

Le RMI treize ans après : entre redistribution et incitations

Le revenu minimum d'insertion (RMI) a treize ans (1). À l'origine, ce dispositif devait répondre à au moins deux objectifs. Le texte de loi qui l'instaurait était, à cet égard, sans ambiguïté : « *Toute personne dont les ressources n'atteignent pas le montant du revenu minimum, qui est âgée d'au moins vingt-cinq ans ou qui assume la charge d'enfants, et qui s'engage à participer aux actions définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle a droit au RMI* » (loi du 1^{er} décembre 1988). L'objectif premier du RMI était donc de réduire la pauvreté par le versement d'une prestation monétaire sous condition de ressources ; en parallèle, il s'agissait aussi de fournir une aide à l'insertion sociale ou professionnelle. Par la suite, et sous l'effet de la récession économique du début des années 90, le RMI a servi également à pallier les insuffisances du système d'indemnisation du chômage.

Relativement aux conditions d'attribution d'autres minima sociaux (allocation d'adulte handicapé, allocation de parent isolé), celles s'appliquant au RMI sont fort peu restrictives. Le RMI ne doit cependant pas être confondu avec une allocation universelle (2). Les moins de 25 ans en sont exclus, à moins d'avoir des enfants à charge. L'allocation n'est pas versée sans contrepartie, puisque le bénéficiaire s'engage à poursuivre un effort d'insertion. Mais surtout, le RMI est une allocation différentielle : le montant versé est la différence entre le montant maximum de revenu qu'il garantit et l'ensemble des ressources du ménage (revenus d'activité, prestations familiales, allocations chômage, etc.). Tout revenu perçu en deçà du plafond de ressources réduit donc d'autant le montant de l'allocation.

1. *Voté en décembre 1988, il est entré en application en janvier 1989.*

2. *Le principe, tout théorique, de l'allocation universelle prévoit que l'État verse, de manière permanente et inconditionnelle, une allocation forfaitaire à chaque adulte, quels que soient son niveau de revenu et son statut d'activité.*

L'obligation d'évaluation, inscrite dans le texte de loi, est une des originalités du dispositif. Cette obligation a débouché sur un rapport (Vanlerenberghe, 1992) qui a servi de base à un réexamen de la loi par le Parlement (juillet 1992). Dans les années qui ont suivi, le nombre d'allocataires du RMI a fortement augmenté pour atteindre 1 072 258 en décembre 2000. Dans le même temps, leur profil s'est profondément modifié. Les statistiques de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) les montrent plus jeunes, plus proches du marché du travail et sortant plus vite du dispositif que les premiers bénéficiaires. Pourtant, en dépit de l'obligation d'évaluation du dispositif, le devenir des allocataires du RMI n'a fait l'objet d'aucune enquête nationale jusqu'en 1997 (3). Les enquêtes régulières de l'Insee auprès des ménages (enquête *Emploi, Panel européen*) sont, en outre, mal adaptées à la population particulière des allocataires du RMI, vivant sans domicile fixe, en collectivité ou hébergés par des parents ou des amis, plus souvent que le reste de la population.

Pour combler ce manque d'information et d'évaluation à l'approche des dix ans du RMI, l'Insee, la Cnaf, la Drees, le Cserc, la Dares et la Dirmi (4) ont décidé, en 1997, de réaliser une enquête centrée sur le devenir des sortants du RMI en métropole. Combien d'allocataires du RMI recherchent un emploi ? Quelle proportion retrouve un travail ? L'aide à l'insertion professionnelle prévue dans la loi favorise-t-elle le retour à l'emploi ? Quelle part des emplois retrouvés relève de la politique de l'emploi (emplois aidés et stages rémunérés) ? Une fois repris un premier emploi, quelles sont les chances d'insertion professionnelle durable et d'accès à un emploi stable ? La plupart des articles présentés dans ce numéro répondent à ces questions à l'aide de l'enquête.

