

SUR LE PROJET D'INSTAURATION D'UN REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE (RSA)

par Philippe MONGIN, membre du Conseil d'analyse économique

En 2007, le Président du République s'est prononcé en faveur d'un "revenu de solidarité active" (RSA) qui se substituerait à plusieurs allocations du système existant de solidarité, avec l'objectif de combattre la pauvreté mieux que celles-ci ne parviennent à le faire. Lié par ce geste politique de grande envergure, le gouvernement et, particulièrement, le Haut commissariat chargé de la réforme ont mis à l'étude ses variantes possibles en se donnant un délai rapproché - courant 2008 - pour la rédaction du projet de loi qui en déterminera finalement les termes. C'est dans ce contexte d'urgence relative que le Conseil d'analyse économique (CAE) s'est vu solliciter de rendre un avis sur la réforme. Achevée au printemps 2008, la présente note s'est efforcée de répondre à la commande le moins inadéquatement possible, sachant qu'elle devait privilégier la brièveté des considérants et la netteté des conclusions. Contrairement aux rapports ordinaires du CAE, elle n'a pu bénéficier ni de moyens de calcul, ni de consultations développées. Elle exprime donc avant tout les vues de l'auteur, telles que les études alors disponibles ont permis de les informer, plutôt qu'une synthèse de faits et d'opinions, comme il arrive plus souvent dans les travaux d'expertise. Au moment où le texte paraîtra finalement, le projet législatif sera mis sur les rails. Il se peut - il est même probable - que celui-ci ne reprenne qu'une faible partie des recommandations qu'on lira ci-dessous. L'expert qui fait le choix d'affirmer ses thèses ne doit pas craindre le risque de ne pas être suivi; qu'il soit écouté, même s'il n'est pas entendu, et il aura joué son rôle, qui est de fixer les arguments plutôt que les conclusions.

On examinera tout d'abord les textes fondateurs de la réforme, qu'ils soient directifs, comme la lettre du Président de la République et la loi TEPA, ou préparatoires et techniques, comme le rapport de la Commission "Familles, vulnérabilité, pauvreté" en 2005 et le Livre Vert produit par le Haut commissariat aux solidarités actives en mars 2008. Après avoir dégagé grâce à ces documents les problèmes de la réforme et les engagements politiques en sa faveur, on discutera les trois principes qu'elle vise au plan théorique:

- la redistribution en faveur des plus démunis, et non pas la réduction des inégalités en général;
- l'incitation au travail, vu comme le moyen préférable de sortie de la pauvreté;
- la rationalisation du système de solidarité actuel autour d'une prestation simple, monétarisée, uniforme, transparente démocratiquement.

Ces buts entrent dans une tension mutuelle, mais il apparaîtra qu'ils deviennent d'autant plus facilement compatibles qu'on veille à concentrer le dispositif sur les individus qui sont authentiquement les plus démunis, en fait sur le premier décile de la répartition du revenu disponible, en évitant de disséminer l'effet plus haut dans l'échelle, comme le fait aujourd'hui la prime pour l'emploi (PPE), avec des résultats contestables que les études antérieures ont mis en évidence et que la note soulignera encore. La dernière partie résume les diagnostics et fait des préconisations. Elle défend un RSA:

- centré sur les non-employés et les faibles quantités de travail, et comportant s'il le faut des avantages spéciaux pour la prise ou reprise d'activité,
- distribué sur un intervalle court de revenu du travail, avec un taux prélèvement implicite modéré, ainsi qu'un barème fortement concave, de manière à provoquer le maximum d'effet incitatif,

- unificateur du système de solidarité, se substituant donc non seulement au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API) comme il est prévu, mais à d'autres dispositifs existants, et facilitant l'extinction de la PPE ainsi que des droits connexes qui accompagnent les minima sociaux,
- nationalement uniforme tout en préservant le rôle promis aux collectivités locales en matière de financement et d'insertion,
- variable avec la composition familiale, suivant l'esprit actuel du RMI, et du même coup, impliquant de préférence les Caisses d'allocation familiales (CAF) comme organismes payeurs.

1. ORIGINE ET DEVELOPPEMENT DU PROJET DE RSA

1.1 Des travaux préparatoires à la lettre de mission de 2007

L'idée du RSA provient lointainement de deux conceptions théoriques, celle de **l'impôt négatif**, dont Milton Friedman et James Tobin se firent les apôtres aux Etats-Unis pendant les années 1950-1970, et celle, qui a prospéré en Europe surtout, et plus récemment, de **l'allocation universelle**. Pour des raisons qui ne peuvent être développées ici, le contexte français a été généralement défavorable à cette double tradition, mais un projet concret s'y rattache du moins: celui d'**allocation compensatrice de revenu (ACR)**, lancé vers la fin des années 1990 par Roger Godino et repris alors par quelques cercles administratifs.¹ Ancien conseiller de Michel Rocard lorsque celui-ci était Premier Ministre, R. Godino avait participé à la création du RMI en 1988, et il avait ensuite découvert l'explosion du nombre de titulaires et leur installation dans l'assistance, deux phénomènes qu'aucun des promoteurs de cette réforme n'aurait prédits. Son projet d'ACR visait précisément à remanier le RMI de manière à le rendre plus incitatif à l'activité, suivant une idée de barème dégressif qu'on détaillera plus loin, et qui est celle de l'impôt négatif, de l'allocation universelle et, aujourd'hui même, du RSA. L'ACR aurait pu aboutir sous le gouvernement de Lionel Jospin, mais en 2001, celui-ci préféra installer un nouveau transfert, la PPE, qui visait une autre cible redistributive que le RMI, et pour l'essentiel, cette allocation demeura inchangée malgré les défauts incitatifs qui venaient d'être mis en évidence.²

Rendue possible par l'élection présidentielle de 2007, la réforme en préparation marque un retour du balancier, mais comme la PPE s'est installée entre temps dans le système socio-fiscal, elle représente un obstacle de principe et de fait dont il faudra tenir compte, alors que le terrain était dégagé en 2001 pour l'instauration de l'ACR. Le projet de RSA n'emprunte qu'indirectement aux travaux programmatiques de ce temps. Il repose avant tout sur ceux de la Commission "Familles, vulnérabilité, pauvreté", qui s'était réunie en 2005 sous la présidence de Martin Hirsch, alors Président d'Emmaüs France. La mission portait

¹ Le projet d'ACR remonte à la note de R. Godino: "Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu", *Notes de la Fondation Saint-Simon*, 1999, n°104. Il fit l'objet d'une recommandation favorable dans le rapport *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, remis par Jean-Michel Belorgey en 2002 au Commissariat général du plan. Ce rapport marque un tournant de la pensée administrative française par l'intérêt qu'il manifeste pour le projet d'impôt négatif. Il établit malheureusement un contraste fautif avec le projet d'allocation universelle, qui s'en rapproche beaucoup dès lors qu'on y intègre un financement par l'impôt.

² On lira dans *Economie publique*, n° 11, 2002/2, un entretien de R. Godino avec Nicolas Gravel, qui rappelle très bien l'origine de son projet d'ACR et le combat livré et perdu dans le milieu gouvernemental de l'époque.

spécialement sur la pauvreté des enfants, qu'un rapport du Centre de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) venait de documenter de la manière la plus alarmante. Sans négliger aucunement son objectif assigné, la Commission étendit ses réflexions à la pauvreté en général, et c'est à elles qu'on peut faire remonter l'origine du projet actuel. Le rapport final, publié en avril 2005 sous le titre *Au possible, nous sommes tenus*, ne comporte pas moins de quinze résolutions, dont les deux premières importent particulièrement ici.³ La première annonce un objectif chiffré de réduction de la pauvreté des enfants, fondé sur le critère statistique des 50% du revenu médian,⁴ et la seconde propose, en guise de moyen privilégié, l'instauration d'un nouveau transfert, le "revenu de solidarité active", conçu pour accompagner une prise ou reprise d'activité par ses bénéficiaires.

"Nous avons pris le travail comme axe privilégié pour réduire la pauvreté des familles. Nous proposons de passer d'un système dans lequel on peut soit relever des prestations d'assistance, soit entrer dans le monde du travail, sans garantie de sortir de la pauvreté, à un système permettant de combiner revenus du travail et revenus de solidarité. C'est ce que nous avons appelé la nouvelle équation sociale" (p. 8).

La coexistence de l'aide et de l'activité rémunérée se substituerait donc à l'assistance passive suivant un mécanisme qui se veut à la fois redistributif et incitatif. Le rapport envisage plus précisément que le revenu du travail (RT) se cumule avec une allocation (RSA) qui décroisse avec ce revenu sans que la diminution excède 50% du gain apporté par le travail (p. 30). En d'autres termes, le revenu disponible (RD) se décomposerait ainsi:

$RD = RT + RSA + T'$, avec $RSA = \text{Min} - t RT$,

T' représentant les autres transferts que le RSA, Min un minimum social à définir, qui, en l'absence de ces allocations, constitue tout le revenu disponible des inactifs, et t un taux de prélèvement implicite, qui, suivant la règle posée, vérifie $t < 0.5$. Cette équation à taux unique constitue la forme la plus simple - linéaire - de barème d'impôt négatif ou d'allocation universelle. L'ACR obéissait à la même algèbre.⁵ Mais le rapport envisage aussi un barème à deux taux successifs - donc linéaire par morceaux, comme le barème de l'impôt sur le revenu - dont on détaillera plus loin les intéressantes propriétés.

Le taux t étant fixé, le revenu disponible dépendra du nouveau minimum social Min et des transferts T' qu'on choisit de laisser en dehors du RSA. Le rapport fixe la valeur de Min égale au RMI, en accroissant ou non ce montant des aides personnelles au logement, selon qu'il sera décidé ou non de les faire figurer dans le terme du RSA. Le terme résiduel T' inclut à coup sûr les allocations familiales, qu'il est convenu de ne pas modifier. Une variante prévoit d'élever Min au niveau de l'API lorsque la situation familiale le demande, de manière que cette allocation vienne se fondre dans le dispositif.

Deux dispositifs qui respectent déjà le principe d'un cumul partiel avec l'activité, la PPE et le cumul temporaire du RMI avec le revenu d'activité, dit intéressement du RMI, disparaîtraient au profit du RSA, en diminuant de leurs coûts respectifs la charge financière de la réforme. En se fixant sur un barème assez largement étalé, qui prévoit le versement du RSA jusqu'à 1,4 fois le niveau du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) pour une personne seule et 2 fois ce niveau pour un couple, le rapport débouche sur **un coût net de 4 à 8 Mds**

³ *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. Quinze résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, Rapport de la Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté, avril 2005.

⁴ Il s'agit sans doute du revenu disponible médian. La définition de l'INSEE implique en fait une autre notion, qui est le niveau de vie médian; on reviendra plus loin sur les définitions.

⁵ Le barème de l'ACR partait du RMI pour s'éteindre au niveau du SMIC, ce qui déterminait le taux de prélèvement suivant la formule $t = RMI/SMIC$, soit environ 50%.

suivant les scénarios. Ces montants tiennent compte de la suppression de la PPE (pour 2,5 Mds) et de l'intéressement du RMI (pour 0,5 Md).

Nommé au printemps 2007 Haut commissaire aux solidarités actives auprès du Premier Ministre, le responsable principal du rapport, Martin Hirsch, reçut alors mission de préciser le concept nouveau du RSA et d'aménager en conséquence le système de solidarité existant. La lettre du Président de la République, en date du 9 juillet 2007, fixe ainsi la direction générale à tenir :

Votre proposition de revenu de solidarité active a pour objet de permettre à chacun de pouvoir tirer des ressources convenables de son travail, complétées par la solidarité quand cela est nécessaire. ... Le principe qui guide la création du revenu de solidarité active est que les aides sociales soient efficaces parce qu'elles complètent les revenus du travail, et non s'y substituent. Le cœur de votre mission sera donc de transformer en profondeur les minima sociaux et la prime pour l'emploi afin que le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance, et que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté.

A cet effet, vous prendrez toutes les dispositions nécessaires pour que toute activité apporte un revenu supplémentaire par rapport à une situation de seule assistance, pour que les nombreuses aides allouées aux personnes en difficulté soient versées en fonction de leurs revenus et pas de leur statut, et pour que le système d'aide sociale soit plus personnalisé, plus simple et plus équitable.

On remarquera l'ampleur de la réforme proposée, qui compte expressément la PPE parmi les dispositifs à rapprocher du RSA. Enchérisant sur le propos d'unification, la lettre étend par avance la réforme à tous

les aménagements utiles aux conditions d'attribution de l'ensemble des aides sociales et fiscales, des aides au logement et de la couverture maladie universelle.

Le texte présidentiel ne visait pas seulement à cerner les contours du RSA, mais à définir, pour le Haut commissariat et le Premier Ministre, auprès duquel cet organe de niveau ministériel se trouve placé, la tâche plus vaste d'organiser la lutte contre la pauvreté, l'exclusion, la vulnérabilité. C'est au niveau de la politique générale du gouvernement qu'il convient de rattacher la norme quinquennale de réduction de la pauvreté:

nous pensons que l'objectif de réduire d'au moins un tiers en cinq ans la pauvreté dans notre pays doit être l'objectif du gouvernement.

Ce serait distordre l'esprit de la mission de faire dépendre du seul RSA la réduction de la pauvreté sur laquelle s'engage le Président. Sa lettre fait d'ailleurs état d'un autre instrument privilégié, qui est la formation professionnelle, et elle ne hiérarchise pas les deux grandes valeurs simultanément proclamées durant la campagne de 2007 que sont le "travail" et l'"éducation".

