

## Les nouvelles lois sur les pauvres (1989-2023)

L'injonction au travail, au risque de la pauvreté ?

**Guillaume Allègre**, OFCE, Sciences Po Paris

Date de première publication : 2024-01-11

Date de dernière modification : 2024-01-11

## **CONTACT**

### **OFCE**

10 place de Catalogne

75014 Paris, FRANCE

Tel : +33 1 44 18 54 24

<https://www.ofce.sciences-po.fr>

## **Les nouvelles lois sur les pauvres (1989-2023)**

### **L'injonction au travail, au risque de la pauvreté?**

---

Cet article analyse les politiques de lutte contre la pauvreté par l'emploi et de lutte contre la pauvreté des travailleurs depuis la mise en place du RMI en 1989 jusqu'à aujourd'hui, ainsi que les justifications économiques avancées pour les défendre ou les analyser. Il mêle ainsi une (brève) histoire politique de ces instruments économiques et une (brève) histoire des idées économiques en matière de transferts sociaux. Il montre que les objectifs attribués à ces instruments, et par conséquent les justifications, ont changé. Dans un premier temps, ces instruments sont perçus comme essentiellement distributifs (RMI, allègement de CSG). Avec la réforme RSA, l'aspect incitatif est bien plus présent. La mise en place de la PPE pour donner suite à la censure constitutionnelle de l'allègement de CSG constitue en cela un tournant. La réforme RSA peut également être vue comme répondant au paradigme des transferts optimaux. Cette logique reflue nettement en fin de période: la réforme de la prime d'activité répond au problème de non-recours au RSA activité, dans une logique de nouveau distributive.

---

**Guillaume Allègre**, [guillaume.allegre@sciencespo.fr](mailto:guillaume.allegre@sciencespo.fr)

## Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>1 RMI: «le pari de l'insertion»</b>	<b>7</b>
<b>2 « A quoi sert la prime pour l'emploi ? »</b>	<b>12</b>
<b>3 RSA : la « nouvelle équation sociale »</b>	<b>17</b>
<b>4 « Pour une prime d'activité ciblée, effective et efficace » : réforme en sourdine.</b>	<b>25</b>
<b>5 « France travail » : les contradictions de la valeur travail</b>	<b>29</b>
<b>Conclusion</b>	<b>32</b>

---

**mots clés:** RMI, PPE, RSA, Pauvreté, Travail

**codes JEL:** I38 ; N34 ; P16

**Remerciements** : Je remercie Gérard Cornilleau, Jérôme Creel et Muriel Pucci pour leur relecture et commentaires, ainsi que les participants au séminaire interne de l'OFCE et toute l'équipe R pour publications OFCE.

## Introduction

Quels doivent être les liens entre lutte contre la pauvreté des personnes valides et l'emploi ? La question se pose depuis les tous débuts de l'économie politique. Entre le XV<sup>ème</sup> et le XIX<sup>ème</sup> siècle au Royaume-Uni, les «Poor Laws» ont fait fluctuer drastiquement la conditionnalité des revenus d'assistance en termes de travail. Elles ont été commentées par Bentham, Malthus et Ricardo, notamment les «*Old Poor Laws*» en place entre 1601 et 1834. En retour, ces auteurs ont en partie inspiré les «*New Poor Laws*» en place entre 1834 et 1908 et dont Charles Dickens et Jack London décriront les conséquences un siècle plus tard... La question semble être un invariant dans une économie s'appuyant sur un marché libre du travail sans garantie de l'emploi.

La politique de lutte contre la pauvreté doit-elle être axée sur l'emploi et le travail ? La réponse ne fait pas de doute si l'on écoute le discours politique actuel dans les pays occidentaux. En France, la première ministre, Elizabeth Borne, le répète plusieurs fois dans sa présentation du «pacte des solidarités» en septembre 2023: «*C'est le travail qui permet de sortir de la pauvreté et d'avoir la pleine maîtrise de son destin*», «*le plein-emploi est la meilleure réponse pour le pouvoir d'achat et pour une sortie durable de la pauvreté*»<sup>1</sup>. La première ministre insiste également sur une question qui s'y rattache: «*Au cœur de ce défi de l'insertion par le travail se trouve aussi une question qui me tient particulièrement à cœur: la situation des travailleurs pauvres*». Notons que ces deux extraits juxtaposent deux idées de bon sens en partie contradictoires, puisque si le travail permettait de sortir de la pauvreté, il n'y aurait pas de travailleurs pauvres.

