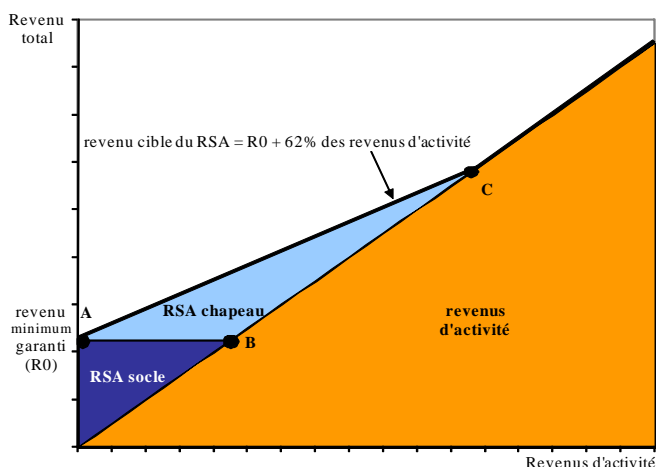


Le Revenu de Solidarité Active : principes de construction et effets attendus

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et de la Politique économique et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

- La création du revenu de solidarité active (RSA), 20 ans après la mise en place du revenu minimum d'insertion (RMI), vise à corriger plusieurs faiblesses du système de prestations sociales : manque de cohérence et de lisibilité de l'ensemble des transferts et des prélèvements, faiblesse des gains au retour à l'emploi, insuffisance des outils traditionnels de politique sociale ou salariale face au phénomène des « travailleurs pauvres ». Cette nouvelle prestation a ainsi vocation à lutter contre la pauvreté laborieuse et accroître l'incitation à l'activité.
- Le RSA a été construit de façon à ce que le revenu disponible augmente linéairement avec le revenu d'activité : le revenu minimum garanti en cas d'inactivité (RSA « socle ») correspond, selon la situation familiale, aux anciens RMI et allocation de parent isolé (API) ; quand les revenus d'activité progressent, il se cumule avec une fraction (62 %) des revenus d'activité (RSA « chapeau »). Le dispositif d'insertion sera également renforcé : les bénéficiaires seront orientés prioritairement vers Pôle Emploi où ils seront suivis par un référent unique.
- La composante nouvelle, le RSA « chapeau », concernerait 1,8 million de ménages chaque trimestre (5,1 millions d'individus) et 2,4 millions au moins une fois par an. Le complément de revenu moyen apporté par le RSA « chapeau » serait de 130 € par mois. Le gain à travailler sera ainsi accru, notamment pour les couples monoactifs et les familles monoparentales. Le taux de pauvreté devrait être réduit de 0,8 point, permettant à 500 000 personnes de sortir de la pauvreté. Sans éradiquer le risque de pauvreté laborieuse, le RSA améliorera le niveau de vie des travailleurs modestes. Ces effets seraient observés en supposant des comportements inchangés. Le RSA devrait aussi affecter les comportements d'offre et de demande de travail ; ces « effets dynamiques » ne sont pas étudiés dans ce document.
- L'efficacité et la lisibilité du système de prestations pourraient toutefois encore être améliorées : une meilleure articulation du RSA avec les allocations logement, la prime pour l'emploi (PPE) et les autres mécanismes d'indemnisation pourrait notamment être envisagée.

Schéma simplifié du RSA



Source : DGTPE

A sa création en 1988, le revenu minimum d'insertion (RMI) devait protéger, de façon temporaire, quelques centaines de milliers d'individus de la grande précarité. Vingt ans plus tard, on compte plus d'1,1 million de bénéficiaires. Au-delà de cette forte augmentation, la relative inertie à la baisse du nombre de bénéficiaires du RMI en période de diminution du chômage et l'existence d'une fraction d'entre eux durablement inscrits illustrent la mutation du dispositif : pensé comme un filet de sécurité face à la grande pauvreté, le RMI est aujourd'hui un pilier du système de protection sociale français, indemnisant

des personnes exclues plus ou moins durablement du marché du travail. Parallèlement, les instruments classiques de politique sociale (minima sociaux) ou salariale (Smic) ont montré leurs limites pour lutter contre le phénomène des « travailleurs pauvres », mis en lumière en France depuis une dizaine d'années. Dans ce contexte, le revenu de solidarité active (RSA), mis en place au 1^{er} juin 2009, vise trois objectifs : lutter contre la pauvreté laborieuse ; accroître les gains financiers du retour à l'emploi ; simplifier le système de prestations.

1. Le constat antérieur au RSA : un système socio-fiscal complexe, qui rémunère parfois peu le retour au travail et protège mal les travailleurs contre le risque de pauvreté

1.1 Un enchevêtrement de dispositifs destinés à lutter contre la pauvreté et à inciter à l'emploi

La politique de lutte contre la pauvreté repose en France sur de multiples instruments :

- les minima sociaux, destinés aux personnes ayant de très faibles ressources, ont été créés progressivement à destination de populations ciblées : personnes âgées ou handicapées en incapacité de travailler, parents fragilisés par une rupture familiale, chômeurs en fin de droits. Si la création du RMI a rompu avec cette approche catégorielle, elle n'a pas pour autant conduit à une simplification : neuf minima sociaux coexistaient en 2008, avec leurs règles d'attribution et leur barème propres ;
- de nombreuses prestations, aides aux familles ou au logement, sont accordées sous condition de ressources ou sont dégressives avec le montant des ressources. Elles jouent un rôle très important dans la lutte contre la pauvreté, notamment des familles ;
- enfin, un certain nombre de droits ou d'aides spécifiques ont été attribués sous condition de ressources ou sous condition de statut de bénéficiaire d'un minimum social (« droits connexes »¹) et mis progressivement en place au niveau national ou local.

