

Communication au congrès de
l'Association Française d'Economie Politique,
« Economie politique et démocratie »
2,3 et 4 juillet 2014, ENS-Cachan

L'influence des économistes sur la construction du Revenu de solidarité active.

L'élaboration du projet

Franck Bessis¹

Mis en place en 2009 pour remplacer le « Revenu minimum d'insertion » et l'« Allocation Parent Isolé », le « Revenu de Solidarité Active » est conçu comme un moyen de lutter contre la pauvreté qui permet de combiner revenus du travail et transferts sociaux². Initialement, le RSA a été élaboré au sein d'une commission qui s'est réunie entre janvier et avril 2005 à la demande du Ministre des Solidarités, de la Santé et de la Famille pour faire des propositions relatives à la lutte contre la pauvreté des enfants. L'idée a ensuite été récupérée dans le programme des deux principaux candidats à la présidence française en 2007, puis expérimentée dans plusieurs départements à partir de mai 2008, avant d'être généralisée par une loi votée le 1^{er} décembre de la même année.

La loi sur le RSA a été la première en France à bénéficier avant sa généralisation d'une expérimentation à grande échelle qui a eu lieu entre juin 2007 et juin 2009³. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une expérimentation aléatoire : pour ce qui est des territoires, les 34 départements qui y ont participé l'ont fait sur la base du volontariat ; quant aux individus, plutôt que de les répartir au hasard entre un groupe témoin et un groupe test, bénéficiaire de la mesure, les zones dans lesquelles le RSA a été mis en place ont été choisies et des économistes ont construit *a posteriori* les zones témoin (Goujard et L'Horty, 2010). Toutefois, c'est bien cette méthode des expérimentations aléatoires, importée de la médecine vers les politiques sociales dans les années 1960 aux Etats-Unis puis remise à l'honneur plus récemment par des travaux en économie du développement, qui sert de référence pour l'expérimentation du RSA. On a ainsi pu parler d'expérimentation « quasi contrôlée » (Galtier, 2010). Le contrôle de ces expérimentations a été confié à un comité d'évaluation présidé par François Bourguignon, alors directeur de l'école d'économie de Paris. Les économistes impliqués ont-ils effectivement pu garder le contrôle des garanties scientifiques avec lesquelles on a souhaité réformer le RMI ou l'épisode s'est-il soldé par une « imposture », pour citer la critique exprimée par Thomas Piketty (2008) ? Et quelles ont été les conséquences de ce contrôle ou de cette absence de contrôle sur la mise en place du RSA ?

Durant cette phase d'expérimentation, les départements étaient libres de déterminer les modalités précises du dispositif d'intéressement. Par conséquent, il est plus juste de parler d'un « éventail d'expérimentations » plutôt que d'une expérimentation unique (Thibault, 2014). Le paramétrage précis du RSA mêle des considérations d'efficacité et d'équité en en

¹ Maître de conférences, Université Lyon 2, Laboratoire Triangle, fr.bessis@gmail.com

² Avant l'entrée en vigueur du RSA, le système français des minima sociaux comprenait 10 dispositifs et concernait 3,3 millions de personnes ; dont 1,14 millions de bénéficiaires du RMI (chiffres DREES : Etudes et résultats n°727, mai 2010).

³ La possibilité de mettre en place des politiques à titre expérimental n'est autorisée en France que depuis 2003 (loi du 28 mars 2003).

faisant une réforme plus ou moins coûteuse, plus ou moins redistributive et plus ou moins incitative à la reprise d'activité. Sans se faire d'illusions sur la dimension éminemment politique des arbitrages effectués, on souhaite ici étudier également l'intervention d'économistes dans la définition des termes de l'arbitrage. La science économique comme ingénierie (Armatte, 2010) a-t-elle constitué une ressource ou un obstacle déterminant pour certains acteurs ?

Dans une note du *Conseil d'Analyse Economique* parue en juillet 2008, Philippe Mongin rapproche le RSA de deux antécédents théoriques : l'impôt négatif et l'allocation universelle. Milton Friedman (1962) est considéré comme l'inventeur de l'idée d'impôt négatif mais c'est un autre prix Nobel d'économie, James Tobin (1965), qui a le plus contribué à son développement. Défendue notamment par Philippe Van Parijs (1997), l'idée d'allocation universelle a quant à elle fait l'objet d'importants débats dans le champ de l'économie de la justice. Ces antécédents ont-ils compté dans la construction du RSA ? Des économistes sont-ils effectivement à l'origine des idées directrices qui ont conduit à cette réforme ? Le rapport de 2005 évoque brièvement l'allocation universelle (p.23) mais il ne fait pas référence à l'impôt négatif. Il souligne en revanche l'intérêt d'avoir recours à des expérimentations en matière de politique sociale. Or l'une des premières grandes expérimentations a précisément concerné l'instauration d'un impôt négatif aux Etats-Unis.

La manière dont les idées économiques influencent l'élaboration des politiques, et plus généralement leur objet d'étude, a été souvent étudiée, notamment pour apprécier leur rôle dans les avancées idéologiques et institutionnelles du libéralisme depuis les années 1930 (Cockett, 1995, Denord, 2007, Audier, 2008). La crise de 2008 a entraîné un regain d'intérêt des économistes eux-mêmes pour cette question (Cartapanis 2012, Colander et al., 2009, Schneider et Kirchgässner, 2009). En sociologie, les économistes peuvent également être pris comme objet d'étude (Lebaron, 2013), éventuellement à partir de grilles d'analyse forgées pour étudier les professions (Fourcade, 2009, Mazoyer, 2012). Davantage inspirée par la sociologie des sciences, la thèse de la « performativité de la science économique » (Callon et Muniesa, 2006) privilégie quant à elle les outils. On dispose aussi, depuis plus longtemps, de nombreux témoignages d'économistes ayant eu des responsabilités, en particulier aux Etats-Unis, dans le cadre du *Council of Economic Advisers* (Nelson 1987, Hamilton, 1992, Porter, 1997). L'étude d'une institution particulière fournit un autre point d'entrée, comme par exemple avec le Bureau International du Travail (Kévonian, 2008) ou, dans une perspective plus historique, l'Institut scientifique de recherches économiques (Tournès, 2006).

