

PAUVRETÉ ET ACTIVITÉ : VERS QUELLE ÉQUATION SOCIALE ?

Guillaume ALLÈGRE (DOCTORANT) et Hélène PÉRIVIER (OFCE)

Selon l'Observatoire de la pauvreté, il y avait en 2001, 3,6 millions de personnes dont le niveau de vie était inférieur au seuil de pauvreté défini à 50 % du niveau de vie médian¹. Un million d'entre elles travaillaient. Désormais activité et pauvreté font bon ménage. Le rapport Hirsch² affirme que « *au possible nous sommes tenus* » ; il convient donc de rappeler combien il est complexe d'éradiquer la pauvreté. Le rapport propose un ensemble de « *résolutions* » qui s'inscrivent dans « *une vision dynamique de la lutte contre la pauvreté qui privilégie l'emploi sur l'assistance* ». À côté de mesures incontestablement nécessaires à toute politique de lutte contre la pauvreté (renforcement et amélioration des services rendus aux familles et aux personnes pauvres en général : éducation, modes de garde, logement...), il s'appuie sur l'instauration d'un revenu de solidarité active (RSA) afin de redistribuer des revenus aux travailleurs pauvres, espérant du même coup inciter les individus pauvres inactifs (qui vivent de l'assistance) à prendre un emploi. Cela repose sur l'hypothèse qu'un Rmiste, se voyant garantir un avantage financier dès la première heure travaillée, va se réinsérer sur le marché du travail et sortir de la pauvreté. Cette analyse occulte la raison de fond qui explique, sinon tout, du moins l'essentiel de la persistance de la pauvreté, à savoir le

chômage de masse et le sous-emploi. Si le Rmiste ne travaille pas, ce n'est pas parce qu'il estime que l'emploi n'est pas assez rémunérateur, mais bien parce qu'il n'en a pas trouvé et n'a plus l'espoir d'en trouver un.

Des individus pauvres qui ne travaillent pas...

Le nombre d'allocataires de minima sociaux est un premier indicateur du nombre de ménages pauvres³. La plupart d'entre eux sont pauvres, le niveau de ces transferts étant insuffisant pour leur procurer des ressources supérieures au seuil de pauvreté (tableau 1)⁴. Analyser la situation et les trajectoires de titulaires de minima sociaux est un moyen de comprendre un aspect de la pauvreté. Les allocataires du RMI, ASS ou API sont le plus souvent sans emploi, soit au chômage, soit inactifs : seulement un sur dix environ était employé en 2001⁵. Or l'emploi est un facteur déterminant, même s'il n'est pas suffisant, pour sortir de la pauvreté. Comment expliquer leur éloignement du marché du travail ?

Les allocataires de minima sociaux ne seraient pas incités financièrement à prendre un emploi : les revenus issus de l'activité, diminués des coûts qu'elle engendre (transport, habillement, frais de garde des enfants...) seraient insuffisants pour rendre l'emploi attractif au regard du niveau des transferts sociaux (financiers et en nature) dont disposent les individus lorsqu'ils ne travaillent pas. Stimuler l'offre de travail en rendant l'emploi plus rémunérateur relativement au non-emploi devrait alors permettre d'augmenter l'emploi des personnes pauvres. Pour cela, les effets de seuil associés au système fiscal-social sont lissés ; les transferts sociaux peuvent se cumuler avec des revenus d'activité au moins pendant un certain temps, *via* un mécanisme dit « d'intéressement ». À partir de la fin des années 1990, la France a mis en place une série de mesures visant cet objectif⁶. Depuis, « prendre un emploi » est toujours plus avantageux financièrement

6. Réformes du système d'allocation logement, de la taxe d'habitation, de l'impôt sur le revenu, du mécanisme d'intéressement au RMI et introduction de la prime pour l'emploi (pour plus de détails, voir HAGNERÉ C. et A. TRANNOY, 2001 : « L'impact conjugué de trois ans de réformes sur les trappes à inactivité », *Économie et statistique*, n°346-347).

1. Le seuil de pauvreté généralement utilisé en France correspond à 50 % du revenu médian, cependant la majorité des pays européens utilise un seuil de pauvreté correspondant à 60 % de ce revenu. Néanmoins, les ménages dont les revenus se situent juste au-dessus de ces seuils, définis arbitrairement, ne sont pas riches pour autant. Nous parlons donc de pauvreté au sens statistique.

2. HIRSCH M., 2005 : *La nouvelle équation sociale*, Rapport de la commission « familles, vulnérabilité, pauvreté », <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/054000264.shtml>.

3. En juin 2004, 2,4 millions de personnes étaient couvertes par le RMI.

4. Certains minima, comme l'ASS et l'AAH, sont versés individuellement parce qu'ils visent une population particulière (chômeurs de longue durée, personnes handicapées) bien que les conditions de ressources reposent sur le revenu de la famille. Les allocataires appartiennent donc moins souvent à un ménage pauvre tel que défini ici : 58 % pour l'ASS contre 80 % pour le RMI (GILLES C. et C. LOISY, 2005 : « L'allocation spécifique de solidarité : caractéristiques et évolution des allocataires », DREES, *Études et résultats*, n°394, avril).

5. 12 % des Rmistés ont un emploi, 62 % sont au chômage et 26 % sont inactifs.

que de « rester allocataire du RMI » ; mais ceci de façon plus ou moins marquée selon le temps de travail et la configuration familiale du ménage auquel appartient l'individu (tableau 2)⁷.

Ces réformes du système fiscal-social ne peuvent avoir un effet significatif sur l'activité des personnes pauvres que dans la mesure où leur inactivité est volontaire. Certes, l'offre de travail des personnes qui vivent dans un ménage où il existe déjà des revenus d'activité (du fait de l'emploi du conjoint par exemple) peut être sensible aux incitations financières, mais cela est peu probable pour une personne vivant seule, ou ayant à charge des dépendants, pour qui l'emploi est un impératif. Or, selon la CNAF, plus de 80 % des allocataires du RMI sont dans ce cas. Avant l'instauration de ces réformes, déjà un tiers des allocataires du RMI ayant repris un emploi déclarait ne pas y trouver de gain financier significatif et 12 % constataient une dégradation de leur situation⁸. Malgré cela, ils ont accepté l'emploi, infirmant l'hypothèse de « rationalité économique ».