L'enchevêtrement de ces différents outils conduit à un système complexe et peu cohérent. Destinés à soutenir les ressources des personnes les plus démunies, ces dispositifs peuvent avoir pour conséquence de diminuer leur gain au travail. En effet, en raison du caractère différentiel des minima sociaux² et de l'existence de prestations sous condition de ressources, une augmentation des revenus du travail se traduit par une diminution des aides versées. En outre, certains droits indirects, notamment les droits connexes, peuvent être perdus. Au final, la reprise d'une activité peut ne pas s'accompagner d'une amélioration du niveau de vie, ce qui pose un problème d'incitation (« trappe à inactivité ») et de justice. Quand bien même les gains à la reprise d'emploi existent, les incertitudes liées au manque de lisibilité du système socio-fiscal peuvent constituer des freins à l'activité.

Diverses mesures ont été prises au tournant des années 2000³ pour faire face à ce phénomène. Le dispositif d'intéressement, qui permet de cumuler temporairement

revenus d'activité et minima sociaux, prévu dès la création du RMI, a été élargi au champ des bénéficiaires de l'API en 1998 et réformé en 2006 pour rendre plus attractives les reprises d'emploi supérieures au mi-temps. Pour l'ensemble des personnes à faibles revenus, d'autres réformes ont, depuis 2000, contribué à améliorer la progressivité des transferts et des prélèvements : réforme de la taxe d'habitation, modification du barème des aides au logement, de la décote et du barème de l'impôt sur le revenu. Enfin, la PPE, créée en 2001 puis revalorisée fortement, notamment en faveur des personnes à temps partiel, a amélioré les gains à l'activité.

1.2 Des gains financiers à travailler limités pour certaines configurations et peu lisibles

Le bilan de ces mesures reste cependant en demi-teinte. Les trappes à inactivité au sens strict ont certes été gommées, mais les gains monétaires à la reprise d'activité restent très faibles lorsque l'intéressement prend fin, notamment dans le cas des familles monoparentales ou des couples monoactifs avec enfants (cf. tableau 4). Ils ne permettent pas toujours de compenser les coûts qui peuvent être liés à l'exercice d'un emploi (garde d'enfant, transport, déménagement...).

La restauration de gains à la reprise d'emploi n'a en outre été obtenue qu'au prix de la création de nouveaux dispositifs et de la complexification de l'ensemble du système.

Enfin, la PPE et l'intéressement sont mal connus par les populations qui pourraient en bénéficier⁴, et leur calendrier de versement limite leur efficacité : la PPE est pérenne, mais versée avec un décalage d'un an ; l'intéressement est immédiat, mais limité dans le temps.

1.3 Une efficacité limitée en matière de lutte contre la pauvreté

Malgré la multiplicité des instruments et les moyens qui y sont consacrés, la pauvreté monétaire n'a pas significativement reculé depuis 2002, et 1,7 million de travailleurs étaient considérés comme pauvres en 2005.

L'impact de la PPE sur la diminution du taux de pauvreté est limité, y compris pour les personnes en emploi, en raison notamment de son barème qui ne couvre pas les

(1) Exonération de certains impôts ou taxes, couverture médicale universelle complémentaire (CMUC), tarifications sociales...

(2) Le montant versé est égal à la différence entre le plafond de l'allocation et les ressources perçues par ailleurs. Tout euro de salaire supplémentaire se traduit donc par une diminution de l'allocation d'un montant équivalent.

(3) Barnaud et Ricroch, « Les taux marginaux d'imposition : quelle évolution depuis 1998 ? », *Diagnostic Prévisions et Analyses Économiques*, n°63, mars 2005.

(4) Mikol, Vicard, Bonnefoy et Mirouse, « La prime pour l'emploi, un dispositif bien connu dans son principe, peu dans ses modalités », *Dossier Solidarité Santé*, n°5, 2008 et Deroyon, Hennion, Maigne et Ricroch, « L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI », in *RMI l'état des lieux, collection la Découverte*, 2008.

très faibles rémunérations (en deçà de 0,3 Smic) et prend mal en compte la situation familiale (ce qui pénalise notamment les familles nombreuses). Ainsi, en 2006, la

moitié des travailleurs pauvres ne bénéficiait pas de la PPE⁹.

2. La construction du RSA : un complément de revenu pérenne qui garantit aux ménages les plus modestes qui travaillent une progression de leur revenu total

2.1 Une construction progressive alliant expérimentation et concertation

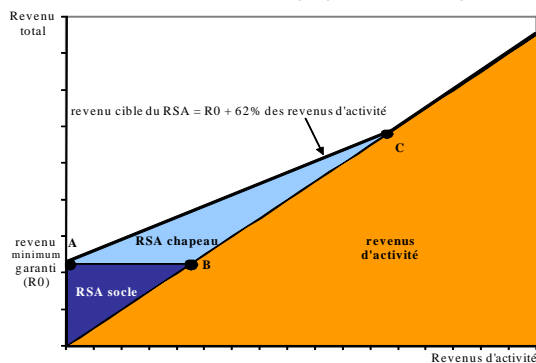
Proposé par la commission « Famille, Vulnérabilité, Pauvreté »⁶, le RSA a été expérimenté dans 34 départements à partir de fin 2007 afin d'évaluer ses modalités pratiques de mise en œuvre et son impact pour les bénéficiaires. Les conclusions de ces évaluations ont été reprises dans un rapport au Parlement en mai 2009.