S'il ressort donc que le RSA ne doit pas exclure d'autres réformes majeures pour lutter contre la pauvreté, en sens inverse, la lettre ne lui assigne pas d'autres objectifs que celui-là. Elle ne se préoccupe pas de la distribution des revenus dans son ensemble, mais seulement d'un rééquilibrage entre les plus démunis et le reste de la population. **Ce serait à nouveau mal comprendre la mission que d'assigner au RSA un objectif global de lutte contre les inégalités.** Comme on vient de voir qu'elle incluait la PPE dans le dispositif, on n'échappe pas à la conclusion que les ressources budgétaires dévolues à cette allocation doivent être réservées aux plus mal lotis de ses bénéficiaires actuels. Les arguments de fond que la note avance plus loin tirent aussi dans cette direction.

Tout en souhaitant la progression rapide de la réforme, le Président de la République a tenu qu'elle soit expérimentée dans les départements qui se porteraient volontaires. Suivant la lettre du 9 juillet, le Haut commissaire devra donc superviser les expériences et tenir compte de leurs résultats lorsqu'il élaborera le projet de loi portant création du RSA.

1.2 La loi TEPA

La loi d'août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite TEPA, revient en son article 18 sur la définition générale du RSA. Elle souligne la volonté unificatrice qui l'inspire en permettant que **les droits connexes**, institués en sus des minima sociaux, se fondent dans le dispositif:

Le revenu de solidarité active peut tenir compte des prestations et aides locales ou extralégales à caractère individuel recensées par chaque département et, dans la mesure du possible, de l'ensemble des droits et aides qui sont accordés aux bénéficiaires du revenu de solidarité active.

La loi stipule que les Conseils généraux pourront expérimenter le nouveau dispositif auprès d'une catégorie précise de la population : celle qui bénéficie actuellement du Revenu minimum d'insertion (RMI) ou de l'Allocation de parent isolé (API). L'objet principal des articles traitant du RSA est de fixer les conditions de cette expérimentation. En mars 2008, elle était autorisée par décret dans trente-quatre départements et six autres devaient bientôt les rejoindre.

L'article 22 fait obligation au gouvernement de présenter un rapport d'évaluation sur les expériences départementales "avant toute généralisation du dispositif". Dès l'été 2007, il s'est mis en place un Comité d'évaluation qui associe des présidents de conseils généraux, des représentants de l'Etat et des organismes de sécurité sociale, et des personnalités qualifiées. On peut s'étonner de la durée considérable que la loi autorise pour les expérimentations – trois ans – alors que la mise en place rapide du RSA constitue un objectif politique affiché.

1.3 Le Livre Vert de mars 2008

Préparé par le Haut commissariat aux solidarités actives, le Livre Vert rendu public le 2 mars 2008 constitue une nouvelle étape, intellectuelle aussi bien que politique, dans l'élaboration du RSA.⁶ Il en expose l'idée d'une manière cohérente avec la lettre de mission, dont il met en exergue les passages saillants – ceux-là mêmes que la note a repris plus haut. On y lit que le RSA doit "concourir" à la diminution de la pauvreté, ce qui sous-entend qu'il n'est pas un instrument exclusif. Sa nature spécifique est ainsi résumée: "la sortie de la pauvreté passe principalement par le travail" (p. 12). Parmi les "politiques transversales" qui seront aussi nécessaires, le Livre Vert mentionne celles qui facilitent l'accès au logement et l'accès aux soins. Il aurait pu ajouter qu'une politique éducative s'impose en complément des transferts.

Trois précisions d'importance ressortent de ce document. En premier lieu, il propose **d'arrêter le seuil de la pauvreté** - que ni la lettre de mission, ni la loi TEPA, n'avaient rigoureusement défini - **à 60% du revenu médian**, ce qui est le pourcentage européen, alors que la France s'en tient à 50%.⁷ Dans son objectif chiffré, le rapport de 2005 s'en était tenu au

⁶ *Livre vert vers un revenu de solidarité active*, Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, février 2008.

⁷ De nouveau, il s'agit sans doute du revenu disponible médian, pris comme approximation du niveau de vie médian.

seuil national, tout en soulignant la disparité que cette norme suscite dans les comparaisons internationales. Son remplacement par le seuil européen ne peut s'imposer sans un examen plus approfondi, car il emporte de sérieuses conséquences pour le champ d'application de la réforme et son financement. On rappelle plus bas qu'une différence de 10% appliquée à la médiane de l'indicateur convenable revient à doubler le nombre d'individus classifiés comme pauvres. Il ne serait pas rigoureux d'élever les effectifs et les coûts par un simple engagement volontariste en faveur de la réforme; d'ailleurs, un volontarisme exagéré peut susciter perversement sa réalisation affadie, au motif que l'objectif est de toute façon hors d'atteinte.

En second lieu, le Livre Vert **délimite le périmètre pour le RSA par rapport aux dispositifs existants**:

"il est destiné à remplacer le RMI, l'API, la PPE, les primes de retour à l'emploi, et peut-être l'Allocation de Solidarité Spécifique" (p. 4).

Le Haut commissariat répond ainsi à l'un des aspects de la mission, qui est d'unifier le plus qu'il est possible du système d'assistance actuel. Dans la version prudente, le RSA pourrait déjà compter, en montants 2007, **sur un financement de 11 Mds d'euros, qui proviendraient du RMI (6 Mds), de l'API (1 Md) et de la PPE (4 Mds)**. Si on choisissait de l'intégrer, **l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ajouterait environ 2 Mds**.⁸ Comme précédemment la fixation d'un seuil de pauvreté, le choix du périmètre est d'ordre technique, mais il est aussi lourd de conséquences budgétaires et politiques, et il ne doit pas s'imposer non plus sans un examen plus poussé.

Outre le RMI, l'API et l'ASS, le régime actuel de minima sociaux comporte six autres allocations. Celles-ci dépendent de la situation personnelle de l'individu pour leur attribution, alors que le RMI repose sur un critère de ressources modulé seulement par la composition familiale. L'API et l'ASS sont entre les deux modèles, plus près du premier que du second, ce qui plaide en effet pour leur absorption.

La question du périmètre se pose en outre pour des allocations et des prestations qui, à la différence des précédentes, ne visent pas à établir un plancher de moyens disponibles, mais qui sont encore destinées aux plus démunis, certaines étant d'ailleurs automatiques pour les titulaires de minima: **les aides personnelles au logement (APL), la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) et d'autres droits connexes**, dont la loi TEPA s'était justement préoccupée. Non sans audace intellectuelle, le Livre Vert envisage que le financement de ce dernier groupe d'avantages puisse être réaffecté au financement du RSA (p. 57). Il signale avec plus de réserve une monétarisation possible de la CMUC. Regrettablement, il ne reprend pas le problème, non résolu en 2005, des APL, alors que celles-ci jouent un rôle redistributif vigoureux au bas de l'échelle des revenus.⁹

Si l'on intègre ces aides à hauteur de ce que l'Etat en finance, on ajoute près de 6 Mds à l'enveloppe de 13 Mds obtenues en sommant les coûts du RMI, de l'API, de la PPE et de l'ASS. En bref, que l'on considère les raisons de la réforme ou ses moyens budgétaires, les variations du périmètre font une telle différence qu'il doit être soigneusement justifié au vu de ces deux critères. A cet égard aussi, la note fera des propositions.

⁸ Ces montants sont confirmés par le rapport de l'Inspection générale des finances mentionné plus bas.

⁹ D'après le rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion, les effets de ces aides se rapprocheraient de ceux qu'exercent directement les minima sociaux.

En troisième lieu, le Livre Vert pose en substance que **la recherche d'emploi doit accompagner, chaque fois que nécessaire, l'attribution du RSA** (p. 27). Cette précision manquait au rapport de 2005. Il s'agit, si l'on comprend bien, d'instaurer un jeu croisé de droits et de devoirs pour le service public de l'emploi et pour les allocataires. Quand ceux-ci ne sont pas employés, ils doivent pouvoir compter sur l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) - ou plutôt, l'entité qui la fusionnera prochainement avec les Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), organismes d'assurance-chômage; et en sens inverse, l'administration attend d'eux qu'ils engagent activement une démarche d'insertion. En inscrivant dans le dispositif une contrepartie de la part de l'individu, le Haut commissariat le rapproche de celui du RMI, et il pousse même plus loin la logique d'insertion, car il envisage de faire obligation aux titulaires non employés du RSA de s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi. Il est n'est pas difficile d'argumenter en faveur de cette disposition au nom de l'équilibre des droits et des devoirs, mais il faudrait trouver un moyen de l'étendre aux titulaires qui ne sont pas employés à temps plein, de manière que le dispositif n'introduise pas une discontinuité entre les deux catégories.

Le Livre Vert ne prend position ni sur **le barème du RSA en fonction du revenu du travail et de la composition familiale**, ni sur le problème difficile entre tous du **caractère permanent ou temporaire de la nouvelle allocation** (du moins ce problème est-il enfin posé). La note risquera des réponses en s'inspirant d'un principe qu'il est bon de recueillir dès maintenant: "quel que soit le choix fait, la création du RSA entraînera des effets redistributifs" (p. 54). En termes plus nets, **une réforme pareille ne se fait pas sans qu'il y ait des perdants**.

Le Livre Vert soulève sans les trancher non plus deux questions institutionnelles de grande importance: sachant que le RSA doit reprendre le RMI, qui est du ressort des départements, et l'API, qui relève de l'Etat, le financement de la nouvelle allocation sera-t-il centralisé, décentralisé ou partagé? Quel est par ailleurs le réseau de versement le plus approprié, des Caisses d'allocations familiales (CAF), de l'ANPE, des ASSEDIC ou du service fusionné s'il est mis en place à temps? La réponse à la première question est politique et financière; elle ne préjuge pas de celle, toute pragmatique, qui convient à la seconde, car le même organisme de versement peut agir au nom de l'Etat, du département, ou de l'un et l'autre à la fois. A cet égard, la réflexion actuelle privilégie les CAF, qui ont l'expérience des versements à grande échelle et qui disposent par ailleurs des données familiales sur les demandeurs – ces deux raisons expliquant que les départements les aient déjà chargées d'attribuer en leur nom le RMI.

La prudence du Haut commissariat sur certains aspects de la réforme s'explique par la volonté d'élargir le consensus en faveur de la réforme, mais elle reflète aussi **le rôle dorénavant imparti aux collectivités locales dans sa réalisation**. En autorisant les départements à engager des expériences à la fois nombreuses et diversifiées, le législateur a implicitement reconnu à leurs représentants le pouvoir d'orienter le dispositif. Il est probable que les élus voudront tirer eux-mêmes les leçons des prototypes, notamment lors de la discussion parlementaire, ce qui limitera d'autant le rôle du Comité d'évaluation et même du projet de loi final.

L'influence accrue des collectivités locales peut se lire dans l'évolution du vocabulaire politique: il est désormais moins souvent question d'"instaurer" le RSA que de le "généraliser", comme s'il suffisait d'étendre à tout le territoire les expériences menées ici ou là dans les départements. Ce glissement de langage est inapproprié, ne serait-ce que parce que

ces expériences ne portent jamais que sur le RMI et l'API, en laissant subsister la PPE et la fonction des services fiscaux pour distribuer cette prime, alors que toutes deux auraient vocation à s'éteindre si l'on a bien compris les textes directifs. Quel que soit d'ailleurs le périmètre que ces textes donnent au RSA, il ne semble pas qu'ils aient voulu conférer aux expériences un rôle de préfiguration de la réforme définitive. Elles apparaissent comme de simples essais pour voir, qui font mieux saisir les conséquences la réforme et permettent d'éprouver les stratégies des acteurs face, notamment, à des barèmes différenciés. Bien qu'elles portent sur des situations régionales variées et que les départements qui participent aient su distinguer les zones soumises au prototype des zones-témoins, ces expériences ne sont pas suffisamment uniformisées pour autoriser une exploitation statistique rigoureuse. Le gouvernement et le Parlement ne doivent pas se considérer comme liés par elles, même s'il importe évidemment qu'avec l'aide du Comité d'évaluation, le Haut commissariat en retire le maximum d'information.

1.4 Autres documents de référence

Parmi les documents préparatoires, il faut encore signaler le rapport d'information du sénateur Valérie Létard, rédigé en 2005 au nom de la commission des affaires sociales de son assemblée, qui fait un tableau synthétique des minima sociaux.¹⁰ Tout en privilégiant l'état des lieux, il envisage des réformes, dont la plus ambitieuse est justement l'instauration du RSA, présenté comme un moyen de surmonter la dispersion du système actuel et les défauts particuliers de la PPE. L'Assemblée nationale s'est aussi préoccupée du retour à l'emploi des bénéficiaires de la solidarité nationale, comme en témoigne le rapport qu'elle a confié à Laurent Wauquiez.¹¹

Le Ministère de l'économie et des finances a produit au moins deux documents techniques spécialement consacrés au RSA. Le premier est une note de synthèse de la Direction générale de Trésor et de la politique économique (DGTPE) en date d'août 2005, qui étudie un barème étagé jusqu'à 1,4 SMIC pour une personne seule et 2 SMIC pour un couple, comme dans le rapport *Au possible, nous sommes tenus*, mais avec un taux de prélèvement implicite unique au lieu de deux taux successifs.¹² En incluant la PPE en sus du RMI et de l'API, mais en laissant de côté les allocations personnelles de logement, la DGTPE aboutit à **un coût net de 6 à 7 Mds**, ce qui se rapproche de l'estimation qu'on lit dans le rapport.

Le second document, daté de décembre 2007, émane de l'Inspection générale des finances. Il porte avant tout sur la question de savoir qui financerait RSA et qui en assurerait la distribution.¹³ Les auteurs expriment leur préférence pour un cofinancement par l'Etat et les départements, en examinant différentes clefs de répartition possibles, et pour le choix d'un opérateur unique de la distribution, là encore après avoir parcouru les différentes éventualités.

