

Les échecs du RSA

par [Guillaume Allègre](#)

Le Comité national d'évaluation du Revenu de solidarité active (RSA) a publié le 15 décembre son [rapport final](#). Il s'appuie sur des données administratives recueillies avant et après la mise en place du RSA et non plus sur des données [expérimentales](#). Le rapport souligne deux échecs de la réforme : les effets sur l'emploi ne sont pas discernables et la réduction de la pauvreté est fortement limitée à cause d'un important non-recours à la partie « complément de revenus pour travailleurs pauvres » (RSA activité). Ceci montre l'échec du processus expérimental qui n'a pas permis de corriger les éventuelles erreurs de conception du dispositif proposé. Une réforme permettrait de répondre à certaines lacunes du RSA.

Pas d'effet sur le taux d'emploi

« De façon générale, les résultats des travaux menés ne montrent pas d'effet important et généralisé du RSA sur les taux de retour à l'emploi des bénéficiaires sur la période 2009-2010, même si certains résultats ponctuels laissent penser que le passage du RMI au RSA a pu avoir un impact marginal sur certains groupes de bénéficiaires » ([p.100](#)). Ceci confirme les conclusions d'une [évaluation ex-ante](#) menée à l'OFCE : les effets sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA socle sont, en pratique comme en théorie, relativement faibles. Le rapport souligne également que l'on n'observe pas les effets pervers que l'on pouvait attendre en termes de développement du temps partiel et des petits boulots, ce qui ne surprend guère dans la mesure où ces effets pervers ne pourraient être observés que si l'effet premier sur l'offre de travail est réel. Si le RSA activité n'a pas d'effet sur l'offre de travail, il ne peut pas avoir d'effet pervers sur la précarité de l'emploi.

Notons que le Comité national n'évalue pas l'impact global sur l'emploi mais seulement l'impact sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. Or, théoriquement, cet impact devrait être positif, mais compensé (1) par un plus faible retour à l'emploi de non-bénéficiaires de minima sociaux (par exemple de chômeurs), s'il y a des effets de file d'attente sur le marché du travail et (2) par une diminution de l'offre de travail des femmes dans les couples mariés du fait d'une incitation moins forte à la reprise d'emploi du [travailleur additionnel](#) : l'effet pervers attendu le plus important n'est pas le développement du temps partiel mais celui de la monoactivité au sein des couples. Toutefois, en pleine crise économique, il est difficile de penser que les modifications des incitations financières ont pu avoir des effets (positifs ou négatifs) sur l'offre de travail des ménages ou l'emploi. Face à la dégradation de la situation de l'emploi et à l'incertitude économique, il est rationnel de vouloir garder un pied dans l'emploi, même si l'écart financier avec le chômage ou l'inactivité est faible à court-terme[1]. De plus le marché du travail est globalement aujourd'hui dans une situation de rationnement de l'emploi (c'est-à-dire presque entièrement déterminé par la demande des entreprises), l'offre de travail ne faisant que modifier la position de certaines personnes dans la file d'attente. Il n'est donc pas exclu que le RSA puisse avoir des effets plus importants sur l'emploi lorsque la situation sur le marché du travail sera moins dégradée. Dans les termes du Comité national d'évaluation, « l'efficacité d'une telle politique peut être limitée sur un marché du travail caractérisé par une diminution conjoncturelle de la demande de travail par les employeurs ». On peut tout de même juger qu'un médicament qui ne fera de l'effet que lorsque le patient sera guéri ne constitue pas un soin adéquat. On peut aussi regretter une politique sociale procyclique et donc peu efficace du point de vue de la lutte contre la pauvreté ([Périver, 2011](#)).