En parallèle, un processus de concertation a débouché sur la publication d'un livre vert en mars 2008, exposant les raisons d'une intervention publique et les objectifs visés, ainsi que les questions à trancher. La loi généralisant le RSA a été promulguée le 1^{er} décembre 2008, et le nouveau droit ouvert au 1^{er} juin 2009.

2.2 Une prestation monétaire unique qui complète les ressources jusqu'à un revenu cible croissant avec les revenus du travail

Le principe du RSA est de compléter les revenus du foyer pour les porter à un niveau garanti croissant avec les revenus d'activité et fonction des charges de famille (cf. graphique 1). Il joue donc un double rôle : il assure un revenu minimal en cas d'inactivité (composante appelée « RSA socle ») et offre un complément de revenu pour les ménages modestes qui travaillent (composante appelée « RSA chapeau »). Au final, le « RSA englobant » (socle et chapeau) conserve les caractéristiques principales du RMI et de l'API : il est familialisé et différentiel, versé mensuellement sur la base des ressources du trimestre précédent. Son montant est revalorisé annuellement en fonction de l'inflation.

Graphique 1 : schéma simplifié du RSA



A : revenu garanti en cas d'inactivité (anciens RMI et API).
B : point de sortie du RSA socle.
C : point de sortie du RSA englobant : au-delà, le RSA s'annule.

Source : DGTPE

- Un filet de sécurité en cas d'inactivité

Pour les ménages aux revenus d'activité faibles ou nuls, le RMI et l'API sont fusionnés en une composante unique appelée RSA « socle ». La fusion avec l'allocation de solidarité spécifique (ASS) n'a pas été retenue à ce stade, et

devra faire l'objet d'une réflexion en concertation avec les partenaires sociaux.

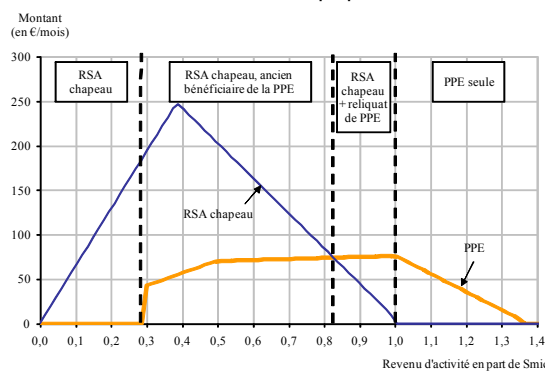
La fusion s'est effectuée dans une logique de « droits constants » : les conditions d'éligibilité (notamment l'ouverture du droit à partir de 25 ans, sauf en cas de charge de famille), le montant - familialisé - de la prestation et les ressources prises en compte pour son calcul sont inchangées.

- Un complément de revenu qui garantit un gain immédiat et pérenne à l'activité

Pour les ménages ayant des revenus d'activité, le revenu garanti est égal au revenu en cas d'inactivité, augmenté d'une part - indépendante de la situation familiale ou du niveau de revenu - des revenus d'activité : quand ceux-ci progressent de 100, les prestations diminuent de 38 (contre 100 dans le cas du RMI et de l'API), si bien que les ressources globales progressent de 62 (taux de cumul de 62 %).

La nouvelle prestation se distingue de l'intéressement par son caractère pérenne, et de la PPE par sa nature immédiate et familialisée. Si la mise en place du RSA a rendu les mécanismes d'intéressement caducs, il n'en est pas de même de la PPE qui, ciblée sur un public plus large, est partiellement maintenue : lorsque le « RSA chapeau » perçu durant l'année par un foyer est inférieur à sa PPE, un complément de PPE lui est versé l'année suivante (cf. graphique 2).

Graphique 2 : articulation RSA / PPE



Note : Cas d'une personne seule sans enfant, propriétaire non-accédant.

Source : maquette Paris, législation 2009, DGTPE.

Enfin, les droits connexes nationaux sont désormais liés au niveau de ressources et non au statut, ce qui évite les effets de seuil et les pertes de droits liées à la reprise d'emploi.

2.3 Un dispositif d'insertion renforcé et adapté aux besoins de chaque bénéficiaire, avec pour but le retour à l'emploi

Le complément de revenu apporté par le « RSA chapeau » contribue à lever les freins monétaires à la reprise d'une

(5) Bonnefoy et Robert-Bobée, « La prime pour l'emploi en 2007 : beaucoup de bénéficiaires pour des montants parfois faibles », *Dossier Solidarité Santé*, n°5, 2008.