S'interroger sur l'influence des économistes sur la construction du RSA implique d'examiner la circulation des idées, en particulier celles d'impôt négatif, d'allocation universelle mais aussi celle de trappe à inactivité ; de la place faite à l'évaluation, particulièrement à l'expérimentation ; et du rôle de l'ingénierie économique (paramétrage précis de la réforme). Dans cette communication, je limite essentiellement mon propos au rôle des idées dans l'élaboration initiale du projet par la Commission en 2005, et en me concentrant sur ses aspects monétaires. Je m'appuie pour cela sur les travaux universitaires et les rapports présents à l'esprit des principaux acteurs à cette époque, ainsi que sur leurs témoignages (Damon, 2005, Dujol et Grass, 2009, Hirsch, 2010) et sur des entretiens réalisés auprès de membres de cette commission.

Filiation apparente des idées

Dans sa forme actuelle, le RSA se compose de deux éléments: le « RSA socle » et le « RSA activité »⁴. Le « RSA socle » correspond à l'ancien RMI, c'est le montant versé aux personnes sans activité principalement selon leur situation familiale. Au 1^{ier} janvier 2014, il s'élève à 499 euros pour une personne seule qui ne bénéficie pas d'aide au logement. Le RSA « activité » correspond à un complément de ressources versé aux personnes qui travaillent quand leurs revenus sont inférieurs à un minimum garanti. Son montant est calculé à partir de l'équation suivante :

$$\text{RSA activité} = \text{RSA socle} - 0,38 \text{ Revenu du travail} \quad (1)$$

Ainsi, pour une personne sans emploi qui reprend une activité, chaque euro gagné lui rapporte 0,62 euros en plus par rapport à sa situation antérieure :

$$\begin{aligned} \text{Revenu disponible} &= \text{Revenu du travail} + \text{RSA activité} & (2) \\ &= \text{RSA socle} + 0,62 \text{ Revenu du travail} & (3) \end{aligned}$$

On peut également raisonner à partir d'un taux de prélèvement implicite : on considère dans ce cas que la personne qui reprend une activité continue de recevoir un montant correspondant au RSA socle tandis que le revenu de son travail est taxé au taux de 38%. Par comparaison, avec le RMI ce taux de prélèvement s'élevait à 100% au-delà d'une période transitoire⁵.

En réaction à ce constat, Roger Godino proposait déjà à la fin des années 1990 un mécanisme dégressif pour améliorer le RMI (Godino, 1997). Celui-ci a été amplement repris, en particulier dans un rapport sur les minima sociaux pour le Commissariat Général du Plan qui a fait date (Belorgey, 2000). L'équation (1) est très proche de l'Allocation Compensatrice de Revenu qu'il formalise ainsi dans une note pour la Fondation Saint-Simon (Castel *et al.*, 1999, p.17) :

$$\text{ACR} = \text{R} - \text{F} - \text{A} - 0,36 \text{ Y} \quad (4)$$

où « R est le montant du RMI auquel aurait droit le ménage en l'absence de tout autre ressources ; F est la somme des prestations familiales et du forfait logement ; A est la somme des indemnités de chômage perçues ; Y est le revenu d'activité net du ménage ».

⁴ A la fin de l'année 2013, 2,3 millions de foyers bénéficient du RSA et se répartissent de la manière suivante : 1,5 millions bénéficient du RSA socle seul ; 0,3 million cumulent RSA socle et RSA activité ; 0,5 bénéficient du RSA activité seul (chiffres CAF, RSA conjoncture n°5, mars 2014).

⁵ 0% durant les 3 premiers mois, puis 50% durant les 9 mois suivants, puis 100% au bout de 12 mois au-delà desquels la personne qui reprend une activité n'a donc plus droit au RMI. A l'inverse, elle continuera à recevoir une aide au titre du RSA tant que ses revenus d'activité ne dépasseront pas le seuil de sortie.

Revenir à cette première proposition permet de s'interroger sur une première forme d'influence qu'auraient exercé certains économistes dix ans plus tôt, au moment de l'élaboration du RMI :

« Celui-ci n'était pas appréhendé comme une réforme fiscale permanente. Il était plutôt envisagé comme une réforme provisoire destinée à empêcher certains individus de passer à travers les trous du filet de protection sociale existant (...) dont les économistes de l'époque nous disaient qu'ils étaient provisoires »(Godino, 1999, p.11).

Le projet d'ACR permet également de faire directement le lien avec celui d'impôt négatif présenté comme « l'essence de [s]a proposition » par son auteur (Ibid). Cette idée d'impôt négatif et celle d'allocation universelle font chacune l'objet de différentes versions mais partagent également entre elles de grandes similitudes⁶. Les différences résident dans la mise en œuvre concrète de ces mesures et leurs connotations idéologiques.

En ce qui concerne la mise en œuvre, les avocats de l'allocation universelle mettent en avant la plus grande simplicité administrative⁷ et le caractère plus sécurisant de leur mesure par rapport à l'impôt négatif, plus adapté à des situations d'urgence, puisqu'il ne serait pas nécessaire de contrôler les revenus des personnes avant de leur verser l'allocation (Van Parijs, 1996). Cette absence de contrôle et, plus généralement, le versement inconditionnel de l'allocation, changerait également le regard porté sur les bénéficiaires nets de l'allocation.