Ces articles se répartissent en trois thèmes. Un premier groupe d'articles évalue le degré d'insertion des allocataires du RMI dans leur famille, dans la société et sur le marché du travail. Le deuxième thème aborde la question des incitations à la reprise d'un emploi. Quel en est le gain attendu ? Les aides au logement sont-elles un frein au retour à l'emploi ? Quels salaires demandent les allocataires ? Ces trois contributions aboutissent à la même conclusion : les gains pécuniaires sont souvent faibles, mais parfois non négligeables. Pour rendre l'emploi plus rémunérateur, le législateur peut aussi agir sur l'architecture du système de prélèvements et de transferts. C'est l'objet du troisième thème, davantage prospectif. L'analyse théorique comme l'examen de cas types peuvent justifier les mesures récemment adoptées, telles que la création de la prime pour l'emploi et les réformes de l'intéressement et de l'aide au logement, qui corrigent certaines des incohérences les plus flagrantes de la législation sociale et fiscale.

La difficile insertion sociale et professionnelle des allocataires du RMI

Il serait réducteur d'envisager l'insertion sous le seul angle du devenir professionnel. Pour beaucoup des individus concernés, une meilleure insertion sociale, un accès facilité au logement, aux soins médicaux, etc., sont des préalables nécessaires à la reprise d'activité. Les quatre premières contri-

3. L'enquête réalisée en 1996 par le Crédoc est une exception mais se limite aux raisons qui expliquent l'entrée dans le dispositif du RMI.

4. Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du Ministère de l'emploi et de la solidarité, Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (Cserc), Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction interministérielle au RMI (Dirmi).

butions de ce numéro d'*Économie et Statistique* analysent ces différents aspects de l'insertion ou de la réinsertion des allocataires du RMI.

Dans le premier article, **Laurence Rioux** souligne que la moitié des personnes au RMI, en décembre 1996, est passée par au moins un emploi ou un stage rémunéré en entreprise pendant les 21 mois couverts par l'enquête, soit entre janvier 1997 et septembre 1998. À la date de la première interrogation, en janvier 1998, 26 % des personnes qui étaient allocataires du RMI en décembre 1996 avaient un emploi ou un stage rémunéré, 57 % cherchaient un emploi, les autres étaient inactives. Parmi ces 26 % d'actifs, le quart occupait un emploi sous contrat à durée indéterminée (CDI), près d'un autre quart était en CDD ou en intérim, et plus du tiers occupait un emploi aidé (contrats emploi-solidarité ou contrats emploi-consolidé) ou un stage rémunéré. Ces emplois sont souvent à temps partiel. Les situations d'emploi obtenues par les allocataires du RMI ne sont pas, pour autant, toutes temporaires : 70 % de ceux qui étaient employés en janvier 1998 le sont restés de manière continue dans les huit mois suivants. Ce résultat est confirmé, quoique amoindri, lorsque la période d'observation est élargie : près de la moitié des personnes en emploi en avril 1997 le sont restées sans interruption jusqu'en septembre 1998. Dans l'ensemble, les emplois occupés par les allocataires du RMI procurent de faibles rémunérations, puisque le salaire net mensuel moyen y est proche de 610 euros (4 000 francs). Ce salaire moyen varie fortement en fonction du type de contrat de travail. Ainsi, presque toutes les personnes en emploi aidé (CES, CEC) et stage rémunéré perçoivent une rémunération mensuelle inférieure à 535 euros (3 500 francs), alors que la rémunération mensuelle dépasse 763 euros (5 000 francs) pour plus de 60 % des employés en CDI ou en CDD. La distribution des salaires des allocataires du RMI se concentre autour de deux points : 20 % d'entre eux perçoivent un demi-Smic, 17 % un Smic à temps plein, la majorité percevant un salaire horaire voisin du Smic horaire. La proportion d'individus en CDI augmente légèrement au cours du temps. En outre, les allocataires qui occupent un emploi relativement durable ont plus de chances de bénéficier assez vite d'une augmentation de salaire.