Une réduction de la pauvreté et une aide aux bas

revenus...limitée par la baisse de la PPE et par le non-recours

Les sommes versées au titre du RSA activité bénéficient à une population qui est soit pauvre soit à bas revenus[2]. En cela, le RSA activité est bien ciblé et doit permettre de faire baisser le taux de pauvreté et le taux de bas revenus dans la mesure où les bénéficiaires potentiels y ont effectivement recours. Le rapport nous indique que, en tenant compte du non-recours, le RSA activité fait effectivement passer le taux de bas revenus de 16,3 à 16,1% de la population. Du point de vue de la lutte contre la pauvreté, un transfert social est toujours préférable à l'absence de transfert. Le rapport précise que « une fois prise en compte la PPE, le RSA activité accroîtrait d'environ 7% le revenu disponible médian par unité de consommation des allocataires qui en bénéficient au moins une fois au cours de l'année » (p. 70). Mais *quid* de ceux qui n'en bénéficient pas ? Et *quid* de l'impact de l'évolution des autres prestations ? Le remplacement de l'intéressement temporaire aux minima sociaux par le RSA activité a été compensé par un gel du barème de la Prime pour l'emploi (PPE)[3], instrument qui cible les classes populaires plutôt que les plus pauvres (la PPE est maximale au niveau du SMIC à temps-plein). En 2008, nous soulignons que [supprimer la PPE pour financer le RSA reviendrait à faire payer aux classes populaires le financement de la lutte contre la pauvreté](#)[4]. Or, si la PPE n'a pas été supprimée, elle a été fortement réduite : pour 2012, selon le projet de loi de finances (PLF), la Prime pour l'emploi représente 2,8 milliards d'euros ([VM2012](#), p. 76) contre 4,4 milliards en 2008 ([VM2010](#), p. 53), soit une baisse d'1,6 milliards (imputation des versements de RSA sur la PPE due comprise). Le [PLF 2012](#) prévoit justement un coût pour le RSA activité de 1,6 milliards. La réforme a déshabillé la PPE pour habiller le RSA activité, en économisant au passage le coût des dispositifs antérieurs d'intéressement au RMI et à l'API (600 millions d'euros en 2008). Le coût net du RSA activité est ainsi passé de 1,5 milliards d'euros[5] dans le rapport Hénart pour la Commission

des finances du Sénat ([p.28](#)) à -600 millions, soit un différentiel de 2,1 milliards d'euros[\[6\]](#).

Une partie de ce différentiel est dû au non-recours au RSA activité, estimé à 1,75 milliard d'euros par le Comité d'évaluation (soit 53% du coût théorique pour 2010). Il concerne deux tiers des personnes éligibles fin 2010. En matière de transferts sociaux, un taux de non-recours élevé signifie une prestation mal conçue, stigmatisante ou trop complexe. Un taux de non-recours de 68 % à la composante 'RSA activité seul' n'est pas un bon résultat[\[7\]](#). Le rapport souligne plusieurs causes potentielles du non-recours : manque d'information (non-connaissance de la prestation, mauvaise évaluation de l'éligibilité), crainte de stigmatisation, sentiment de ne pas avoir besoin d'aide (« se débrouillent autrement financièrement »), refus du principe, complexité des démarches administratives.

Un échec du processus expérimental

L'absence d'effets sur l'emploi et l'importance du non-recours soulignent également l'échec du processus expérimental : l'expérimentation aurait dû servir à corriger les erreurs de conception du dispositif. Mais, le dispositif expérimental ne permettait pas de répondre aux questions pertinentes ([Allègre, 2007](#)). La façon dont l'expérimentation a été mise en place – et abrégée prématurément – a permis de confirmer cette prédiction (voir « [L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques](#) »).

Et maintenant ?

Selon le Comité d'évaluation, laisser le temps au dispositif de monter en charge, ainsi qu'une meilleure information, devrait permettre d'améliorer le taux de recours. Une meilleure communication ne permettra toutefois pas de résoudre le problème du non-recours au RSA activité, du fait d'une erreur de conception initiale. En mettant l'accent sur les

incitations et en mêlant des publics très hétérogènes, le RSA est mal-né.

Le caractère familialisé[8] du RSA activité pose des problèmes redistributifs et peut expliquer une partie du non-recours. Le RSA activité mêle condition d'emploi et familialisation de manière difficilement justifiable. Prenons le cas de deux salariés à temps plein au salaire minimum et ayant un conjoint inactif. Le premier n'a pas d'enfants et touche 170 euros mensuels de RSA. Le second a deux enfants et a droit à 290 euros par mois. Si cette seconde personne est victime d'un licenciement économique, elle perdra l'intégralité de son droit au RSA, et donc également la part de la prime liée à la présence d'enfants (120 euros). Alors que la situation de ce foyer est moins favorable lorsque le conjoint actif est au chômage, le foyer est moins aidé dans cette situation, y compris au titre des enfants à charge. Une solution consisterait à créer un complément familial généreux pour toutes les familles avec enfants[9] : l'aide liée à la charge d'enfants en direction des familles à bas revenus se ferait sous forme d'une prestation sous conditions de ressources – mais sans condition de statut dans l'emploi – dans l'esprit de la réforme britannique ayant scindé le *Working Family Tax Credit* en un *Working Tax Credit* et un *Child Tax Credit* ([Brewer, 2003](#)). Une telle solution permettrait également d'améliorer grandement le recours à la partie liée à la charge des enfants. L'éligibilité à la partie RSA activité serait plus facilement compréhensible : en effet, aujourd'hui, deux personnes ayant le même travail et le même salaire peuvent être éligibles ou non au RSA activité, décrit comme un complément de revenus pour travailleurs, selon qu'ils ont des enfants ou non[10]. Une autre solution consisterait à étendre le RSA aux revenus de remplacement, voire à l'ensemble des revenus, dans la logique d'un impôt négatif[11]. Ceci pourrait se faire dans le cadre d'une fusion CSG-IR-PPE-RSA activité avec prélèvement ou versement mensuel. Mais adopter une telle réforme nécessiterait alors de reposer la question de