¹⁰ Rapport d'information n° 334 (2004-2005) de Valérie Létard, fait au nom de la Commission des affaires sociales sur les minima sociaux, déposé le 11 mai 2005.

¹¹ Rapport fait en 2005 par Laurent Wauquiez au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi n° 2668.

¹² *Dossier: proposition de création d'un revenu de solidarité active*. Note de synthèse de la DGTPE en date du 23 août 2005.

¹³ *Rapport sur la mise en place du revenu de solidarité active*, établi par Alain Quinet, Thomas Cazenave et Renaud Guidée, Inspection générale des finances, n° 2007-M-092-01.

Plusieurs rapports de la Cour des Comptes s'avèrent utiles à la préparation de la réforme, notamment celui de l'année 2006 en raison de l'enquête qu'il consacre à la PPE.¹⁴ Preuves à l'appui, ce document conclut à l'échec de cette allocation par rapport à son but incitatif et même par rapport à son but redistributif. Il pointe en outre des dysfonctionnements qu'il serait loisible de corriger si la prime n'appelait pas une réforme plus drastique. Bien que la Cour des Comptes ait donné, par la voix de son Président, toute la publicité désirable à ses conclusions, c'est un euphémisme que d'écrire que la classe politique tarde à les enregistrer.

Le gouvernement a demandé au Conseil d'orientation de l'emploi (COE) de rendre un avis sur la réforme en cours. Comme celui-ci a paru au moment où se préparait cette note, il n'aura pu en infléchir les recommandations, mais il est instructif de repérer les convergences et les divergences, les premières s'avérant plus nombreuses que les secondes.¹⁵ Le COE assigne au RSA deux objectifs qu'on isole de même, la simplification du système des minima sociaux et la réduction de la pauvreté, notamment parmi ceux qui travaillent à temps partiel; en revanche, il traite de la fonction incitative sans la séparer, et conformément à sa mission propre, il s'attache aux conséquences effectives sur l'emploi qu'on n'a pas abordé ici. **Le COE étend le parti pris de simplification aux droits connexes et aux aides catégorielles qui, intégrées au nouveau dispositif, dépendraient principalement d'une condition de ressources et suivraient la dégressivité générale du barème** (p. 11, p. 17). Toujours en liaison avec cet objectif, il recommande un barème nationalement uniforme, ce qu'on fera, et un taux de prélèvement implicite unique, ce qu'on ne fera pas. Quant à la lutte contre la pauvreté, le rapport souligne avec bon sens que le RSA n'est qu'un instrument particulier, qu'il ne convient pas de s'en tenir à une définition rigide de la pauvreté monétaire et que le cumul avec le revenu d'activité impose des contrôles rigoureux sur les temps de travail effectivement accomplis. Les non-employés font l'objet d'une attention soutenue, avec une proposition d'aide spécifique en cas de reprise. Les principales divergences viennent finalement **des réserves que le COE exprime à l'égard d'une extinction de la PPE et du sort particulier qu'il entend faire aux couples biactifs**, ces deux questions étant manifestement liées dans l'esprit des rédacteurs. La détermination familiale voulue pour le RSA contraste avec celle de la PPE, qui est individuelle, et il en résulte en particulier que, sur des intervalles de revenu proches du SMIC et pour le même nombre d'enfants, un couple monoactif chargé de famille gagne à la substitution, tandis qu'un couple biactif y perd (p. 20-21). A ce qu'il apparaît, le COE n'est pas disposé à l'arbitrage du gain contre la perte, bien que le premier couple relève manifestement plus de la pauvreté que le second, et le motif de cette réserve est le privilège normatif qu'il confère au travail des femmes tout au long de ses analyses. Les rédacteurs se sont-ils rendu compte qu'ils surchargeaient d'un objectif supplémentaire une réforme dont ils signalent déjà qu'elle en comporte plusieurs qui ne sont pas tous réalisables au même degré?

2. PRINCIPES GENERAUX DU RSA

2.1 La triade du RSA

A l'exception toute relative du document examiné en dernier lieu, les travaux préparatoires à la réforme s'accordent à en décrire ainsi les buts. Elle vise exclusivement les plus démunis, qu'il s'agisse d'inactifs, de travailleurs à temps partiel ou de travailleurs à temps plein, et se propose:

¹⁴ *L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi*, Rapport de la Cour des Comptes de l'année 2006, p. 283-307.

¹⁵ *Avis du COE sur les conditions de la réussite du RSA pour l'emploi*, en date du 23 mai 2008.

- d'accroître leur revenu disponible;
- d'encourager parmi eux les inactifs à prendre ou à reprendre du travail et les actifs sous-employés à travailler plus longtemps;
- d'unifier et de rendre plus efficaces les transferts existants qui ont déjà les mêmes visées.

Ainsi, le RSA doit être à la fois **redistributif vers les plus démunis, incitatif à l'activité dans ce groupe, rationalisateur à l'égard du système existant de solidarité**. Les deux derniers objectifs contribuent à la réalisation du premier, et le troisième à la réalisation du deuxième. L'originalité du concept, qui ne se ramène pas à celui d'un minimum social, tient dans ces liaisons logiques. Sans renoncer au devoir ordinaire d'assistance, la collectivité se propose d'aider les plus pauvres à s'aider eux-mêmes par le travail, le changement d'attitude supposant de leur part un arbitrage réfléchi qu'elle facilitera en remplaçant des allocations et prestations décousues par une allocation unique et simple dont les intéressés comprendront tous les effets. On réexaminera chaque élément de la triade en commençant par le dernier.

2.2 L'objectif de rationalisation

Qu'il faille remettre en ordre un système de solidarité devenu complexe, obscur et même incohérent peut sembler comme un impératif élémentaire. Les arguments favorables méritent cependant d'être détaillés. Ils forment un faisceau, certains ayant trait aux bénéficiaires et d'autres à la collectivité dispensatrice, certains relevant du bon sens pragmatique et d'autres de considérations directement normatives.

En premier lieu, la réforme doit permettre **des décisions individuelles plus réfléchies de la part des bénéficiaires**. Depuis un demi-siècle que le système a foisonné, les observations réunies, en France aussi bien qu'à l'étranger, par les instituts statistiques, les services d'études ministériels et les universitaires spécialisés ont fait ressortir des tendances ou des régularités qui au départ n'allaient pas de soi. On heurtera de solides préconceptions en écrivant que, si l'on excepte une frange très préoccupante, mais numériquement faible à l'échelle de la population entière, **les titulaires des revenus les plus faibles ne subissent pas leur sort passivement**. En particulier, ils sont réactifs au système de solidarité, de sorte qu'il serait erroné de la part des pouvoirs publics de ne pas envisager à l'avance les décisions qui, chez ces bénéficiaires éventuels, accompagnent chaque état du système. Les simplifications de la théorie économique des incitations, pour laquelle un titulaire de minimum social est un agent stratégique comme un autre, sont à tout prendre moins mauvaises que celles du déterminisme social, d'après lequel cet individu est inerte face à son environnement socio-économique.

Si elle est bien réelle, l'absence de liberté des pauvres doit se comprendre dans un autre sens que l'insignifiance des motivations par rapport aux contraintes subies. Prenant à contre-pied la thèse déterministe, on aimerait presque dire qu'ils n'ont pas le choix de se comporter autrement qu'en stratèges face aux possibilités qui leur restent offertes, bien que ce soit à coup sûr en stratèges très imparfaits. Les inspecteurs des CAF, qui distribuent l'API et le RMI, savent que des couples se forment ou se dissolvent, officiellement parlant, selon qu'il est plus avantageux de prétendre à une allocation familiale ou à une somme d'allocations individuelles. Des études de sociologie quantitative menées aux USA ont mis en évidence la généralité encore plus frappante qu'au-delà de ces apparences administratives, la stabilité des couples pouvait dépendre de la nature des transferts proposés.¹⁶

¹⁶ Ces études ont été publiées dans les années 1970-1980 par l'Institute of Poverty Research de l'Université de Wisconsin-Madison.

La réactivité à l'environnement ne signifie pas encore que le comportement soit rationnel, et si la théorie économique des incitations pose en effet problème, c'est à cause de cette transition plutôt que de la précédente. L'objection à l'hypothèse de rationalité ne provient pas de la nature des motivations, qui sont monétaires et, on peut le supposer, d'autant plus puissantes que l'acteur stratégique est plus démuné, mais **de l'information disponible et de son traitement cognitif**. Il arrive souvent que les bénéficiaires potentiels d'une allocation ignorent son existence, qu'ils en comprennent trop mal le mécanisme pour en bénéficier effectivement ou qu'ils en bénéficient sans connaître ce mécanisme ni même identifier l'allocation.

Depuis la loi de juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, l'API et l'ASS bénéficient de mécanismes d'intéressement, c'est-à-dire de cumul avec le revenu du travail. Or une étude de la DARES en 2001¹⁷ révélait que le mécanisme de l'ASS était en partie méconnu. Un échantillon d'individus éligibles s'était vu demander: "Connaissez-vous la possibilité de cumuler l'allocation de l'ASSEDIC et un emploi?" Quatre sur dix avaient répondu par la négative. Remarquablement, parmi ceux qui disaient connaître cette possibilité de cumul, certains en avaient bénéficié antérieurement, mais prétendaient le contraire, soit qu'ils aient touché l'intéressement sans le savoir, soit qu'ils l'aient touché en le sachant mais aient oublié la chose ensuite. Les auteurs de l'enquête ajoutent ces intéressantes précisions, qui relèvent de la psychologie sociale:

La médiocre connaissance qu'ont les Français du système d'indemnisation est régulièrement mise en évidence par d'autres enquêtes. Elle est renforcée ici en raison des caractéristiques du public concerné par ce minimum social : plus âgé, depuis plus longtemps au chômage, plus souvent revenu en emploi grâce aux emplois aidés, donc se laissant sans doute plus "porter" par le service public de l'emploi.

A la décharge des individus soumis à l'enquête, le mécanisme d'intéressement de l'ASS n'a pas la simplicité de ceux du RMI et de l'API, qui ont en outre l'avantage d'être proches l'un de l'autre. Le législateur paraît s'être ici complu dans un luxe de dispositions juridiques abstruses.¹⁸

Ce qu'on sait aujourd'hui de la PPE tire vers des conclusions similaires. Les cas suivants se présentent: l'individu ignore l'existence de la prime alors qu'il est éligible et qu'il ne la touche pas, de sorte que l'administration fiscale se voit tenue de le relancer; il est éligible, touche la prime, mais ne se rend compte de rien, sans doute parce que son montant est trop faible; il est éligible, touche la prime et se méprend sur sa nature, en croyant par exemple que l'administration corrige une erreur ou qu'il bénéficie d'une baisse générale d'impôts; il n'est pas éligible et la touche quand même, notamment parce qu'il n'a pas compris qu'elle s'attribue en fonction des seuls revenus d'activité, les pensions de retraite ou d'invalidité n'entrant donc pas en ligne de compte. Le dernier cas est révélateur d'une **difficulté cognitive** qui va au-delà de l'absence d'information: l'individu ne sait pas distinguer les revenus primaires des revenus de transfert. La taxinomie des aberrations diffère de celle qui a été mise en évidence pour l'ASS, parce qu'un groupe est plus étoffé, celui des bénéficiaires irréguliers, volontaires ou non, et qu'un autre l'est moins, celui des bénéficiaires légaux qui connaissent le dispositif,

¹⁷ "Le travail occasionnel des bénéficiaires de l'Allocation de solidarité spécifique. Quels emplois, quels revenus?", par Sandra Bernard et Geneviève Canceill, *DARES Premières synthèses*, mai 2001.

¹⁸ Le RMI et l'API se cumulent avec le revenu du travail pendant le mois de reprise et les deux mois suivants. Au-delà, le revenu est déduit à 100% si l'activité atteint ou dépasse 78h et à 50% sinon, ce dernier avantage durant 9 mois. L'ASS se cumule intégralement pendant trois mois, au-delà desquels le revenu se déduit avant et après 78h suivant deux règles inextricables et probablement incohérentes.

mais ne le comprennent pas assez pour toucher l'allocation. Le fait que l'allocation prenne la forme d'une ristourne fiscale automatique, et non pas d'un versement qu'on sollicite, explique ces différences.¹⁹

Au vu de ces exemples et d'autres encore, le RSA trouve une justification très solide dans l'unité, la cohérence et la simplicité qu'il serait susceptible d'instaurer dans le système actuel de solidarité. Cette considération, elle-même très simple, a toujours pesé en faveur des propositions théoriques d'impôt négatif et d'allocation universelle. Pour bien la situer, il importe de la distinguer de la considération incitative elle-même: un barème peut avoir tout les qualités formelles d'unité, de cohérence, de simplicité, mais manquer son effet sur l'offre de travail. On vient seulement d'isoler un préalable logique au jeu efficace des incitations, qui reste à discuter pour lui-même.

En deuxième lieu, si un dispositif de solidarité doit remplir certaines qualités formelles, c'est aussi **pour des raisons directement normatives**. D'après une thèse répandue, la collectivité devrait organiser les transferts en faveur de ses membres d'après les ressources dont ils disposent, et non pas d'après leurs caractéristiques naturelles (hommes ou femmes, par exemple), leurs appartenances statutaires (fonctionnaires, salariés ou indépendants, par exemple), leurs situations du moment (chômeurs ou employés, par exemple). La thèse peut se préciser en ajoutant que **le montant total** des ressources monétaires ou monétarisées des individus constitue une information suffisante pour décider d'un transfert. Peu importe que les ressources proviennent du travail, de la richesse accumulée, de certains transferts préexistants, ou d'une combinaison des trois sources: deux individus qui déclareraient les mêmes masses devraient être traités identiquement. On rencontre cette affirmation précise parmi les défenseurs de l'impôt négatif et de l'allocation universelle, qui se rejoignent encore une fois sur le même terrain.²⁰

D'après la notion générale de la justice distributive, celle-ci consiste à faire que les ressources transférées aux individus s'ajustent sur un critère de proportionnalité, le choix substantiel du critère dépendant de la doctrine considérée.²¹ Ceux qui font dépendre la distribution du total des ressources individuelles adoptent implicitement le critère des besoins ou, pour le dire mieux, de l'écart entre la capacité spontanée de l'individu à les satisfaire et ce que réclamerait leur satisfaction pleine et entière. La nature précise des besoins à combler, leur transcription sous forme de ressources, et le détail des transferts qui résorberont l'écart, relèvent à nouveau des doctrines particulières, dans lesquelles il n'y a pas lieu d'entrer. Il suffit de mettre en relief la thèse précédente que la redistribution peut et doit se fonder sur une information minimale relative aux membres de la société.