L'emploi n'est pas seulement un moyen d'obtenir un salaire en fin de mois, il permet d'accéder à une série de droits sociaux (notamment la retraite), ce que l'individu intègre lors de sa prise de décision⁹. Selon Robert Castel¹⁰, l'éloignement du marché du travail est un facteur de « désaffiliation », c'est-à-dire de décrochage par rapport aux solidarités issues de la sphère de l'emploi. L'emploi est également source de reconnaissance sociale et facteur d'intégration des individus dans la société, ce qui le rend attractif en soi, même pour une faible rémunération. Selon le CRÉDOC, les personnes qui considèrent que « *le RMI risque d'inciter les gens à s'en contenter* » sont désormais majoritaires ; il est donc urgent de rappeler que les allocataires ne le sont pas par choix : beaucoup souhaiteraient travailler et ceux qui travaillent ont souvent des emplois précaires et des conditions de travail difficiles.

Cependant, si elles n'ont pas permis d'améliorer l'emploi des personnes pauvres, ces réformes ont apporté un surcroît de revenu aux travailleurs pauvres, elles sont en adéquation avec le principe selon lequel il est équitable que « travailler » procure des ressources supérieures à « ne pas travailler ».

7. 18 % des bénéficiaires (allocataires ou conjoints d'allocataires) cumulent activité et RMI. Le montant moyen perçu par ces personnes est de 680 euros (LORGNET J.-P., R. MATHIEU, M. NICOLAS et F. THIBAUT, 2004 : « RMI : ancienneté dans le dispositif et cumul avec une activité rémunérée », Caisse Nationale des Allocations Familiales, *l'e-ssentiel*, n° 21, janvier).

8. GUILLEMOT D., P. PETOUR et H. ZAJDELA, 2002 : « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : quel est le sort des allocataires du RMI ? », *Revue économique*, vol. 53, n° 6.

9. Cependant, cet arbitrage intertemporel peut également les encourager à rester inactifs dans la mesure où, nous le verrons plus loin, les emplois auxquels ils accèdent sont généralement précaires et instables, et les retours au RMI fréquents. Or les délais administratifs de versement de l'allocation peuvent les décourager de prendre ce risque.

10. CASTEL R., 1995 : *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Fayard.

11. BELLEVILLE-PLA A., 2004 : « Les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux », DREES, *Études et Résultats*, n° 320, juin.

12. RIOUX L., 2002 : « Recherche d'emploi et insertion professionnelle des allocataires du RMI », *Économie et statistique*, n°346-347.

13. La réduction du nombre d'allocataires de minima sociaux ne s'explique pas seulement par l'amélioration de la conjoncture, mais de multiples facteurs sont en cause, notamment les modifications de la législation sociale. Par exemple, le nombre de Rmistes croît en proportion du retrait de l'assurance chômage : à la fin des années 1990, la réforme de l'UNEDIC explique la stagnation du nombre de Rmistes en début de période, alors que la conjoncture était favorable.

...faute d'accès à l'emploi

De multiples contraintes pèsent sur la reprise d'activité. La recherche d'un emploi est une démarche coûteuse (coût de transport, de correspondance, d'habillement...), ce qui accentue les difficultés de reprise d'activité des personnes les plus pauvres, qui ne peuvent payer cet « investissement ». Les personnes ayant à charge des dépendants (enfants ou personnes âgées) ne peuvent pas prendre un emploi en l'absence de services leur permettant d'associer ces charges familiales et l'activité. Ces services doivent être de qualité, accessibles financièrement et suffisamment présents pour faciliter l'organisation quotidienne de ces travailleurs. En particulier, la garde des jeunes enfants freine l'activité des mères : face à la pénurie de places en crèche, et au coût souvent prohibitif des autres modes de garde, elles renoncent à l'activité. L'exclusion du marché du travail jusqu'à la scolarisation de l'enfant compromet leur retour à l'emploi, surtout en l'absence de programmes de formation adaptés.

Les caractéristiques particulières d'une partie des individus pauvres expliquent également qu'ils ne peuvent trouver un emploi : soit parce qu'ils sont initialement trop faiblement qualifiés, soit parce qu'ils sont déqualifiés du fait d'un éloignement trop long du marché du travail (cercle vicieux), soit parce qu'ils sont trop âgés. Ils sont alors découragés dans leur recherche d'emploi. À côté de ces facteurs déterminants, âge, diplôme et parcours professionnel, une étude récente de la DREES a montré que l'état de santé, ainsi que l'estime de soi jouaient un rôle important sur le retour à l'emploi des allocataires du RMI¹¹.

Enfin et surtout, l'inactivité de ces individus est due au chômage de masse. Malgré leur recherche, ils ne trouvent pas d'emploi. En 2001, 62 % des Rmistes et 82 % des ASS étaient au chômage (26 % des Apistes). Les Rmistes au chômage sont très actifs dans leur recherche et ils refusent rarement un emploi¹². L'amélioration de la situation de l'emploi à la fin des années 1990, sous l'effet de la croissance économique, a permis une réduction du nombre d'allocataires de minima sociaux, principalement du RMI et de l'ASS¹³. Ce sont les personnes les plus proches du marché du travail qui ont vu leur situation s'améliorer : la baisse du nombre d'actifs pauvres a été de 20 % sur cette période, contre seulement 8 % pour les inactifs. En période de chômage de masse, est-il réellement plus équitable de concentrer l'aide sociale sur les personnes qui ont un travail plutôt que sur celles qui en cherchent activement un sans pouvoir en trouver ? La question mérite d'être posée.

Toute politique macroéconomique stimulant la croissance économique est favorable à l'emploi : plus de croissance économique s'accompagne d'une amélioration du marché du travail ; davantage de personnes peuvent sortir des dispositifs d'aide à la pauvreté par le biais de l'emploi. De façon plus générale, en période de croissance il y a moins de chômeurs et moins de personnes allocataires de minima sociaux ; il est donc plus facile et moins coûteux de mettre en place des programmes de lutte contre la pauvreté efficaces, parce que plus adaptés à la réalité des personnes concernées. En revanche, en période de récession, la détérioration de l'emploi engendre une augmentation de la pauvreté et du nombre de bénéficiaires de minima sociaux ; les programmes deviennent plus coûteux et il est plus difficile, en termes budgétaires, d'aider efficacement ces personnes. Il est tentant de réduire l'aide sociale afin d'assainir les comptes publics, alors que c'est précisément dans ce cas que l'effort des pouvoirs publics envers les plus démunis devrait redoubler.