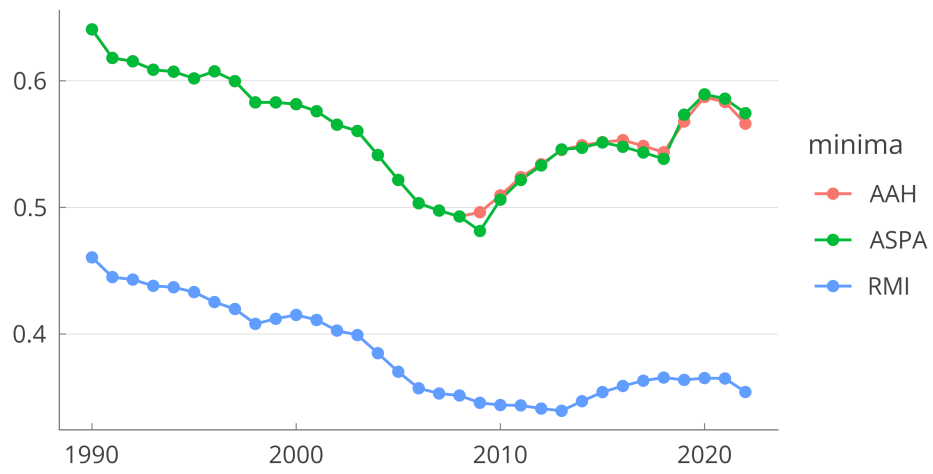
Cet article analyse les politiques de lutte contre la pauvreté par l'emploi et de lutte contre la pauvreté des travailleurs depuis la mise en place du RMI en 1989 jusqu'à aujourd'hui, ainsi que les justifications économiques avancées pour les défendre ou les analyser. Il mêle ainsi une (brève) histoire politique de ces instruments économiques et une (brève) histoire des idées économiques en matière de politique publique.

Les compléments de revenus pour travailleurs pauvres se sont succédé dans le droit social et fiscal français: intéressement au RMI (1989), prime pour l'emploi (2002), RSA activité (2008), prime d'activité (2015). Ces instruments ne participent ni pleinement de la politique de l'emploi, ni pleinement de la lutte contre la pauvreté. Ils ont souvent pour objet principal la redistribution des revenus, mais envers une catégorie particulière, les travailleurs pauvres ou modestes. Ils auraient de plus en plus fonction de répondre aux attentes en termes de pouvoir d'achat de cette catégorie qu'ils contribuent à construire - de même que chez Simmel l'assistance crée les pauvres. Mais la focalisation sur les travailleurs pauvres et l'écart de revenus entre revenus d'inactivité et revenus d'activité a tendance à mettre la pression sur les pauvres non-méritants et leurs revenus. La figure 0.1 montre l'évolution du Smic, des minima sociaux pour pauvres «méritants» ayant une raison légitime de manquer de revenus (Allocation adulte handicapée, minimum vieillesse), et pauvres non-méritants (RSA). La hiérarchie est manifeste: le Smic augmente plus vite que l'AAH et le minimum vieillesse, qui eux-mêmes augmentent plus vite que le RSA. Un coup de pouce au Smic important a lieu en 2003 - à la suite de l'élection de Chirac, puis l'AAH et le minimum vieillesse sont revalorisés par Sarkozy en 2008 (puis par Macron en 2018). Enfin, le RSA est revalorisé sous Hollande (2013).

---

<sup>1</sup> Déclaration de Mme Elisabeth Borne, Première ministre, sur la présentation du Pacte des solidarités aux fédérations et associations de lutte contre la pauvreté, Paris, le 18 septembre 2023.