¹⁹ On s'est notamment appuyé sur le rapport déjà cité de la Cour des Comptes. L'enquête a été menée en 2004-2005 et porte donc sur des données fiscales qui sont antérieures. Une étude à paraître dans *DARES Premières Synthèses* ("La prime pour l'emploi, un dispositif bien connu dans son principe, peu dans ses modalités") atténue le diagnostic sans le détruire.

²⁰ L'argument se trouve notamment, pour ce qui est de l'impôt négatif, chez Milton Friedman, (*Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962) et James Tobin ("Is a Negative Income Tax Practical?", *The Yale Law Journal*, 1967), et pour ce qui est de l'allocation universelle, chez Philippe van Parijs ("A Basic Income for All", *Boston Review*, 2000, et *L'allocation universelle*, avec Yannick Vanderborght, La Découverte, 2005). La tendance administrative française est de supposer entre les deux écoles plus de dissimilitudes qu'il ne s'en trouve effectivement.

²¹ Voir par exemple Chaïm Perelman, *Justice et Raison*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 1972.

La thèse dont il est question s'accompagne d'ailleurs souvent d'une autre: il est préférable d'attribuer **une allocation qui est elle-même globalisée, voire monétarisée**. Le bénéficiaire ferait moins bon usage pour lui-même de transferts en nature ou de transferts monétaires qui seraient conditionnels à certains usages. En recommandant finalement que les trois concepts de besoins, de ressources et d'allocation compensatrice s'expriment dans l'unité monétaire, les partisans de l'impôt négatif et de l'allocation universelle manifestent leur attachement au libéralisme politique: ils entendent limiter au maximum les intrusions du collectif dans la sphère privée des individus.

Toutes séduisantes qu'elles soient pour un esprit moderne, ces généralités sont trop schématiques, parce qu'il est inévitable, pratiquement et même conceptuellement, de maintenir une référence aux caractéristiques et à la situation propres des individus. Il n'y aurait guère de sens à fondre dans une allocation générale celles qu'on destine aux handicapés, aux invalides et aux personnes âgées. De l'avis ordinaire, **la composition familiale** des ménages impose de les différencier dans les transferts, même si la définition d'une échelle d'équivalence est inévitablement sujette à caution.²² Par analogie, **le lieu de résidence** peut appeler le même traitement redistributif: comme il est un objet de décision individuelle dans une mesure limitée seulement, on peut le considérer comme faisant partie des différences constitutives entre les ayants droit. En outre, le principe d'une allocation globalisée contredirait une tradition fermement établie **d'intervention paternaliste des pouvoirs publics**. En offrant la gratuité des cantines plutôt qu'un versement en espèces ou des tickets-repas, ils se gardent le moyen d'influencer l'alimentation des bénéficiaires. En diminuant le coût des transports pour les titulaires du RMI, ils peuvent prétendre favoriser la recherche d'emploi et plus généralement l'insertion dans la société. Les mesures bien intentionnées de cet ordre sont devenues innombrables depuis que l'Etat-Providence a pris son essor dans notre pays, et certaines paraissent en effet défendables au plan normatif. Elles ne le sont évidemment pas toutes au même degré; ainsi le cas des cantines est plus solide que celui des tarifs spéciaux pour les transports, qui ne cible pas du tout l'usage désiré.

Ces difficultés affectent la théorie pure de l'impôt négatif et de l'allocation universelle, et elles resurgissent très concrètement à l'occasion du RSA. A coup sûr, aucun document préparatoire n'a jamais envisagé de fondre dans le nouveau dispositif la totalité des minima sociaux. Mais les allocations familiales ont causé quelque hésitation en 2005, et il en subsiste aujourd'hui quant à la bonne manière de prendre en compte les familles dans le barème, ce qui est révélateur. Les APL et la modulation géographique du RSA constituent un lourd problème - reconnu mais insuffisamment traité - de la réforme en cours. Techniquement parlant, si l'on revient à l'équation $RD = RT + RSA + T$, la question que posent les APL, par exemple, est de savoir si on les ignore tout à fait, si on les inscrit dans le terme T' au titre des ressources individuelles, ou si, plus audacieusement, on les compte dans le terme de RSA, avec la possibilité qu'elles soient soumises à la même dégressivité que l'élément variable de ce terme.

Un troisième argument, qui est à nouveau strictement normatif, plaide en faveur de l'esprit de rationalité qui motive le RSA. La transparence du système de transferts positifs ou négatifs décidés par la collectivité - au-delà du système de solidarité lui-même - se recommande au nom du **principe de légitimité démocratique**. Il importe non seulement que justice

²² L'échelle de l'INSEE est rappelée plus bas. D'autres sont en usage courant, comme celle d'Oxford, parfois utilisée aussi dans les études françaises (ainsi, l'article de Marc Fleurbaey, Cyrille Hagneré et Alain Trannoy, "Mesures des effets redistributifs d'une réforme des minima sociaux à l'aide d'un nouveau critère de dominance", *Revue économique*, 53, 2002, qui revient sur les mécanismes d'intéressement).

distributive soit rendue, mais que la collectivité sache à quoi elle s'engage en la matière. Ce ne sont donc pas seulement les bénéficiaires, mais aussi le contribuable et le citoyen qui trouveraient leur compte à un rassemblement des dispositifs autour d'une allocation simple et cohérente. Une fois qu'elle percevra mieux les coûts et les bénéfices, la collectivité peut évidemment décider de modifier ses engagements initiaux. Le risque est double, soit que le citoyen-contribuable rechigne devant l'énormité des transferts et l'emporte dans la décision collective, soit que le citoyen-bénéficiaire veuille augmenter des bénéfices que lui aussi percevra mieux (dans les deux sens de "percevoir") et qu'il l'emporte sur son alter ego. La transparence recherchée pour le RSA l'exposera plus qu'une allocation catégorielle opaque aux fluctuations du politique. Mais ce risque est, justement, celui de la démocratie, et il est conséquent de l'assumer.

2.3. L'objectif d'incitation

Quand les économistes abordent la réforme du RSA, ils en privilégient d'ordinaire les aspects incitatifs, et il semble en effet qu'ils soient les plus à même de traiter ces aspects. Mais le RSA oppose une difficulté particulière à leur méthode ordinaire, qui consiste à représenter la décision rationnelle d'un agent comme **un ajustement à la marge sur des variables continues**. Dans le cas d'espèce, l'agent est un offreur de travail, et il devrait donc équilibrer le désavantage d'une unité supplémentaire de travail qu'il fournit avec l'avantage du gain financier que lui apporte cette unité supplémentaire. Ce schéma peut convenir à la décision que prend un travailleur déjà employé de se rendre disponible ou non pour un allongement de son temps de travail, mais il est moins bien adapté au **traitement du non-emploi**. Un chômeur se propose typiquement de travailler ou non, le travail signifiant pour lui qu'il occupe un emploi pendant une période de temps indivisible. De plus, le passage du non-emploi à l'emploi comporte des coûts fixes élevés, que l'on devine facilement et que les enquêtes confirment: acquisition d'un véhicule ou d'une carte de transport, habillement correct, garde d'enfants. Un tel problème de choix se représente mieux par une variable d'offre à deux valeurs, 0 et 1, et par un bilan de coûts et d'avantages calculé tour à tour pour ces deux valeurs, que par le modèle précédent des ajustements marginaux continus. Pourtant, l'économie du travail, la théorie économique des incitations et celle de la fiscalité optimale utilisent de façon routinière ce modèle pour analyser le choix du chômeur aussi bien que celui du travailleur déjà employé.

Par ailleurs, le modèle ordinaire est **statique**, ce qui s'explique par la difficulté mathématique déjà considérable du problème de choix ainsi représenté. Mais celui du chômeur a une dimension intertemporelle évidente. En décidant de prendre ou ne pas prendre un emploi qui lui serait proposé, l'individu refait un plan de vie. On devine qu'il mettra en balance les coûts instantanés, considérables, de la prise ou de la reprise d'emploi avec différents avantages escomptés à long terme, comme l'acquisition d'un logement, les droits à la retraite, etc. Les sociologues du travail objectent souvent à leurs collègues économistes du travail que des chômeurs, en effectifs non négligeables, acceptent de prendre des emplois qui ne leur font presque rien gagner par rapport à leur situation antérieure d'allocataires. Ils tendent à y voir un échec des hypothèses explicatives de la théorie économique, fondées sur le calcul rationnel et le motif pécuniaire, alors que le diagnostic impartial est que ces hypothèses ne sont pas appliquées au degré de raffinement convenable.

Les objections qu'on vient de mettre en évidence peuvent s'illustrer sur l'exemple de la PPE. Puisque cette allocation remonte à l'année 2001, on commence à disposer d'un recul suffisant pour l'évaluer. Or toutes les études économétriques concluent que son influence sur l'emploi

aura été insignifiante.²³ Certes, ces études présentent des faiblesses, parce qu'elles doivent simplifier un système social très complexe et qu'elles ne parviennent pas à neutraliser intégralement le rôle des fluctuations conjoncturelles. On pourrait imaginer que la prime ait déplacé la courbe d'offre de travail vers le bas, alors qu'un déplacement de la demande dans la même direction aurait annulé son effet positif sur l'emploi. Mais une enquête directe de l'INSEE en juin 2003 confirme que seule une fraction insignifiante des offreurs potentiels la considère comme une raison de reprendre un emploi ou d'accroître le temps de travail (les deux groupes sont de 3% et 4% respectivement). Il apparaît donc qu'en dépit de ses prétentions, le dispositif ne sert pas à "inciter au retour ou au maintien dans l'emploi" (loi du 31/05/01 portant création d'une prime pour l'emploi). Compte tenu du coût budgétaire exorbitant du dispositif, on s'attendrait que la théorie de la fiscalité optimale le condamne sans appel. Or cette théorie débouche généralement sur des barèmes d'imposition en U, qui sont presque confiscatoires pour les revenus les plus bas, et c'est justement ainsi que l'on peut styliser le barème social et fiscal dans lequel s'inscrit la PPE. La comparaison est tellement paradoxale que certains auteurs l'ont invoquée **contre** la théorie de la fiscalité optimale, du moins dans la version coutumière qui vient d'être critiquée. Ils contestent à juste titre l'hypothèse voulant que le travail soit offert en quantités continues avec une désutilité qui est elle-même continue; ils pourraient aussi contester le statisme des problèmes de maximisation, social et individuels, sur lesquels repose la théorie.²⁴

Non seulement on ne cherchera pas à mobiliser cet outil complexe et discuté, mais on renoncera à une analyse complète de l'offre de travail **en se limitant au raisonnement comptable sur les budgets individuels**, tels qu'ils résultent des barèmes actuels ou de ceux qu'on peut concevoir pour le RSA. La méthode d'analyse est évidemment insatisfaisante du point de vue micro-économique, puisqu'elle n'appréhende les individus qu'au travers de leurs contraintes, en négligeant leurs fonctions-objectifs et leurs calculs d'optimisation. A fortiori, elle ne peut pas tenir compte des effets indirects sur l'emploi et le revenu national qui résultent du bouclage macro-économique des comportements optimisateurs. Mais c'est en fait de cette manière simplificatrice que la majorité des économistes, aujourd'hui, abordent les minima sociaux et en font l'évaluation. Si brutale qu'elle paraisse, la méthode comporte déjà son lot de complications techniques à cause des ramifications innombrables du système de solidarité: elle passe nécessairement par l'identification d'un petit nombre de cas-types pour lesquels on construit des budgets par simulation des données micro-économiques.²⁵

La question principale que vise à éclairer le raisonnement sur les budgets individuels est celle de la **trappe à inactivité**: le système de solidarité engendre-t-il des effets radicalement

²³ Voir Philippe Choné, "Une analyse de la participation des couples à la force de travail", *Revue économique*, 2002, et Elena Stancanelli et Henri Sterdyniak, "Un bilan des études sur la prime pour l'emploi", *Revue de l'OFCE*, n° 88, 2004.

²⁴ Cyrille Hagneré, Nathalie Picard, Alain Trannoy, Karine van der Straeten, "La prime pour l'emploi est-elle optimale?", *Economie publique*, n° 11, 2002/2. Le manuel de Bernard Salanié, *Théorie économique de la fiscalité*, Economica, 2002, p. 110, illustre la courbe en U que la théorie laisse attendre.