TABLEAU 1 : NIVEAU DES MINIMA SOCIAUX (LÉGISLATION 2005) SELON LA CONFIGURATION FAMILIALE, EN EUROS PAR MOIS

	Seuil de pauvreté		RMI				API	AAH	ASS	MV
	50 % du revenu médian	60 % du revenu médian	RMI	Hors Forfait logement	Montant moyen d'AL	RMI+AL				
Célibataire	650	780	425	375	190	565	—	599	560	614
Parent isolé, 1 enfant	845	1 015	638	536	380	916	722	—	560	—
Couple	975	1 170	638	536	380	916	—	—	1 120	1 075
Couple, 1 enfant	1 170	1 400	765	639	400	1 039	—	—	1 120	—
Nombre d'allocataires ^b	—	—	1 215,6				195,4	752,9	348,6	556
Coût global ^c	—	—	5				0,9	4,6	1,8 ^a	nd

RMI (Revenu minimum d'insertion) : allocation différentielle calculée sur les ressources du ménage en fonction de la configuration familiale.

API (Allocation parent isolé) : allocation ciblée sur les personnes élevant seules un enfant de moins de trois ans ; elle est différentielle et calculée sur les ressources du ménage.

ASS (Allocation de solidarité spécifique) : elle est versée au chômeur en fin de droit justifiant de 5 années d'activité au cours de 10 dernières années précédant la perte d'emploi ; elle est versée sous condition de ressources du ménage.

MV (Minimum vieillesse) : allocation différentielle versée aux personnes de plus de 65 ans.

AAH (Allocation adulte handicapée) : elle est versée, sous condition de ressources du ménage, à toute personne ayant une incapacité de travail permanente d'au moins 80 %.

a. Selon les statistiques des ASSEDIC, en juin 2004, il y avait 345 600 allocataires de l'ASS, et le montant moyen mensuel versé était de 440 euros.

b. En milliers, en 2004.

c. En milliards d'euros, en 2004.

Source : <http://www.service-public.fr>, CNAF.

TABLEAU 2 : REVENU DISPONIBLE SELON LE TEMPS DE TRAVAIL ET LA CONFIGURATION FAMILIALE, ET GAINS HORAIRES À LA REPRISE D'UN EMPLOI

	Seuil de pauvreté	Revenu disponible						Gains horaires de l'inactivité à un SMIC	
		sans activité		au SMIC à mi-temps		au SMIC à plein temps		mi-temps	temps plein
	à 60 %	Montant	En % du s.p.	Montant	En % du s.p.	Montant	En % du s.p.		
Célibataire	780	640	0,82	755	0,97	1 090	1,40	1,48	2,86
Parent isolé, 1 enfant	1 015	915	0,90	950	0,94	1 320	1,30	0,47	2,58
Parent isolé, 2 enfants	1 250	1 090	0,87	1 130	0,90	1 550	1,24	0,50	2,93
Conjoint sans activité									
Couple	1 170	850	0,73	885	0,76	1 200	1,03	0,48	2,28
Couple, 1 enfant	1 405	1 015	0,72	1 055	0,75	1 320	0,94	0,51	1,96
Couple, 2 enfants	1 640	1 220	0,74	1 260	0,77	1 560	0,95	0,55	2,16
Couple, 3 enfants	1 875	1 415	0,75	1 490	0,79	1 950	1,04	0,98	3,42
Conjoint au SMIC à mi-temps									
Couple	1 170	885	0,75	1 210	1,03	1 515	1,29	4,12	3,99
Couple, 1 enfant	1 405	1 055	0,75	1 330	0,95	1 640	1,17	3,45	3,70
Couple, 2 enfants	1 640	1 260	0,77	1 559	0,95	1 905	1,16	3,80	4,09
Couple, 3 enfants	1 875	1 490	0,79	1 956	1,04	2 320	1,24	5,89	5,25
Conjoint au SMIC à temps plein									
Couple	1 170	1 205	1,03	1 525	1,30	1 865	1,59	4,03	4,19
Couple, 1 enfant	1 405	1 325	0,94	1 650	1,17	1 950	1,39	4,11	3,97
Couple, 2 enfants	1 640	1 555	0,95	1 915	1,17	2 260	1,38	4,53	4,45
Couple, 3 enfants	1 875	1 955	1,04	2 330	1,24	2 690	1,43	4,77	4,69

Note : Les calculs ne tiennent pas compte de l'intéressement au RMI. Pour le calcul de l'allocation logement, on suppose que le ménage vit à Paris et paie un loyer de 400 € par mois dans le cas d'un ménage sans enfant ; le loyer est majoré de 100 € pour une personne à charge et de 50 € par personne à charge supplémentaire.

Lecture du tableau : Un célibataire inactif perçoit un revenu de 640 € par mois, soit 82 % du seuil de pauvreté défini à 60 % de la médiane, et le gain horaire à la reprise d'un emploi à mi-temps au SMIC est de 1,48 €. Un couple dans lequel un des membres est inactif et l'autre travaille à mi-temps au SMIC perçoit un revenu disponible de 885 € par mois, soit 75 % du seuil de pauvreté, et le gain horaire à la reprise d'un emploi à mi-temps au SMIC pour le membre inactif est de 4,12 €.

Source : Modèle MiSME socio-fiscal (OFCE), législation 2004.

Vers l'emploi pour tous ?

Stimuler la demande de travail est un élément central pour aider les inactifs à reprendre un emploi. On distingue deux groupes de mesures. Le premier concerne les politiques qui cherchent à augmenter le nombre d'emplois offerts. Cela consiste en général à réduire le coût du travail afin de faciliter l'embauche de travailleurs peu qualifiés, soit par des réductions de charges sociales employeurs, soit par la création de contrats spécifiques dans les secteurs marchand et non marchand, ciblés sur des populations éloignées du marché du travail (allocataires du RMI, chômeurs de longue durée, personnes handicapées...).

- Le taux de cotisations sociales employeurs est passé de 30,2 % à 4,2 % pour les salariés au SMIC à temps plein sous l'effet des allègements de cotisations sociales mis en place à partir de 1993 : 200 000 emplois auraient été créés sur la période 1993-2002 grâce à cette mesure selon la DARES.