(6) « Au possible, nous sommes tenus », rapport de la commission présidée par M. Hirsch, *La Documentation française*, 2005.

activité, mais ne résout pas l'ensemble des problèmes sociaux auxquels les bénéficiaires de minima sont confrontés. Le volet monétaire du RSA s'accompagnera d'un renforcement de l'accompagnement et de la définition d'un nouvel équilibre des droits et des devoirs :

- les allocataires qui ne travaillent pas ou qui tirent de leur travail des ressources très limitées sont tenus de rechercher un emploi ou d'entreprendre les démarches nécessaires à leur insertion sociale ou professionnelle ;
- à cette fin, ils sont systématiquement orientés vers Pôle Emploi, ou un organisme de placement, où ils sont suivis par un référent unique ;
- ce n'est que lorsque des difficultés sociales particulières (de logement ou de santé notamment) le justifient que l'allocataire n'est pas soumis à l'obligation de recherche

d'emploi, mais orienté vers des démarches d'insertion définies par contrat ;

- en cas de non respect du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou de son contrat, ou encore de radiation sans motif légitime de la liste des demandeurs d'emploi, le président du Conseil général peut suspendre le versement de tout ou partie du RSA.

En outre, une aide personnalisée de retour à l'emploi peut être attribuée à l'allocataire, afin de prendre en charge certains coûts liés à l'accès à l'emploi (aide à l'achat d'un véhicule, frais de transport...).

Les bénéficiaires du RSA en emploi pourront également bénéficier des services de Pôle Emploi afin de consolider leur situation sur le marché du travail.

3. Les effets attendus du RSA : diminution de la pauvreté et incitation accrue à l'emploi

La phase de construction du RSA a donné lieu à des travaux d'évaluation *ex ante* examinant les propriétés redistributives de la nouvelle mesure et son impact sur la pauvreté, à l'aide notamment d'une maquette de cas-type, Paris, et d'un modèle de microsimulation, Saphir⁷ (cf. encadré 1). Ces travaux apportent un éclairage sur les effets attendus de la réforme, sans pour autant prétendre décrire ses conséquences effectives. Deux points doivent être particulièrement soulignés : les simulations ont été effectuées sur des données représentatives d'une situation socio-économique très différente de celle

dans laquelle est mis en place le RSA ; elles n'intègrent pas de modification des comportements, alors que le RSA vise précisément à influencer sur ces comportements.

Ces travaux ont permis d'analyser l'impact de la composante nouvelle du RSA, qui varie avec les revenus d'activité, appelée RSA « chapeau ». Les sommes versées à ce titre sont estimées à 2,9 Mds € par an après montée en charge, soit une dépense supplémentaire de 1,5 Md € par rapport aux dispositifs existants.

Encadré 1 : Les outils utilisés pour les simulations

1- La maquette de cas-types PARIS

PARIS recalcule, pour des configurations familiales et des niveaux de ressources donnés, les transferts sociaux et fiscaux nationaux afin d'offrir une représentation du revenu disponible des ménages. Elle permet notamment d'analyser l'évolution du revenu disponible en fonction du revenu d'activité, selon le type de ménage. Dans un souci de simplification, la maquette repose sur les hypothèses suivantes :

- les aides locales, l'intéressement, la CMUC ou les impôts locaux ne sont pas imputés ;
- les ressources propres des ménages se limitent aux revenus d'activité ;
- les personnes dont les salaires sont inférieurs au Smic occupent un emploi à temps partiel rémunéré au Smic horaire ; celles dont le revenu d'activité est supérieur au Smic travaillent à temps plein ;
- les revenus du ménage sont stables dans le temps en part de Smic ;
- le revenu en cas d'inactivité est le RSA (les autres minima ou l'indemnisation du chômage ne sont pas pris en compte).

2- Le modèle de microsimulation Saphir

Saphir permet quant à lui d'appréhender la diversité et la complexité des situations réelles, à partir d'un échantillon représentatif de ménages pour lesquels on connaît, de façon précise, les caractéristiques de leurs membres et leurs ressources. Sur cette base, le modèle simule, sur barèmes, les différentes prestations et impôts afin de déterminer *in fine* le revenu disponible des ménages. Il permet entre autres d'évaluer le coût et les effets redistributifs de différentes mesures affectant le système socio-fiscal. Les données utilisées sont celles de l'enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS) 2006, « vieilles » de façon à être représentatives de la population et des revenus fin 2008.

Ses principales caractéristiques sont :

- la législation socio-fiscale est celle en vigueur fin 2008, complétée par le RSA tel qu'il a été mis en place au 1^{er} juin 2009 ;
- le champ est celui des ménages ordinaires (hors collectivités) de France métropolitaine ;
- le revenu disponible est calculé à l'échelle du ménage (personnes vivant dans le même logement), mais chaque prestation est calculée au niveau de l'unité pertinente.

Les données de base et le modèle présentent certaines limites :

- le modèle est statique ;
- l'information sur les revenus n'est pas exhaustive et le revenu fiscal annuel doit être trimestrialisé ;
- les données issues de l'enquête Emploi sont déclaratives et donc entachées d'incertitudes ;
- le modèle calcule des droits simulés, qui peuvent partiellement s'écarter des droits constatés (non-recours notamment).

3.1 Une mesure centrée sur les travailleurs les plus modestes

- Environ 1,8 million de ménages actifs devraient percevoir un complément de revenu grâce au RSA

En année pleine et après montée en charge, environ 3,3 millions de ménages devraient percevoir, au moins

une fois dans l'année, du RSA englobant, soit près de 12 % des ménages de France métropolitaine. Un trimestre donné, on estime que le nombre d'allocataires du RSA englobant sera de l'ordre de 2,6 millions. Parmi eux, une part ne percevra que du RSA socle (0,8 million), une part du RSA socle complété par du RSA chapeau (0,4 million)

(7) La simulation des scénarios de réforme a été réalisée conjointement avec les modèles de microsimulation de la Drees (Ines), de la Cnaf (Myriade) et de la DGTPE (Saphir).

et une part, les nouveaux allocataires, du RSA chapeau uniquement (1,4 million). Les ménages ne percevant que du RSA chapeau représenteront ainsi plus de la moitié des bénéficiaires de la nouvelle prestation. Le RSA englobant concernerait 6,9 millions de personnes, bénéficiaires en leur nom ou personnes à charge, soit 11 % de la population ; le RSA chapeau, 5,1 millions.