D'un point de vue idéologique, en France l'allocation universelle est généralement perçue comme une utopie de gauche tandis que l'impôt négatif est connoté à droite, ce qui peut constituer deux bonnes raisons de ne pas s'en revendiquer trop ouvertement dans une optique de consensus. Toutefois chacun de ces projets a été porté avec différents objectifs.

Pour l'allocation universelle, Philippe Quirion (1996) distingue quatre séries de justification selon qu'elles reposent ou non sur la croyance dans le caractère régulateur des marchés et selon qu'elles conçoivent l'allocation comme une réponse circonstanciée à des situations de chômage persistant ou comme une mesure valable en toutes temps. L'allocation universelle peut ainsi être présentée simplement comme un droit naturel (Thomas Paine, 1796), ou comme un moyen de soutenir la demande effective dans des situations de chômage involontaire (elle jouerait alors le rôle de stabilisateur automatique au même titre que de nombreuses prestations sociales existantes). Selon des versions qui rencontrent plus fréquemment l'hostilité des syndicats, l'allocation universelle peut également être conçue, comme un outil de transformation des rapports sociaux (qui contesterait la place centrale du rapport salarial) ou dans une optique libérale comme un moyen de faire accepter la déréglementation du marché du travail.

C'est également dans une optique libérale que Milton Friedman a avancé pour la première fois l'idée d'impôt négatif, celui-ci devant se substituer à l'ensemble des transferts sociaux et

⁶ « Sous régime d'impôt négatif pur, le montant de l'allocation inconditionnelle versée à un individu ou à un ménage est *graduellement* réduit en cas d'augmentation du revenu, jusqu'à être égal à zéro au *break-even point*, niveau de revenu brut à partir duquel l'impôt négatif se mue en impôt positif. En régime d'allocation universelle pure, cette « autre façon d'introduire un impôt négatif », le transfert est versé à tous, mais récupéré *ensuite* par un impôt. Il s'agit donc d'une forme d'avance, qui accroît le revenu *brut* de chaque citoyen. Abstraction faite de la chronologie des paiements, le revenu *net* d'un individu sera toutefois équivalent au revenu net en cas d'impôt négatif. Bien que le déboursement initial soit plus important dans le cas d'une allocation universelle, le coût budgétaire des deux mesures sera donc, en final, exactement pareil » (Vanderborght, 2001).

⁷ C'est également le cas de Thomas Piketty, commentant la proposition de Roger Godino dans la même note Fondation Saint-Simon.

mettre ainsi fin au développement de l'Etat social. Mais très vite, James Tobin a développé et défendu cette idée privilégiant l'objectif de lutte contre la pauvreté.

Finalement aujourd'hui, les défenseurs de l'allocation universelle considèrent que les expériences passées et présentes d'impôt négatif sont des antécédents de l'allocation universelle (Van Parijs et Vanderborght, 2005) en s'appuyant sur l'équivalence établie par Friedman lui-même⁸. Cette équivalence entre les schémas théoriques des deux mesures se traduit également par le recours à une représentation graphique de différents paramétrages possibles dans un même repère croisant le revenu d'activité et le revenu disponible⁹, représentation que l'on doit semble-t-il initialement à James Tobin (1965).

Circulation effective des idées

Au regard des rapprochements que nous venons d'effectuer, le RSA peut être présenté comme la mise en œuvre du projet d'allocation compensatrice de revenu lui-même inspiré de l'idée d'impôt négatif. La reconstruction logique précédente ne rend toutefois pas bien compte des idées les plus présentes à l'esprit des auteurs du rapport de 2005. D'abord, si la comparaison avec l'allocation compensatrice de revenu est bien présente, ce n'est pas elle qui a guidé l'écriture de l'équation du RSA, qui dans le rapport de 2005 prend une forme linéaire différente de celle qui sera finalement retenue :

$$\text{RSA} = (\text{Min}) - T1 (\text{RT}) - T2 (\text{RT}-\text{Ro}) \quad (5)$$

avec :

« RT le revenu net du travail

Min un minimum garanti variable selon les zones

Ro correspond au point de départ de la seconde décote (soit 0,7 SMIC) avec R-Ro toujours supérieur à 0

T1 et T2 correspondent à des taux de prélèvement implicite, qui ont vocation à évoluer selon le nombre d'enfants du ménage (plus le ménage a d'enfants plus les coefficients sont élevés) et qui additionnés doivent permettre d'aboutir au point de sortie du complément de revenu désiré »

Ce mécanisme de décote a directement été transposé des règles de détermination des aides au logement. Au moment de la rédaction du rapport, l'auteur de l'équation précédente était précisément en charge de ces aides au logement à la Direction de la Sécurité Sociale. La transposition des règles applicables dans le barème des aides au logement participe de manière décisive à l'élaboration du projet du RSA, préalablement à sa réduction à la formule d'allocation compensatrice de revenu. Cette réduction de l'équation (5) du « RSA version 2005 » à l'équation (1) du « RSA version 2008 » qui la rapproche de l'équation (4) de l'ACR fait partie d'un des trois scénarios envisagés dans l'annexe technique du rapport (coefficient T2 nul contre positif, mais plus faible que T1, dans le scénario 1 et négatif dans le scénario 3)¹⁰. Retracer plus complètement l'histoire de cette formule requiert alors de s'intéresser à la

⁸ « L'allocation universelle n'est pas une alternative à l'impôt négatif. C'est simplement une autre façon d'introduire un impôt négatif, si elle est couplée à une imposition positive, sans exemptions » (Friedman, 2000). Passage cité par Vanderborght (2001) qui précise aussitôt qu'il serait absurde d'envisager une l'allocation universelle sans impôt pour la financer.