- L'État peut également aider l'entreprise à embaucher des travailleurs peu qualifiés en finançant en partie le salaire dans le cadre d'un contrat spécifique. Le CIE (Contrat Initiative Emploi) et récemment le RMA¹⁴ (Revenu Minimum d'Activité) répondent à ce principe. Ce dernier constitue un contrat de second rang proposé aux personnes touchant le RMI depuis plus d'un an¹⁵. Les autres contrats aidés se concentrent dans la sphère non marchande : CES (Contrat Emploi Solidarité), CEC (Contrat Emploi Consolidé, proposé à la suite d'un CES) ; ils concernent, comme le CIE, un public éloigné du marché du travail (allocataires du RMI, de l'API ou de l'ASS sans emploi depuis plus d'un an)¹⁶. Au total, les emplois aidés auraient permis de créer 90 000 emplois sur la période 1990-2002, selon la DARES.

Le second type de mesures revient à gérer la pénurie d'emplois, en les répartissant entre les individus. Le partage du temps de travail peut se faire selon deux modalités différentes tant dans leurs philosophies que dans leurs résultats. La première consiste à partager collectivement l'emploi existant par une réduction généralisée du temps de travail ; c'est le principe des 35 heures. Selon la DARES, 350 000 emplois auraient été créés sous l'effet de la réduction collective du temps de travail : plus de personnes travaillent et travaillent à temps plein, mais le temps plein repose sur une base horaire plus faible. L'ensemble des travailleurs accepte une réduction salariale pour que plus de personnes puissent vivre de leur emploi. La seconde possibilité consiste à réduire le temps de travail de façon individuelle en stimulant l'embauche de travailleurs à temps partiel. Seuls les travailleurs à temps partiel voient leur salaire (ou le salaire auquel ils accèdent) diminuer à hauteur de la réduction de leur temps de travail (ou du temps de travail qu'il leur est proposé). En

14. Selon la CNAF, en décembre 2004, soit un an après l'entrée en vigueur du RMA, seuls 1000 contrats ont été signés.

15. Dans les deux cas, l'employeur reçoit une aide forfaitaire. Pour le CIE, elle est proratisée en fonction du temps de travail, ce qui limite l'incitation financière à l'embauche à temps partiel. Pour le RMA, l'entreprise perçoit le montant du RMI et complète le salaire de l'employé. Initialement le RMA ne permettait pas d'accéder à une couverture sociale complète puisque seul le complément au RMI versé sous forme de salaire par l'entreprise était soumis à cotisations sociales ; de plus, il s'agissait de temps partiel uniquement (20 heures par semaine) ; ces points ont été rectifiés par la loi du 18 janvier 2005. Reste qu'il s'agit toujours d'un CDD de 6 mois renouvelable deux fois.

16. Pour plus de détail sur les contrats aidés, voir HAGNERÉ C., 2004 : « Le contrat d'insertion -revenu minimum d'activité », *Revue de l'OFCE*, n° 88, janvier.

1992, les pouvoirs publics ont mis en place une exonération de charges patronales de 30 % pour les embauches à temps partiel (ou pour la transformation d'un emploi à temps plein en temps partiel, sous la condition que l'entreprise fasse en contrepartie de nouvelles embauches)¹⁷. Ces baisses de charges ont massivement accru le recours des entreprises à ce type d'emplois qui s'est concentré sur les personnes les moins qualifiées, et donc en particulier sur les femmes¹⁸. Cela revient à considérer que le partage du temps de travail ne vaut que pour le segment non qualifié et/ou féminin du marché du travail. Le temps partiel correspond souvent à du sous-emploi : selon l'enquête Emploi 2004, plus de 1 250 000 personnes (dont 960 000 femmes) ayant un emploi à temps partiel souhaitent travailler davantage. Ces emplois sont souvent des emplois précaires, peu qualifiants, offrant peu de perspectives d'évolution. Ainsi, ils ne garantissent pas une sortie de la pauvreté.

Des travailleurs qui restent pauvres

La définition généralement retenue du travailleur pauvre est celle d'un individu qui a un emploi, mais dont les revenus du foyer auquel il appartient ne dépassent pas le seuil de pauvreté. Selon cette définition, un travailleur à bas salaire n'est pas considéré comme pauvre s'il appartient à un ménage dont les revenus sont supérieurs à ce seuil.

L'émergence de la pauvreté laborieuse s'explique par des facteurs individuels et familiaux. Les facteurs individuels concernent les caractéristiques de l'emploi occupé par la personne. D'une part, un emploi stable associé à un temps de travail court ne permet pas de générer un salaire mensuel suffisant pour sortir de la pauvreté. Selon l'INSEE, 55 % des parents isolés et 25 % des personnes seules ayant un emploi à temps partiel toute l'année sont pauvres. Une personne seule avec un salaire d'un demi-SMIC a des revenus en dessous du seuil de pauvreté à 60 % du revenu médian. D'autre part, un emploi à temps plein au SMIC, mais précaire, n'offre qu'un salaire annuel faible. La précarité de l'emploi fait référence à sa stabilité dans le temps : tous les contrats courts de type CDD, emplois intérimaires, stages et contrats aidés sont assimilés à des emplois précaires¹⁹. Au total, en 2001, 63 % des travailleurs pauvres ont travaillé toute l'année²⁰. Les autres ont connu l'alternance entre des périodes d'emploi et de chômage.

L'emploi stable à temps complet réduit fortement le risque de pauvreté, mais il ne l'élimine pas. En effet, la configuration familiale explique une partie de la pauvreté au travail : le risque de pauvreté augmente avec le nombre de personnes vivant sur un seul salaire. Alors qu'un SMIC à plein temps permet à un célibataire sans enfant d'éviter la pauvreté, ce n'est pas le cas pour les couples avec enfants où un seul conjoint travaille, ni pour les familles monoparentales. Ces ménages sont donc particulièrement exposés à la pauvreté. Selon l'INSEE, 10 % des parents isolés ayant un emploi stable restent pauvres et 25 %

17. La durée hebdomadaire du travail devant être comprise entre 18 et 32 heures. Ce dispositif avait pour but d'enrichir la croissance en emplois. Les exonérations de charges en faveur du temps partiel ont pris fin en décembre 2002, sous l'effet de la loi sur la réduction du temps de travail.

18. Plus de 80 % des travailleurs à temps partiel sont des femmes.

19. Néanmoins, ces contrats ne sont pas synonymes de pauvreté et d'instabilité, il existe une grande hétérogénéité dans cette catégorie d'emploi.

20. OBSERVATOIRE DE LA PAUVRETÉ, 2004 : Le rapport de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004, *La Documentation française*, Paris.

des couples mono-actifs dont le conjoint actif travaille à temps complet toute l'année sont pauvres. L'intensité de pauvreté²¹ de ces ménages croît en présence d'un ou deux enfants. En effet, la politique familiale en France devient généreuse à partir du troisième enfant. Selon l'INSEE, lorsque la densité d'emplois dans le ménage est maximale²², le taux de pauvreté est de l'ordre de 2 %, alors qu'il est supérieur à 10 % dans tous les autres cas de figure.