l'individualisation de l'instrument fusionné.

[1] Ceci peut également être vrai en période de croissance économique, notamment pour les personnes les moins qualifiées qui sont la cible du RSA.

[2] Les notions de pauvreté et de bas revenus sont discutées dans [le rapport](#) (p.65).

[3] Et aussi par le fait que, pour les ménages concernés par les deux prestations, la PPE soit réduite du montant de RSA versé.

[4] D'autres pourraient se réjouir que les transferts sociaux soient ainsi mieux ciblés : toutes choses égales par ailleurs, il serait préférable qu'un transfert social cible les plus pauvres et les plus démunis. Un transfert des pauvres vers les plus pauvres constitue alors une amélioration sociale puisque, formellement, ce transfert réduit les inégalités. Ceux qui défendent la suppression de la PPE pour financer le RSA activité utilisent cet argument (voir par exemple, [Hirsch](#) pour qui la Prime pour l'emploi était «mal conçue, mal ciblée, coûteuse »). Cette rhétorique s'appuie sur une conception étroite de la lutte contre les inégalités, qui devrait se limiter à la lutte contre la pauvreté. Les pays qui adoptent cette conception libérale de l'Etat-providence ne sont, paradoxalement, pas ceux où la pauvreté est la plus faible.

[5] « Le coût net du dispositif est obtenu par l'imputation, sur son coût brut, des économies induites par la suppression des dispositifs d'intéressement au retour à l'emploi (600 millions d'euros), l'imputation du RSA sur la PPE (700 millions d'euros), la non indexation du barème de la PPE au titre de 2009 (400 millions d'euros) et les gains escomptés de l'assujettissement du RSA à la CRDS (150 millions d'euros). Il s'élève donc à 1,5 milliard d'euros. »

[\[6\]](#) Certains pourraient alors se demander ce que finance réellement la « contribution additionnelle pour le financement du Revenu de Solidarité Active » de 1,1% sur les revenus du patrimoine. Formellement, elle est affectée au Fonds national des solidarités actives. Mais, d'un point de vue économique, elle allège la charge du budget général.

[\[7\]](#) Dans une note méthodologique, Antoine Math recensait en 2003 les études sur le non-recours. Les résultats varient d'une étude à l'autre selon le champ et la méthode utilisée mais les taux de non-recours sont beaucoup plus faibles que ceux observés pour le RSA activité : de 8 à 12 % ou de 2,9 % à 4,6 % selon deux études sur les aides au logement ; 5,2 ou 33 % pour le RMI ; 7,3 % ou 33 % pour l'Allocation parentale d'éducation.

[\[8\]](#) Sur la question de la conjugalisation et de l'égalité dans l'emploi entre les hommes et les femmes, voir [RSA : où sont les femmes ?](#)

[\[9\]](#) Actuellement, le CF ne bénéficie qu'aux familles avec 3 enfants ou plus.

[\[10\]](#) Le problème symétrique lié à la conjugalisation ne serait pas résolu. Ce problème est évoqué dans le rapport : « compte tenu du caractère familialisé du RSA, il est plus difficile pour un couple de savoir s'il est éligible. Par ailleurs, les couples peuvent avoir le sentiment de mieux arriver à se débrouiller financièrement que les personnes seules. Enfin, l'analyse du Crédoc souligne qu'une partie des bénéficiaires du RSA activité pense que l'éligibilité cesse à partir d'environ 1 500 euros de salaire quelle que soit la configuration familiale (annexe 17) ; or de nombreux couples ayant des revenus d'activité supérieurs à ce seuil sont éligibles ».

[\[11\]](#) Et en mettant l'accent sur l'aspect redistributif de la prestation.