

La France (presque) « championne du monde » de la dépense sociale et de la baisse de la pauvreté

par [Raul Sampognaro](#) et [Xavier Timbeau](#)

La France serait « [championne du monde](#) » de la dépense (publique) en protection sociale. Selon l'OCDE, les dépenses publiques en protection sociale[1] s'établissaient à 25,7 % du PIB en 2016. Ces dépenses sont proches de celles des pays scandinaves (29 % du PIB en Finlande, 25 % au Danemark, 21 % en Suède), de la Belgique (20 %) ou l'Autriche (24 %). A l'autre extrême, les pays anglo-saxons se caractérisent par de faibles dépenses de protection sociale. En particulier, l'Irlande dépense seulement 10 % de son PIB – une exception dans l'Union européenne – et les Etats-Unis 8,7 %.

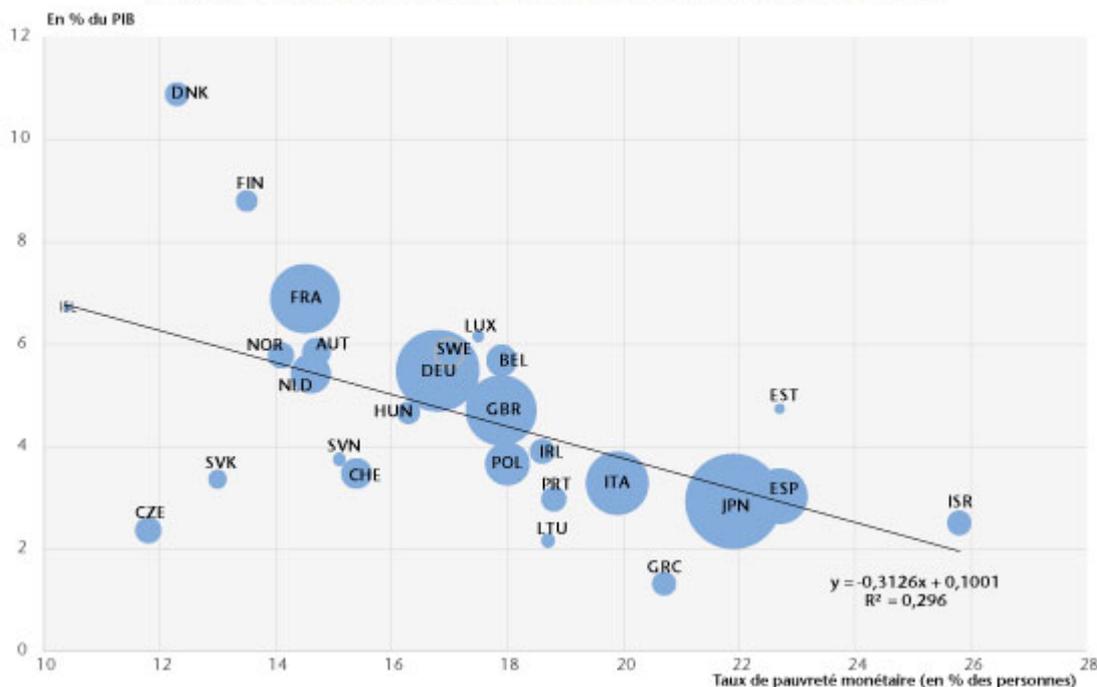
Ces chiffres masquent des différences sur le [domaine couvert](#) par le système de protection sociale public dans les différents pays. En France, les retraites et le système de santé reposent largement sur un financement public, ce qui n'est pas nécessairement le cas ailleurs. Une grande part des droits ouverts en France sont directement liés aux cotisations sociales payées (notamment pour la retraite-survie[2]) ou servent à financer une dépense, *a priori* contrainte, qui ne devrait pas être limitée par des considérations de ressources individuelles (en santé).

Lorsque l'on exclut ces dépenses (retraites et santé), la France consacre 6,8 % de son PIB à la protection sociale, chiffre inférieur à celui des pays scandinaves (11 % de PIB au Danemark ou 8 % en Finlande). En revanche, les dépenses sociales sont plus faibles dans les pays méditerranéens (3 %

du PIB en Italie et en Espagne ou 1 % en Grèce) ou au Japon (3 %). Sur ce champ restreint, incluant notamment les dépenses en « famille et enfants », « chômage », « logement » et « pauvreté et exclusion », la moyenne pondérée (pour les pays où les données détaillées sont disponibles [3]) des dépenses des pays de l'OCDE se situe à 4,5 % du PIB. La France dépense ainsi plus que la moyenne de l'OCDE.

Ainsi restreintes, les dépenses ont presque explicitement pour but la redistribution monétaire et la réduction de la pauvreté [4]. Une corrélation négative est observée entre le taux de pauvreté monétaire et le niveau des dépenses redistributives (graphique 1) au sein des pays membres de l'OCDE [5]. Une moindre dépense de protection sociale se traduit par une prévalence plus forte de la pauvreté monétaire. En France, le taux de pauvreté après transferts sociaux s'établit à 14 %, alors que le taux s'établit à 17 % dans l'ensemble de l'Union européenne.

Graphique. Dépenses sociales hors retraites-survie et santé et taux de pauvreté



Note de lecture : la surface des bulles est proportionnelle au PIB en dollar 2016.

Source : OCDE, données COFOG, pour les dépenses (100-1001-1002-1003), OECD Income Database pour les taux de pauvreté à 60 % du

Les écarts de taux de pauvreté ne dépendent pas directement et uniquement des dépenses sociales. D'une part, celles-ci poursuivent d'autres objectifs (assurer un revenu au-dessus du seuil de

pauvreté aux personnes en situation de handicap, compléter les revenus des ménages médians avec enfants, ...). D'autre part, il faut aussi tenir compte du point de départ avant redistribution, c'est-à-dire la distribution qui découle des rémunérations de marché. Selon Eurostat, le taux de pauvreté (primaire, après retraite) en France aurait été de 21 % en absence de redistribution. Le système socio-fiscal réduit donc le taux de pauvreté de 37 %. Au sein de l'Union européenne, la réduction n'est que de 28 % (pour une réduction de 7 points du taux de pauvreté).

En pourcentage du taux de pauvreté avant redistribution, seuls les Pays-Bas et le Royaume-Uni diminuent le taux de pauvreté de façon comparable à ce qui est fait en France alors que les dépenses dans ces deux pays sont plus faibles (5 % de leur PIB en protection sociale hors « retraite-survie » et « santé »), suggérant que le ciblage des dispositifs peut avoir un effet sur le lien pauvreté monétaire dépenses sociales (voir le billet du [Blog de l'OFCE : « Aides sociales » : un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté monétaire en France](#)).

En tout état de cause, l'analyse de l'efficacité du système de protection sociale ne peut pas se réduire à la comparaison de chiffres globaux mais doit, dans un premier temps, définir les objectifs (réduire la pauvreté, son intensité, la pauvreté des enfants, assurer l'égalité des chances, réduire la persistance de la pauvreté, ...), puis entrer dans les complexités causales de chacune des composantes de la redistribution.

[1] La notion de protection sociale est celle de la nomenclature internationale [COFOG](#). Elle distingue la protection sociale au sens strict (catégorie 10) des dépenses de santé non individualisables (comme certaines dépenses hospitalières, catégorie 7). La publication « [La protection sociale en France et en Europe en 2016](#) » de la DREES inclue dans la protection sociale la catégorie COFOG 7. Le montant

des dépenses de protection sociale (10) plus santé (7) dans les données COFOG 2018 est de 34,2% pour la France. La différence provient de la révision des données opérées par la DREES et des différences de champ mineures.

[2] Il faut noter que le système de retraite français actuel génère une redistribution entre les retraités, au profit des petites retraites. Voir Gérard Cornilleau et Henri Sterdyniak, 2017, « [Faut-il une nouvelle réforme des retraites ?](#) », *OFCE policy brief* 26, 2 novembre, pour plus de détails.

[3] Ce qui exclut notamment les États-Unis.

[4] Défini par la part de la population ayant un niveau de vie inférieur à 60 % du revenu médian.

[5] On observe également une corrélation négative entre taux de pauvreté et dépenses pour lutter contre l'exclusion (COFOG 10.7). Cependant la catégorie 10.7 (1,1% du PIB pour la France) n'épuise pas toutes les mesures destinées à lutter contre la pauvreté.

« Aides sociales » : un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté monétaire en France

Mathias André (Insee)[1] et [Pierre Madec](#)

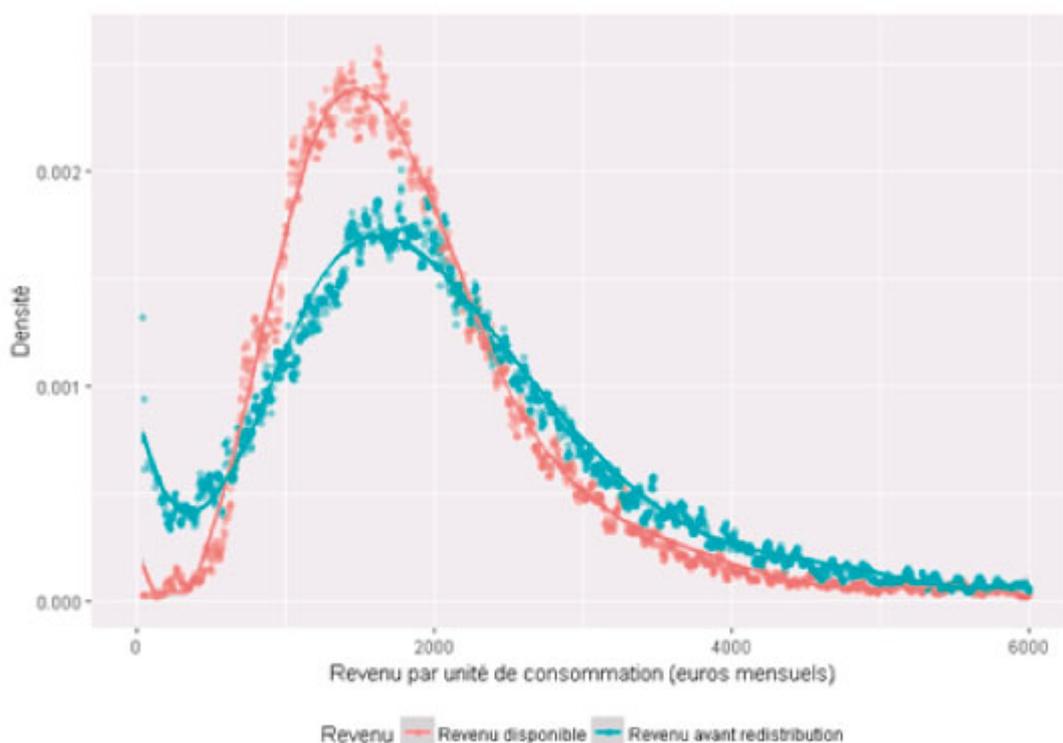
L'importance du système de protection sociale et le financement public des systèmes de santé et de retraite expliquent une grande partie du différentiel des dépenses