²⁵ Voir notamment Cyrille Hagneré et Alain Trannoy, "L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité", *Economie et statistique*, n° 346-347, 2001, Denis Anne et Yann L'Horty, "Transferts sociaux et retour à l'emploi", *Economie et Statistique*, 2002, n° 337-358, et des mêmes auteurs, "Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains de retour à l'emploi", Université d'Evry-Val de Marne, avril 2008. En revanche, Guy Laroque et Bernard Salanié, "Une décomposition du non-emploi en France", *Economie et Statistique*, n° 331, et David Margolis et Christophe Starzec, "Les prestations sociales et l'offre de travail: y a-t-il une trappe à inactivité?", *Economie publique*, n° 17, 2005, ont des modèles explicites de l'offre de travail

désincitatifs à la prise du travail, à sa reprise ou à son allongement? Voici quelques données très parlantes à cet égard qu'on peut extraire du rapport *Au possible, nous sommes tenus* d'avril 2005. Elles portent sur des simulations de ressources que la Direction de la Sécurité Sociale avait effectuées pour différents cas-types, en comparant chaque fois celles de l'inactif et de celui qui reprend un travail:

- si la reprise se fait à 25% du SMIC, elle assure des gains nets mensuels inférieurs à 150 € par mois pendant l'intéressement, qui maintient tout ou partie du minimum social, et presque nuls après cette période;
- si la reprise se fait à 50% du SMIC, les gains nets mensuels sont compris entre 100 et 200 € pendant l'intéressement, puis entre 20 et 50 € au-delà;
- si la reprise se fait à 100% du SMIC, les gains nets mensuels se dispersent de 50 à 500 € suivant les cas-types, et ils sont généralement pérennes.

En bref, la prise ou reprise de travail comporte des gains instantanés très médiocres, alors que le bilan de long terme s'améliore avec la durée de travail accomplie, en partant de valeurs positives insignifiantes pour le temps très partiel. Ces deux indications plaident en faveur de **l'existence d'une trappe localisée autour du non-emploi.**

La conclusion se renforce dès qu'on prend en compte le **jeu des droits connexes**, qui est une des singularités remarquables de notre système de solidarité. Aujourd'hui, les titulaires du RMI touchent une prime de Noël et bénéficient de la Couverture Médicale Universitaire Complémentaire (CMUC); ils ne supportent ni la taxe d'habitation, ni la redevance audiovisuelle; leurs factures de téléphone et d'électricité, ainsi que d'autres dépenses encore, sont allégées. Sans qu'on voie d'explication satisfaisante, les titulaires des autres minima sociaux ne jouissent pas d'avantages aussi étendus, et en particulier l'API est désavantagée par rapport au RMI, alors que le fonctionnement de ces deux allocations est très proche. Au moins la liste précédente, qui résulte de dispositions nationales et parfois légales, est-elle uniforme sur le territoire métropolitain.²⁶ Mais il faut lui ajouter des prestations facultatives que décident les communes, les départements, les régions et, à moindre degré, les CNAF, lesquelles varient suivant les lieux et les temps: cantines subventionnées, gardes d'enfants, aides au logement, aux loisirs et aux vacances, transports gratuits ou à coûts allégés, sans parler de quelques versements en espèces. Souvent irréfléchies, ces libéralités rajoutent une couche de complexité supplémentaire à celle, déjà pesante, du système national de solidarité. Elles instaurent des inégalités dont certaines sont particulièrement difficiles à justifier, d'une part, entre les titulaires d'un minimum social donné suivant leur domiciliation, d'autre part, entre les titulaires de minima sociaux différents qui résident au même lieu. Pour ne prendre qu'un exemple fâcheux, la gratuité complète des transports que l'Ile-de-France accorde aux titulaires du RMI privilégie non seulement les résidents de la région, mais encore ce minimum social particulier, sachant que les autres donnent seulement droit à une réduction tarifaire.

Il n'existe pas à ce jour de décompte des droits connexes et autres avantages liés, et encore moins de ceux qui ont un caractère facultatif. Les deux études disponibles sur le sujet fixent le total à 15-20% du montant du RMI pour un titulaire de cette allocation.²⁷ Si l'on rapproche cette estimation des données du Livre Vert, il apparaît que, pour un tel individu, la reprise d'activité à 25% et 50% du SMIC débouche sur une perte nette au-delà de la période d'intéressement, et que les gains s'effacent même dans certains cas de reprise à 100%. Dans les limites du raisonnement budgétaire, ces précisions corroborent le diagnostic d'**une trappe à inactivité pour les quantités de travail nulles, faibles et moyennes.**

²⁶ L'outre-mer bénéficie d'un système quelque peu différent de prestations liées.

²⁷ Il s'agit des études précédemment citées d'Anne et L'Horty. La seconde (2008) actualise la première (2002) en renouvelant l'échantillon des villes considérées (une dizaine).

L'une des motivations les plus fortes du RSA est justement de mettre fin à la pénible aberration du travail qui ne rapporte rien. Le barème doit non seulement respecter le principe selon lequel toute heure travaillée doit se traduire par un gain net, ce qui revient à rendre le revenu disponible croissant avec le revenu du travail sur tout l'intervalle de versement, mais encore maximiser l'incitation à l'activité, ce qui revient à trouver une pente convenable à la courbe du revenu disponible.

Outre la donnée du minimum social Min, un barème de RSA se définit par des taux de prélèvement implicites, ce qui est une représentation peu naturelle pour l'utilisateur, mais intéressante pour l'économiste parce qu'elle fait ressortir le gain marginal net du travail. Un **barème linéaire** est défini par Min et un taux unique t, ce qui donne à la courbe du revenu disponible une pente 1-t.

$$RD = RT + RSA + T' = \text{Min} + (1 - t) RT.$$

(Voir Fig. 1 à la fin de la note.)

Un t faible serait évidemment incitatif à chaque niveau d'activité, mais comme la pente 1-t serait élevée, le point de sortie R_S - c'est-à-dire le niveau de revenu du travail pour lequel le versement s'annule - le serait lui-même, et le dispositif obérerait les finances publiques. C'est précisément à partir d'un barème de ce genre que la DGTPE arrivait à l'estimation considérable de 6 à 7 Mds nets en 2005. Les auteurs du rapport supposent en effet des t compris entre 0,29 à 0,41, ce qui correspond à des points de sortie élevés de 1,4 SMIC pour un isolé et de 2 SMIC pour un couple, proches de ceux de la PPE aujourd'hui. A l'opposé, le choix de t supérieurs à 0,56, qui conduit à des points de sortie de 0,7 SMIC pour un isolé et 1 SMIC pour un couple, comme dans une autre simulation produite par la DGTPE, limite brutalement la dépense, qui tombe à 500 M nets, mais aussi bien l'effet incitatif recherché. On peut craindre d'instaurer une trappe à inactivité au point de sortie et, à cause de la faible pente de la courbe RD, de ne pas remédier à celle qui affecterait les inactifs.

On pourrait chercher un compromis dans un taux de prélèvement intermédiaire, qui, d'après ce qui vient d'être vu des cas extrêmes, devrait être voisin de $t = 0,40$. En prenant $\text{Min} = \frac{1}{2}$ SMIC, on obtient $R_S = 1,20$ SMIC, la moyenne des deux points de sortie précédents pour $t = 0,416$. Mais il serait encore préférable d'abandonner la forme trop simple du barème linéaire au profit de celle du **barème linéaire par morceaux**, qui permet de doser l'effet incitatif en fonction du temps de travail. C'était justement la proposition du rapport *Au possible nous sommes tenus*, et il serait urgent de la remettre à l'étude. Avec deux taux successifs de prélèvement, t_1 et t_2 , le premier s'appliquant jusqu'à une valeur R_0 , et le second au-delà, l'équation devient:

$$RD = \text{Min} + (1 - t_1) RT + T' \text{ si } RT < R_0, \text{ et}$$

$$RD = \text{Min} + (1 - t_1) R_0 + (1 - t_2) (RT - R_0) + T' \text{ si } RT > R_0.$$

Un barème avec $t_1 > t_2$, donc de forme **convexe**, centre l'effet incitatif sur les plus actifs, tandis qu'un barème avec $t_1 < t_2$, donc de forme **concave**, le centre au contraire sur les moins actifs et les non-employés. (Voir les Fig. 2 et 3 à la fin de la note.)

En droit, la comparaison de ces deux schémas principaux devrait faire intervenir la désutilité du travail et ses variations par rapport au temps de travail effectué. Suivant l'hypothèse micro-économique reçue, le loisir a une utilité marginale décroissante, et le travail a donc une désutilité marginale croissante, ce qui conduirait à privilégier un barème convexe (il faut élever les incitations d'autant plus que l'individu travaille plus). Suivant l'hypothèse plus solide que des coûts fixes élevés accompagnent l'entrée dans l'emploi, t_1 doit être assez faible par rapport à t_2 pour que RD absorbe ces coûts fixes, ce qui impose un **barème concave et**

même fortement concave. Le diagnostic pourrait être précisé en raffinant le modèle optimisateur de l'agent, mais il ressort du raisonnement sur son budget avec une force intuitive suffisante. En outre, sur cette base comptable déjà, un argument distributif égalitariste - au sens rawlsien - avantage le barème concave par rapport au barème convexe, puisque le premier accroîtrait les ressources des plus démunis plus que ne le ferait le second.

Les expériences locales apporteront des informations sur les effets incitatifs, car elles impliquent les trois schémas simultanément. La plupart des départements ont opté pour des barèmes linéaires au nom de la simplicité, mais l'Eure et la Seine-Maritime ont retenu des barèmes concaves, en plaçant R_0 entre un quart et un demi SMIC, alors que les Bouches du Rhône et la Marne choisissaient des barèmes convexes, avec R_0 fixé autour d'un demi SMIC.²⁸ Quand la comparaison porte sur les deux derniers schémas, les membres syndicaux des commissions préparatoires expriment leur préférence pour la convexité, au motif d'une **trappe à temps partiel** que la concavité serait susceptible de provoquer. Le Livre Vert aussi bien que le rapport d'avril 2005 ont fait état de ce point de vue sans l'adopter pour autant. Sans prendre parti entre les barèmes non linéaires, l'avis du COE fait écho à la même inquiétude plus globalement formulée: le RSA comporterait un risque d'"enliser les personnes dans le temps partiel et les bas salaires".²⁹

A coup sûr, un barème concave qui deviendrait horizontal après R_0 créerait un effet de seuil au niveau du temps de travail correspondant à cette valeur, exactement comme le RMI provoque un effet de seuil au niveau du non-emploi. Mais l'objection tombe si RD continue de croître au-delà de R_0 avec une pente suffisante, c'est-à-dire si t_2 n'est pas trop élevé. Le problème devient alors celui du financement, et le compromis naturel consisterait à viser un point de sortie égal à 1 SMIC.³⁰ Une manière plus subtile de défendre la convexité s'appuierait sur l'analyse précédente menée en termes de désutilité croissante du travail, mais on a dit que cette analyse était contestable.

Suivant une autre idée, la trappe à temps partiel résulterait non pas de l'offre, mais de la demande de travail: les entreprises, qui font déjà beaucoup de propositions d'emplois à temps partiel, seraient conduites à les multiplier dès lors que la collectivité fournirait un complément de ressources aux candidats. Le COE relaie cette préoccupation lorsqu'il évoque la crainte que le RSA se transforme en "subvention au temps partiel" ou aux "bas salaires". Si tant est que l'analyse d'équilibre ordinaire s'applique au marché du travail, on conçoit mal que l'instauration du RSA déplace la courbe de demande plutôt que celle d'offre ou qu'elle déplace les deux courbes simultanément. L'allocation vient modifier la contrainte budgétaire de l'offreur, et non pas celle du demandeur, comme le ferait un abaissement de charges sur les bas salaires ou une subvention directe dans un contrat aidé. En réalité, les mises en garde contre la trappe à temps partiel n'expriment pas nécessairement une conviction raisonnée. Elles participent d'un discours attendu, puisque les représentants syndicaux qui la mettent en avant désignent ipso facto les bénéficiaires qu'ils souhaiteraient pour la réforme: les individus déjà employés plutôt que les chômeurs. De même, la crainte que ces représentants expriment

²⁸ Voir *Livre Vert*, p. 18.

²⁹ *Avis du COE*, p. 22.

³⁰ Il peut y avoir des raisons extérieures à ce raisonnement de choisir un point de sortie égal au SMIC. Dans son concept idéal, un salaire minimum devrait avoir exactement la force incitative convenable pour les travailleurs, de sorte qu'il n'y aurait pas lieu, du moins sous l'angle incitatif, de verser le RSA au niveau du SMIC et au-delà. Une considération semblable peut avoir guidé R. Godino dans son projet initial, qui faisait sortir l'ACR au niveau exact du SMIC.

à l'égard des entreprises relève d'un échange d'arguments convenu entre les partenaires sociaux.

2.4 L'objectif de redistribution

On a coutume de distinguer **la pauvreté absolue**, qui est l'incapacité à satisfaire les besoins les plus élémentaires de la vie humaine, et **la pauvreté relative**, qui s'apprécie notamment par rapport à la répartition des ressources dans le groupe social considéré. Cette distinction n'est en fait ni aussi claire, ni aussi fondamentale, qu'il ne semble de prime d'abord. Elle a été critiquée comme superficielle par Amartya Sen, qui affirme en substance qu'aucun des deux concepts ne remplit son rôle, et bien avant lui et avec d'autres arguments, qui sont de type sociologique, par Georg Simmel.³¹ De toute manière, la distinction s'atténue dans le cours de l'analyse pour les deux raisons suivantes. En premier lieu, dès que le seuil de pauvreté absolue trouve une traduction monétaire, il se compare aux variables de la répartition du revenu, et l'on glisse tout naturellement vers un concept relatif. En second lieu, les données de la répartition pertinentes pour analyser la pauvreté ne sont pas, de l'avis général, les données immédiates sur les revenus individuels, mais celles, modifiées, qui tiennent compte de la composition familiale. Les statisticiens distinguent **le niveau de vie** et **le revenu disponible**, celui-là résultant de celui-ci par l'application d'une échelle d'équivalence, et c'est sur le premier qu'ils font porter les comparaisons de pauvreté. De cette façon, le concept relatif se met sous la dépendance du concept absolu, puisque c'est la référence aux besoins élémentaires de l'individu qui justifie de tenir compte des dépendances familiales.