⁹ Voir les quatre représentations graphiques en annexe.

¹⁰ Voir Mongin (2008) pour une discussion ultérieure de ces 3 scénarios.

manière dont a été formalisée l'aide au logement, ce que nous laisserons pour le moment de côté.

La reconstruction logique « Impôt Négatif – ACR – RSA » occulte une deuxième source d'inspiration majeure dans l'élaboration du RSA que représentent certaines réalisations concrètes du projet d'impôt négatif à l'étranger. Une fois le projet du RSA établi, plusieurs auteurs ont proposé d'apprécier ses conséquences possibles au regard de ces expériences étrangères (Allègre, 2008 ; Marc et Thibault, 2009 ; Mikol et Rémy, 2009). Celles-ci étaient également bien présentes à l'esprit des acteurs.

Aux Etats-Unis, après que l'idée d'impôt négatif ait été proposée par Friedman et Tobin, un projet législatif a vu le jour au sein de l'administration Nixon sous le nom de *Family Assistance Plan*, adopté en 1970 par la Chambre des représentants mais rejeté en 1972 par le Sénat. Le principe d'une aide dégressive en fonction des revenus est en revanche bien présent dans l'*EarnedIncomeTaxCredit (EITC)* créée en 1975. Bien qu'il ne s'applique qu'aux foyers dans lesquels une personne travaille, on peut y voir un « un programme s'apparentant à un impôt négatif » (Moffit, 2003). Il prend la forme d'un crédit d'impôt. Visant au départ principalement les familles nombreuses, il fait l'objet de plusieurs réformes¹¹ avant d'être étendu aux personnes sans enfant en 1993. Ce dispositif va jouer un rôle important dans la réforme du Welfare américain sous Clinton et le remplacement de l'*Aid to FamilieswithDependantChildren (AFDC)*, revenu minimum garanti qui s'accompagnait d'un taux de prélèvement implicite de 100% en cas d'augmentation des revenus d'activité jusqu'au seuil de minimum garanti¹², par le *Temporary Assistance for NeedyFamilies(TANF)* qui limite dans le temps le versement de l'aide tout en l'assortissant de l'obligation d'accepter un emploi ou de suivre des programmes de formation¹³. Intervenu en 1996, ce changement a été précédé d'une multiplication des dérogations accordées aux Etats pour expérimenter de nouvelles règles d'attribution de l'AFDC.

Au Canada, le *Projet d'autosuffisance (PAS)* mis en place en 1992 visait à évaluer à partir d'une expérimentation l'efficacité du mécanisme d'intéressement (Michalopolous et al., 2002). C'est la seule expérimentation citée dans le chapitre consacré au RSA du rapport de 2005 sous la forme d'un document de travail paru en février (Card et Hysolp, 2005). Ce programme a été évalué par la Société de Recherche Sociale Appliquée et la Manpower Demonstration Research Corporation. Devenu MDRC en 2003, cette fondation spécialisée dans l'expérimentation sociale est présidée de 1986 à 2004 par Judith Gueron (Gueron, Pauly et Lougy, 1991). Cousine de Martin Hirsch, c'est elle qui le sensibilise à cette méthode à travers différents programmes :

« Chaque fois qu'elle venait en vacances, elle me racontait les programmes mis en œuvre afin de savoir ce qui est le plus efficace pour aider les mères isolées à reprendre un emploi, les jeunes détenus à se réinsérer, les patients toxicomanes à se soigner. Je l'ai écoutée pendant des années d'une oreille distraite jusqu'à ce que je réalise que de telles méthodes pouvaient permettre de décoincer nos blocages français » (Hirsch, 2010, p.224)

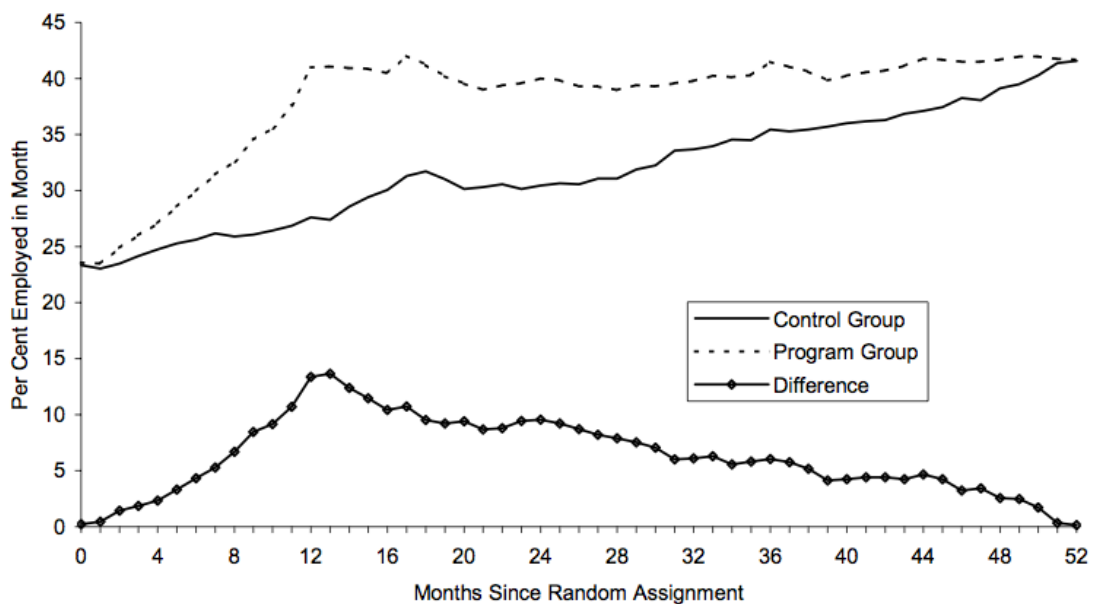
¹¹ 1986 : relèvement des barèmes et indexation sur l'inflation, 1990 : relèvement des barèmes et variation selon le nombre d'enfants

¹² Créé en 1935, puis élargi en 1961, destiné principalement aux mères célibataires avant une nouvelle réforme en 1988 (*Family Support Act*).