L'emploi précaire : un tremplin vers l'emploi stable ?

L'emploi n'est plus une condition suffisante pour sortir de la pauvreté à court terme, mais l'est-il à plus long terme ? L'état de la conjoncture économique conditionne fortement l'accès à l'emploi dit « classique », par opposition à un emploi aidé, et/ou stable (c'est-à-dire en CDI).

La transition vers l'emploi stable concerne surtout des personnes ayant des caractéristiques favorables à une réinsertion (les plus qualifiés, d'âge intermédiaire...). Pour celles-ci, les dispositifs d'emploi aidés (CIE, CES...) offrent une possibilité d'accès durable au marché du travail²³, ce qui accroît les chances de sortie de la pauvreté : le temps de travail et le salaire augmentent et la qualité de l'emploi s'améliore. En revanche, pour les individus les plus fragiles (les anciens chômeurs de longue durée, les allocataires du RMI ou de l'ASS, les seniors, les non qualifiés...), le passage par un emploi aidé ne garantit pas un retour durable à l'emploi. Pour cette population, l'emploi précaire n'est pas un marche-pied vers l'emploi stable ; il leur permet de se maintenir aux franges du marché du travail sans pouvoir s'y insérer vraiment : ils alternent contrats aidés, périodes de chômage, de RMI, puis reprise d'un emploi à temps partiel... Ils restent pauvres malgré les dispositifs d'insertion. Ces personnes « désaffiliées » ont dû mal à s'y retrouver face à la nébuleuse des divers dispositifs nationaux et locaux qui leur sont proposés par de multiples interlocuteurs. En outre, aux problèmes financiers se mêlent souvent des problèmes personnels (santé, divorce, rupture familiale, enfants à charge, sans logement...) qui devraient être intégrés lors de leur prise en charge. Seul un accompagnement personnalisé et adapté à la situation de chacun peut permettre d'envisager l'accès à l'autonomie financière par l'emploi. Ce type de programmes s'avère très coûteux, leur mise en œuvre exige une réelle volonté politique d'allouer un budget suffisant à l'insertion.

La responsabilité de l'employeur

Le recours à l'emploi aidé, contrairement à l'emploi précaire en général, implique un engagement de la part de l'employeur en terme de résultat concernant l'insertion durable de l'employé sur le marché du travail. Les employeurs qui ne remplissent pas

21. L'intensité de pauvreté est définie comme l'écart entre le niveau de vie médian des personnes considérées comme pauvres et le seuil de pauvreté.

22. Dans un ménage, la densité d'emploi est le rapport entre le nombre d'emplois occupés en équivalent temps plein par les membres adultes du ménage et le nombre d'emplois qu'ils pourraient potentiellement occuper. La densité d'emploi est nulle lorsqu'aucun adulte d'un ménage n'occupe d'emploi et elle est égale à un lorsque tous les adultes d'un ménage occupent un emploi à temps plein.

23. La probabilité de transition vers un emploi stable était de 25 % pour les non diplômés, 30 % pour les bacheliers et 40 % pour les diplômés du supérieur (INSEE 2001).

ce rôle portent une responsabilité dans l'échec de ces programmes. Si l'investissement personnel du bénéficiaire est un facteur déterminant dans la réussite du projet, la mobilisation de l'employeur est un point essentiel : d'après la DARES, moins d'un tiers des anciens bénéficiaires de CES rencontraient fréquemment leur employeur²⁴. Or, des bilans réguliers du déroulement du contrat favorisent le retour à l'emploi classique²⁵.

Les employeurs utilisent les contrats aidés, et plus généralement les emplois précaires, à d'autres fins que la réinsertion des personnes concernées. L'emploi précaire représente, tant pour le secteur marchand que pour le secteur non marchand, un moyen d'obtenir une main-d'œuvre flexible et bon marché. Une partie de ces emplois constitue donc une aubaine pour ces acteurs qui y voient une façon de gérer les périodes de forte activité à moindre coût. Le recours au CDD ou à l'intérim a certes un coût (recrutement, prime de précarité à payer), mais il offre une plus grande souplesse dans l'utilisation du temps de travail. Serge Paugam²⁶ souligne également les avantages en termes de contrôle et d'encadrement de la main-d'œuvre : le salarié en emploi précaire doit faire ses preuves et redouble d'effort productif dans l'espoir d'être embauché durablement. Dans certains secteurs (par exemple la grande distribution), les employeurs utilisent les contrats précaires comme moyen de subordination des employés. En effet, ces emplois procurent une rémunération insuffisante, ce qui pousse l'employé à offrir ce que Devetter²⁷ appelle « une disponibilité temporelle atypique ». Ce concept rassemble l'ensemble des aspects quantitatifs et qualitatifs du temps de travail (variabilité, prévisibilité, localisation des horaires). Ce comportement est d'autant plus courant qu'en période de chômage de masse, le pouvoir de négociation des employés est faible ; ils acceptent plus facilement des conditions de travail difficiles et ne sont pas tentés de dénoncer les pratiques abusives de leur employeur par peur de perdre leur emploi.

« Lutte contre la pauvreté par l'emploi », ou la quadrature du cercle

La pauvreté laborieuse s'explique en partie par la monoactivité des couples²⁸. Favoriser l'accès des femmes au marché du travail est donc un point essentiel de lutte contre ce phénomène. L'emploi des femmes n'a cessé d'augmenter depuis les années 1960, mais sa croissance est désormais remise en cause. En effet, depuis le milieu des années 1990, l'activité féminine stagne et les projections de population active ne sont guère optimistes sur ce point. Les explications de ce recul sont multiples : développement du temps partiel, mise en place de politiques dites « familiales » visant au retrait du marché du travail des mères (Allocation Parentale d'Éducation, APE, offerte dès le deuxième enfant depuis 1994 et reconduite en 2004 par la prestation d'accueil du jeune enfant), interaction des systèmes

24. Rappelons que s'agissant d'un CES, les employeurs appartiennent uniquement au secteur non marchand : collectivité locale, établissements publics, organisation de droit privé mais à but non lucratif.

25. DEFOSSEUX M., 2003 : « La formation au cours du CES : une influence durable sur le parcours mais un accès limité », *Premières synthèses*, n° 44.2.