Quelle que soit la notion technique retenue, le RSA vise à **diminuer la pauvreté et non pas les inégalités en général**. Cette distinction-là est fondamentale: l'intention de la réforme est exclusivement d'améliorer les ressources du bas de l'échelle des revenus disponibles et non pas, absolument parlant, de resserrer cette échelle. On peut escompter que le second effet accompagne le premier comme un sous-produit, mais les comparaisons mathématiques d'inégalité peuvent réserver ici des surprises. Il serait peu surprenant que le critère qualitatif usuel, celui de Pigou-Dalton, ne trouve pas à s'appliquer ici. En effet, ce critère qualifie d'égalisateurs les transferts qui vont des plus riches vers ceux qui le sont moins sous l'hypothèse que la position relative de chaque individu reste la même avant et après les transferts. Une telle condition est difficile à satisfaire dans le cas du RSA, sachant qu'il doit répartir autrement les ressources de la PPE; il suffit qu'un seul des 8 ou 9 millions de bénéficiaires de la prime voie sa position relative diminuée pour bloquer l'emploi du critère. Il n'est pas non plus impossible que, suivant les indices quantitatifs, par exemple le coefficient de Gini, l'instauration du RSA laisse identique ou même détériore légèrement la mesure globale des inégalités.

S'il est vrai que le RSA est d'abord destiné aux pauvres et que leur situation, d'après tous les concepts disponibles de pauvreté, s'apprécie par rapport à la composition familiale, il découle immédiatement que **le RSA doit être familialisé**. On vient là de détailler un raisonnement que chacun a dû se faire, puisque que tous les travaux préparatoires à la réforme tiennent cette

³¹ Après s'être d'abord intéressé à la pauvreté sous les deux aspects, Sen pense aujourd'hui que la notion de capacité ("capability") représente mieux les différences de situations des individus sur lesquelles doit agir la redistribution. Voir *Inequality Reexamined*, Harvard University Press, 1992, ch. 7. Sa critique de la distinction courante apparaît déjà dans "Poor, Relatively Speaking", *Oxford Economic Papers*, 35, 1983, p. 153-169. La contribution de Simmel vient d'être remise à l'honneur; voir *Les pauvres*, Presses Universitaires de France, 1998 et l'introduction de Serge Paugam et Franz Schultheis.

conclusion pour acquise. Encore faudra-t-il l'appliquer de manière conséquente lorsqu'on fondera le RMI et l'API, qui obéissent à des modulations familiales différentes, et surtout, lorsqu'on rapprochera ces deux allocations familialisées d'autres qui ne sont pas. L'ASS et la PPE sont individualisées; si, pour une raison ou pour une autre, elles devaient être maintenues, la cohérence avec le RSA demanderait qu'on les familialise en respectant les indications de son barème.

Comment faire varier le paramètre Min en fonction de la composition familiale? L'échelle qui décrit ces variations aura la même forme que les échelles d'équivalence des statisticiens: elle donnera 1 au premier adulte, x au second, y au premier enfant... Mais les échelles d'équivalence prétendent refléter uniquement la réalité des besoins, alors que l'échelle du RSA devra tenir compte également des incitations à l'activité, en ce qui concerne les personnes du ménage susceptibles de travailler. En substance, on proposera de compter chaque enfant exactement comme le demanderait une échelle d'équivalence bien faite, et chaque adulte – au-delà de 18 ans – un peu moins que ce que demanderait une échelle semblable.

Comme il apparaît que le paramètre Min du RSA sera fixé à des niveaux proches du RMI actuel, il importe de voir si le barème de cette allocation satisfait déjà cette analyse. Au 01/01/08, sans compter le forfait-logement, le RMI s'élevait à 448 € pour un isolé, 672 € pour une personne seule avec un enfant ou pour un couple sans enfant, 806 € pour une personne seule avec deux enfants ou pour un couple avec un enfant, 940 € pour un couple avec deux enfants; après ces deux derniers montants, chaque nouvelle personne à charge apportait 180 €. En normalisant à la valeur 1 pour le premier adulte, on obtient 0,5 pour le second adulte et le premier enfant d'un ménage monoparental; 0,3 pour le deuxième enfant d'un ménage monoparental et le premier ou deuxième enfant d'un ménage biparental; 0,4 pour les enfants supplémentaires. L'échelle a l'avantage d'une simplicité relative, mais il n'est pas sûr qu'elle applique la réduction incitative convenable sur les besoins du second adulte, et il est douteux qu'elle traite rigoureusement les besoins des enfants. Il faudrait tenir compte de leur âge, comme le font souvent les échelles d'équivalence, et peut-être limiter les variations d'après leur rang, surtout si elles ne sont pas monotones, comme c'est le cas ici. En revanche, que le premier enfant d'un parent isolé reçoive plus que celui d'un couple se défend au regard des besoins de garde pour les plus jeunes; cette justification ramène d'ailleurs à la condition d'âge. Avec sa limite des trois ans et ses coefficients encore plus élevés, l'API semble mieux calibrée que le RMI pour le ménage monoparental.³² On ne poursuivra pas l'examen, mais il a sans doute fait comprendre que **la modulation familiale du RMI n'est pas nécessairement celle qu'il convient d'appliquer**. La création du RSA devrait être l'occasion de réexaminer les échelles des dispositifs familialisés. Lorsque il fusionne deux allocations de ce genre, comme l'API et le RMI, il faut s'inspirer de la mieux conçue et, d'ailleurs, ne se sentir liée par aucune.

Des données statistiques sur le **revenu disponible** et sur le **niveau de vie** en France aideront maintenant à cerner mieux la cible redistributive du RSA. On rappelle que les individus composant un ménage se voient attribuer un niveau de vie en divisant le revenu disponible total du ménage par la somme des coefficients qui figurent dans l'échelle d'équivalence qu'on choisit. D'après celle de l'INSEE, le premier adulte compte pour 1, les autres membres âgés de

³² L'API s'élève à 756 € s'il y a un enfant à charge, ce qui correspond à un coefficient de 0,7 au lieu de 0,5 suivant le RMI. L'enfant supplémentaire apporte 187 €, ce qui donne un coefficient de 0,4 à comparer à 0,3. Le rapport de V. Létard proposait d'aligner la modulation familiale du RMI sur celle de l'API.

plus de 14 ans pour 0,5, et les enfants de moins de 14 ans pour 0,3.³³

Revenu disponible selon le type de ménage (en €/mois)

- (1) Personnes seules
- (2) Couples sans enfants
- (3) Familles avec deux enfants de moins de 14 ans

Revenus des ménages après impôts, prestations sociales comprises. Les revenus du patrimoine sont pris en compte seulement à 20% environ. Source: INSEE, Enquête sur les revenus fiscaux (données de 2004).

	(1)	(2)	(3)
10 % ont moins de	653	1 305	1 816
20 % ont moins de	849	1 554	2 180
30 % ont moins de	978	1 783	2 503
40 % ont moins de	1 084	1 994	2 784
50 % ont moins de	1 182	2 235	3 040
60 % ont moins de	1 303	2 485	3 392
70 % ont moins de	1 483	2 785	3 787
80 % ont moins de	1 717	3 238	4 308
90% ont moins de	2 148	4 030	5 392
95 % ont moins de	2 364	4 469	6 081

Niveau de vie moyen pour un élément du ménage (en €/mois)

Les revenus mensuels initiaux comprennent les revenus estimés du patrimoine. Source : INSEE – Cnis (données de 2003).

10 % ont moins de...	753
20 % ont moins de...	928
30 % ont moins de...	1 070
40 % ont moins de...	1 202
50 % ont moins de...	1 345
60 % ont moins de...	1 508
70 % ont moins de...	1 702
80 % ont moins de...	1 987
90 % ont moins de	2 518
95 % ont moins de	3 179

Ces tableaux donnent l'occasion de rappeler que le SMIC est situé beaucoup plus haut dans les déciles - vers le troisième du revenu disponible ou du niveau de vie - qu'on ne l'attendrait d'un salaire minimum. Les comparaisons internationales révèlent qu'il s'agit là d'une singularité française. Elle s'est accentuée au fil des ans sous l'effet, non pas des relations de travail, mais de l'interventionnisme de l'Etat, tant par les hausses discrétionnaires qu'il ajoute à l'indexation légale que par une conséquence induite, qu'il a mal anticipée, des lois sur la réduction du temps de travail. Ces observations connues amènent à **relativiser la valeur de référence normative que l'on pourrait vouloir attribuer au salaire minimum dans les**

³³ L'échelle d'Oxford, qui intervient dans certaines comparaisons internationales, donne 1 au premier adulte, 0,7 au second et 0,3 aux enfants.

réformes actuelles.³⁴

Un point de sortie du RSA calqué sur celui de la PPE, à 1,4 SMIC pour un isolé et 2 SMIC pour un couple, diffuserait la nouvelle allocation sur les quatre premiers déciles du revenu disponible, ce qui est strictement incompatible avec le parti pris de cibler la pauvreté dans la réforme. Cette variante est de toute façon condamnée par son coût budgétaire, ainsi que les calculs de la DGTPE l'ont montré. Un point de sortie à 0,7 et 1 SMIC respectivement, comme dans l'autre variante étudiée par la DGTPE, couvrirait seulement les deux premiers déciles, où l'on peut situer l'essentiel de la population visée, et l'on a vu l'intérêt qu'il présente pour les finances publiques. Si l'on étend le dispositif au-delà de 0,7 et 1 SMIC, ce ne peut plus être, logiquement, au nom d'un simple objectif de lutte contre la pauvreté, mais soit en raison d'une idée redistributive supplémentaire, soit à cause des considérations incitatives déjà exposées. Dans cet esprit d'élargissement de l'objectif, on proposera de nouveau la solution intermédiaire qui fait sortir le RSA à **1 SMIC pour un isolé**. En resserrant l'échelle d'équivalence pour le deuxième adulte, ainsi qu'on l'a proposé, on obtient **1,5 SMIC pour un couple**. Un tel dispositif couvre encore largement et il est soutenable sur le plan budgétaire.

Il est instructif de comparer la diffusion du RSA, dans ses différentes variantes, avec celle de la PPE, pour laquelle des études sont désormais disponibles. On a repris celle que la Cour des Comptes a réalisée sur un panel de données fiscales de l'année 2001.³⁵

Répartition des foyers fiscaux bénéficiaires et des montants de PPE perçus par décile de revenus

(1) Déciles

(2) Foyers fiscaux bénéficiaires (en %)

(3) Foyers fiscaux bénéficiaires (en % cumulé)

(4) Fraction perçue (en %)

(5) Fraction perçue en (% cumulé)

Revenus fiscalement déclarés divisés par le nombre d'UC. Source: MINEFI et calculs de la Cour des Comptes. Les colonnes (4) et (5) sont des estimations.

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	3,3 %	3,3 %	3,2 %	3,2 %
2	15,6 %	18,9 %	16,6 %	19,8 %
3	17,7 %	36,6 %	19,5 %	39,3 %
4	17,1 %	53,7 %	20,0 %	59,3 %
5	17,5 %	71,2 %	20,0 %	79,3 %
6	16,8 %	88 %	11,5 %	90,8 %
7	6,0 %	94,0 %	5,3 %	96,1 %
8	4,4 %	98,4 %	3,1 %	99,2 %
9	1,2 %	99,6 %	0,7 %	99,9 %
10	0,3 %	100 %	0,1 %	100 %

Comme le souligne la Cour des Comptes, l'effet redistributif de la PPE remonte haut dans l'échelle des revenus: 30% des bénéficiaires appartiennent à la moitié la plus riche et il leur revient 20% des montants versés. Le premier décile regroupe 3,3% des bénéficiaires et touche

³⁴ Le rapport de Pierre Cahuc, Gilbert Cette et André Zylberberg, *Smic, revenu minimum et coût du travail*, qui paraît dans le même ouvrage, développe vigoureusement ces observations critiques.

³⁵ L'étude, qu'on emprunte au rapport déjà cité, porte sur 500 000 déclarations de revenu 2001.

3,2% des montants, sensiblement autant que le huitième décile. De nature fiscale, ces données ne se comparent pas directement aux tables de revenu disponible et de niveau de vie, mais elles sont déjà très parlantes. Il conviendrait de les réactualiser pour tenir compte des revalorisations appliquées en 2003, 2006 et 2007 à la suite de dispositions fiscales prises en 2002 et 2005. Ces revalorisations ont avantagé les travailleurs à temps partiel, dont la prime a pratiquement doublé par rapport à l'origine, mais comme le gouvernement conservait par ailleurs l'attribution individuelle, leur effet redistributif au profit des bas revenus a été jugé faible. Aujourd'hui même, la prime continue à se disperser entre les deuxième et sixième déciles.³⁶

Il paraît extraordinaire qu'une allocation à vocation redistributive laisse ainsi de côté les plus nécessiteux. On attendrait du RSA qu'il revienne sur cette aberration en concentrant les ressources de la PPE sur la population délaissée. De fait, avec les points de sortie qu'on a proposés, les bénéficiaires du cinquième décile et au-delà disparaissent, et si le barème est concave, l'accent est mis comme il convient sur les deux premiers déciles.