publiques entre la France et le reste des pays de l'OCDE (voir billet de [blog OFCE : « La France \(presque\) 'championne du monde' de la dépense sociale et de la baisse de la pauvreté »](#)). Ainsi, une grande part des droits aux transferts sociaux ouverts sont directement liés aux cotisations sociales payées (en retraite et en assurance chômage notamment). De fait, la majorité des prestations versées n'ont pas de visée directement redistributive. A contrario, les minima sociaux, la Prime d'activité, les allocations logement ou encore certaines prestations familiales ont un objectif explicite de redistribution et de réduction de la pauvreté monétaire.

Selon les derniers comptes de la protection sociale [publiés ce jeudi 21 juin 2018](#), la dépense totale de minima sociaux s'établissait en 2016 à 26,6 milliards d'euros, celle de la Prime d'activité à 4,1 milliards, les prestations familiales et les allocations logements versées aux ménages pauvres atteignaient respectivement 6,4 milliards d'euros et 10 milliards d'euros. Nous nous limiterons aux prestations sociales à visée redistributive.

Les minima sociaux bénéficient à 4 millions de personnes, 13,6 millions de personnes vivent dans des ménages percevant une allocation logement, les prestations familiales sont perçues par 6,8 millions de familles et la prime d'activité bénéficie à 2,6 millions de foyers. Compte tenu à la fois des montants distribués et du public visé, les prestations sociales à visée redistributive augmentent le niveau de vie de millions de ménages modestes. A contrario, les prélèvements progressifs comme la taxe d'habitation ou l'impôt sur le revenu amputent le niveau de vie des ménages les plus aisés. Ainsi, la redistribution monétaire réduit massivement la proportion de personnes à très bas revenu (inférieur à 650 euros par mois) (*graphique 1*).

Graphique 1. Distribution des niveaux de vie mensuels avant et après redistribution monétaire en 2016



Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

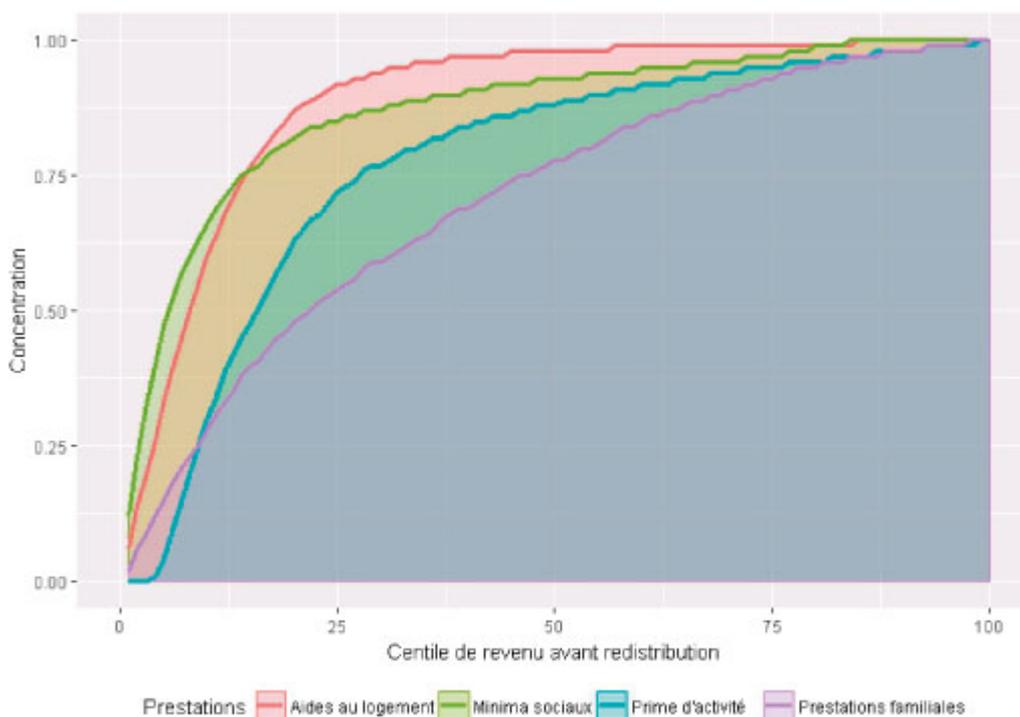
Lecture : avant redistribution, près de 0,2% de des personnes ont un niveau de vie pour une personne seule inférieure à 150 euros par mois. Après redistribution, elles sont moins de 0,001%.

Note : les personnes ayant un niveau de vie au-delà de 6000 euros par mois ne sont pas représentées sur cette figure. Elles représentent 3,2 % de la population avant redistribution et 1,2 % après.

Sources : Insee, enquête Revenus et fiscaux 2014 (actualisée 2016) ; modèle Ines 2016, calculs des auteurs.

Cet impact important des prestations sociales à visée redistributive sur les plus bas revenus s'explique en grande partie par leur ciblage : les 10 % de ménages les plus modestes bénéficient de plus des deux tiers des minima sociaux et des allocations logement et plus d'un tiers de la Prime d'activité (graphique 2). Sur les 18 milliards d'euros d'aides au logement, près de 16 milliards sont alloués aux 20% de ménages les plus modestes. Il en est de même pour les minima sociaux.

Graphique 2. Concentration des « aides sociales » en fonction du centile de niveau de vie



Note de lecture : 50 % du montant total d'allocation logement est distribué aux 12% des ménages les plus modestes en niveau de vie par uc.
Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014 (actualisée 2016) ; Insee, Drees, modèle Ines 2016, calculs des auteurs.

La concentration des aides vers les ménages les plus modestes est confirmée par l'analyse de la composition du niveau de vie, *i.e.* du revenu après redistribution des ménages (tableau 1). Les minima sociaux représentent 12% du niveau de vie des ménages pauvres[2] soit 95 euros par mois en moyenne par unité de consommation. Les allocations logement s'élèvent elles à 120 euros et la Prime d'activité à 25 euros en moyenne par unité de consommation (UC) (tableau 1). Chez les ménages sortis de la pauvreté grâce à la redistribution monétaire (2,5 millions de ménages)[3], les montants perçus en minima sociaux sont plus importants (125 euros par mois en moyenne par UC) mais la part de ces derniers dans le niveau de vie est légèrement plus faible (11%). Cette part est quasi-nulle pour les ménages dont le niveau de vie est inférieur à la médiane mais dont les seuls revenus d'activité ou de remplacement (retraite, indemnités chômage) suffisent à les protéger de la pauvreté monétaire. Il en est de même pour les allocations

logement et les prestations familiales.

Tableau 1. Effet de chaque étape de la redistribution (en prestation) sur le niveau de vie moyen après prélèvement

	Ménages pauvres après redistribution		Ménages sortis de la pauvreté grâce à la redistribution		Ménages au niveau de vie inférieur à la médiane		Ménages au niveau de vie entre la médiane et le dernier décile		Ménage du dernier décile		Ensemble	
	Effectif ; 3 130 000 ménages		Effectif ; 2 510 000 ménages		Effectif ; 7 900 000 ménages		Effectif ; 11 500 000 ménages		Effectif ; 2 800 000 ménages		Effectif ; 27 800 000 ménages	
	En euros mensuel par uc	En % du niveau de vie	En euros mensuel par uc	En % du niveau de vie	En euros mensuel par uc	En % du niveau de vie	En euros mensuel par uc	En % du niveau de vie	En euros mensuel par uc	En % du niveau de vie	En euros mensuel par uc	En % du niveau de vie
Revenu après prélèvements et avant prestations	425	56	755	66	1 355	96	2 160	98	4 680	100	1 865	94
Minima sociaux	95	12	125	11	5	0	5	0	5	0	25	1
Prime d'activité	25	3	30	3	5	0	5	0	0	0	10	1
Allocations logement	120	16	115	10	10	1	0	0	0	0	30	2
Prestations familiales	100	13	120	10	40	3	30	1	10	0	40	2
Revenu disponible	765	100	1 145	100	1 415	100	2 200	100	4 695	100	1 975	100

Note de lecture : 50 % du montant total d'allocation logement est distribué aux 8 % des ménages les plus modestes.

Sources : Insee, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2014 (actualisée 2016) ; Insee, Drees, modèle Inès 2016, calculs des auteurs

L'impact de ces prestations sociales, et notamment des minima, sur la réduction de la pauvreté est donc majeur. Sans prélèvements ni prestations, le taux de pauvreté serait 8,9 points supérieur à son niveau actuel (22,8% contre 13,9%) (tableau 2) [4]. La diminution du taux de pauvreté est principalement assurée par les prestations familiales, les aides au logement et les minima sociaux, qui contribuent chacun à une baisse de plus de 2 points de ce taux. En outre, l'intensité de la pauvreté, définie comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté, est réduite de moitié, soit 19,6 points. Cela correspond à une augmentation du niveau de vie médian des personnes pauvres de +38% en raison des aides au logement et +34% grâce aux minima sociaux. Les minima sociaux permettent, à eux seuls, de réduire le taux de pauvreté de 2,1 points et l'intensité de la pauvreté de 6,7 points.