Laurence Rioux examine, par ailleurs, les démarches de recherche d'emploi des allocataires du RMI. Ces derniers mobilisent moins souvent que les autres chômeurs leur réseau de relations familiales, amicales ou professionnelles, sans doute en raison d'un plus grand isolement social et familial. Cet aspect des choses est au centre de la contribution de Bertrand Lhommeau, mais aussi de celle de Valérie Cohen et Brigitte Larguèze.

L'article de **Bertrand Lhommeau** est plus particulièrement consacré à la configuration familiale des allocataires du RMI. Au sens du foyer RMI (5), près de six allocataires du RMI sur dix interrogés en janvier 1998 dans le cadre de cette enquête sont des personnes isolées, environ le quart vit en couple (avec ou sans enfants) et un allocataire sur cinq est à la tête d'une famille monoparentale. Les configurations familiales varient très fortement selon le sexe de l'allocataire : sept hommes sur dix, mais seulement quatre femmes sur dix, sont isolés au sein du foyer RMI. À l'inverse, l'appartenance à une famille monoparentale est très fréquente (quatre allocataires sur dix) parmi les foyers RMI dont l'allocataire est une femme, alors que c'est une situation exceptionnelle pour les hommes (moins de 2 % des

5. La définition du foyer RMI est la suivante : « les personnes composant le foyer doivent être le conjoint ou concubin de l'intéressé ou être à sa charge ».

observations). Les informations fournies par l'enquête *Sortants du RMI* permettent aussi de définir, selon les conventions habituelles à l'Insee, le type de ménage auquel appartient l'allocataire. L'isolement des allocataires du RMI doit alors être relativisé : en fait, un peu moins de la moitié des allocataires « isolés » (soit 28 % de l'ensemble) sont à proprement parler des personnes seules, 17 % appartiennent à une famille monoparentale, 15 % vivent dans un ménage formé d'un couple avec enfants et 19 % vivent dans un ménage complexe (6). Si la proportion de personnes seules parmi les allocataires du RMI est légèrement supérieure à ce qu'elle est dans la population des ménages ordinaires, les familles monoparentales et les ménages complexes y sont quatre fois plus nombreux. Toutefois, cet écart dépend fortement de l'âge. Ainsi, la proportion de personnes seules parmi les allocataires du RMI augmente avec l'âge, alors qu'elle est beaucoup plus stable parmi les ménages ordinaires. Parmi les allocataires du RMI âgés de 40 à 45 ans, la proportion de couples avec enfants est presque moitié moindre que celle de l'ensemble de la population d'âge identique. C'est à cet âge médian que la proportion de familles monoparentales est la plus nombreuse (plus d'un tiers des foyers RMI).

L'article de **Valérie Cohen** et **Brigitte Larguèze** relève d'une approche différente. Sociologues, elles se sont entretenues avec 34 allocataires, et ont analysé le récit des événements familiaux, scolaires, professionnels et conjugaux qui ont précédé et suivi leur entrée dans le dispositif du RMI. Leur texte contient à la fois des témoignages forts et une analyse précise des trajectoires individuelles. Les auteurs distinguent cinq groupes d'allocataires : les jeunes diplômés, les jeunes en situation précaire, les femmes reprenant une activité, les intérimaires vieillissants, et les allocataires ayant vécu des ruptures biographiques. Chaque groupe est caractérisé par des parcours sociaux et des modes d'entrée dans le dispositif particuliers. Les jeunes diplômés allocataires du RMI viennent souvent de milieux familiaux stables mais modestes. Encouragés par leurs parents avec qui ils cohabitent, ils ont fait des études parfois longues, mais qui n'ont pu déboucher tout de suite sur l'emploi attendu. N'ayant pas encore travaillé, ils n'ont pas droit aux allocations chômage. Le RMI fonctionne dès lors comme une aide financière à la recherche d'emploi, et permet d'atteindre un relatif niveau d'autonomie. Ces jeunes sont parmi les allocataires qui trouvent le plus facilement un travail. Pour les jeunes en situation précaire, en revanche, l'entrée au RMI fait suite à un parcours scolaire chaotique et à des difficultés d'insertion professionnelle. Dans leur cas, l'allocation s'apparente plutôt à un revenu de subsistance, couplé parfois avec des missions d'intérim ou des stages rémunérés de courte durée. Ces jeunes étant le plus souvent issus des milieux les plus défavorisés, les parents et la famille élargie ne peuvent offrir le capital social facilitant l'accès à un emploi stable et correctement rémunéré. Pour les mères de famille allocataires du RMI, deux types de parcours peuvent être distingués : celui des jeunes femmes issues de l'immigration, et celui de femmes plus âgées, d'origine française. Les premières sont entrées dans le monde du travail en occupant des emplois peu qualifiés et à statut précaire. Le mariage les a éloignées de l'activité. L'entrée dans le dispositif est généralement consécutive au licenciement du mari ou à son départ du domicile conjugal. L'allocation compense alors la baisse soudaine du revenu, mais elle ne peut pallier l'absence de projet