Plus que d'autres, R. Godino a des raisons de s'insurger contre la PPE, tant elle paraît antagonique de l'esprit du RSA et de son propre schéma d'ACR. Il fait sentir l'iniquité de son barème en prenant cet exemple percutant:³⁷

Le caractère quasi-scandaleux de la mesure de prime pour l'emploi tient à la chose suivante. Imaginons que dans un immeuble HLM de la banlieue de Marseille, vous ayez, sur le même palier deux ménages très différents. D'un côté, vous avez une famille constituée d'un couple d'adultes et d'un fils de 18 ans dont tous les membres travaillent à temps plein (disons le père à EDF, la mère à la sécurité sociale et le fils à la Préfecture) au SMIC. Cette famille a un niveau de revenu correct, n'a pas de risque de chômage important et touche la prime pour l'emploi. De fait, ils toucheront 3 primes pour l'emploi, ce qui correspond à peu près à 6 mois de salaire pour l'ensemble du ménage. Imaginez que, sur le même palier habite une femme abandonnée par son mari, comme cela arrive assez souvent, et deux jeunes enfants. Imaginez également que cette femme ne reçoive aucune pension alimentaire et doive se débrouiller avec deux enfants en bas âge: il lui est impossible de travailler à plein temps. Elle est donc classée dans la catégorie d'individus qui travaillent volontairement à mi-temps ... Cette femme travaille donc à mi-temps. Elle n'a pas pu, pour cette raison, trouver un emploi dans une administration. Elle travaille dans une épicerie du coin avec des horaires aléatoires, touche 3000 F par mois et n'a droit à rien. Voilà la prime pour l'emploi!

On terminera l'analyse du point de vue redistributif par une comparaison des deux critères statistiques de la pauvreté: 50% du niveau de vie selon l'INSEE, 60% selon les institutions européennes et d'autres organismes internationaux. Les valeurs pour 2003 sont respectivement de 673 € et 740 €, ce qui localise la pauvreté **dans le premier décile de la distribution du niveau de vie**. Elles sont un peu plus élevées que celles qu'on lit d'ordinaire parce que la table inclut une estimation des revenus du capital (d'importance évidemment limitée pour les premiers déciles).³⁸ Si l'on rapporte maintenant ces deux valeurs à la table du revenu

³⁶ François Legendre, Jean-Paul Lorgnet, Ronan Mahieu, et Florence Thibault ("La prime pour l'emploi constitue-t-elle un élément de soutien aux bas revenus?", *Revue de l'OFCE*, 88, janvier 2004) ont étudié la première des revalorisations, décidée par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en 2002. Guillaume Allègre et Hélène Périvier (*Lettre de l'OFCE*, n° 267, octobre 2005) discutent de la seconde vague, qui résulte d'une décision prise en 2005 par le gouvernement de Dominique de Villepin.

³⁷ Entretien déjà cité avec Nicolas Gravel, p. 12.

³⁸ Le Livre Vert (p. 3) fait correspondre 818 € au seuil de "60 % du revenu médian". On peut supposer que l'expression vise en fait le niveau de vie et que le montant cité correspond au calcul de l'INSEE pour une année postérieure à 2003.

disponibles des isolés, en faisant abstraction de la légère différence de calcul et d'année, on voit qu'elles excèdent le premier décile, la seconde mordant beaucoup plus largement que la première sur le deuxième décile.

En fait, la substitution de 60% à 50% du niveau de vie **double pratiquement les effectifs**: on passe d'environ 6% de la population à environ 12%, suivant les données de 2003-2004-2005. Stable sur une plus longue période encore, la proportion de 1 à 2 accompagne la décre du nombre absolu de pauvres suivant l'un et l'autre seuil.³⁹

Taux de pauvreté (en %)

(A) Seuil à 50%

(B) Seuil à 60%

Source : INSEE, enquête revenus fiscaux

	(A)	(B)
1970	12,0	17,9
1975	10,2	16,6
1979	8,3	14,2
1984	7,7	13,5
1990	6,6	13,8
1996	7,2	13,5
1997	6,9	13,4
1998	6,7	12,8
1999	6,4	12,3
2000	6,5	12,7
2001	6,1	12,4
2002	5,9	12,0
2003	6,3	12,0
2004	6,2	11,7
2005	6,3	12,1

Encore trop peu diffusés, ces chiffres sont préoccupants. Il serait dangereux que le succès ou l'échec de la lutte contre la pauvreté, pendant le quinquennat, soit jugé à l'aune d'un seuil statistique aussi exigeant que celui des 60%. Comme le seuil de 50% présente d'autres inconvénients, il vaudrait mieux abandonner complètement les objectifs fixés en pourcentages de la médiane, qui n'ont de toute façon guère de justification théorique. On conseille de **se fixer désormais sur les déciles du niveau de vie**. La notion est plus facile à saisir (celle de médiane est obscure pour le public) et on vient de voir qu'elle était plus consensuelle (puisqu'en l'occurrence, elle ne distingue pas les deux seuils).

3. CONCLUSIONS ET PRECONISATIONS

3.1 Un RSA qui n'engloberait pas le plus possible du système de solidarité non spécifique trahirait son objectif de rationalisation.

Au sens étroit, le système de solidarité se compose des neuf minima sociaux, des avantages qui leur sont appariés, enfin des transferts qui ont une destination exclusive ou principale de

³⁹ En 2005, les effectifs absolus étaient de 3,7 et 7,1 millions d'individus suivant le seuil retenu, ce qui représentait 1,7 et 3 millions de ménages respectivement.

secours; au sens large, il inclut les transferts à vocation redistributive qui ne participent pas de l'assurance sociale, comme la PPE, et même la composante redistributive de l'assurance sociale, bien que cette composante n'ait pas d'existence matériellement séparée. C'est à l'intérieur du premier cercle que le RSA peut exercer le plus naturellement sa vocation rationalisatrice.

Si l'on met à part les minima sociaux que justifient l'âge, le handicap et l'invalidité, il reste l'allocation veuvage, en voie d'extinction, l'allocation temporaire d'attente (ATA), qui a remplacé l'allocation d'insertion en 2006 pour les mêmes effectifs limités, et surtout le RMI, l'API et l'ASS. La fusion des deux premiers au sein du RSA étant acquise, il reste à trancher le sort du troisième, ce que les travaux préparatoires n'ont pas fait. **Intégrer l'ASS est souhaitable** parce qu'on réaliserait ainsi une séparation de l'assurance-chômage et de la solidarité nationale qui est claire dans le principe et qui s'inscrit en tendance dans l'histoire française des trente dernières années. Le partage des rôles semble approuvé par les partenaires sociaux eux-mêmes, même si dans le cas d'espèce, ils manifestent une hésitation (elle se lit par exemple dans l'avis du COE). Le fait qu'il existe un mécanisme d'intéressement pour l'ASS encourage d'autant plus fortement l'intégration au RSA que ce mécanisme est d'une opacité déplorable et, du coup, mal utilisé, comme on l'a vu plus haut. Les deux obstacles tiennent aux montants de l'ASS, qui peuvent excéder ceux du RSA, et surtout à leur distribution par les ASSEDIC, qui perdure malgré le financement public de l'allocation. Maintenir les ASSEDIC - ou instituer le nouveau service unifié de l'emploi - dans le rôle distributif priverait le RSA du guichet unique dont on s'accorde à penser qu'il est préférable. Transférer ce rôle aux CAF reviendrait, selon un argument des partenaires sociaux dont il faudrait évaluer la force, à éloigner les titulaires de l'organisme qui est à même de les réinsérer professionnellement et de leur éviter des délais de carence. Au bas mot, il conviendrait de rapprocher les dispositifs **en remplaçant l'intéressement de l'ASS par la partie variable du RSA**, qui remplacera les intéressements du RMI et de l'API. Pour limiter les contestations financières, la réforme ne s'appliquerait qu'aux nouveaux entrants.

Parmi toutes les aides liées aux minima sociaux, la plus importante et la plus défendable est certainement la **CMUC**. On préconisera de mettre à l'étude sa monétarisation en même temps qu'on prépare son association au RSA. La voie est en fait ouverte pour cette réforme, puisque la loi du 27/07/99, qui porte création de la CMUC, prévoit la désignation d'un organisme gestionnaire sans imposer de restriction sur sa nature juridique. En sus de ce qui est normalement prévu pour le RSA, le bénéficiaire toucherait un forfait d'un montant suffisant pour qu'il achète un contrat d'assurance-maladie à large couverture auprès d'une mutuelle ou d'une compagnie privée. Le raisonnement économique encourage une telle mutation, ce qui n'empêchera pas qu'elle provoque des réticences. Elle ne peut intervenir de façon réaliste que si les organismes responsables du RSA consentent à piloter les titulaires dans leurs démarches. L'autre condition de bon sens – que le système d'assurance manifeste son intérêt pour le projet – semble déjà remplie.

Compte tenu de leur importance et de leur caractère discutable, **les autres aides liées aux minima** présentent un enjeu de réforme encore plus significatif que la CMUC. Le raisonnement économique, là encore, pousse à la monétarisation de certaines d'entre elles. On respectera volontiers l'inspiration paternaliste qui conduit les pouvoirs publics à subventionner des cantines, des installations sportives ou culturelles, et certains déplacements à buts définis. Il est en revanche douteux que les titulaires du RSA doivent bénéficier gratuitement ou à coût réduit de la télévision, du téléphone et de l'électricité ou de déplacements quelconques dans leur région. Ces libéralités autoritaires poussent à la mauvaise

utilisation des ressources et devraient céder la place à des forfaits. Une fois expliqués chiffres à l'appui, la réforme des aides nationales devrait être plus facile à mener que celle des aides locales. A défaut d'accepter toute de suite une évolution qui heurtera leurs habitudes, **les élus devraient se plier, d'une part, à l'obligation de tenir et de publier la comptabilité des avantages qu'ils distribuent, d'autre part, à un effort de limitation volontaire.** Il est facile d'inscrire l'obligation dans la loi qui portera création du RSA, il est concevable d'encourager l'effort par un aménagement des transferts financiers entre l'Etat et les collectivités locales. **Une solution brutale, quoique très rationnelle, consisterait à faire interdire par la loi que les régions et les communes distribuent des aides liées au statut ou au revenu et présentant un caractère durable;** cette possibilité serait réservée à l'Etat et aux conseils généraux, qui sont destinés à superviser le versement de la nouvelle allocation.

Prolongeant cette analyse, on souligne que le partage des responsabilités financières entre l'Etat et les collectivités doit viser non seulement à l'efficacité pratique et à l'acceptabilité politique, mais à l'uniformité des interventions. Parmi les propositions discutées, la plus intéressante à cet égard ferait porter la responsabilité financière sur les conseils généraux pour ce qui est des bénéficiaires non-employés (donc du versement du montant Min) et sur l'Etat pour ce qui est des bénéficiaires employés (donc du versement de la partie variable, dite chapeau du RSA). **Avec une définition nationale du paramètre Min, le dispositif deviendrait uniforme, sauf aides locales résiduelles.** Il peut aussi passer pour efficace parce que les conseils généraux seraient incités à favoriser le travail de leurs ayants droit.

La note a développé l'objectif de rationalisation en reprenant des arguments qui ont servi à la défense de l'impôt négatif et de l'allocation universelle, mais elle a pris ses distances par rapport à cette double tradition, non seulement parce qu'elle a posé des limites pratiques à l'unification du système, mais aussi pour deux raisons plus fondamentales. Au-delà de leurs motivations diverses, les partisans de l'allocation universelle s'accordent à la définir comme rigoureusement individuelle. Or la lutte contre la pauvreté, si elle est donnée en objectif premier du RSA, lui impose une détermination familiale, à la fois dans ses conditions de ressources et dans ses montants, comme l'était déjà le RMI, quoique peut-être - on l'a vu - d'après une autre échelle d'équivalence. Les conceptions de l'impôt négatif sont aussi éclectiques, mais leur dispositif est par nature de type fiscal, et la note ne recommande certainement pas de confier aux services fiscaux l'établissement et le versement du RSA. Outre les embarras que cet accroissement de responsabilité ne manquerait pas de faire naître, comme il est arrivé dans le cas de la PPE, outre les délais de carence qui seraient inéluctables tant que la retenue à la source n'est pas instaurée, comme le précédent de la PPE l'illustre encore, **le choix de la familialisation oriente vers les CAF comme organismes responsables de la nouvelle allocation.** Elles possèdent les données nécessaires pour l'établissement des montants, elles ont les moyens techniques de faire parvenir sans délais excessifs les montants aux titulaires, elles disposent enfin du corps d'inspecteurs qui convient à la vérification de l'aspect familial des données. Ces considérations paraissent aussi avantager les CAF relativement au nouveau service public de l'emploi, malgré l'objection souvent faite qu'on éloignerait les titulaires de l'administration qui peut les aider le mieux à se réinsérer. Il faut admettre que le volet d'insertion du RSA demeure nébuleux par rapport à la garantie concrète d'une distribution rapide et contrôlée. L'expérience du RMI a fait comprendre ce qui – regrettablement – fonctionnait le mieux dans un dispositif mixte, de l'assistance elle-même ou de sa contrepartie escomptée.

3.2 La PPE ne respecte ni la condition de simplicité rationnelle qui s'impose à tout dispositif de redistribution, ni le but incitatif qu'elle affiche officiellement, ni l'objectif de

lutte contre la pauvreté qui a la priorité éthique sur toute autre forme de redistribution. Elle devrait disparaître, idéalement grâce au RSA qui en récupérerait ainsi l'enveloppe budgétaire.

La PPE appartient au second cercle du système de solidarité. La recommandation qu'elle appelle ne peut donc être de la même nature exactement que les recommandations précédentes sur les minima sociaux et les droits connexes. Elle découle, en fait, des défauts propres à ce dispositif, dont le RSA donne l'occasion de se défaire, tout en améliorant au passage la sécurité de son financement. Le constat d'échec a été instruit avec des arguments désormais bien connus des experts, pour ce qui est d'abord de la simplicité rationnelle (au 2.1), puis du but incitatif (2.2), enfin du but redistributif (2.3). L'explication parfois entendue, suivant laquelle cette dualité des buts aurait desservi la PPE, n'est pas encore la bonne, car l'intuition suggère, et le raisonnement confirme, qu'il est possible de les réconcilier à condition de choisir la bonne population-cible, ce que doit maintenant faire le RSA.