Tableau 2. Indicateurs de pauvreté selon le type de revenus considéré en 2016

	Taux de pauvreté		Intensité de la pauvreté	
	Niveau (en %)	Effet (en points)	Niveau (en %)	Effet (en points)
Revenu avant redistribution	22,8		39,2	
Financement de la protection sociale	22,5	-0,33	39,5	0,3
Impôt sur le revenu	22	-0,45	39,6	0,08
Taxe d'habitation	21,9	-0,17	39,4	-0,15
Prestations familiales	19,3	-2,51	35,2	-4,2
Aides au logement	17	-2,39	27,7	-7,5
Minima sociaux	14,9	-2,07	21	-6,71
Prime d'activité	13,9	-0,99	19,6	-1,42
Revenu disponible (Total)	13,9	-8,91	19,6	-19,61

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : Les valeurs en niveau pour 2016 sont calculées de façon similaire à l'étude « Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités. Résultats expérimentaux pour 2016 », Kévin Schmitt et Michaël Sicsic, *Insee Focus n° 96*, octobre 2017.

Sources : Insee, enquête Revenus et fiscaux 2014 (actualisée 2016) ; modèle Ines 2016, calculs des auteurs.

Au-delà de leur rôle dans la réduction de la pauvreté monétaire, le système redistributif et en son sein principalement les prestations sociales à visée redistributive impactent les principaux indicateurs d'inégalités de niveau de vie (*tableau 3*) :

- le rapport inter-déciles passe de 6,2 avant redistribution à 3,4 après, soit une baisse de 45%, principalement en raison de l'impôt sur le revenu (baisse de 0,55), des prestations familiales (baisse de 0,9) et des aides au logement (baisse de 0,63) ;
- l'indice de Gini passe de 0,386 avant redistribution à 0,290 après dont 32% de cette baisse est dû à l'impôt sur le revenu et 24% aux prestations familiales ;
- la dispersion des revenus mesurée par le ratio (100-S80/S20) passe de 13,7 avant à 4,3 après redistribution (soit une baisse de 70%).

Tableau 3. Indicateurs d'inégalités selon le type de revenus considéré en 2016

	Indice de Gini		Rapport inter-déciles D9/D1		Indice de dispersion (100-S80)/S20	
	Niveau	Effet (en points)	Niveau	Effet	Niveau	Effet
Revenu avant redistribution	0,386		6,3	—	14,2	—
Financement de la protection sociale	0,38	-0,006	6,1	-0,20	20,6	6,40
Impôt sur le revenu	0,349	-0,03	5,5	-0,60	20	-0,60
Taxe d'habitation	0,349	0,00	5,5	—	22,2	2,20
Prestations familiales	0,326	-0,023	4,6	-0,90	9,4	-12,80
Aides au logement	0,31	-0,016	3,9	-0,70	6,3	-3,10
Minima sociaux	0,294	-0,017	3,5	-0,40	4,7	-1,60
Prime d'activité	0,29	-0,004	3,4	-0,10	4,3	-0,40
Revenu disponible (Total)	0,29	-0,096	3,4	-2,90	4,3	-9,90

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Note : Les valeurs en niveau pour 2016 sont calculées de façon similaire à l'étude « Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalités. Résultats expérimentaux pour 2016 », Kevin Schmitt et Michaël Sicsic, *Insee Focus n° 96*, octobre 2017.

Sources : Insee, enquête Revenus et fiscaux 2014 (actualisée 2016) ; modèle Ines 2016, calculs des auteurs.

[1] Cette publication est de la responsabilité seule de l'auteur et n'engage pas son institution.

[2] Un ménage est considéré comme « pauvre » lorsque son niveau de vie, *i.e.* son revenu après redistribution par unité de consommation, est inférieur à 60% du niveau de vie médian des ménages soit 1 115 euros par mois et par unité de consommation en 2016.

[3] Ces ménages correspondent aux ménages dont le revenu avant redistribution (par UC) est inférieur à 60% du revenu médian avec redistribution et dont le revenu après redistribution (par uc) est supérieur à 60% du revenu médian après redistribution.

[4] Cette comparaison s'inscrit dans une analyse statique du système redistributif. Comme nous l'avons vu précédemment, des revenus d'activités suffisant permettent également de réduire le risque de pauvreté. De plus, cette comparaison ne dit rien de la possible réallocation des moyens de protection sociale. Si des économies sont réalisées sur les prestations sociales en vue d'accroître, par quelque manière que ce soit, les revenus d'activité des plus modestes, la pauvreté monétaire pourrait se réduire.

Le rêve américain (enfin) démontré ?

par [Maxime Parodi](#)

Dans un court article sorti récemment, Thomas Hirschl et Mark Rank (2015) nous livrent quelques chiffres très étonnants sur la société américaine – chiffres qui, pris au sérieux, amèneraient à nettement relativiser les inégalités de revenus aux Etats-Unis. En effet, leur étude laisse entendre que la société américaine est beaucoup plus fluide qu'on ne le croit. Les Américains vivraient certes dans une société très inégalitaire mais, au cours de leur vie, la plupart des Américains feraient l'expérience de la richesse. Il y aurait, en réalité, un fort *turn-over* entre les riches et les pauvres et ceci expliquerait pourquoi les Américains se montreraient aussi peu critiques à l'égard des inégalités.

Selon cette étude, au cours de leur vie active (de 25 à 60 ans), 69,8% des Américains auraient eu, au moins une année, des revenus suffisant au sein de leur ménage pour faire partie des 20% les plus riches. 53,1% des Américains auraient fait partie – au moins une année – des 10% les plus riches. Et, plus sélect encore, 11,1% des Américains seraient entrés pour au moins une année dans le club des fameux 1% les plus riches.

Mais avant de croire à ces énormités, il faut examiner plus sérieusement l'étude de Hirschl et Rank. En effet, les chiffres qu'ils présentent ne sont pas une simple description de la société américaine, mais le résultat d'un exercice de modélisation. Derrière ces chiffres, il y a donc des hypothèses et des méthodes qui ont été mises en œuvre et qui méritent d'être discutées.

Dans la dernière [Note de l'OFCE \(n° 56 du 12 janvier 2015\)](#), je montre que les hypothèses utilisées sont irréalistes et que la méthode employée ne supporte pas la présence de données manquantes dans la biographie des enquêtés. L'un dans l'autre, les résultats apparaissent très fortement biaisés en faveur du rêve américain. Il est possible, toutefois, de corriger en partie ces biais. On obtient les résultats du tableau ci-dessous.

Tableau. Pourcentages cumulés par âge et moyennes, après corrections des biais, d'appartenir au moins une fois dans sa vie aux ménages les 20 %, les 10 %, les 5 % et les 1 % les plus riches

En %

H [*] âge	Q20		Q10		Q5		Q1	
	diplômés	non-diplômés	diplômés	non-diplômés	diplômés	non-diplômés	diplômés	non-diplômés
25	7,6	3,4	4,1	1,4	2,4	0,7	0,4	0,1
30	19,1	8,6	10,8	3,8	6,1	1,8	1,0	0,2
35	27,6	12,7	17,2	6,1	10,2	3,0	2,4	0,6
40	33,1	15,5	22,6	8,2	14,5	4,3	4,0	0,9
45	37,2	17,6	26,9	9,9	18,4	5,6	5,4	1,3
50	39,6	18,9	30,8	11,5	21,7	6,6	6,6	1,6
55	41,0	19,7	33,2	12,5	24,3	7,5	7,9	1,9
60	41,3	19,8	34,4	13,0	25,6	7,9	8,7	2,1
moyenne	31		24		17		5	

Source : calculs de l'auteur.

En gros, les chiffres de Hirschl et Rank sont divisés par deux ! Ainsi, 31% des Américains auront au moins une année (entre leurs 25 et 60 ans) un revenu du ménage suffisant pour faire partie des 20% les plus riches. Et 5% des Américains auront une année un revenu du ménage suffisant pour faire partie des 1% les plus riches.

Etant donné l'ampleur des corrections, il est clair que l'étude de Hirschl et Rank déforme la réalité en laissant croire que les destinées sociales aux Etats-Unis sont très chaotiques – comme si une société entière jouait à la roulette de la fortune. D'autres articles de Hirschl et Rank complètent d'ailleurs ce tableau. En effet, ce n'est pas la première fois que les auteurs produisent des chiffres avec cette méthode. En 2001, ils l'avaient déjà appliqué à l'autre extrémité de la

distribution des revenus. Ils ont ainsi évalué le pourcentage d'Américains qui ont connu dans leur vie un épisode de pauvreté (Hirschl et Rank, 2001). Les chiffres qu'ils exhibent sont également énormes. Par exemple, 54% des Américains auraient vécu un épisode de pauvreté[1] avant leurs 40 ans. En 2005, ils ont appliqué à nouveau cette méthode aux bénéficiaires de coupons d'alimentation (*food stamps*) et estimé que 50% des Américains ont eu ou auront recours à des coupons d'alimentation au moins une fois dans leur vie (avant 65 ans). L'ordre de grandeur, à nouveau, n'est guère crédible. Une méthode moins coûteuse et plus directe permettrait certainement de s'en rendre compte : il suffirait de demander aux Américains s'ils ont bénéficié un jour de coupons d'alimentation. Même si certains Américains préfèreront peut-être cacher cet événement de leur vie, ce biais d'omission ne sera jamais aussi énorme que celui des analyses de survie précédentes. Soyons clair : leur méthode est une machine à produire des énormités.

[1] Le seuil de pauvreté retenu est ici de 1,5 fois la valeur du panier de biens propres à satisfaire *a minima* les besoins de base.