¹³ Voir Moffitt (2002) pour une présentation détaillée.

Le rôle majeure de ce programme est également confirmé par l'un des enquêtés, qui en fait à la fois une source d'inspiration pour la méthode mise en œuvre et une ressource argumentative pour les résultats obtenus quant à l'effet incitatif d'une telle mesure :

« au début, ce qui nous avait beaucoup marqué, et on le ressortait tout le temps - je le sortais tout le temps parce qu'en plus ça permettait de faire le lien avec les expérimentations et la méthode qu'on voulait mettre en place, c'est le programme canadien dit « d'autosuffisance », qui était un programme un peu comme le RSA d'incitation à la reprise d'activité, pour les mères célibataires, de mémoire, allocataires des minima sociaux, enfin de l'équivalent local du minimum social, à qui on disait « si vous retrouvez un emploi entre telle date et telle date c'est le jackpot en termes d'aides sociales ». C'était hyper intéressant, plus intéressant financièrement que les gains associés au RSA. Et les mecs avaient décidé de le tester dans des conditions d'assignation aléatoire, un groupe témoin, un groupe test, et de regarder quel était le taux de reprise d'activité. Il y a eu une *énorme* quantité de littérature sur le sujet, des rapports et tout ça, basés sur des études économiques, et en particulier il y avait un graphique génial où on voyait le groupe *témoin*, alors là c'est le *temps*, là c'est le taux de reprise d'emploi et on voit le groupe témoin, où il ne se passait pas grand chose, il n'y avait pas d'intervention, au fur et à mesure, plus le temps passe, plus ils retrouvent un boulot. Et le groupe test, au début il ne se passe rien parce que le test n'est pas encore en place, et puis le jour où il est mis en place ça décolle...



...et puis après ça converge. Alors on se posait plein de questions : le fait que ça converge qu'est-ce que ça veut dire ? Est-ce que ça veut dire que ça ne sert à rien ? Est-ce que ça veut dire que les effets se dissipent mais se sont dissipés après... ça m'a toujours plongé dans des abîmes de perplexité. *En tous cas*, sur la première partie du graphique c'était énorme »¹⁴

Les réformes élaborées au Royaume-Uni sous l'impulsion de Tony Blair occupent également une place importante dans le travail de la commission en 2005¹⁵. Le seul

¹⁴ « Nous avons beaucoup travaillé sur la réforme canadienne, mise en place en 1992. Cette démarche nous a inspiré à un double titre. D'abord sur le fond du dispositif : il s'agissait d'octroyer aux personnes isolées avec charge d'enfant bénéficiaires de l'aide sociale une prime élevée et pérenne (dans la limite des trois années de l'expérimentation) en cas de retour à l'emploi. Ensuite et peut-être surtout, sur les modalités de mise en œuvre : le projet a été expérimenté dans des conditions permettant une évaluation rigoureuse de ses effets sur l'emploi. Le système français de départ est cependant plus compliqué que ne l'était le système canadien. » (Hirsch et Wargon, 2008)

¹⁵ Un l'impôt négatif est introduit en 1971 sous la forme d'un crédit d'impôt pour les personnes qui travaillent avec le *Family Income Supplement*, remplacé par le *Family Credit* en 1986, puis par le *Working Families Tax*

déplacement organisé à l'étranger pour des membres de la commission concerne Londres où ils ont notamment rencontré John Hills pour une présentation de leur programme de lutte contre la pauvreté. Principe cher notamment à Julien Damon (2010), également présent dans la commission, la définition d'objectifs en matière de lutte contre la pauvreté est la première résolution du rapport. Celui-ci alimente également la commission de compte-rendu d'ouvrages anglo-saxons sur les politiques sociales réalisés pour la revue *Sociétal* (Damon, 2009).

C'est cet attrait pour les expériences anglo-saxonnes et l'« *evidence-based policy* » (Laurent et al., 2009) qui semble expliquer la relégation à l'arrière-plan, pour certains membres de la commission parmi les plus actifs, de l'état du débat dans la sphère administrative française encore marquée en 2005 par les propositions de Roger Godino et le rapport Belorgey.

Une représentation générale du marché du travail en toile de fond

Pour conclure cette première analyse de l'influence des économistes sur la construction du RSA, on peut s'interroger sur la manière dont se forme et évolue la représentation générale du marché du travail à partir de laquelle est pensé l'efficacité des mécanismes d'intéressement de type ACR ou RSA.

L'un des enjeux de ces réformes est de mettre un terme aux situations qualifiées de « trappes à pauvreté » dans lesquelles les conditions d'attributions des aides découragent des personnes de reprendre une activité ou d'augmenter leur nombre d'heures travaillées. Cette notion de « trappe » a pris une place importante dans les débats et la législation du marché du travail depuis le milieu des années 1990. Deux rapports de l'OCDE, parus l'un peu avant, l'autre peu après l'élaboration du RSA, consacrent chacun un chapitre aux incitations, le premier intitulé « Mobiliser la main-d'œuvre, deux grands défis : résorber les trappes à inactivité et améliorer les perspectives de carrière » (OCDE, septembre 2003), le second « Renforcer les incitations financières au travail : le rôle des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi » (OCDE, juillet 2005)¹⁶.