6. Les ménages complexes comprennent à la fois les ménages formés d'une famille principale à laquelle s'agrègent d'autres membres partageant le logement et les ménages regroupant plusieurs individus sans lien de famille.

professionnel. Le cas des mères de famille plus âgées est sensiblement différent. Leur retrait prolongé de l'activité a suivi la naissance des enfants. Le licenciement du conjoint ou son décès occasionnent l'entrée dans le dispositif. Ces femmes, plus âgées, trouvent plus facilement un emploi que les précédentes, mais il s'agit surtout d'emplois aidés. Les deux dernières catégories d'allocataires sont celles pour lesquelles les difficultés de réinsertion professionnelle sont les plus importantes. Que l'entrée au RMI fasse suite à des événements soudains (maladie invalidante, échec professionnel pour les travailleurs indépendants, etc.), ou bien qu'elle soit l'aboutissement d'un parcours professionnel discontinu (cas des travailleurs intérimaires âgés), elle marque le début d'une période de fragilisation psychologique et d'éloignement de la sphère d'activité salariée dont l'issue semble souvent hors d'atteinte. La diversité de ces situations n'avait certainement pas été envisagée par le législateur lors de la création du RMI. Face à cette pluralité de cas, un dispositif unique comme le RMI est-il encore approprié ?

La loi instituant le RMI prévoit que chaque allocataire doit participer aux actions nécessaires à son insertion sociale et professionnelle. Ces actions sont formalisées par un contrat d'insertion qui doit être signé dans les trois mois qui suivent la mise en paiement de l'allocation. L'article de **Jean-Paul Zoyem**, consacré aux effets de ce contrat sur la sortie du RMI, débute par un constat : selon l'enquête *Sortants du RMI*, deux allocataires sur cinq n'ont jamais signé de contrat d'insertion sociale ou professionnelle. Les signataires sont jeunes, diplômés, et résident dans des départements à faible taux de chômage ou avec une faible proportion d'allocataires du RMI. Le fait que certains allocataires sont sortis du RMI sans avoir préalablement signé de contrat d'insertion permet à l'auteur d'identifier, à l'aide d'un modèle statistique de durée, l'impact du contrat d'insertion sur la rapidité de la sortie du RMI. L'analyse statistique, conduite avec grand soin, tient compte du possible biais induit par le principe d'échantillonnage et distingue les différents types d'emploi auxquels l'allocataire peut accéder (CDI, CDD ou emplois aidés). Reste le délicat problème de l'endogénéité du passage par un contrat d'insertion, commun à toutes les évaluations statistiques de programmes d'insertion ou de réinsertion professionnelle (7). L'auteur fait remarquer que les données de l'enquête *Sortants du RMI* ne permettent pas de faire appel aux techniques habituellement utilisées pour redresser les biais d'estimation résultant de cette endogénéité. Les résultats sont, cependant, assez comparables à ceux obtenus dans les études étrangères consacrées aux effets des programmes d'insertion : le passage par un contrat d'insertion facilite l'embauche dans des emplois aidés du type CES, mais n'augmente pas sensiblement les chances d'accéder aux emplois de type CDD ou CDI, notamment à temps plein. Pour ces emplois, les caractéristiques individuelles d'âge, de qualification, de santé, etc., jouent le rôle déterminant.