Pauvreté et exclusion sociale en Europe : où en est-on ?

par [Sandrine Levasseur](#)

En mars 2010, l'UE s'est fixée pour objectif à [l'horizon 2020](#) de réduire de 20 millions, par rapport à 2008, le nombre des personnes en dessous du seuil de pauvreté ou en exclusion

sociale, soit un objectif de 97,5 millions de personnes « pauvres » pour 2020. Malheureusement, du fait de la crise, cet objectif ne sera pas atteint. Les derniers chiffres disponibles montrent qu'en 2013, l'UE comprenait 122,6 millions de personnes pauvres ou en exclusion sociale. Étonnamment, l'incapacité de l'UE à respecter l'objectif fixé par l'initiative Europe 2020 sera principalement le fait des pays de l'UE-15, soit pour l'essentiel des pays dit « avancés » au regard de leur développement économique[1]. En effet, si les tendances observées depuis une dizaine d'années se confirment, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) continueront à enregistrer une baisse du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté ou en exclusion sociale. Comment expliquer que les pays de l'UE-15 réalisent d'aussi mauvaises performances en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? Il est important d'avoir en tête que les meilleures performances des PECO se retrouvent aussi lorsque l'on considère les autres indicateurs d'inégalités de revenus à l'intérieur des pays (e.g. le coefficient de Gini, le ratio de revenus des 20% les plus riches sur celui des 20% les moins riches). Ce n'est donc pas seulement l'évolution de la statistique relative à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans l'UE-15 qui est inquiétante, c'est l'ensemble des statistiques relatives aux conditions de vie et aux inégalités de revenus.

Risque de pauvreté et exclusion sociale : de quoi parle-t-on précisément?

En matière de réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale, l'initiative Europe 2020 s'intéresse à trois types de population : les personnes en risque de pauvreté, les personnes en privation matérielle sévère et les personnes à faible intensité de travail[2]. Une personne appartenant à plusieurs types de population ne sera comptabilisée qu'une seule fois.

Selon l'initiative Europe 2020, une personne présente un

risque de pauvreté dès lors que son revenu disponible est inférieur à 60% du revenu médian observé au niveau national, le revenu médian étant le niveau de revenu en dessous duquel se trouve le revenu de 50 % de la population nationale (*i.e.* 50 % de la population a donc un revenu au dessus du revenu médian). Puisque le revenu médian de référence est calculé au niveau national, cela signifie par exemple qu'un individu roumain au seuil du revenu médian dispose d'un revenu bien inférieur à celui d'un individu français, lui-même au seuil du revenu médian : le revenu médian roumain est ainsi cinq fois plus faible que le revenu médian français en parité de pouvoir d'achat, c'est-à-dire lorsque que l'on tient compte des différences de prix entre pays[3]. L'indicateur de risque de pauvreté retenu par l'initiative Europe 2020 est donc une mesure des inégalités de revenu entre individus à l'intérieur des pays, et non entre pays.

Précisons que le revenu disponible est considéré en équivalent-adulte, c'est-à-dire que les revenus ont été au préalable comptabilisés au niveau du ménage et que des poids ont été assignés à chacun des membres (1 pour le premier adulte ; 0,5 pour le second et chaque personne de plus de 14 ans ; 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans). Précisons aussi que les revenus disponibles dont il est question ici s'entendent après transferts sociaux, soit après perception des allocations, indemnités et pensions. Autrement dit, ils s'entendent après sollicitation du système social national. En outre, le seuil retenu pour définir le seuil de risque de pauvreté (*i.e.* 60 % du revenu médian) vise à rendre compte de situations autres que celle de grande pauvreté : il s'agit aussi de tenir compte des personnes ayant des difficultés à satisfaire leurs besoins basiques. À titre illustratif, le seuil de risque de pauvreté à 60 % du revenu médian était en France de 12 569 euros annuels en 2013 (soit 1 047 euros mensuels). Le concept de privation matérielle va raffiner la définition des besoins basiques insatisfaits.

Les personnes en privation matérielle sévère sont les personnes dont les conditions de vie sont contraintes par un manque de ressources et font face à au moins quatre privations matérielles parmi les neuf suivantes : l'incapacité 1) à payer son loyer ou ses factures (eau, gaz, électricité, téléphone) ; 2) à chauffer correctement son logement ; 3) à faire face à des dépenses imprévues ; 4) à manger chaque jour une portion protéinée (viande, poisson ou équivalent) ; 5) à s'offrir une semaine de vacances hors du domicile ; 6) à posséder une voiture ; 7) une machine à laver le linge ; 8) une télévision couleur ; 9) un téléphone.

Les personnes vivant dans un foyer à faible intensité de travail sont celles qui sont âgées de 0 à 59 ans et vivent dans un foyer où les adultes (âgés de 18 à 59 ans) ont travaillé moins de 20 % de leur capacité potentielle au cours de l'année passée.

Selon les dernières statistiques disponibles (tableau 1), quelques 122,6 millions de personnes dans l'UE-28 appartenaient à au moins l'un de ces trois types de population en 2013, soit près d'une personne sur quatre (un peu plus de 24 %).

**Tableau 1. Personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté
ou en exclusion sociale**

En milliers de personnes et en % de la population totale du pays

	2005 (ou 2007*)	2009	2011	2013	Variation du nombre de « pauvres » ou d'exclus sociaux entre 2005 (ou 2007*) et 2013	Part dans la population en 2013 (en %)
Belgique	2 338	2 145	2 271	2 286	-52	20,4
Danemark	921	962	1 039	1 059	138	18,8
Allemagne	15 022	16 217	16 074	16 212	1 190	20,1
Irlande	1 038	1 150	1 319	1 040	2	22,6
Grèce	3 131	3 007	3 403	3 904	773	35,5
Espagne	10 481	11 232	12 791	12 630	2 149	27,2
France	11 127	11 200	11 840	11 229	102	17,1
Italie	14 621	14 835	17 112	17 326	2 705	28,5
Luxembourg	77	85	84	96	19	17,5
Pays Bas	2 705	2 483	2 598	2 648	-57	15,7
Autriche	1 416	1 577	1 593	1 572	156	18,5
Portugal	2 745	2 648	2 601	2 877	132	27,6
Finlande	887	886	949	854	-33	15,7
Suède	1 325	1 459	1 538	1 602	277	16,6
Royaume Uni	14 530	13 389	14 044	15 586	1 056	24,2
UE-15	82 364	83 275	89 256	90 921	8 557	22,6
Rép. Tchèque	1 988	1 448	1 598	1 508	-480	14,3
Estonie	347	312	307	313	-34	23,8
Lettonie	1 027	808	821	702	-325	35,1
Lituanie	1 400	943	1 011	917	-483	31,2
Hongrie	3 185	2 924	3 051	3 285	100	33,3
Pologne	17 080	10 454	10 196	9 748	-7 332	25,3
Slovénie	362	339	386	410	48	19,9
Slovaquie	1 724	1 061	1 112	1 070	-654	19,8
PECO-8	27 113	18 289	18 482	17 953	-9 160	24,7
Bulgarie*	4 663	3 511	3 693	3 493	-1 170	48,2
Roumanie*	9 904	9 112	8 630	8 601	-1 303	43,1
PECO-10	—	30 912	30 805	30 047	-11 633	30,1
Croatie	—	—	1 384	1 271	—	29,9
Chypre	188	188	207	240	52	28,0
Malte	81	82	90	99	18	23,3
UE-28	—	—	121 742	122 578	≈ -3 000	24,2

Source: Eurostat, calculs de l'auteur.

Une évolution contrastée de la pauvreté et de l'exclusion sociale entre l'UE-15 et les PECO

Si un peu plus de 30 % de la population des PECO est « pauvre » ou en exclusion sociale (contre 22,6 % dans l'UE-15), le fait marquant est que le nombre de pauvres et d'exclus sociaux est en diminution dans les PECO depuis 10 ans tandis qu'il a augmenté dans l'UE-15, surtout depuis le début de la crise (tableau 1).

Au cours des dix dernières années, le nombre de pauvres et d'exclus sociaux a baissé dans presque tous les PECO (à l'exception de la Hongrie et de la Slovaquie) et il a augmenté dans presque tous les pays de l'UE-15 (à l'exception de la Belgique, des Pays Bas et de la Finlande). En 10 ans, les PECO ont ainsi enregistré une baisse de 11,5 millions de pauvres et d'exclus sociaux. De son côté, l'UE-15 a enregistré un supplément de 8,5 millions de pauvres et d'exclus sociaux, dont 85 % depuis 2009. C'est donc la crise qui a été très dommageable à l'UE-15 en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Les PECO ont, somme toute, bien résisté : un certain nombre d'entre eux ont continué à enregistrer une diminution de leur nombre de pauvres et d'exclus sociaux.

Comment expliquer cette évolution contrastée de la pauvreté et de l'exclusion sociale ?

Le premier facteur qui explique l'évolution contrastée de la pauvreté entre l'UE-15 et les PECO est le contexte économique globalement plus favorable à l'Est de l'Europe qu'à l'Ouest, y compris pendant la période de crise.

En effet, le taux de croissance moyen du PIB sur les dix dernières années (de 2004 à 2013) a été de 3,2 % dans les PECO contre 0,8 % dans l'UE-15. Les PECO, touchés par la crise, ont malgré tout enregistré une croissance annuelle moyenne de 0,7 % sur la période 2009-2013 (contre -0,1 % dans l'UE-15). L'observation des taux de chômage et d'emploi durant la crise montre une évolution plus favorable des marchés du travail dans les PECO relativement à l'UE-15 (tableau 2).

Tableau 2. Taux d'emploi et de chômage dans l'UE-15 et les PECO

En %

	Moyenne annuelle			Variations en points de % entre la période de pré-crise et de crise
	2004-2013	2004-2008	2009-2013	
Taux d'emploi				
UE-15	70,4	71	69,9	-1,1
PECO 10	64,9	64,2	65,5	1,3
PECO 8	65,0	64,2	65,8	1,6
Taux de chômage				
UE-15	8,8	7,7	10,0	2,3
PECO 10	9,6	9,8	9,5	-0,4
PECO 8	10,4	10,8	10,1	-0,8

Source: Eurostat, calculs de l'auteur.

Dès lors, le risque de pauvreté *avant* transferts sociaux a continué à régresser dans les PECO tandis qu'à partir de 2009, il a augmenté dans l'UE-15 (Tableau 3). De ce fait, la part des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté (dans la population totale du pays) *avant* transferts est devenue dans les PECO inférieure à celle observée dans l'UE-15. La crise a donc eu un effet direct (*i.e. avant* redistribution) différencié sur les inégalités de revenus à l'intérieur des pays : à l'Est, les inégalités de revenus ont baissé, tandis qu'à l'Ouest elles ont augmenté.