Fig. 0.1: Evolution des minima sociaux en % du Smic 35 heures



Source : DREES

# 1 RMI: «le pari de l'insertion»

## 1.1 Le RMI: un revenu qui insère

La loi instaurant le RMI est votée en décembre 1988 à l'Assemblée nationale à l'unanimité en deuxième lecture. La loi commence par rappeler le droit constitutionnel dans des termes actualisés: «*Toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence*». Puis elle énonce son objectif et son approche: «*L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national. Dans ce but, il est institué un revenu minimum d'insertion mis en œuvre dans les conditions fixées par la présente loi. Ce revenu minimum d'insertion constitue l'un des éléments d'un dispositif global de lutte contre la pauvreté tendant à supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement.*» En 1988 les législateurs ont donc affirmé que le minimum social insère et que cette prestation ne doit pas être opposée aux services publics visant à prévenir la pauvreté: revenus et services publics sont complémentaires.

En ce qui concerne la contrepartie en termes d'efforts d'insertion, la loi met en place un «conditionnement *ex-post*» selon la formule de Laurent Geffroy<sup>1</sup>: l'allocation est versée sans condition préalable, mais peut être suspendue si des actions définies par la suite ne sont pas suivies. Des sanctions sont prévues mais en tant que dernier recours.

Le RMI est un minimum social. Son objectif est d'élever tous les revenus inférieurs à un certain montant au niveau de ce montant conçu comme un filet de sécurité. La prestation est familialisée: elle tient compte de tous les revenus du ménage et de la composition familiale. Elle suit en cela les mêmes principes que le calcul du niveau de vie sur lequel se base la définition de la pauvreté. La prestation est différentielle. Les revenus du ménage sont déduits de la prestation selon la formule suivante :

- $RMI = \text{Max}(0; \text{Montant de base} - \text{Revenus du ménage})$

Le montant de base dépend de la composition familiale avec des paramètres proches de ceux appliqués au calcul du niveau de vie: le montant de base pour un couple sans enfant (ou pour une personne seule avec un enfant) est 1,5 fois supérieur à celui pour une personne seule, puis les enfants comptent 0,3 jusqu'au deuxième enfant et 0,4 au-delà. Le caractère différentiel de la prestation fait que pour un euro de revenus du travail ou du patrimoine supplémentaire la prestation est réduite d'un euro.

La question des incitations monétaires à la reprise d'emploi s'est posée dès 1988 et les débats parlementaires. Les législateurs ont répondu de deux manières à l'éventuelle désincitation lié au caractère différentiel de la prestation. Premièrement, le montant de base du RMI a été fixé explicitement en fonction du niveau du Smic mensuel à plein-temps, à 50% de ce niveau (2000 francs mensuels pour le RMI contre 4000 net pour le Smic). Jean-Michel Bérorgey, rapporteur du projet de loi instaurant le RMI écrit ainsi en 1988 «*En l'état actuel des conceptions liant revenu et travail, il ne paraît pas possible d'éviter de situer le RMI par rapport au SMIC*»<sup>2</sup>. Notons que le rapporteur n'a pas besoin de préciser qu'il s'agit du SMIC mensuel à temps plein (le RMI est exprimé dans la loi en montant mensuel). Les législateurs ont donc affirmé une norme de temps plein. Deuxièmement, dès 1989 les législateurs ont prévu un cumul possible du RMI avec des revenus d'activité. Cet «intéressement» est temporaire et doit permettre aux allocataires de reprendre un emploi à temps partiel pouvant servir de marche-pied au temps plein.

---

<sup>1</sup> Cité par Cytermann et Dindar (2008)

<sup>2</sup> Idem

L'idée est aussi de couvrir des frais de reprise d'emploi. L'intéressement est réformé pratiquement continuellement entre 1989 et 2008, soulignant le manque de solution parfaite. Le principe général est celui d'un abattement temporaire sur les revenus d'activité. Par exemple, en 1992 l'abattement était proche de 50% permettant au bénéficiaire du RMI de cumuler son RMI avec 50% de ses revenus d'activité jusqu'à 750 heures de travail. La durée a ensuite été portée à 1 an et le système d'abattement réformé mais la philosophie du système est restée la même entre 1989 et 2008: un cumul partiel et temporaire du RMI avec les revenus du travail, censé faciliter la reprise d'emploi, même à temps partiel mais avec un objectif de moyen terme d'emploi stable à temps plein ou à temps partiel long.