Très présent dans les représentations du marché du travail, ce thème des trappes est aussi controversé. Il participe à la compréhension du chômage comme phénomène « volontaire », résultant d'un arbitrage rationnel entre travail et loisir, par opposition à une situation dans laquelle des personnes souhaitent travailler aux conditions en vigueur mais ne trouvent pas d'emploi. Le thème des « trappes » constitue aussi un clivage entre disciplines¹⁷ : aux incitations financières mises en avant par les économistes, des sociologues opposent d'autres raisons d'accepter un emploi (Dubet et Veretour, 2001).

Dès lors, il peut être tentant de voir dans la place occupée par la notion de « trappe » la manifestation la plus évidente d'une forme d'influence des idées économiques. Son succès

Credit (WFTC) en 1999 avec l'objectif d'inciter à la reprise d'activité. Il a été remplacé en 2003 par le *Working Tax Credit (WTC)* qui peut également bénéficier à des personnes sans enfant (qui travaillent plus de 30 heures par semaine).

¹⁶ Il s'agit du rapport sur les « Perspectives de l'emploi de l'OCDE » qui sort chaque année

¹⁷ Ces deux clivages, chômage volontaire/involontaire et économie/sociologie, peuvent être atténués dans une interprétation plus large de la notion de « trappe » (Van Parijs, 1996).

serait la conséquence de la capacité des économistes à faire valoir leur définition d'un problème et à établir ainsi un langage commun pour penser la question du chômage.

Tel est le point de vue d'auteurs qui critiquent le RSA en mettant d'abord en avant les autres déterminants du chômage, sa composante involontaire et la grave crise intervenue en 2008 qui rendrait d'autant moins pertinente cette réforme. Selon eux, le défaut majeur dans la conception du RSA résiderait dans cette erreur de diagnostic imputable aux économistes orthodoxes, focalisés sur les incitations monétaires.

Quelle est l'origine de cette représentation générale du marché du travail ? Selon Anne et L'Horty (2013), Jacques Rueff serait un des premiers économistes à avoir souligné l'effet pervers possible des systèmes d'indemnisation (Rueff, 1931). Ces auteurs précisent également, à partir des travaux de Robert Castel (1995), que « ce soupçon de profiteur vis-à-vis du pauvre qu'est le chômeur est aussi ancien que le salariat ». Serge Paugam et Marion Selz (2005) ont quant à eux montré, à partir d'enquêtes statistiques menées à différentes périodes et dans différents pays, que le jugement porté au sein d'une société sur ses chômeurs variait selon la conjoncture ; ils sont plus fréquemment perçus comme des victimes dans les périodes de faible croissance et comme des profiteurs dans les périodes de plus forte croissance. Le changement observé dans « la mode du penser-bien le chômage » (Zajdela, 2001) à la fin des années 1990, avec un retour au premier plan du thème des trappes parmi les universitaires et les experts, semble indiquer que les économistes eux-mêmes n'échappent pas à cet effet de conjoncture. Au regard des éléments qui précèdent, si la théorie économique participe bien à la représentation générale du marché du travail qui guide les réformes considérées ici, c'est peut-être moins en étant à l'origine de cette représentation qu'en en fournissant une formulation systématique et explicite¹⁸.

L'influence de cette représentation devra également être mise en question de manière plus approfondie dans la mesure où elle semble faire l'objet d'une instrumentalisation par les promoteurs du RSA, qu'elle ne fournit pas la seule justification de cette réforme, et que le recours à l'idée de trappe est lui-même marqué par une ambivalence : l'idée de trappe peut en effet être évoquée aussi bien dans une version culpabilisant le chômeur qui ne reprend pas d'emploi parce que le gain monétaire est nul (ou pas suffisamment intéressant) que dans une version où l'on dénonce l'injustice faite au travailleur pauvre qui ne gagne rien de plus à travailler et qui pourtant travaille.

¹⁸ Les économistes joueraient un rôle analogue à celui de « grammairiens du lien politique » attribué par Boltanski et Thévenot (1991) à des philosophes pour différents principes de justice.