La sollicitation des systèmes sociaux dans les pays de l'UE-15 a cependant eu pour effet de renverser (ou d'atténuer) les différences de taux de pauvreté *après* transferts (Tableau 3). En 2013, le taux de pauvreté *après* transferts s'établissait à 16,5 % dans l'UE-15 contre 17,2 % dans les PECO (15,4 % si on exclut la Bulgarie et la Roumanie). Le coefficient de Gini, lequel constitue une mesure plus habituelle des inégalités de revenus à l'intérieur des pays, confirme aussi que, dorénavant, les inégalités de revenus sont plus élevées dans l'UE-15 que dans les PECO[4].

Notons que l'intensité de la redistribution (en points de % ou en taux) a été plus forte dans l'UE-15 que dans les PECO durant la crise. Pour autant, en évolution temporelle, le taux de redistribution a diminué à l'Est comme à l'Ouest à partir

de 2009. Avant-crise, le système social permettait de réduire de 37,3 % le nombre de personnes au seuil de pauvreté et en exclusion sociale dans l'UE-15 ; pendant la crise, ce taux est passé à 36,8 %. Dans les PECO, la baisse du taux de redistribution a même été encore plus forte, de l'ordre de 3,7 points de %. A titre illustratif, si les taux de redistribution de la période pré-crise avaient été maintenus durant la période de crise, c'est quelque 1,4 million de personnes supplémentaires qui seraient sorties du risque de pauvreté durant la période de crise (0,5 million dans l'UE-15 et 0,9 million dans les PECO).

Tableau 3. Pourcentage de personnes en risque de pauvreté* et redistribution au travers des transferts sociaux

En %

	Moyenne annuelle			Variations en points de % entre la période de pré-crise et de crise
	2004-2013	2004-2008	2009-2013	
% de personnes en risque de pauvreté**				
Avant transferts : (A)				
PECO 8	24,6	26,1	23,4	-2,7
PECO 10	25,7	27,0	24,7	-2,3
EU15	25,8	25,5	26,1	0,6
Après transferts : (B)				
PECO 8	15,7	16,0	15,4	-0,6
PECO 10	17,5	17,8	17,2	-0,6
EU15	16,3	16,0	16,5	0,5
Redistribution				
En points de % : (A)-(B)				
PECO 8	8,9	10,1	8,0	-2,1
PECO 10	8,2	9,2	7,5	-1,7
EU15	9,5	9,5	9,6	0,1
Taux en % : [(A)-(B)]/(A)				
PECO 8	36,2	38,7	34,2	-4,5
PECO 10	31,9	34,1	30,4	-3,7
EU15	36,8	37,3	36,8	-0,5

* Les personnes en risque d'exclusion sociale ne sont pas considérées ici, faute de données disponibles « avant » et « après » transferts sociaux.

** Nombre de personnes « pauvres » dans le pays rapporté à la population du pays.

Source: Eurostat, calculs de l'auteur.

Cela nous amène au second facteur explicatif. Les consolidations budgétaires réalisées dans un grand nombre de pays de l'UE en vue de satisfaire le Pacte de stabilité et de croissance et/ou les marchés financiers sont-elles

responsables de l'augmentation des personnes en risque de pauvreté après transferts que l'on constate dans l'UE-15 ? Ont-elles pu constituer un frein à la baisse des taux de pauvreté observée dans les PECO qui, si oui, aurait été encore plus forte ?

La littérature empirique sur la question est plutôt clairement tranchée : elle montre que les inégalités de revenu à l'intérieur des pays augmentent durant les périodes de consolidation budgétaire[5] ([Agnello et Sousa, 2012](#) ; [Ball et al., 2013](#) ; [Mulas-Granados, 2003](#) ; [Woo et al., 2013](#)). Parmi les instruments de la consolidation budgétaire (*i.e.* baisse des dépenses publiques, augmentation des recettes fiscales), ce serait tout particulièrement les coupes dans les dépenses qui augmenteraient les inégalités de revenu ([Agnello et Sousa, 2012](#) ; [Ball et al., 2013](#) ; [Bastagli et al., 2012](#) ; [Woo et al., 2013](#)). Les consolidations budgétaires réalisées après l'occurrence d'une crise bancaire auraient un effet négatif sur les inégalités de revenus beaucoup plus fort que les consolidations budgétaires réalisées en dehors d'une crise bancaire ([Agnello et Sousa, 2012](#)). Les petites consolidations (*i.e.* celles inférieures à une baisse du déficit public de 1 point de PIB) auraient un effet négatif sur les inégalités plus fort que les grosses consolidations budgétaires ([Agnello et Sousa, 2012](#)).

Si l'on croit les résultats de cette (encore petite) littérature, les consolidations budgétaires de ces dernières années n'auraient pas suivi le *timing* idéal : elles auraient été mises en place trop tôt au regard de l'occurrence de la crise. Elles n'auraient pas non plus été de taille optimale : insuffisantes pour résorber substantiellement le déficit public tout en étant très coûteuses en termes d'augmentation des inégalités de revenus entre les individus. S'il est difficile de se forger une opinion ferme et définitive sur le lien entre consolidations budgétaires et inégalités de revenus (et donc pauvreté) à partir d'une littérature peu abondante,

les études citées précédemment présentent un intérêt : elles interpellent quant aux effets possiblement néfastes des politiques d'austérité mises en place ces dernières années.

[1] L'initiative Europe 2020 spécifie des objectifs de réduction de pauvreté et d'exclusion sociale [par pays](#). Ici, nous nous intéressons essentiellement aux évolutions différenciées entre deux zones : l'UE-15 et les PECO.

[2] Voir l'article de [Maître, Nolan et Whelan \(2014\) pour une analyse critique](#) très fouillée des critères statistiques de la pauvreté et de l'exclusion.

[3] En euros courants, la différence de revenu est encore plus forte : elle s'élevait à 90 % en 2013. A cette date, le revenu médian français était de 20 949 euros annuels (et celui observé en Roumanie de 2 071 euros).

[4] La différence (en la faveur des PECO) est d'autant plus marquée que la Bulgarie et la Roumanie sont exclues : le coefficient de Gini après transferts est alors de 0,291 contre 0,306 pour l'UE-15. Le coefficient de Gini peut prendre une valeur entre 0 et 1. Plus le coefficient tend vers 1, plus une petite part de la population détient une part importante des revenus. A la limite, le coefficient vaut 1, c'est-à-dire qu'un individu détient tous les revenus.

[5] Du fait du mode de calcul du seuil de pauvreté (*i.e.* 60 % du revenu médian), une augmentation de la part des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté correspond bien à une augmentation des inégalités de revenu entre les individus.

France, Allemagne : pauvreté des non-travailleurs

par [Guillaume Allègre](#)

« Les façons de penser la société, de la gérer et de la quantifier sont indissociables »

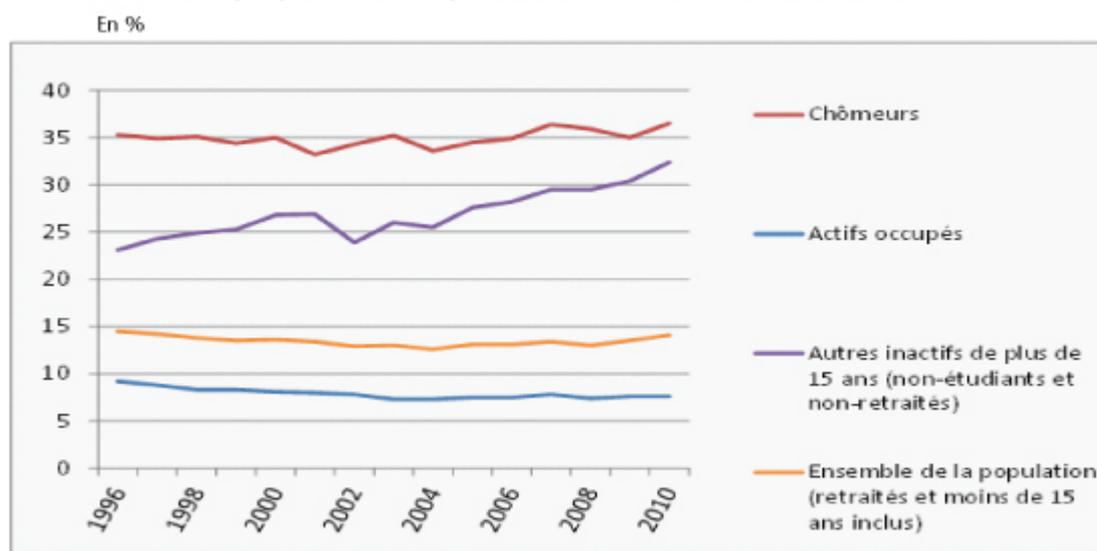
[Alain Desrosières](#), 1940-2013

Le thème de la pauvreté au travail a émergé en Europe dans le débat public ainsi que dans le champ académique au début des années 2000, parallèlement à la mise en place de politiques visant à rendre le travail « payant ». Les lignes directrices européennes pour l'emploi mentionnent explicitement la nécessité de réduire la pauvreté des travailleurs depuis 2003 et Eurostat a mis en place un indicateur de pauvreté des travailleurs dès 2005 ([Bardone et Guio](#)). En France, les politiques visant à rendre le travail payant ont notamment pris la forme de compléments de revenus d'activité ([PPE](#) puis [RSA](#)). En Allemagne, un ensemble de réformes du marché du travail et de la protection sociale (Lois Hartz) a été mis en place au début des années 2000 selon une logique d'activation des chômeurs. Les critiques des réformes allemandes insistent souvent sur la prolifération des formes atypiques d'emploi ([Alber et Heisig, 2011](#)) : recours au temps partiel, bas-salaires, et mini-jobs sans protection sociale. En France comme en Allemagne, la focalisation sur les travailleurs masque un aspect moins connu de l'évolution de la pauvreté : parmi les individus d'âge actif, c'est la pauvreté des personnes sans emploi (inactifs en France, chômeurs en Allemagne) qui augmente depuis la fin des années 1990.