Des gains à la reprise d'emploi souvent faibles

Le RMI est une allocation différentielle sous condition de ressources. De ce fait, les revenus perçus en deçà du plafond de ressources supportent un taux marginal d'imposition de 100 %. Le gain financier de la reprise d'un

7. Ce problème est non seulement énoncé clairement mais également très rigoureusement traité dans le récent article de Gilbert, Kamionka et Lacroix (2001), consacré à l'impact des programmes d'insertion destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale au Québec.

8. Ce constat, bien connu, n'est vrai que dans le long terme, car au moment de la reprise d'emploi, le mécanisme d'intéressement permet le cumul temporaire du RMI et des revenus d'activité.

emploi faiblement rémunéré est donc modeste sinon nul (8). Ces effets désincitatifs font l'objet d'un débat récurrent, trop rarement alimenté par des éléments factuels. La controverse porte principalement sur l'existence de « trappes à inactivité », expression qui désigne la situation où le gain à la reprise d'un emploi est si faible que l'allocataire reste durablement assisté. Cette question est généralement posée sous l'angle de la théorie économique de l'offre de travail. C'est le cas dans les trois contributions qui composent ce deuxième thème et qui toutes aboutissent au même constat : la faiblesse des gains financiers n'explique pas, à elle seule, le faible taux de retour à l'emploi des allocataires du RMI.

D'après les études de cas types, un allocataire du RMI ne retire aucun gain de la reprise d'un emploi à mi-temps rémunéré au Smic horaire. Le résultat est le même dans le cas d'un ménage avec deux enfants dont l'un des membres accepterait un emploi à temps plein au Smic. Ce type d'analyses permet de mettre à jour les problèmes, mais pas d'évaluer l'importance de la population concernée. Elles doivent donc être complétées par des analyses sur échantillon. C'est l'objet de l'article de **Marc Gurgand** et **David Margolis** qui se proposent d'estimer, à l'aide de l'enquête *Sortants du RMI*, les salaires mensuels que percevraient les allocataires du RMI s'ils occupaient un emploi. La difficulté de l'exercice vient de ce que seuls les salaires des allocataires ayant repris un emploi sont observés. Les auteurs choisissent d'inférer les montants des salaires potentiels des allocataires sans emploi à partir de la distribution des salaires de ceux qui ont repris un emploi et qui ont les mêmes caractéristiques individuelles observables, à savoir le sexe, le niveau d'éducation, l'âge et la nationalité. L'analyse ne distingue pas explicitement les emplois à temps plein et ceux à temps partiel pourtant relativement nombreux. Selon les auteurs, cette distinction ne peut être faite, car la dispersion des salaires observés dans chacune de ces catégories d'emploi est insuffisante. Sous ces hypothèses, Marc Gurgand et David Margolis estiment que trois allocataires du RMI sur quatre gagneraient financièrement à occuper un emploi. Néanmoins, les gains estimés comme faibles sont nombreux. En particulier, plus de la moitié des mères isolées verraient leur revenu diminuer ou stagner.

Outre la suppression du RMI, la reprise d'emploi peut s'accompagner au bout de quelques mois d'une réduction de l'aide au logement. D'une part, le montant de cette allocation diminue avec le revenu total. D'autre part, son mode de calcul varie en fonction de la nature des revenus : les revenus d'activité sont pris en compte dans le calcul de l'aide, ce qui n'est pas le cas pour le RMI (9). Le mode de calcul de l'aide au logement est-il un frein au retour à l'emploi ? C'est la question que pose **Cédric Afssa**. Le montant de l'aide étant calculé chaque année sur la base des revenus de l'année précédente, la réduction de l'aide au logement intervient plusieurs mois après la reprise d'emploi. Il faut donc distinguer les effets de court terme (avant la révision du montant de l'allocation) et de moyen terme. L'auteur n'examine que les premiers mois suivant la reprise d'activité et, faute de données, laisse de côté les effets à moyen terme de l'aide au logement. Si la révision du montant de l'allocation est parfaitement anticipée par l'allocataire qui reprend un emploi, ignorer qu'elle intervient plus tard n'est pas un problème : les effets de moyen terme ne diffèrent pas, alors, de ceux de court terme. Si cette révi-