Le montant moyen de RSA varie fortement selon la situation d'activité : les ménages éligibles au RSA socle recevraient en moyenne 380 € de RSA socle lorsqu'ils n'ont pas de revenus d'activité et 240 € lorsqu'ils perçoivent des revenus d'activité. Les ménages éligibles à la partie chapeau bénéficieraient, en plus d'un éventuel socle, d'un nouveau complément de revenu de 130 € en moyenne par mois.

Tableau 1 : Nombre de ménages bénéficiaires et montant moyen de RSA

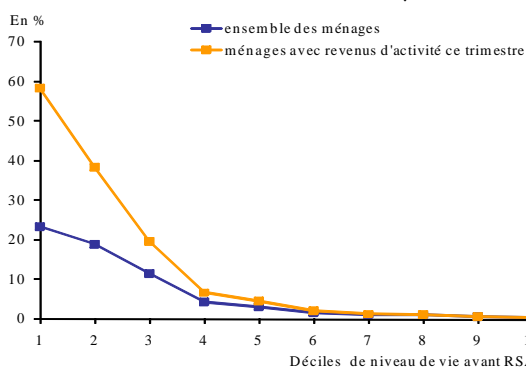
	Au moins un trimestre dans l'année		Un trimestre donné			
	Effectifs		Effectifs		Montant mensuel moyen	
	en millions	en % des ménages	en millions	en % des ménages	RSA socle (en €/mois)	RSA chapeau (en €/mois)
Ménages bénéficiaires du RSA englobant	3,3	12	2,6	10	150	90
dont bénéficiaires du RSA socle uniquement	0,9	3	0,8	3	380	0
dont bénéficiaires du RSA socle et chapeau	0,7	3	0,4	1	240	140
dont bénéficiaires du RSA chapeau uniquement	1,7	6	1,4	5	0	130

Source : modèle Saphir, législation 2008 (avec RSA), DGTPE.

- Une mesure centrée sur les travailleurs modestes...

Le RSA chapeau est, par construction, destiné aux ménages les plus modestes qui travaillent. Ainsi, près d'un quart des ménages appartenant au premier décile de niveau de vie⁸ en bénéficie un trimestre donné ; 20 % pour les ménages du 2^{ème} décile (cf. graphique 3). Cette part est bien plus élevée si on se restreint aux ménages ayant des revenus d'activité (respectivement 60 % et 40 %).

Graphique 3 : part de bénéficiaires du RSA chapeau selon le niveau de vie (un trimestre donné)

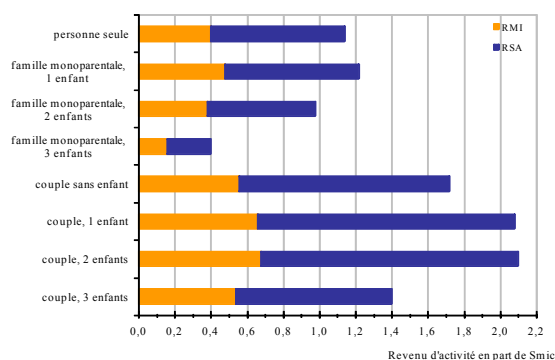


Source : modèle Saphir, législation 2008 (avec RSA), DGTPE.

- ... qui bénéficie également aux personnes rémunérées au-delà du Smic

Le public concerné par le RSA dépasse largement le cadre des bénéficiaires actuels du RMI ou de l'API et même celui des salariés à temps partiel. Ainsi, une personne seule ne disposant que de revenus d'activité percevait du RMI jusqu'à ce que ses ressources dépassent 0,4 Smic ; elle pourra désormais percevoir du RSA jusqu'à 1,1 Smic (cf. graphique 4). Un couple de salariés rémunérés chacun au Smic, travaillant à plein temps et ayant un ou deux enfants bénéficiera également du RSA. Au total, dans près d'un ménage bénéficiaire du RSA chapeau sur deux, une personne au moins exerce une activité rémunérée au Smic ou au-delà.

Graphique 4 : points de sortie du RMI et du RSA



Note : Les enfants ont 3 ans ou plus ; le ménage est locataire en zone 2. Lecture : un couple avec 2 enfants était éligible au RMI jusqu'à 0,7 Smic et sera éligible au RSA jusqu'à 2,1 Smic.

Source : maquette Paris, législation 2009, DGTPE.