Le graphique 1 représente l'évolution entre 1996 et 2010 du taux de pauvreté des individus, calculé au seuil de 60 % du niveau de vie médian, selon leur statut d'activité. Deux faits

saillants ressortent. Premièrement, la pauvreté touche avant tout les chômeurs : leur taux de pauvreté est d'environ 35 % sur la période. Deuxièmement, les inactifs de plus de 15 ans, ni étudiants, ni retraités (dit 'autres inactifs'), soit les chômeurs découragés, et les hommes et femmes (surtout les femmes !) au foyer, constituent la population la plus touchée par l'augmentation de la pauvreté. Alors que leur taux de pauvreté s'élevait à 23 % en 1996, il atteint 32 % en 2010. Dans le même temps, la pauvreté des actifs occupés est passée de 9 % à 8 %. Par conséquent, alors que les actifs occupés représentaient 25 % des pauvres en 1996 et les 'autres inactifs' 12 %, ces derniers représentent 17 % de pauvres en 2010 et les actifs occupés 22 %. Le poids des travailleurs pauvres dans la population pauvre tend donc à diminuer, tandis que celui des inactifs augmente.

Graphique 1 : Taux de pauvreté selon le statut d'activité, France



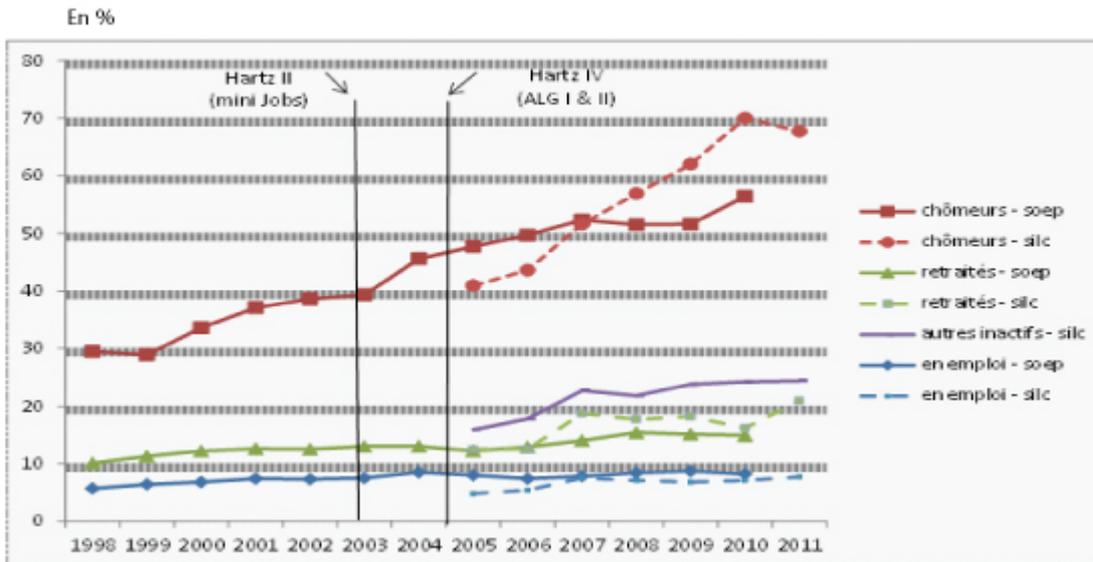
Source : Insee-DGI, Enquêtes Revenus fiscaux et sociaux rétrospectives 1996 à 2004 ; Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Enquêtes Revenus fiscaux et sociaux 2005 à 2010.

Concernant l'Allemagne, l'analyse du taux de pauvreté par statut d'activité se heurte à des divergences selon les sources, notamment concernant l'évolution de la pauvreté des chômeurs, beaucoup plus marquée selon Eurostat (enquête Eu-Silc) que dans l'enquête nationale SOEP (voir graphique 2). Malgré les incertitudes statistiques, on peut tout de même

observer que la pauvreté touche avant tout les chômeurs et que leur taux de pauvreté a beaucoup augmenté : de 30 à 56 % entre 1998 et 2010 selon l'enquête SOEP, généralement considérée comme plus fiable que SILC ([Hauser, 2008](#)). Si la pauvreté augmente pour toutes les catégories de population ([voir Heyer, 2012](#)), c'est bien chez les chômeurs qu'elle est la plus prononcée.

L'augmentation de la pauvreté chez les chômeurs est la conséquence de certaines mesures des lois Hartz IV, moins connues que celles instituant les *mini-Jobs* (*Hartz II*). Avant ces lois, les chômeurs pouvaient recevoir une indemnisation chômage pour une durée maximale de 32 mois, à la suite de laquelle ils pouvaient recevoir une assistance chômage sous condition de ressources pour une durée illimitée ([Ochel, 2005](#)). Mais contrairement à l'ASS*[ii]* en France, le montant de cette assistance dépendait des derniers revenus nets d'activité et assurait un taux de remplacement relativement généreux (53 % du revenu net pour les personnes sans enfant). Ce système a été remplacé à partir de 2005 par une indemnisation beaucoup moins généreuse, répondant à un objectif d'activation. L'indemnisation chômage (*Arbeitslosengeld I – ALG I*) a été limitée à 12 mois pour les chômeurs de moins de 55 ans et les motifs de sanction ont été élargis. A la suite de cette période, l'assistance chômage (*Arbeitslosengeld II – ALG II*) a été très fortement diminuée et n'agit plus que comme un dernier filet de sécurité : son montant pour un célibataire est limité à 345 euros par mois ; les sanctions ont également été élargies et durcies [\[iii\]](#). La stratégie allemande d'activation a ainsi joué sur deux leviers : la réduction des revenus d'assistance pour les chômeurs et les sanctions. Si cette politique a peut-être contribué à la baisse du chômage (voir [Chagny, 2008](#), pour une discussion sur les effets controversés de la réforme), elle a eu par construction un impact important en termes de pauvreté des chômeurs.

Graphique 2 : Taux de pauvreté selon le statut d'activité et la source, Allemagne



Un paradoxe qu'il convient d'éclairer est la faible évolution (au moins selon l'enquête SOEP) du taux de pauvreté des individus en emploi depuis le début des années 2000. En effet, durant cette période, la proportion de bas-salaires a progressé et le recours au temps-partiel s'est fortement développé sans que le taux de pauvreté des personnes en emploi n'augmente significativement. En 2010, 4,9 millions de personnes (soit 12 % de la population en emploi) détiennent un mini-job grâce auquel ils ne peuvent recevoir plus de 400 euros par mois de revenus d'activité ([Alber et Heisig, 2011](#)). Il faut y ajouter le développement des temps-partiels avec protection sociale (de 3,9 millions en 2000 à 5,3 en 2010). On s'attendrait donc à une progression de la pauvreté des travailleurs. Mais celle-ci est freinée pour deux raisons : le développement des possibilités de cumul avec les allocations chômage (troisième levier de la stratégie d'activation) et les solidarités familiales. En effet, les emplois à temps partiel et à bas salaire sont très majoritairement détenus par des femmes qui représentent ainsi deux tiers des travailleurs à bas salaire annuel[[iii](#)]. Le revenu de leur conjoint, lorsqu'elles en ont un, leur permet souvent d'éviter la pauvreté puisque les revenus de tous les membres du ménage sont agrégés afin de déterminer le niveau de vie et la pauvreté. En cela, en paraphrasant [Meulders et O'Dorchai](#), le

ménage sert bien de cache-sexe aux faibles revenus des femmes. Les mères isolées, par contre, sont particulièrement touchées par la pauvreté : le taux de pauvreté est ainsi de 40 % chez les familles monoparentales.

Du point de vue des indicateurs, l'utilisation de la catégorie 'travailleurs pauvres' pose ainsi plusieurs problèmes. Premièrement, la catégorie masque le chômage et l'inactivité comme déterminants de la pauvreté ; de par son appellation, elle met en avant un déterminant de la pauvreté laborieuse (« le travail ne paie pas ») par rapport aux autres déterminants (« faible nombre d'heures travaillées » ou « charges familiales élevées »). Les politiques publiques s'appuyant sur cette approche courent alors le risque de restreindre le public visé par la lutte contre la pauvreté (en France, les chômeurs indemnisés sont ainsi exclus du bénéfice du RSA-activité) et de se concentrer sur le renforcement des incitations financières à la reprise d'emploi afin de stimuler l'offre de travail alors même que le niveau élevé du chômage est lié à un rationnement du côté de la demande de travail. Deuxièmement, la catégorie est aveugle aux inégalités femmes-hommes : les femmes sont plus souvent pauvres et constituent la plus grande partie des bas-salaires mais sont moins souvent travailleurs pauvres ([Ponthieux, 2004](#)) ! Si on ne gère bien que ce que l'on mesure, il est également nécessaire que la mesure soit facilement interprétable par les décideurs publics. La réduction des inégalités de niveau de vie (entre ménages) et de revenus d'activité (entre individus) sont deux objectifs légitimes des politiques publiques (comme expliqué [ici](#)), qu'il convient de mesurer séparément, de même qu'il convient d'affecter des instruments spécifiques à ces deux objectifs.

Du point de vue des politiques publiques, l'évolution de la pauvreté par statut d'activité en France et en Allemagne souligne qu'une lutte efficace contre la pauvreté nécessite de s'attaquer à toutes les formes de la pauvreté. Pour la population d'âge actif, dans des économies où la bi-activité

parmi les couples est devenue la norme, il s'agit de mettre en place des politiques de pleine-activité et de plein-emploi qui ne recourent pas au développement de formes de travail atypiques. Ceci requiert, d'un point de vue macroéconomique, de la croissance ou du partage du travail (et des revenus associés) et, d'un point de vue microéconomique, de répondre aux besoins en termes, notamment, de gardes d'enfants, de formation et de transports. Si ces politiques sont coûteuses, les mesures économes, telles que le renforcement des incitations financières, n'ont pas réussi à démontrer qu'elles pouvaient réellement réduire la pauvreté dans son ensemble.

[\[i\]](#) Allocation de solidarité spécifique, versée aux chômeurs ayant épuisé leur droit à l'assurance chômage.

[\[ii\]](#) Au total, 1,5 million de sanctions ont été prononcées en 2009, pour 2,8 millions de chômeurs indemnisés, contre 360 000 en 2004, pour 4 millions de chômeurs indemnisés (d'après [Alber et Heisig \(2011\)](#) : tableaux 6-8 pp. 24-30).