Bibliographie

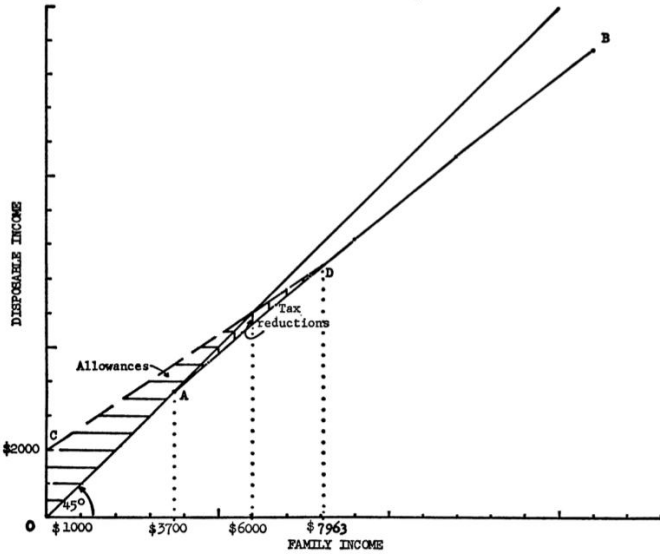
- ANNE Denis et L'HORTY Yannick, 2013, *Economie de l'emploi et du chômage*, Paris, Armand Colin.
- ARMATTE Michel, 2010, *La science économique comme ingénierie: quantification et modélisation*, Paris, Presses des Mines.
- AUDIER Serge, 2008, *Le colloque Lippmann: Aux origines du néo-libéralisme*, Lormont, Editions Le Bord de l'eau.
- BELORGEY Jean-Michel, 2000, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, La Documentation française.
- BOLTANSKI Luc et THEVENOT Laurent, 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- COCKETT Richard, 1995, *Thinking the unthinkable: think-tanks and the economic counter-revolution 1931-1983*, HarperCollins.
- CAHUC Pierre, GILBERT Cécile et ZYLBERBERG André, 2008, *Salaire minimum et bas revenus*, Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique, La documentation française.
- CASTEL Robert *et al.*, 1999, *Pour une réforme du RMI*, Notes de la fondation saint-simon.
- COMITE D'EVALUATION DU RSA, 2011, *Rapport final*.
- CARD David et HYSLOP Dean R., 2005, « Estimating the Effects of a Time-Limited Earnings Subsidy for Welfare-Leavers », *Econometrica*, vol. 73, n° 6, p. 1723-1770.
- CARTAPANIS André, 2012, « La crise financière et la responsabilité des économistes », *Tracés*, n° HS-11, n° 3, p. 149-161.
- CASTEL Robert, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Fayard.
- COMMISSION « FAMILLES, VULNERABILITES, PAUVRETE », 2005, *La nouvelle équation sociale au possible nous sommes tenus*, Paris, La documentation française.
- COLANDER David *et al.*, 2009, « The financial crisis and the systemic failure of the economics profession », *Critical Review*, vol. 21, n° 2-3, p. 249-267.
- DAMON Julien, 2005, « Le rapport « Hirsch » : filiation, contenu et enjeux », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 41, n° 4, p. pp.610-619.
- DAMON Julien, 2009, *Questions sociales : analyses anglo-saxonnes*, Paris, Presses Universitaires de France - PUF.
- DAMON Julien, 2010, *Éliminer la pauvreté*, Paris, Presses universitaires de France.
- DENORD François, 2007, *Néo-libéralisme version française : Histoire d'une idéologie politique*, Paris, DEMOPOLIS.
- DUJOL Jean-Benoit et GRASS Étienne, 2009, « La construction du rSa », *Droit social*, n° 3, p. 300-307.
- DUBET François et VERETOUT Antoine, 2001, « Une « réduction » de la rationalité de l'acteur Pourquoi sortir du RMI? », *Revue Française de Sociologie*, vol. 42, n° 3, p. 407.
- FOURCADE Marion, 2009, *Economists and societies: discipline and profession in the United States, Britain, and France, 1890s to 1990s*, Princeton, Princeton University Press.
- FRIEDMAN Milton, 1962, *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- GALTIER Bénédicte, 2010, « Quel bilan peut-on tirer des expérimentations du revenu de solidarité active ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, n° 1, p. 281-306.
- GODINO Roger, 1997, *Les sept piliers de la réforme*, Paris, A. Michel.
- GOUJARD Antoine et L'HORTY Yannick, 2010, « La définition des zones témoins pour l'expérimentation du revenu de solidarité active », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, n° 1, p. 259-279.
- GUERON Judith M., PAULY Edward et LOUGY Cameran M., 1991, *From Welfare to Work*, Russell Sage Foundation.
- HAMILTON Lee H., 1992, « Economists as Public Policy Advisers », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, n° 3, p. 61-64.
- HIRSCH M., 2008, *Livre vert vers un revenu de Solidarité active*.
- HIRSCH Martin, WARGON Emmanuelle, 2009, « Revenu de solidarité active : quelle philosophie ? » (entretien réalisé par Nathalie SARTHOU-LAJUS), *Études*, Tome 410, n° 1, p. 33-41.
- HIRSCH Martin, 2010, *Secrets de fabrication*, Grasset.

- KEVONIAN Dzovinar, 2008, « La légitimation par l'expertise : le Bureau international du travail et la statistique internationale », *Les cahiers Irice*, vol. n°2, n° 2, p. 81-106.
- LAURENT Catherine *et al.*, 2009, « Pourquoi s'intéresser à la notion d' « evidence-based policy » ? », *Revue Tiers Monde*, n° 200, n° 4, p. 853-873.
- LEBARON Frédéric, 2013, « Qui sont les économistes ? Une sociologie méconnue », *L'Économie politique*, vol. 58, n° 2, p. 24.
- MAZOYER Harold, 2012, « La construction du rôle d'ingénieur-économiste au ministère des Transports », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, n° 4, p. 21.
- MICHALOPOULOS Charles *et al.*, 2002, *Rendre le travail payant*. Rapport final du projet d'autosuffisance à l'intention des prestataires de l'aide sociale de longue date, Société de Recherche Sociale Appliquée.
- MOFFITT Robert, 2002, *The Temporary Assistance for Needy Families Program*, National Bureau of Economic Research.
- MOFFITT Robert, 2003, *The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy*, National Bureau of Economic Research.
- MONGIN Philippe, 2008, « Sur le revenu de solidarité active », *Revue d'économie politique*, Vol. 118, n° 4, p. 433-474.
- QUIRION Philippe, 1996, « Les justifications en faveur de l'allocation universelle : une présentation critique », *Revue française d'économie*, vol. 11, n° 2, p. 45-64.
- NELSON Robert H., 1987, « The economics profession and the making of public policy », *Journal of Economic Literature*, vol. 25, n° 1, p. 49-91.
- OCDE, 2005, Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005.
- OCDE, 2003, Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2003.
- VAN PARIJS PHILIPPE, 1996, « De la trappe au socle : l'allocation universelle contre le chômage », *Swiss Political Science Review*, vol. 2, n° 1, p. 1-15.
- VanPARIJS Philippe, 1997, *Real Freedom for All: What*, Édition : New Ed., Clarendon Press.
- PAUGAM Serge et SELZ Marion, 2005, « La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970. Analyse des variations structurelles et conjoncturelles », *Économie et statistique*, vol. 383, n° 1, p. 283-305.
- PIKETTY Thomas, 2008, « Revenu de solidarité active : l'imposture », *Chronique pour Libération*, 2 septembre.
- PORTER Roger B., 1997, « Presidents and Economists: The Council of Economic Advisers », *The American Economic Review*, vol. 87, n° 2, p. 103-106.
- RUEFF Jacques, 1931, « L'assurance chômage, cause du chômage permanent », *Revue d'économie politique*, vol. 45, p. 211-251.
- SCHNEIDER Friedrich et KIRCHGÄSSNER Gebhard, 2009, « Financial and World Economic Crisis: What Did Economists Contribute? », *Public Choice*, vol. 140, n° 3/4, p. 319-327.
- THIBAUT Florence, 2014, « Ambition et évaluation du Revenu de solidarité active », *Economie et statistique*, n° 467-468, p. 51-59.
- TOBIN James, 1965, « On improving the economic status of the Negro », *Daedalus*, p. 878-898.
- TOURNES Ludovic, 2006, « L'Institut scientifique de recherches économiques et sociales et les débuts de l'expertise économique en France (1933-1940) », *Genèses*, n° 65, n° 4, p. 49-70.
- VAN DERBORGH Yannick, 2001, « La France sur la voie d'un « Revenu minimum inconditionnel » ? », *Mouvements*, vol. 15-16, n° 3, p. 157.
- VAN DERBORGH Yannick et VanPARIJS Philippe, 2005, *L'allocation universelle*, Paris, La Découverte.
- ZAJDELA Hélène, 2001, « Faut-il avoir peur des trappes à chômage ? », *Revue du MAUSS*, n° 18, n° 2, p. 94-104.