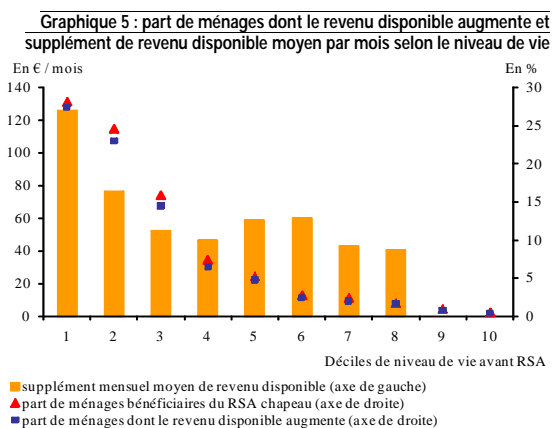
- Le RSA se traduira par une augmentation du revenu disponible pour 2,3 millions de ménages chaque année

En raison de l'articulation entre le RSA et la PPE, tous les ménages bénéficiaires du RSA ne verront pas forcément leur revenu disponible augmenter suite à la réforme : pour une partie d'entre eux, le RSA constituera une « avance » de PPE. Toutefois, 94 % des 2,4 millions de ménages percevant du RSA chapeau au moins un trimestre dans l'année devraient disposer d'un supplément de revenu disponible, égal en moyenne à 80 € par mois, soit une progression de 5 % de leur revenu disponible. Un quart disposeront d'un gain de 130 € ou plus chaque mois.

Le RSA bénéficie principalement aux ménages les plus modestes, notamment parmi les trois premiers déciles de niveau de vie (cf. graphique 5). Les gains sont particulièrement élevés pour les ménages du premier décile dont beaucoup ne bénéficiaient pas de la PPE : leur revenu disponible progressera en moyenne de 130 €, soit une hausse de 11 %.

La réforme profitera particulièrement aux couples monoactifs avec enfants et aux familles monoparentales qui travaillent, parmi lesquels plus d'un quart verront leur revenu disponible progresser (cf. tableau 2).

(8) Le niveau de vie d'un ménage correspond à son revenu disponible rapporté à son nombre d'unités de consommation. Le premier adulte compte pour une unité, les autres individus de 14 ans ou plus pour 0,5, les enfants de moins de 14 ans pour 0,3.



Lecture : 28 % des ménages du 1^{er} décile de niveau de vie perçoivent du RSA chapeau au moins un trimestre dans l'année et voient leur revenu disponible augmenter, d'un montant moyen de 130 € par mois.

Source : modèle Saphir, législation 2008 (avec RSA), DGTPE.

3.2 Le RSA ne supprime pas la pauvreté au travail, mais en fait reculer les frontières

Le RSA, dont le barème vise explicitement les ménages aux revenus modestes, réduira la pauvreté. La part de personnes pauvres (au seuil de 60 % du niveau de vie médian) passerait de 12,8 % à 12 % avec le RSA, soit une baisse de 0,8 point⁹ (cf. tableau 3). Ce sont ainsi environ 500 000 personnes - par construction issues de ménages

ayant des revenus d'activité - qui franchiraient le seuil de pauvreté. Le RSA devrait réduire de 6 % le nombre de personnes pauvres, mais de 11 % le nombre de personnes pauvres issues d'un ménage où au moins une personne travaille, avec un impact particulièrement marqué pour les familles monoparentales ou les couples monoactifs avec enfant. Le RSA permettra également de réduire l'« intensité » de la pauvreté, et ainsi d'améliorer la situation des personnes pauvres.

Le RSA réduit l'ampleur de la pauvreté au travail en diminuant sensiblement la quotité de travail (mesurée par un temps de travail au Smic ou un taux de salaire horaire) nécessaire pour franchir le seuil de pauvreté pour les personnes seules (avec ou sans enfant) et les couples monoactifs. Avant le RSA, un couple monoactif sans enfant devait par exemple exercer un emploi rémunéré à 1,35 Smic horaire à plein temps pour dépasser le seuil de pauvreté ; avec le RSA, le salaire nécessaire est de 1,15 Smic horaire (cf. graphique 6). En revanche, l'impact est limité pour les couples biactifs.

Malgré l'amélioration permise par le RSA, une rémunération au Smic horaire à temps complet sur l'ensemble de l'année restera insuffisante pour permettre à un couple où un seul adulte est en emploi de franchir le seuil de pauvreté, et ce même en l'absence d'enfants.

Tableau 2 : part de ménages dont le revenu disponible augmente suite au RSA (« gagnants ») et montant de supplément de revenu, selon la configuration familiale

	Part de gagnants dans la sous-population (en %)	Supplément de revenu disponible moyen (en €/mois)
Personnes seules	5	70
dont actives	10	70
Familles monoparentales	25	80
dont actives	32	80
Couples sans enfant	3	65
dont monoactifs	7	80
dont biactifs	6	55
Couples avec enfant(s)	12	95
dont monoactifs	26	115
dont biactifs	8	75
Ensemble	8	85

Lecture : 5 % des personnes seules voient leur revenu disponible augmenter suite au RSA, 10 % si on se restreint à celles qui ont des revenus d'activité. Leur revenu disponible progresse de 70 € par mois en moyenne.

Source : modèle Saphir, législation 2008 (avec RSA), DGTPE.