26. PAUGAM S., 2000 : *Le salarié de la précarité*, PUF, série « documents d'enquête ».

27. DEVETTER F.-X., 2002, « La régulation des temps de travail atypiques : entre allocation hiérarchique et transaction », *Travail et emploi*, n° 92.

28. Les couples monoactifs sont les couples dans lesquels un seul membre travaille.

fiscal et social défavorable à l'activité des femmes²⁹. Par ailleurs, des facteurs socio-culturels contraires à l'engagement des femmes dans la sphère du travail persistent. Pour lutter contre le risque de pauvreté, ces contraintes qui pèsent sur l'emploi féminin doivent être levées. Un programme ambitieux de prise en charge de la dépendance, notamment la petite enfance, est nécessaire, avec par exemple une réforme de l'APE (raccourcissement de sa durée, indemnisation reliée au salaire...) qui serait associée à une création massive de places en crèche.

La précarité de l'emploi explique également l'émergence de la pauvreté laborieuse. Sa réduction passe par un contrôle accru de l'utilisation des emplois aidés par les employeurs. Un encadrement réglementaire plus strict impliquerait un engagement de la part de l'employeur à proposer une voie de réinsertion stable à l'employé en contrat aidé ; il devrait s'accompagner d'un contrôle plus important et/ou de sanctions plus lourdes en cas d'abus par l'employeur. Par exemple, l'employeur pourrait rembourser une partie de l'aide perçue en cas d'échec en terme de réinsertion de l'employé au terme du contrat. Concernant la précarité de l'emploi, Cahuc et Kramarz³⁰ proposent de créer un contrat de travail unique dont la rupture entraînerait le paiement d'une indemnité de licenciement versée au salarié et d'une contribution de solidarité dont les montants seraient proportionnels à la rémunération totale perçue depuis la signature du contrat. Elle serait versée aux pouvoirs publics qui prendraient en charge les dépenses d'accompagnement des personnes licenciées. Ces propositions risquent d'engendrer une réduction du nombre d'emplois : les employeurs n'utiliseraient plus les contrats aidés et les entreprises seraient plus rigides dans leurs embauches.

Enfin, troisième point, le développement du temps partiel est en partie responsable de la pauvreté laborieuse. Une solution consisterait donc à en limiter le recours à des situations particulières (étudiants, réinsertion de public en grande difficulté...). Dans le contexte actuel de chômage de masse, cela risquerait de faire reculer le nombre d'emplois, mais au moins les personnes employées vivraient de leur emploi. Cela impliquerait également la fin du temps partiel choisi, et donc une perte de bien-être pour certains individus. Resteraient les chômeurs et les inactifs qui recevraient alors une allocation, type RMI. Le montant de l'aide devrait rester inférieur au SMIC temps plein, pour préserver les incitations au travail ; elle serait donc limitée mais n'exigerait d'eux aucune contrepartie en terme d'activité. Cette orientation réassocie « emploi » et « autonomie financière ». Par opposition, laisser le temps partiel se développer conduit nécessairement au maintien du phénomène des travailleurs pauvres. Encore une fois l'aide monétaire ne peut être que faible, sous peine de voir disparaître les incitations à travailler à temps plein. Ces individus sont donc condamnés à

29. Par exemple, les plafonds de ressources de certaines prestations (logement notamment) sont au même niveau ou à un niveau quasi identique que le couple soit bi-actif ou mono-actif, la prise en compte du deuxième salaire est marginale.

30. CAHUC P., et F. KRAMARZ, 2004 : *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité Sociale professionnelle*, <http://www.crest.fr/pageperso/lma/cahuc/RAPCAKRA02-12-04.pdf>.

31. Pour comparer la situation financière des ménages, il faut tenir compte de leur situation vis-à-vis du logement. Un ménage propriétaire n'ayant pas de loyer à payer ni de remboursement voit sa situation financière sous-estimée relativement au locataire ; il en est de même pour une personne logée à titre gratuit. Il faudrait leur affecter des loyers fictifs pour tenir compte de ce point.

rester pauvres tout en étant actifs. Les enquêtes barométriques de la DREES montrent que l'opinion publique considère de plus en plus que la pauvreté prend sa source dans le refus de travailler. Les aides aux travailleurs pauvres du type « impôt négatif » ou « allocation compensatrice de revenu » consistent donc à aménager la pauvreté pour la rendre acceptable. Les personnes pauvres sont aidées mais elles doivent travailler en retour, pour que les individus qui paient le coût de la redistribution en acceptent plus facilement la charge.

Ainsi, lutter contre la pauvreté par l'emploi en période de chômage de masse relève de la quadrature du cercle : soit on concentre l'emploi sur moins d'individus en laissant de côté les plus éloignés du marché du travail, ce qui implique que les travailleurs vivent de leur emploi, mais au prix de plus de chômeurs avec un risque de désaffiliation pour les personnes sans emploi ; soit on encourage le recours au temps partiel et à l'emploi précaire, ce qui diminue le chômage (sous l'effet d'une augmentation du sous-emploi) mais avec en contrepartie l'émergence d'une pauvreté laborieuse. Entre ces deux cas polaires, plusieurs programmes sont possibles, selon que leur priorité est plus ou moins axée sur « la lutte contre la pauvreté » ou « l'emploi à tout prix ». Les propositions du rapport Hirsch sont concentrées sur les aides aux travailleurs pauvres ; de fait, il s'agit bien d'associer la solidarité à une contrepartie en terme d'activité ; les inactifs pauvres sont explicitement exclus de ce programme : selon les termes du rapport « *leur situation reste inchangée* ».

Plus de redistribution pour moins de pauvres

Un programme de lutte contre la pauvreté doit commencer par un examen du niveau des minima sociaux, derniers filets de sécurité du système de protection sociale. Le montant de base du RMI est indexé sur l'indice général des prix à la consommation qui évolue moins favorablement que le SMIC ou le salaire moyen ; ainsi, la situation des allocataires se dégrade relativement à celle des travailleurs ; il serait plus équitable d'indexer le RMI (comme l'ensemble des prestations sociales) sur l'un ou l'autre. La plupart des minima sociaux concernent des populations particulières : les personnes handicapées (AAH), ou âgées (MV), les chômeurs de longue durée (ASS) ou les parents isolés de jeunes enfants (API). Seul le RMI s'adresse à l'ensemble de la population pauvre, à l'exception des jeunes adultes. Nous concentrons notre analyse uniquement sur un relèvement du montant de base du RMI, bien que ceci aurait des conséquences sur la cohérence de l'ensemble du système de prestations sociales, en particulier des minima sociaux ; le dispositif devrait alors être ajusté à la lumière de cette augmentation.