Annexe

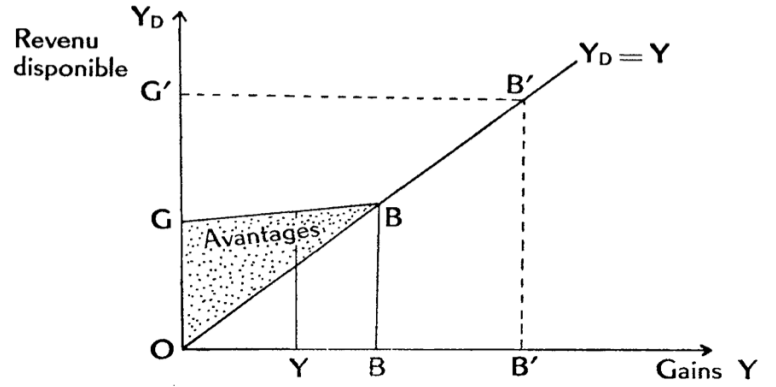
Représentations graphiques de l'impôt négatif, de l'allocation universelle et du RSA

Figure 1
Illustration of Proposed Income Allowance Plan
(Married couple with three children)



Tobin (1965)

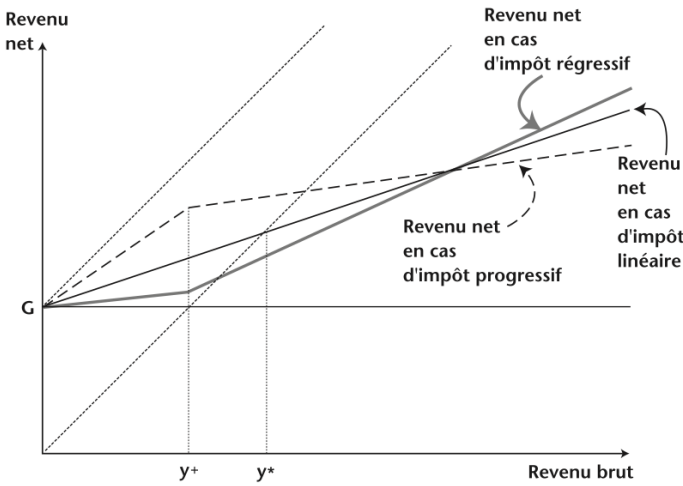
Exemple de plan d'I.N.



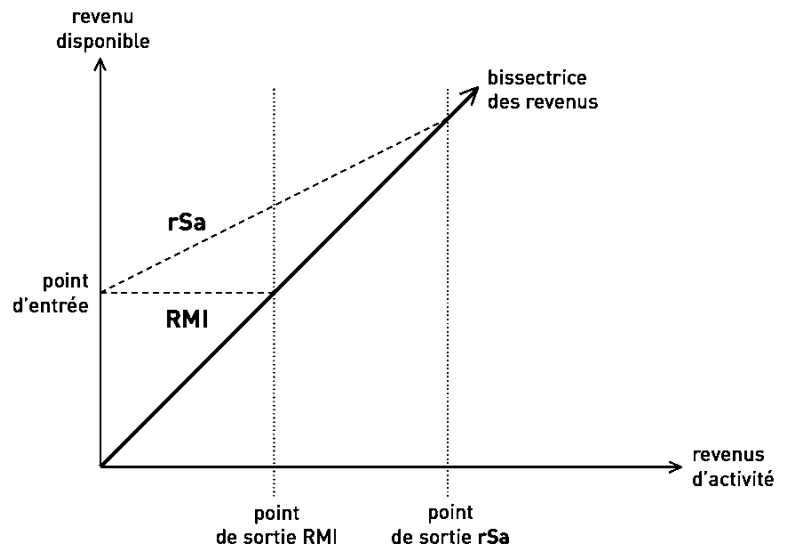
Stoléru (1974)

Allocation universelle financée par l'impôt sur le revenu

Graphique 1



Vanderborght et Van Parijs (2005)



Hirsch (2008)