Tableau 3 : taux de pauvreté et intensité de la pauvreté avec et sans RSA

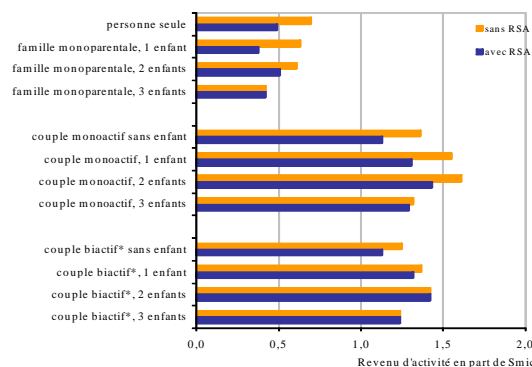
	Taux de pauvreté (en %)		Intensité de la pauvreté des personnes perdurant dans la pauvreté* (en %)	
	Sans RSA	Avec RSA	Sans RSA	Avec RSA
Ensemble	12,8	12,0	19,5	16,6
dont ménages avec au moins une personne en emploi	9,7	8,7	18,0	13,5
dont personnes seules en emploi	12,4	11,1	28,2	20,4
dont familles monoparentales en emploi	18,2	15,2	18,4	12,9
dont couples monoactifs sans enfant	10,6	9,6	17,7	15,3
dont couples biactifs sans enfant	2,2	2,0	14,2	13,8
dont couples monoactifs avec enfant(s)	25,3	22,9	17,0	12,5
dont couples biactifs avec enfant(s)	3,6	3,2	13,6	9,9

* L'intensité de la pauvreté est définie comme l'écart entre le seuil de pauvreté et la médiane des niveaux de vie des personnes pauvres, rapporté au seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense.

Source : modèle Saphir, législation 2008 (avec RSA), DGTPE.

(9) Le taux de pauvreté calculé par Saphir (12,8 %) diffère de celui de l'Insee (13,2 % en 2006) pour plusieurs raisons : la date, le champ, les ressources prises en compte pour le calcul du revenu disponible. Le taux de pauvreté avec RSA correspond à la part de personnes dont les ressources, y compris RSA, sont inférieures au seuil de pauvreté sans le RSA.

Graphique 6 : revenu d'activité nécessaire pour dépasser le seuil de pauvreté selon la configuration familiale



* Salaire du conjoint fixé à 1 Smic. Est reportée dans le graphique la somme des salaires des deux conjoints.
 Note : le seuil de pauvreté 2009 est estimé en revalorisant de l'inflation le seuil 2006 calculé par l'Insee.
 Lecture : avec le RSA, un célibataire sort de la pauvreté dès 0,5 Smic de revenu d'activité, contre 0,7 auparavant.

Source : maquette Paris, législation 2009, DGTPE.

3.3 Le RSA renforce les gains financiers permanents à la reprise d'activité

- Des gains financiers accrus

Le gain monétaire à l'activité augmente fortement avec le RSA, notamment pour les reprises à mi-temps. Les couples monoactifs et les familles monoparentales, dont le gain à travailler était relativement faible dans l'ancien système, voient désormais leur revenu disponible augmenter significativement en cas de reprise d'activité. En revanche, le gain de revenu disponible à la reprise d'emploi du deuxième conjoint est réduit ; ceci est le corollaire de l'augmentation sensible du revenu disponible des couples monoactifs bénéficiaires du RSA. Si l'incitation à la participation au marché du travail a été largement accrue, le gain relatif au passage d'un temps partiel à un temps plein a en revanche été réduit par rapport à la situation préexistante (cf. graphique 8).

Tableau 4 : Augmentation du revenu disponible suite à la reprise d'un emploi, avant et après le RSA (en €/mois)

Situation familiale du ménage		Reprise d'un emploi à ...					
		... quart-temps		... mi-temps		... plein temps	
		Avant le RSA	Après le RSA	Avant le RSA	Après le RSA	Avant le RSA	Après le RSA
Personne seule		0	161	130	262	458	458
Famille monoparentale	avec 1 enfant	0	161	110	322	488	497
	avec 2 enfants	0	161	213	322	612	612
	avec 3 enfants	100	161	442	442	879	879
Couple inactif puis monoactif	sans enfant	0	161	78	322	344	439
	avec 1 enfant	0	161	81	322	299	502
	avec 2 enfants	0	161	84	322	311	523
	avec 3 enfants	0	161	87	322	486	556
Couple monoactif puis biactif*	sans enfant	152	129	429	334	899	804
	avec 1 enfant	165	67	396	200	815	612
	avec 2 enfants	174	76	415	203	764	552
	avec 3 enfants	194	124	441	370	815	744

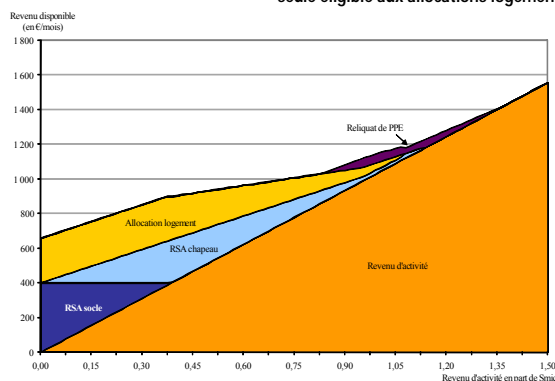
Note : hors dispositifs temporaires (intéressement), hors droits connexes et aides locales. Les enfants sont supposés avoir plus de 3 ans et les familles monoparentales être non éligibles à l'API. Le ménage est locataire en zone 2.

* Salaire du conjoint fixé à un Smic à temps plein.

Lecture : le revenu disponible d'une personne seule qui reprend une activité à mi-temps augmentait de 130 €/mois avant le RSA ; il augmente désormais de 262 €.

Source : maquette Paris, législation 2009, DGTPE.