Actuellement, une personne seule au RMI perçoit 425 euros par mois, ce qui la situe en dessous des deux seuils de pauvreté de référence (tableau 1). Cependant, le montant de l'allocation effectivement perçue dépend de sa situation vis-à-vis du logement. Si la personne est logée à titre gratuit (36 % des allocataires) ou si elle reçoit une allocation logement (56 %), on déduit de son RMI un forfait logement (tableau 1). On note qu'un Rmiste sans domicile reçoit l'allocation dans son intégralité, soit 50 euros par mois de plus que celui logé à titre gratuit (pour une personne seule), ce qui est loin de lui permettre de résoudre son problème de logement. L'allocation logement s'apparente à une aide en nature : cette somme est calculée en fonction du montant de loyer effectivement payé par l'allocataire³¹. Intégrer l'allocation

logement dans le revenu disponible des cas-types soulève des problèmes de comparaison de niveaux de vie, puisque la question de l'accès au logement se pose. Le logement social est donc un axe central de tout programme de lutte contre la pauvreté.

Une augmentation de 100 euros, respectivement 225 euros, permet de placer les ressources des plus pauvres au-dessus des seuils de 50 % et de 60 % du revenu médian (tableau 3). Les calculs sont faits en moyenne, en intégrant les allocations logement ; ainsi, dans les faits, tous les individus ne sortiraient pas de la pauvreté : par exemple, un Rmiste sans logement recevrait 525 au lieu de 425 euros aujourd'hui, et il resterait pauvre. Il est donc préférable de parler de réduction de l'intensité de la pauvreté plutôt que d'éradication de la pauvreté. Le coût de ces mesures, en supposant qu'elles n'entraînent pas de modifications de comportement (i.e. que les individus ne vont pas s'arrêter de travailler pour percevoir le RMI devenu « plus généreux ») s'élève respectivement à 2,7 et 6 milliards d'euros.

Des travailleurs pauvres moins pauvres...

L'instrument désormais largement utilisé (États-Unis, Royaume Uni, Belgique, France...) pour procurer un surcroît de revenu aux travailleurs pauvres est l'impôt négatif. La PPE, instaurée en 2001, suit cette logique. Cependant, elle s'avère faiblement redistributive du fait de son caractère individuel : elle est maximale pour un SMIC temps plein. Ainsi, deux conjoints qui travaillent à temps plein perçoivent deux primes (leurs ressources étant inférieures au plafond, ils restent tous les deux éligibles), alors que leur risque de pauvreté est faible. Un dispositif familialisé permet d'obtenir une plus grande redistribution. C'est le principe de l'allocation compensatrice de revenu (ACR) imaginée par Godino³², ou du revenu de solidarité active (RSA) proposé dans le rapport Hirsch. Il consiste à rendre le mécanisme d'intéressement du RMI pérenne. Pour un taux de retrait de l'aide fixé à 50 %, cela implique que pour chaque euro supplémentaire gagné, le ménage conserve 50 centimes. Plus ce taux est faible, plus l'emploi est rémunérateur à la marge.

Si l'ACR offre une plus grande efficacité en terme de redistribution, elle a également des effets pervers. Le premier, non le moindre, concerne l'introduction de désincitations au

32. GODINO R., 2001 : « Pour une réforme du RMI », *Notes de la fondation Saint-Simon*, n°104.

33. Le SMIC horaire en France est de 7,63 euros brut contre 4,1 euros aux États-Unis (soit 5,15 dollars).

travail pour les femmes en couple : certaines peuvent être incitées à rester inactives ou à réduire leur temps de travail, ce qui est contraire à toute politique de lutte contre le risque de pauvreté. En pratique, le choix de la durée du travail n'est pas continu : il est difficile de réduire son temps de travail de quelques heures. Il s'agit plutôt d'un choix discret : « ne pas travailler », « travailler à mi-temps », « aux trois quarts temps » ou « à temps plein ». Le passage d'un temps plein à un mi-temps engendre une perte de revenu importante et les gains financiers à la reprise d'un emploi à mi-temps ou à temps plein pour le travailleur secondaire lorsque son conjoint est au SMIC (mi-temps ou temps plein) sont élevés (tableau 2). En outre, une personne active a rarement la liberté d'imposer à son employeur son temps de travail. Néanmoins, dans un contexte où l'articulation vie familiale/vie professionnelle est difficile, l'ACR peut potentiellement encourager la femme à se retirer partiellement du marché du travail. Deuxièmement, l'ACR pourrait induire des modérations salariales, les employeurs limitant les augmentations de salaire. Cette critique, pertinente dans le contexte américain, l'est moins en France où le salaire minimum offre une garantie de salaire plancher³³. Enfin, l'ACR présente le danger réel de pérenniser ces situations de sous-emploi en rendant les emplois précaires et peu rémunérateurs plus acceptables ; les employeurs pourraient continuer d'utiliser cette main-d'œuvre bon marché et flexible, et ceci d'autant plus que ces individus reçoivent une aide supplémentaire.

Le coût de ce type de dispositif dépend de sa générosité et donc du taux de retrait de l'aide. Celui du RSA proposé par Hirsch est estimé entre 6 et 8 milliards d'euros³⁴, mais ce coût devient beaucoup plus important s'il est associé à une augmentation du montant de base du RMI (plus de 14 milliards sans tenir compte de modifications de comportement d'offre de travail)³⁵. Pour donner un cadrage budgétaire, la création d'une ACR à 70 % (donc ayant un taux de retrait élevé) ajoutée à une augmentation du RMI de 100 euros par mois, aurait un coût d'environ 1,3 milliard d'euros ; soit un coût total de 4 milliards.

34. L'interaction de ce dispositif avec celui de l'allocation logement pose problème ; ce dernier est dégressif à un taux de 30 % à partir de 0,55 SMIC et s'annule, pour un célibataire à 1,5 SMIC. Ainsi, si la phase de retrait de l'ACR correspond à celle de l'allocation logement, le taux marginal peut devenir confiscatoire et ainsi rendre le revenu disponible au temps plein peu différent de celui du mi-temps. Pour éviter cette interaction deux solutions sont possibles : soit l'allocation logement est intégrée dans le calcul de l'ACR, soit le taux d'imposition de l'ACR diminue de 30 % pendant la phase de retrait de l'allocation logement pour compenser cette baisse.