[\[iii\]](#) Défini au seuil de 2/3 du salaire médian.

Espagne : une stratégie perdant-perdant

par Danielle Schweisguth

A l'heure où le FMI reconnaît publiquement avoir sous-estimé l'impact négatif des ajustements budgétaires sur la croissance économique européenne, l'Espagne s'apprête à publier le chiffre de son déficit public pour 2012. Il devrait se situer autour de 8% du PIB en première estimation – mais pourrait être revu à la hausse comme ce fut le cas en 2011 – alors que l'objectif négocié avec la Commission européenne est de 6,3%. Tandis que la détresse sociale est à son comble, seul un retour durable de la croissance permettrait à l'Espagne de résoudre ses difficultés budgétaires par la hausse des rentrées fiscales. Or la politique de rigueur imposée par l'Europe retarde le retour de la croissance économique. Et le niveau du multiplicateur budgétaire espagnol, compris entre 1,3 et 1,8 selon nos estimations, rend inefficace la politique de restriction budgétaire puisqu'elle ne permet pas de réduire sensiblement le déficit et maintient le pays en récession.

A l'heure où le [FMI](#) reconnaît publiquement avoir sous-estimé l'impact négatif des ajustements budgétaires sur la croissance économique européenne – le fameux multiplicateur budgétaire – l'Espagne s'apprête à publier son déficit public pour l'année 2012. Ce dernier devrait se situer autour de 8% du PIB en première estimation, mais pourrait être revu à la hausse comme ce fut le cas en 2011. Si l'on exclut les aides financières versées au secteur bancaire qui ne sont pas prises en compte dans la procédure de déficit excessif, le déficit est réduit à 7% du PIB. Ce chiffre reste au dessus de l'objectif officiel de 6,3%, âprement négocié avec la Commission européenne. Rappelons que jusqu'en septembre 2011, l'objectif initial de déficit pour l'année 2012 était de 4,4% du PIB. Ce n'est qu'après la mauvaise surprise liée à la publication d'un

déficit pour l'année 2011 de 8,5% (qui sera plus tard révisé à 9,4%) – largement au-dessus de l'objectif officiel pour 2011 de 6% du PIB – que le gouvernement nouvellement élu de Mariano Rajoy a demandé à la Commission européenne un premier assouplissement. L'objectif bruxellois de déficit a alors été fixé à 5,3% du PIB pour 2012. Puis en juillet 2012, les fortes tensions sur les taux souverains espagnols – ils s'approchaient des 7% – ont conduit le gouvernement à négocier avec la Commission un report de l'objectif de 3% en 2014 et un objectif de déficit de 6,3% du PIB en 2012.

Tableau. Croissance, impulsion budgétaire et déficit public en Espagne

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Croissance du PIB, en %	3,5	0,9	-3,7	-0,3	0,4	-1,4
Impulsion budgétaire, en % du PIB	0,6	1,0	1,3	-2,2	-0,9	-3,3
Déficit public*, en % du PIB	1,9	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4	-8,0

* Le déficit public comprend les aides financières versées au système bancaire.

Sources : Ministerio de Hacienda y Administraciones Publicas, prévisions OFCE pour 2012.

Mais chercher à réduire le déficit public de 2,6 points de PIB alors que le cycle économique est très dégradé s'est avéré une stratégie inefficace et contre-productive. Aussi le résultat n'est pas à la hauteur des efforts engagés, pourtant loués par les autorités européennes à maintes reprises. L'accumulation de plans d'austérité d'ampleur historique pendant trois années consécutives (2010, 2011 et 2012) n'a conduit qu'à une très faible amélioration du solde budgétaire (tableau). Le déficit a été réduit de 3,2 points en trois ans, quand deux années de crise ont suffi pour qu'il se creuse de 13,3 points (de 2007 à 2009). L'impulsion budgétaire a été de -2,2 points de PIB en 2010, de -0,9 point en 2011 et de -3,3 points en 2012, soit 6,4 points de PIB d'efforts budgétaires cumulés (68 milliards d'euros). Mais la crise a précipité l'effondrement du marché immobilier et considérablement fragilisé le système bancaire. Depuis, le pays est plongé dans une profonde récession : le PIB recule de 5,7% depuis le premier trimestre 2008, ce qui le place à un niveau inférieur de 12% par rapport à son niveau potentiel (sous l'hypothèse d'une croissance potentielle de 1,5% par an) et le chômage frappe 26% de la population active

et 56% des jeunes.

La dégradation de la situation économique de l'Espagne a fortement pesé sur les rentrées fiscales. Entre 2007 et 2011, les recettes fiscales espagnoles ont connu la chute la plus importante de tous les pays de la zone euro. De 38% du PIB en 2007, elles sont tombées à 32,4% en 2011, malgré les hausses de TVA (2 points en 2010 et 3 points en 2012), l'augmentation des taux d'imposition sur le revenu et la hausse des taxes foncières en 2011. Les hausses d'impôts successives n'ont que faiblement atténué l'effet dépressif de l'effondrement des assiettes fiscales. Les recettes de TVA enregistrent une chute vertigineuse de 41% en termes nominaux entre 2007 et 2012, tout comme l'impôt sur le revenu et la fortune (-45%). En comparaison, la baisse de la pression fiscale en zone euro a été beaucoup plus modeste : de 41,2% du PIB en 2007 à 40,8% en 2011. Enfin, l'envolée du chômage a mis à mal les comptes de la sécurité sociale qui sera déficitaire à hauteur de 1 point de PIB en 2012 pour la première fois de son histoire.

Pour compenser la chute des recettes fiscales, le gouvernement espagnol a dû prendre des mesures drastiques de restriction des dépenses pour tenter de respecter ses engagements : baisse de 5% du salaire des fonctionnaires puis suppression de leur prime de Noël, gel des embauches dans la fonction publique et passage de la semaine de travail de 35 à 37 heures et demi (sans compensation salariale), passage de 65 à 67 ans de l'âge légal de la retraite et gel des pensions (2010), réduction des indemnités chômage pour les chômeurs de plus de sept mois et baisse des indemnités de licenciement de 45 jours par année d'ancienneté à 33 jours (20 si l'entreprise est déficitaire). Tandis que leur revenu stagnait ou baissait, les ménages espagnols ont été confrontés à une hausse considérable du coût de la vie : hausse de 5 points de la TVA, augmentation des tarifs de l'électricité (28% en deux ans et demi), hausse des taxes sur le tabac et baisse du taux de remboursement des médicaments (les retraités paieront 10% du prix et les actifs

entre 40% et 60% selon leur revenu).

La situation sociale en Espagne est très préoccupante. La pauvreté a augmenté (de 23% de la population en 2007 à 27% en 2011 selon Eurostat) ; les ménages ne parvenant pas à payer leurs traites se font expulser de leur logement ; le chômage de longue durée a explosé (9% de la population active) ; les jeunes chômeurs forment une génération sacrifiée et les plus diplômés s'expatrient. La hausse de la TVA en septembre resserre la contrainte budgétaire des ménages : les dépenses alimentaires ont baissé en septembre et en octobre 2012 de respectivement 2,3% et 1,8% en glissement annuel. Par ailleurs le système sanitaire espagnol souffre des coupes budgétaires (-10% en 2012), qui conduisent à la fermeture des services d'urgence la nuit dans des dizaines de municipalités et à l'allongement des listes d'attente pour une intervention chirurgicale (de 50 000 personnes en 2009 à 80 000 en 2012), avec un délai d'attente moyen de près de 5 mois.

La détresse sociale est ainsi à son comble. Le mouvement des indignés a conduit des millions d'Espagnols dans la rue au cours de l'année 2012, dans des manifestations souvent violemment réprimées par les forces anti-émeutes. La région de Catalogne, la plus riche mais aussi la plus endettée d'Espagne, menace de faire sécession, au grand dam du gouvernement espagnol. Le gouvernement catalan a voté le 24 janvier une motion sur la souveraineté de cette région, premier pas d'un processus d'autodétermination qui pourrait déboucher sur un référendum en 2014.

Seul un retour durable de la croissance permettra à l'Espagne de résoudre ses difficultés budgétaires par la hausse des rentrées fiscales. Mais le durcissement des conditions de financement de la dette souveraine espagnole depuis l'été 2012 contraint le gouvernement à renforcer la politique de rigueur, ce qui retarde le retour de la croissance économique. Et la Commission européenne n'accepte de fournir une aide financière à l'Espagne qu'à la condition que celle-ci renonce, au moins

partiellement, à sa souveraineté en matière budgétaire, ce à quoi le gouvernement de Mariano Rajoy ne se résigne toujours pas. L'initiative de la Commission européenne, dont les détails seront publiés au printemps, concernant l'exclusion des dépenses d'investissement du calcul du solde public pour les pays proches de l'équilibre budgétaire va dans le bon sens ([El Pais](#)). Mais cette règle ne s'appliquerait qu'aux sept pays où le déficit budgétaire est inférieur à 3% du PIB (l'Allemagne, le Luxembourg, la Suède, la Finlande, l'Estonie, la Bulgarie et Malte), laissant de côté les pays où la situation économique est la plus dégradée. La prise de conscience des drames sociaux qui se jouent derrière les médiocres performances économiques devrait conduire à une réflexion plus respectueuse des droits fondamentaux des citoyens européens. Par ailleurs, l'OFCE a montré dans le [rapport iAGS 2013](#) qu'une stratégie de rigueur mesurée (restrictions budgétaires limitées à 0,5 point de PIB chaque année) est plus efficace du double point de vue de la croissance et de la réduction des déficits, pour les pays comme l'Espagne où les multiplicateurs budgétaires sont très élevés (entre 1,3 et 1,8 selon nos estimations).