9. La réforme de l'aide au logement en 2000 supprime ce dernier effet.

sion n'est pas anticipée, l'analyse à court terme néglige qu'un allocataire ayant repris un emploi peut y renoncer par la suite. Cédric Afsa fait apparaître qu'au moins à court terme, l'aide au logement ne dissuade pas les allocataires du RMI sans conjoint ni enfant de retravailler. En fait, c'est même le contraire : les bénéficiaires de l'allocation logement, locataires ou propriétaires, retrouvent plus souvent un emploi que les non-bénéficiaires, hébergés par des parents ou des amis. Comment comprendre ce résultat paradoxal ? L'aide au logement ne couvre qu'une partie du montant du loyer, le reste étant à la charge du bénéficiaire. Les bénéficiaires de l'aide supportent, en fait, de plus lourdes charges de logement que les autres. Pour payer le reste à charge, ils sont donc incités à reprendre plus rapidement un emploi.

La reprise d'un travail procure une rémunération qui, pour trois allocataires sur quatre, on l'a vu, dépasse le montant du RMI. Elle s'accompagne, toutefois, de coûts supplémentaires (transports et garde d'enfants), et d'un temps de loisir plus réduit. Le salaire proposé peut être insuffisant pour compenser ces coûts supplémentaires associés au travail. La notion de « salaire de réserve » rend compte de ce fait : le salaire de réserve d'un chômeur, défini comme le salaire minimal en dessous duquel ce chômeur refuse une offre d'emploi, joue un rôle important dans la sortie du chômage. Le faible taux de retour à l'emploi des allocataires du RMI s'explique-t-il par des salaires de réserve trop élevés ? Dans son second article, **Laurence Rioux** montre que ce n'est pas le cas : la distribution des salaires de réserve horaires des allocataires du RMI est proche de celle des salaires horaires effectifs des anciens allocataires. En outre, les chômeurs au RMI ont un salaire de réserve beaucoup plus faible que les autres chômeurs. Deux sur trois demandent au plus le Smic horaire pour travailler, alors que les deux tiers des autres chômeurs demandent au moins le Smic horaire. Les uns et les autres révisent à la baisse leur salaire de réserve quand l'épisode de chômage se prolonge. Mais cette baisse est limitée, encore plus pour les allocataires du RMI que pour les autres chômeurs. Enfin, l'effet de l'ancienneté au chômage sur le salaire de réserve ne semble pas distinguer sensiblement les chômeurs qui trouvent un emploi de ceux qui restent au chômage : les premiers ont à peine plus révisé à la baisse leur salaire de réserve que les seconds.

Rendre l'emploi plus rémunérateur

Comment aménager le système de transferts pour réduire le taux marginal d'imposition des revenus des allocataires du RMI reprenant un emploi ? C'est l'objet des deux dernières contributions de ce numéro, davantage prospectives que les précédentes.

Au cours des trois dernières années, plusieurs mesures ont été prises pour rendre le travail financièrement plus attractif. La période de cumul possible d'une activité rémunérée et d'un minimum social a été allongée en décembre 1998, puis septembre 2001. La réforme de l'allocation logement décidée en décembre 2000 a neutralisé les revenus d'activité à hauteur du montant du RMI dans le calcul de l'aide. Enfin, la prime pour l'emploi a été introduite en janvier 2001. **Cyrille Hagneré** et **Alain Trannoy** examinent les effets respectifs et conjugués de ces trois mesures. Faute de données d'enquête, l'analyse porte sur des cas types : le célibataire sans enfant et la famille monoparentale. Pour ces deux configurations familiales, le gain financier associé à la reprise d'un emploi est comparé avant et après