35. Simulation effectuée avec le modèle MiSME socio-fiscal (OFCE).

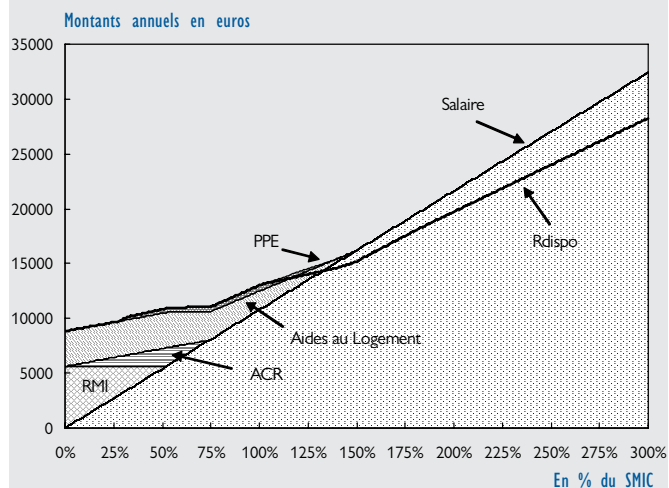
TABLEAU 3 : REVENU DISPONIBLE AVANT ET APRÈS RÉFORME SELON LE TEMPS DE TRAVAIL ET LA CONFIGURATION FAMILIALE

	Revenu sans activité		Revenu disponible au SMIC			
	Avant	Après	à mi-temps		à plein temps	
			Avant	Après	Avant	Après
Célibataire	640	740	754	905	1 090	1 090
Parent isolé, 1 enfant	915	1 065	950	1 230	1 320	1 360
Couple, 1 enfant						
Conjoint sans activité	1 015	1 195	1 060	1 370	1 325	1 500
Conjoint au SMIC à mi-temps			1 330	1 510	1 640	1 650
Conjoint au SMIC à temps plein					1 950	1 950

Réforme simulée : augmentation du montant de base du RMI de 100 € associée à une ACR avec un taux d'imposition de 70 %. Le mode de calcul des allocations logement reste inchangé. Lecture du tableau : un célibataire inactif percevait 640 € avant la réforme et perçoit 740 après.

Source : Modèle MiSME socio-fiscal (OFCE), législation 2004.

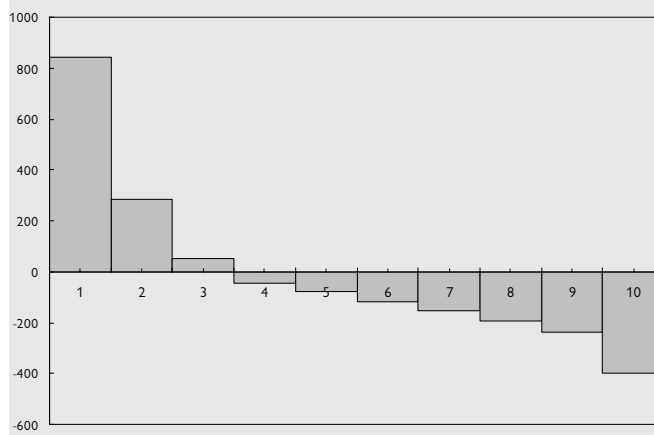
GRAPHIQUE 1 : ENSEMBLE BUDGÉTAIRE POUR UN CÉLIBATAIRE



Ce coût correspond à une augmentation de la CSG non déductible de 0,5 point (dans ce scénario, la PPE est conservée, graphique 1). Les effets redistributifs de ce type de réforme se concentrent dans les premiers déciles (graphique 2) et plus particulièrement le premier, grâce à l'augmentation du RMI qui permet de réduire l'intensité de la pauvreté.

En conclusion, combattre la pauvreté passe avant toute chose par le retour au plein emploi *via* des politiques macro-économiques adaptées, des programmes de réinsertion plus

GRAPHIQUE 2 : VARIATION MOYENNE DU REVENU DISPONIBLE ANNUEL EN EUROS, PAR DÉCILES DE REVENU DISPONIBLE



performants et par une activation des politiques de l'emploi. De multiples programmes, d'orientations diverses, doivent accompagner l'aide monétaire apportée aux ménages pauvres, comme par exemple : investissements en infrastructures d'accueil des enfants ; programmes de formation centrés sur la réinsertion des personnes les plus éloignées du marché du travail avec un accompagnement personnalisé sur du long terme ; accès au logement social ; renforcement des moyens pour l'éducation dans les zones difficiles... Le coût de ces projets est difficilement chiffrable. La question de leur financement reste ouverte : s'agissant de redistribution, l'impôt sur le revenu pourrait jouer un rôle central : le retour aux taux marginaux de 2000 (i.e. relèvement des taux marginaux d'imposition³⁶) rapporterait environ 14 milliards³⁷, de quoi mettre en place un programme ambitieux. Reste à savoir si la société est prête à se mobiliser et donc à se donner les moyens d'agir contre la pauvreté, qui doit être vue comme un mal collectif et non comme relevant de la responsabilité individuelle. ■

36. Les taux marginaux des sept tranches passeraient du niveau de la législation 2004 (imposition des revenus 2003) : 0 ; 6,83 % ; 9,14 % ; 28,26 % ; 37,38 % ; 42,62 % et 48,09 %, au niveau de la législation 2000 (imposition des revenus 1999) : 0 ; 10,5 % ; 24 % ; 33 % ; 43 % ; 48 % et 54 %. Les limites des tranches resteraient celles de 2004.

37. Selon PİKETTY, 1999, l'offre de travail des plus riches est faiblement élastique.

À PARAÎTRE

En librairie le 7 juillet 2005

ATTRACTIVITÉ, DÉLOCALISATIONS ET CONCURRENCE FISCALE

Sous la direction de Jean-Luc Gaffard

COMMANDE à partir du 28 juin 2005

Presses de Sciences Po

117 boulevard Saint Germain — 75006 Paris (France)

Tel : +33-1 45 49 83 64 Fax : +33-1 45 49 83 34

Sodis : 949 925.2

ISBN 2-7246-3024-6

20 € (432 p.)

Revue de l'OFCE

Observations et diagnostics
économiques

Juillet 2005

ATTRACTIVITÉ, DÉLOCALISATIONS ET CONCURRENCE FISCALE

Sous la direction de Jean-Luc Gaffard

Observatoire Français des Conjonctures Économiques
Presses de Sciences Po

94