Graphique 7 : cas type - décomposition du revenu disponible d'une personne seule éligible aux allocations logement



Note : cas d'une personne seule bénéficiaire d'une allocation de logement en zone 2.

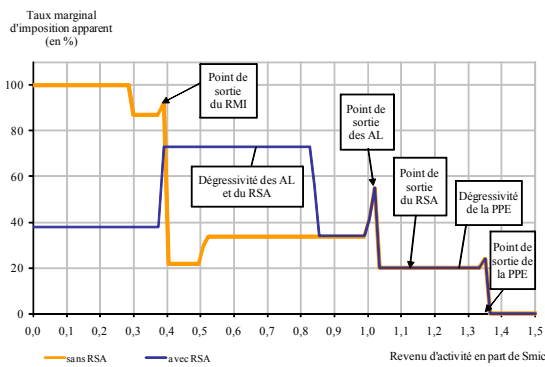
Lecture : un célibataire sans revenus d'activité perçoit 400 € de RSA « socle » et 260 € d'allocation logement par mois.

Source : maquette Paris, législation 2009, DGTPE

- Mais des incitations brouillées par l'articulation complexe entre prestations

La dégressivité de la nouvelle prestation (cumul de 62 % des revenus d'activité), qui contraste avec le caractère entièrement différentiel du RMI, renforce les gains financiers à l'emploi. Le progrès est notable par rapport au système du RMI, dans lequel la reprise d'une activité à temps très partiel ne se traduisait pas toujours par une hausse, à long terme, du revenu disponible. L'évolution du revenu disponible avec le revenu d'activité n'est toutefois pas totalement linéaire. En effet, comme c'était le cas pour le RMI, les allocations logement (AL) sont versées « en sus » du RSA, puisqu'elles n'ont été intégrées dans la base ressources qu'à hauteur d'un forfait logement, indépendant du revenu d'activité (cf. graphique 7). Il en résulte une « double dégressivité » pour la tranche de revenu où RSA et allocations logement diminuent simultanément : sur cette plage, une augmentation du revenu d'activité de 100 ne se traduit plus que par une hausse de 27 du revenu disponible (100 - 38 dû au RSA - 35 dû aux AL).

Graphique 8 : taux marginal d'imposition apparent, avec et sans RSA, lié à la PPE et au système de prestations sociales



Note : Le taux marginal d'imposition apparent de x % signifie que lorsque les revenus d'activité augmentent de 1 €, le revenu disponible augmente de (1-x) €. Les impôts (hors PPE) ne sont pas représentés sur le graphique par souci de simplification. Cas d'une personne seule éligible aux allocations de logement. Lecture : avec RSA, le taux marginal d'imposition est de 38 % jusqu'à 0,3 Smic, contre 100 % dans l'ancien système.

Source : maquette Paris, législation 2009, DGTPE.

* * *

Vingt ans après la création du RMI, le RSA modifie en profondeur le système de prestations sociales. A court terme, dans un contexte conjoncturel très difficile et un marché du travail dégradé, son rôle de soutien au revenu des travailleurs les plus modestes devrait prévaloir. A plus long terme, ses effets incitatifs sur le retour à l'emploi dépendront, au-delà des gains financiers permis par la réforme, du renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires, et de la capacité à lever les obstacles non monétaires au retour à l'emploi.

L'évaluation de ce nouvel instrument de politique sociale constituera un enjeu crucial, d'autant plus que des sommes importantes ont été dégagées pour le financer¹⁰. Elle devra porter sur ses objectifs propres - lutte contre la pauvreté, incitation à l'emploi, simplification -, mais aussi sur ses possibles effets non souhaités (modération salariale, incitation au temps partiel, impact sur la biactivité et donc sur le travail féminin), afin de guider d'éventuelles adaptations du dispositif.

L'articulation du RSA avec les autres outils de politique sociale et fiscale pourrait également être approfondie. Trois axes de réflexion peuvent d'ores et déjà être identifiés :

- son articulation avec la PPE, et l'évolution de leurs barèmes respectifs ;
- son articulation avec les allocations logement, dans le cadre de la poursuite de la simplification de notre système de prestations et d'amélioration des incitations ;
- enfin, son articulation avec les autres mécanismes d'indemnisation (assurance chômage, ASS).

Clément BOURGEOIS
Chloé TAVAN

(10) Le surcoût du RSA sera financé par un prélèvement de 1,1 % sur les revenus du capital.

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
de l'Industrie et de l'Emploi
Direction générale du Trésor
et de la Politique économique

139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Benoît COEURÉ

Rédacteur en chef :

Jean-Paul DEPECKER
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtp.e.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050

Derniers numéros parus

Juin 2009

n°60. La Chine : « laboratoire du monde » ?

Alain BERDER, François BLANC, Jean-Jacques PIERRAT

n°59. Surplus distribuable et partage de la valeur ajoutée en France

Paul CAHU

Mai 2009

n°58. Enquête ménages et comportement de consommation en France

Slim DALI

n°57. Saisies immobilières aux États-Unis et pertes des institutions financières

Stéphane SORBE

Avril 2009

n°56. Politiques monétaires non conventionnelles : un bilan

Antoine BOUVERET, Abdenor BRAHMI, Yannick KALANTZIS, Alexandra OLMEDO,
Stéphane SORBE

n°55. La situation économique mondiale au printemps 2009

Aurélien FORTIN, Antoine BOUVERET