réformes. Avant les réformes, le système de prélèvements et de transferts comportait un certain nombre d'incohérences. En particulier, le revenu disponible n'était pas une fonction toujours croissante de la durée de travail. Le taux marginal d'imposition, au-delà de la première année de reprise d'un emploi, était très élevé. Enfin, à court terme, la reprise d'un emploi à temps plein était moins favorisée que celle d'un emploi à temps partiel, l'inverse étant vrai à long terme. Ces incohérences ont été corrigées. Après réformes, le revenu disponible augmente avec la durée de travail, quel que soit l'horizon considéré. La reprise d'un emploi à temps plein est désormais plus encouragée que celle d'un emploi à temps partiel, à court comme à long terme. Enfin, les taux marginaux d'imposition ont baissé. Mais les mesures portant plus sur la première année de reprise d'emploi que sur les suivantes, les taux marginaux d'imposition restent relativement élevés au-delà de la première année. Le diagnostic des auteurs est donc clair : les trois réformes conjuguées ont permis de corriger les incohérences les plus patentes du système de transfert. Il reste à évaluer les effets sur le comportement d'offre de travail des allocataires du RMI, ce qui ne peut être encore fait faute de données.

La théorie économique de la redistribution peut-elle justifier la mise en place d'un dispositif différentiel d'assistance aux faibles revenus, tel que le RMI ? Oui, sous certaines conditions, répond **François Bourguignon**. Son analyse se situe dans le cadre de la théorie de la redistribution optimale introduite par James Mirrlees, prix Nobel d'économie. Ce modèle permet de représenter de façon rigoureuse les termes de l'arbitrage entre équité et efficacité, problème inhérent aux questions de redistribution. La pierre angulaire du raisonnement est maintenant bien connue : augmenter à la marge l'impôt d'un individu dont la productivité du travail est élevée et redistribuer le produit de ce prélèvement à une personne de faible productivité devrait augmenter le bien-être social. Malheureusement, ce prélèvement redistributif peut conduire le premier individu à réduire son offre de travail, sans que la variation de l'offre du travail du second compense cette baisse. En conséquence, la base imposable diminue et l'équilibre budgétaire n'est plus vérifié. Le problème est donc complexe. François Bourguignon montre que l'ampleur de la redistribution optimale dépend tout à la fois de l'aversion de l'autorité redistributive pour l'inégalité et la pauvreté relative, et de la sensibilité de l'offre de travail aux prélèvements. Un dispositif comme le RMI, qui implique pour les plus bas revenus un taux marginal d'imposition proche de 100 %, confiscatoire de tout revenu supplémentaire du travail, ne peut se justifier que sous des hypothèses particulières. La première de ces hypothèses est que la fonction de bien-être social privilégie très fortement les plus pauvres (approche « rawlsienne »). Le RMI est également justifié si l'offre de travail des moins productifs est insensible au taux de salaire, ou bien si la distribution de leurs productivités est concentrée autour de zéro et au voisinage du seuil de productivité au-dessus duquel ils deviennent actifs. Au total, les arguments théoriques qui permettent de justifier le dispositif du RMI sont très particuliers. Selon François Bourguignon, un dispositif tel que la prime pour l'emploi est plus en accord avec la théorie de la redistribution optimale. Ses estimations montrent, en effet, que si l'autorité redistributive tient compte du bien-être de l'ensemble de la population tout en accordant un poids plus important aux 20 % les plus pauvres, il n'est plus nécessaire d'imposer les moins productifs à un taux marginal proche de 100 %. En particulier, il devient possible d'obtenir un revenu minimum égal au RMI et d'accroître les incitations au travail en augmentant la pente de la courbe du revenu disponible pour les plus pauvres.