L'erreur a été de redistribuer à l'aveugle, sans procéder à la moindre étude préalable. On sait que la PPE fut installée à la hâte en 2001 après que le Conseil Constitutionnel eut refusé une diminution des prélèvements que le gouvernement de l'époque avait prévue au nom du retour supposé du pays à bonne fortune. Il est cruel, mais instructif, de relire l'exposé des motifs malingre qui tint lieu d'argumentaire devant l'Assemblée Nationale.⁴⁰ Les réformes de 2002 et 2005, qui visaient à corriger les défauts de la prime une fois qu'ils étaient compris, ne semblent pas être mieux préparées, et elles n'ont que très partiellement atteint leur but. La classe politique ne semble pas avoir encore pris la mesure de la tension qu'un dispositif individualisé d'une aussi grande ampleur budgétaire suscite dans un système qui reste organisé autour du principe familial.

Si, malgré ce qu'on a cru lire dans les engagements de 2007, l'intégration de la PPE au RSA devait être abandonnée, il conviendrait d'organiser autrement son recentrage sur les premiers déciles. **Ce serait un objectif minimal que d'annuler dès que possible la prime dont bénéficient les 50% plus aisés.** Avec cette simple mesure, facile à expliquer et à défendre publiquement, le budget récupérerait déjà presque 1 Md pour le financement du RSA. Une manière élégante de procéder consisterait à jouer sur la familialisation de la prime, qui doit de toute façon intervenir pour préserver la cohérence avec le barème de la nouvelle allocation. Il conviendrait aussi de faire disparaître le caractère fiscal de la PPE, qui contribue à occulter son appartenance au système de solidarité, et donc le sens éthique d'une redistribution vers les plus démunis. L'appartenance fiscale de la PPE présente aussi des inconvénients pratiques bien repérés.⁴¹ L'auteur ne se dissimule pas les réticences que rencontreront des recommandations aussi nettes. Il les avance toutefois sans réserve excessive parce que l'état présent des finances publiques interdit de toute façon le maintien d'une PPE inchangée, et que l'opacité même de la prime, ainsi que la faiblesse de ses montants pour les bénéficiaires les plus aisés, limitent de quelque façon l'inconvénient politique de sa révision.

3.3 Le barème souhaitable serait concave, de manière à privilégier le non-emploi et les petites quantités de travail, et son point de sortie serait de 1 SMIC pour un isolé et 1,5 SMIC pour un couple.

⁴⁰ Rapport fait au nom de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi portant création de la prime pour l'emploi, enregistré le 01/02/01, document n° 2916.

⁴¹ Les délais de carence persistent malgré le système d'avance mis au point en 2006. Les fraudes d'autant plus nombreuses que l'administration fiscale est peu intéressée par un dispositif qui ne relève pas de ses compétences.

La proposition d'un barème concave repose sur une double motivation incitative (3.2) et redistributive (3.3), et elle est tenable budgétairement compte tenu des points de sortie proposés. On l'a illustrée par un barème linéaire par morceaux de la forme la plus simple, c'est-à-dire avec un seul point critique R_0 , mais on peut facilement la raffiner en rajoutant d'autres points critiques et se rapprocher ainsi d'une **pente concave continue**, ce qui limiterait les effets de seuil subsistant autour de ces points. La coexistence du RSA et de la PPE - celle-ci demeurant inchangée sur son intervalle de définition - aboutirait à un barème très éloigné de celui qu'on recommande, même s'il présente une partie concave: l'effet incitatif culminerait à l'approche du temps plein, alors qu'on veut le maximiser autour du non-emploi.

Quel que soit le barème retenu, **il ne convient pas qu'il soit défini légalement par rapport au SMIC**. En posant des normes monétaires directes, le gouvernement préservera le système de solidarité d'une liaison perverse, et il évitera de participer à la consécration normative du SMIC, dont la valeur actuelle exprime des rapports de force et le volontarisme de l'Etat bien plus qu'une rémunération a minima du travail non qualifié. Si, comme il est à craindre, le barème de la réforme résulte d'un compromis avec les dispositifs existants, **il ne convient pas que sa réactualisation figure dans la loi**. Le gouvernement préserverait ainsi des marges pour le recalibrer et, si besoin était, pour intégrer au mieux les droits connexes, l'ASS et le reliquat de la PPE.

Faute de temps et de moyens de calcul, l'auteur n'a pas pu approfondir un problème capital qui demeure – celui d'une éventuelle **limitation dans le temps des versements**. Les arguments immédiatement disponibles tirent dans des sens opposés. Un dispositif temporaire respecterait mieux la vocation incitative de la réforme et lui éviterait de se gaspiller dans des effets d'aubaine. Les objections dirigées contre la PPE sous cet angle peuvent ressurgir contre un RSA permanent, même s'il est orienté vers des bénéficiaires mieux sélectionnés. Mais un dispositif permanent répond mieux à la vocation redistributive possible du RSA, qui est notamment de compléter la rémunération du travail à temps partiel quand celui-ci n'est pas assez rémunérateur et qu'il n'est pas voulu par l'intéressé. Seule une analyse plus fine du marché du travail permettrait de déceler ce qui l'emporte, de l'effet d'aubaine des uns et du vrai besoin des autres.

Quoique le Livre Vert de 2008 n'ait pas tranché la question, les travaux préparatoires inclinent par défaut vers un RSA permanent. Les estimations budgétaires disponibles poussent paradoxalement dans cette direction, parce que leurs montants élevés semblent refléter des maxima absolus. Or il s'agit là d'une erreur d'optique créée par la méthode comptable. Certes, les chiffres qui ont circulé n'intègrent pas les conséquences favorables de l'accroissement des revenus du travail, suivant l'effet incitatif que le RSA cherche justement à provoquer. Mais il reste que **ces estimations procèdent d'une simple coupe instantanée, obtenue en prenant un nombre fixe de bénéficiaires attendus, alors que ce nombre devrait croître dans le temps**. Les statistiques accumulées sur les vingt dernières années montrent qu'on ne sort pas couramment d'une allocation par le haut, c'est-à-dire en dépassant le plafond de ressources par la rémunération de son travail; on en sort plus souvent par un changement de statut, dû notamment à l'âge et à la composition familiale, ou regrettablement par le bas, lorsqu'il existe un plancher comme celui de la PPE. Même si le barème du RSA est intelligemment profilé, il ne serait pas surprenant que le nombre des bénéficiaires ait tendance à croître: l'effet incitatif pourrait jouer surtout à l'intérieur de la plage de barème, de sorte que le nombre des titulaires sortants ne compenserait pas celui des nouveaux éligibles. On recommandera donc de vérifier

les estimations budgétaires pour qu'elles approchent mieux l'état de régime permanent du système.

Si la solution d'une allocation temporaire l'emportait finalement (et la crise des finances publiques peut y contraindre), il serait essentiel d'aménager **la variation temporelle des montants** de manière à réaliser deux objectifs: (i) tenir compte des coûts fixes importants à l'entrée dans le travail, et (ii) réduire les effets de seuil que provoquent les dispositifs discontinus. En ce qui concerne (i), il serait concevable de maintenir pratiquement le cumul actuel du RMI et de l'API sur les trois premiers mois d'activité, en acceptant un taux de prélèvement implicite très faible; dans la réalité, le taux serait négatif si l'on maintient la prime exceptionnelle de retour à l'emploi⁴². **C'est au-delà des trois mois que commencerait à s'appliquer le barème du RSA proprement dit.** Pour tenir compte de (ii), il conviendrait d'ajouter la dimension du temps aux deux dimensions existantes, celles du revenu du travail et du revenu disponible. Pour simplifier, les taux implicites de prélèvement (ou le taux unique, si l'on retient le barème simplement linéaire) pourraient être fixes par paliers de trois mois. L'extinction du RSA au bout de douze mois seulement, comme il en va pour le cumul du RMI, semble hors de question, compte tenu de l'intention redistributive, et non pas seulement incitative, de la nouvelle allocation. **Avec ses trois années de cumul possible, l'API offre un meilleur modèle.** En retenant cette durée déjà considérable, le gouvernement réaliserait un compromis honorable entre la permanence et la caractère temporaire; et secondairement, il trouverait un argument pour faire accepter une baisse des montants de l'ASS, puisqu'il offrirait en contrepartie un allongement significatif du cumul autorisé.

3.4 Adopter la norme européenne pour le seuil de pauvreté risquerait d'être contre-productif pour la réforme.

L'étendue statistique de la pauvreté, si l'on adopte la norme de 60% du niveau de vie médian, devient telle que l'objectif de réduction d'un tiers à l'horizon du quinquennat risque d'être hors de portée sous la contrainte budgétaire actuelle. L'instauration du RSA est la composante principale, quoique non exclusive, de la lutte contre la pauvreté. Que cette réforme majeure soit comparée à un objectif irréaliste n'en facilitera ni la réalisation, ni l'appréciation sereine. La méthode consistant à retenir les montants de l'année de la réforme, en les indexant sur le taux d'inflation pour juger ultérieurement des résultats, est ingénieuse, mais passablement arbitraire, comme l'est déjà le choix d'un seuil fixé en pourcentage de la médiane. On propose d'adopter une norme statistique plus souple et plus facilement intelligible, qui est le montant de niveau de vie que la réforme transfère vers le premier décile de la distribution de cet indicateur.

⁴² Aujourd'hui de 1000 €, la prime de retour à l'emploi est versée en une fois au 4^e mois d'activité; il serait préférable de lui substituer un versement régulier sur les trois premiers mois.

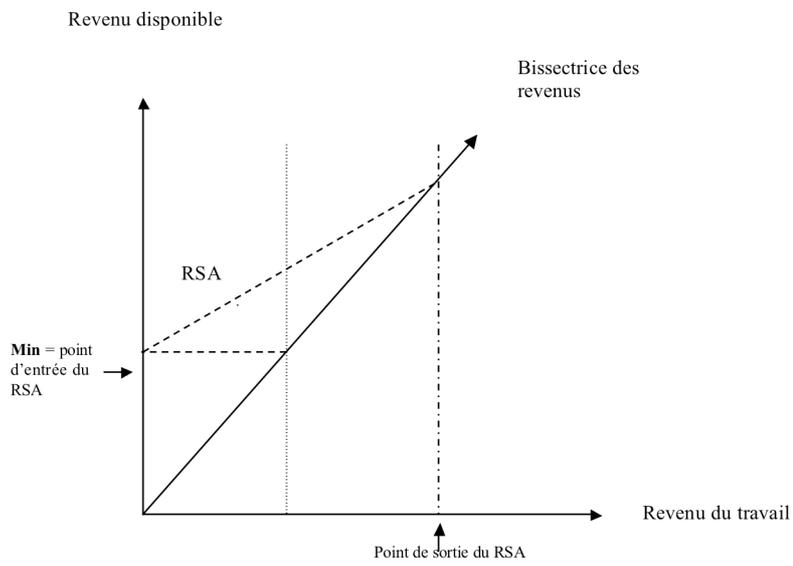


Fig. 1 (barème linéaire)

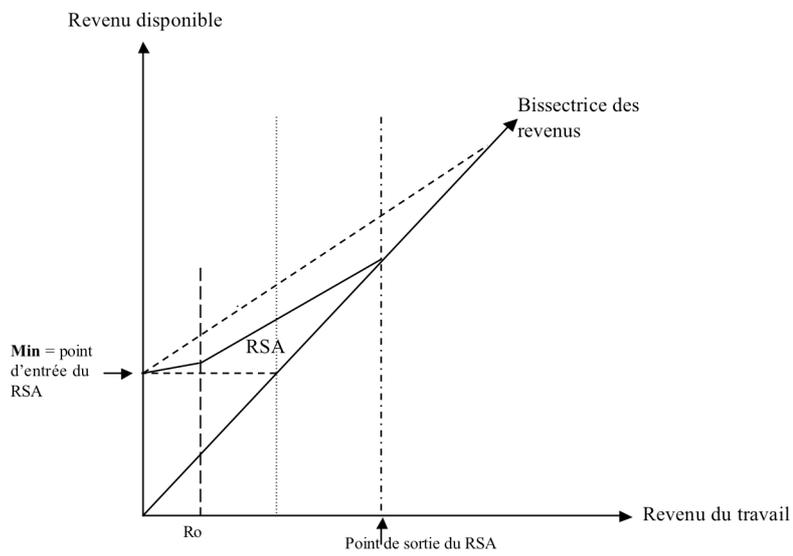


Fig. 2 (barème convexe)

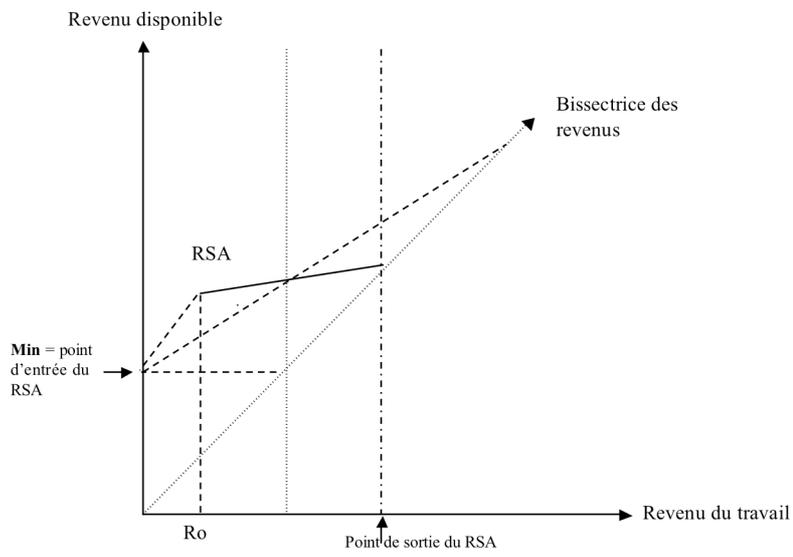


Fig. 3 (barème concave)