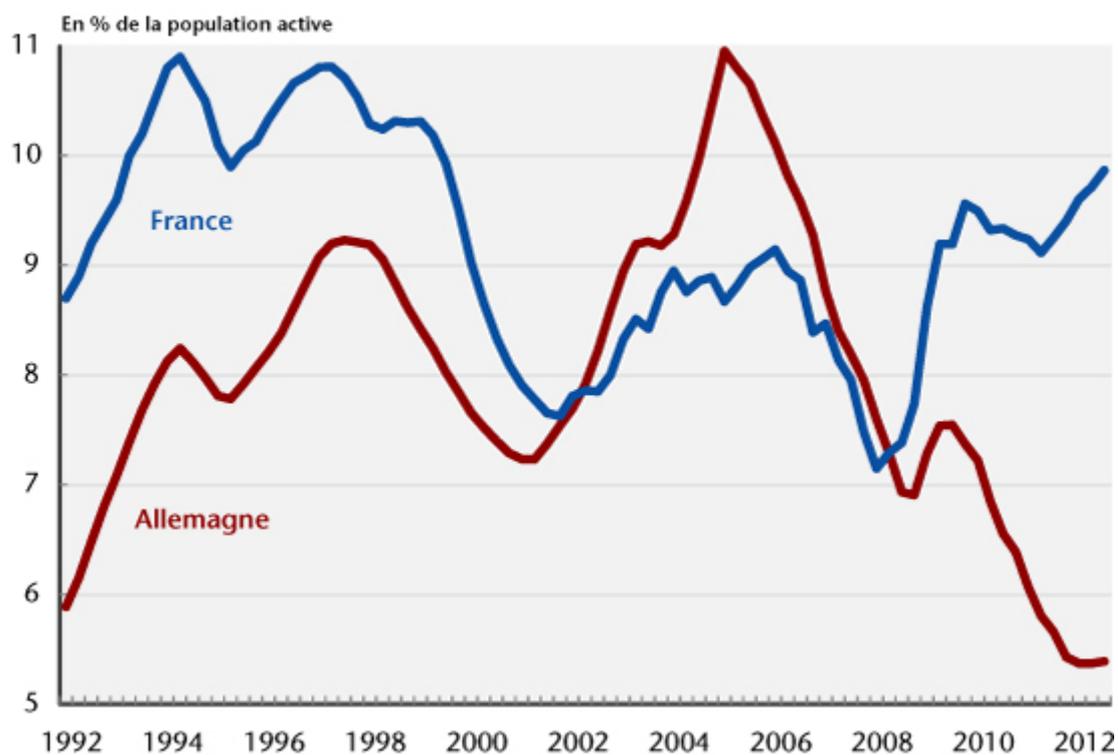
Le chômage augmente en France, la pauvreté en Allemagne

Par [Eric Heyer](#)

La France sera-t-elle la nouvelle Grèce comme l'affirme l'hebdomadaire *The Economist*? Les réformes françaises doivent-elles s'accélérer et s'inspirer de celles menées il y a 10 ans

outre-Rhin ? Pour l'opinion publique allemande, pour ses autorités ainsi que pour une grande partie des experts économiques, cela ne fait aucun doute. Outre un déficit public plus faible, l'Allemagne aurait avant tout réussi à baisser significativement son taux de chômage contrairement à son voisin français. Parti d'un niveau similaire au début des années 2000 (proche des 7,7 % fin 2001), le taux de chômage se situe aujourd'hui à 5,4 % de la population active en Allemagne, soit 4,5 points de % de moins qu'en France (graphique 1).

Graphique 1 : Evolution comparée du taux de chômage en Allemagne et en France depuis 20 ans

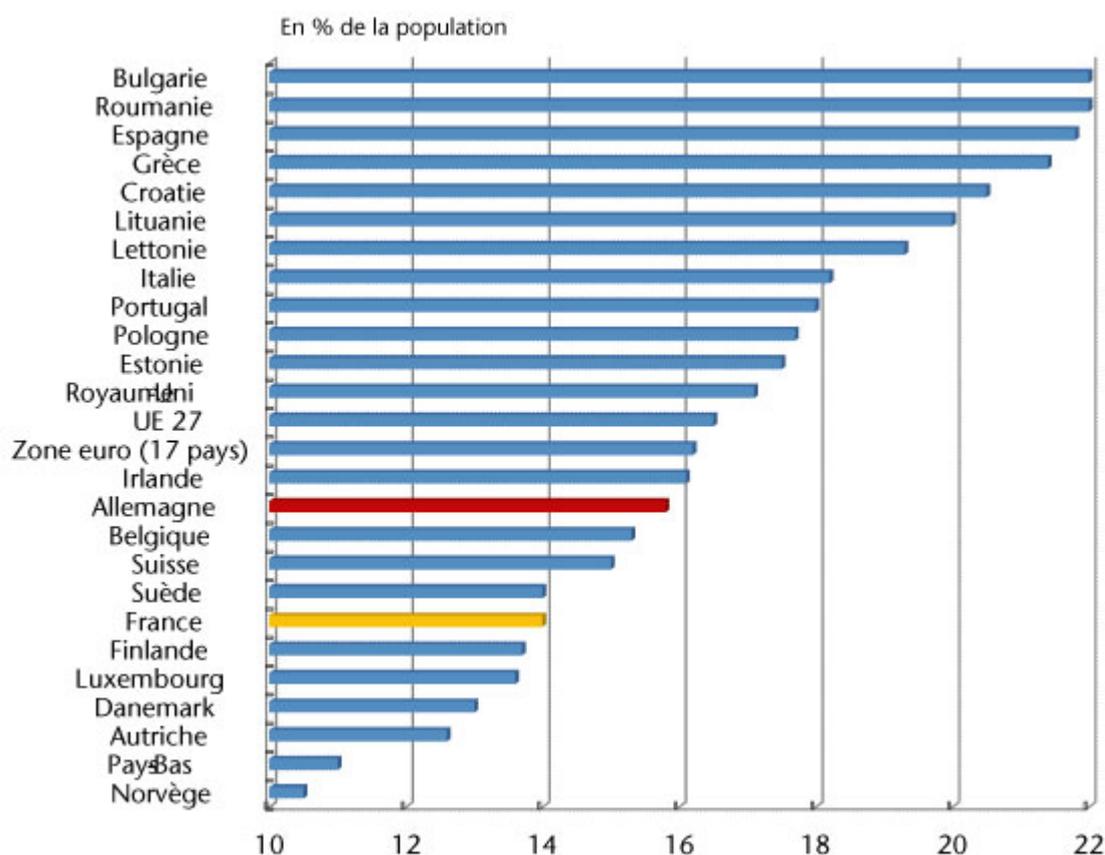


Source : BIT.

L'objet de ce billet n'est pas de revenir sur les raisons de ce différentiel – qui ont par ailleurs déjà fait l'objet de notes sur ce blog (voir notamment l'impact de la démographie par [G. Cornilleau](#), de la baisse de la durée du travail par [E. Heyer et M. Plane](#) et de la montée des inégalités hommes-femmes par [H. Périvier](#))- mais simplement de signaler que cette baisse du chômage en Allemagne s'est accompagnée d'une forte augmentation de la pauvreté.

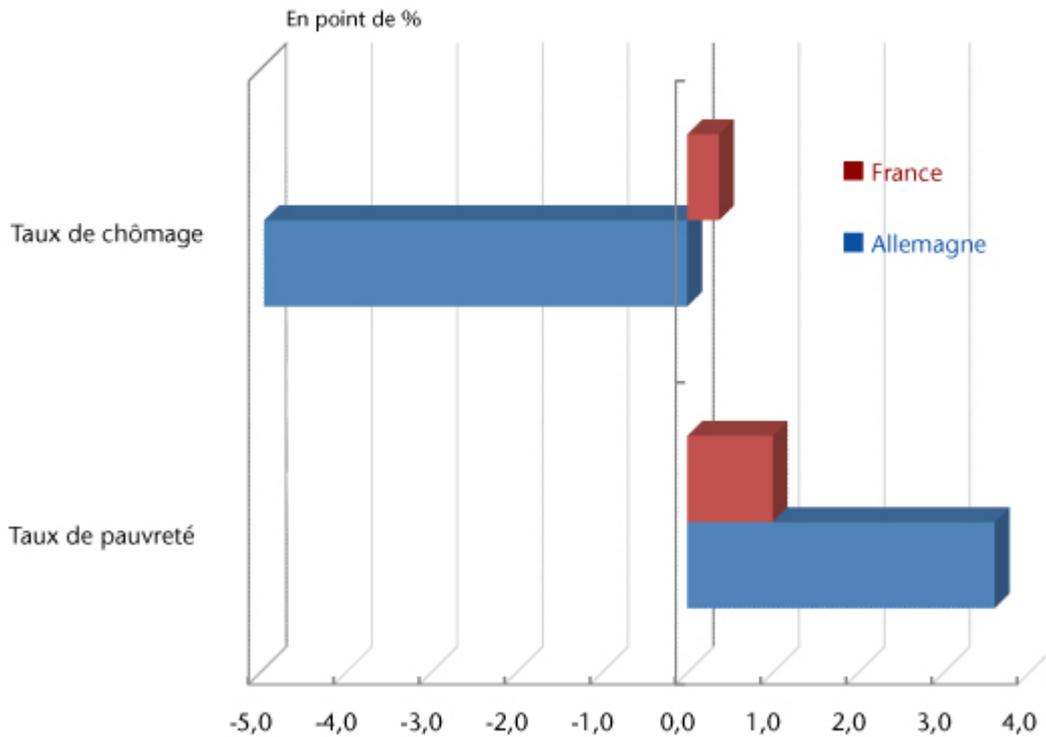
D'après Eurostat, au cours des six dernières années, le taux de pauvreté, mesuré au seuil de 60 % du revenu médian, aurait augmenté de 3,6 points de pourcentage en Allemagne, augmentation quatre fois plus importante que celle observée en France (0,9 point). En 2011, malgré la forte baisse du chômage et un différentiel important avec la France, le taux de pauvreté en Allemagne se situerait à 1,8 point au-dessus – soit plus de 11 % de plus – de celui observé en France (graphiques 2 & 3).

Graphique 2 : Taux de pauvreté (60 % du revenu médian) en 2011



Source : Eurostat.

Graphique 3 : Évolution du taux de chômage et du taux de pauvreté (60 % du revenu médian) en France et en Allemagne au cours de la période 2005-2011



Il existe donc bien une face cachée des réformes menées en Allemagne depuis plus de dix ans qui a conduit vers moins de chômage mais plus de pauvreté.

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.