Pour autant, la prime pour l'emploi ne lève pas toutes les difficultés. En conclusion de son article, François Bourguignon remarque que l'existence du Smic modifie le cadre analytique de la redistribution optimale. En effet, le Smic impose, de fait, aux actifs de remplir une condition de « productivité minimum ». Or il se peut que certains allocataires du RMI, ceux dont la productivité reste inférieure à ce minimum, ne puissent être employés. Si cet argument joue, l'on ne peut pas s'attendre à ce que la seule prime pour l'emploi fasse baisser significativement le nombre de bénéficiaires du RMI. Les incitations pécuniaires devraient donc être complétées par des activités de formation facilitant l'insertion professionnelle.

*
* *
*

En treize ans d'existence, le RMI a certainement permis d'alléger des situations de très grande pauvreté. A-t-il pour autant rempli son second objectif, c'est-à-dire favorisé l'insertion sociale et professionnelle des allocataires ? Le bilan reste mitigé. Les emplois retrouvés sont souvent des emplois temporaires (CDD ou emplois aidés), à temps partiel et rémunérés au Smic horaire. Les emplois aidés, pourtant fréquents, débouchent rarement sur des CDI. Cependant, pour les employés en CDD, les chances d'accéder finalement à un emploi en CDI et de bénéficier d'une augmentation de salaire ne sont pas négligeables. L'estimation des salaires potentiels montre que, pour trois allocataires sur quatre, la reprise d'un emploi correspond à une augmentation, parfois faible, du revenu disponible du ménage. Cette augmentation est-elle suffisamment incitative ? La question reste entière. Pour améliorer la qualité de l'emploi retrouvé, on peut certes développer les programmes d'accompagnement et de formation. Mais cela ne saurait suffire. Une autre façon d'accroître le gain du travail est d'adapter le système de transferts, de manière à réduire le taux marginal d'imposition sur le revenu des allocataires qui reprennent un emploi. C'est l'objectif de plusieurs réformes récentes, qui demandent à être évaluées empiriquement (10). L'effort d'observation entrepris avec l'enquête *Sortants du RMI* doit donc être poursuivi et amplifié. En particulier, le suivi des allocataires sur une plus longue période doit permettre d'apprécier avec plus de recul et de précision leur devenir familial, social et professionnel.

Denis Fougère
Cnrs, Crest-Insee et Cepr

Laurence Rioux
*Division conditions de vie des ménages, Insee
et Crest-Insee.*

10. Les États-Unis et la Grande-Bretagne ont mis en œuvre des mesures équivalentes depuis quelques années. Il s'agit de l'Earned Income Tax Credit (EITC) aux États-Unis et du Working Families Tax Credit (WFTC) en Grande-Bretagne. Dans un article très complet, Blundell et Hoynes (2001) comparent les effets respectifs de ces deux programmes, en apparence semblables. Pour ce qui est du taux de reprise d'emploi, l'EITC a mieux réussi que le WFTC. Blundell et Hoynes (2001) passent en revue les éléments qui permettent d'expliquer cette différence de résultat.

BIBLIOGRAPHIE

Blundell R. et Hoynes H. (2001), « Has “In-Work” Benefit Reform Helped the Labour Market? », Working Paper 8546, National Bureau of Economic Research, Cambridge (USA).

Eneau D. et Guillemot D. (2000), « L'enquête 1997-1998 sur le devenir des personnes sorties du RMI », Série des documents de travail « Méthodologie Statistique » n° 03, Insee.

Gilbert L., Kamionka T. et G. Lacroix (2001), « Les effets des dispositifs publics d'insertion en emploi destinés aux jeunes hommes défavorisés au Québec », *Économie et Statistique*, n° 345, pp. 55-84.

Mirrlees J.A. (1986), « The Theory of Optimal Taxation », in *Handbook of Mathematical Economics*, vol. III, édité par K. J. Arrow et M. D. Intriligator, Amsterdam, North-Holland.

Vanlerenberghe P. (1992), *RMI, le pari de l'insertion*, Rapport de la Commission nationale d'évaluation du RMI, Paris, La documentation Française.