La mise en place du RMI ne s'accompagne pas d'une étude d'impact *ex-ante*<sup>3</sup>. Pourtant elle fait l'objet d'une innovation administrative et politique : la loi n'est pas votée définitivement mais pour une durée limitée. L'article 52 inclut ainsi une clause de revoyure :

*« Les dispositions des titres II et suivants de la présente loi sont applicables jusqu'au 31 décembre 1992. Avant le 2 avril 1992, un rapport d'évaluation sera adressé par le Gouvernement au Parlement. Au vu des conclusions de ce rapport, le Gouvernement déposera un projet de loi visant à procéder aux adaptations qui lui apparaîtraient nécessaires. »*<sup>4</sup>

Le principe du minimum social est acté puisque le Titre 1 prévoit le versement d'une allocation différentielle calculée au niveau du foyer et dont le financement est à la charge de l'Etat. Cependant, les modalités doivent être rediscutées après évaluation *ex-post*, soit 3 ans après la mise en place de l'allocation.

Le rapport d'évaluation de la Commission d'évaluation pluraliste présidée par Pierre Valerenberghe est intitulé *RMI, le pari de l'insertion* et paraît bien en 1992. Les questions traitées par le rapport sont variées. Le rapport fait d'abord un repérage quantitatif des bénéficiaires. Sont aussi traitées les questions relatives à son fonctionnement et à sa mise en application, avec de longs développements *« consacrés à la façon dont se déroule la procédure d'attribution du RMI (circuit de la demande, instruction, intervenants, délais...), ainsi qu'aux problèmes posés par cette procédure »* (Bouchoux et al., 2006). L'accent est mis sur les difficultés d'appropriation d'une politique complexe, dans une démarche *« compréhensive (connaissance du dispositif, des processus et des acteurs », les travaux alliant « statistique descriptive et analyse sociologique des acteurs »*.

Valerenberghe tire trois leçons du rapport (Valerenberghe et Viveret 1992). Première leçon, le rapport a permis de (re)définir le dispositif en tant que double droit, un droit à un revenu minimum, et un droit à l'accès à des moyens d'insertion. Il est intéressant de noter qu'en 1992 l'évaluateur se permet de réinterpréter l'instrument : de façon équivalente à une approche juridique, l'objet échappe (un peu) aux pouvoirs publics et à leur intention initiale. Deuxième leçon, la mise en place du RMI a permis de découvrir de nouveaux publics car 50% des allocataires du RMI n'étaient pas connus des travailleurs sociaux (en cela, le RMI a bien créé une nouvelle catégorie sociale). Le rapport permet de mieux connaître la pauvreté et dresse le constat d'une *« pauvreté de précarité »* plutôt que la *« pauvreté de reproduction »* attendue. Les bénéficiaires en situation *« précaire »*, urbains étaient plus nombreux qu'attendus par les auteurs du rapport, par rapport aux isolés ruraux. Le développement de l'emploi à durée déterminée et la fragilisation de la cellule familiale ont généré de nouvelles formes de précarité notamment urbaines. Troisième leçon du rapport, l'allocation permet bien de solvabiliser les bénéficiaires. Par exemple, parmi les 23% qui avaient des problèmes de logement, 8% en ont changé. Le président de la Commission souligne les *« progrès notables dans les conditions de vie et d'existence »*. Au début des années 90, les évaluateurs se demandaient donc : quel type de droit a créé le RMI (au-delà de la volonté du législateur) ? Qui le touche réellement par rapport à attendu ? A quoi sert-il en pratique pour les bénéficiaires ? Les trois interrogations posent la même question générale : que produit positivement le RMI ? Pour anticiper sur la discussion, c'est très différent des questions sur le non-recours (qui ne touche pas le RMI ?) et de la désincitation (en quoi le RMI est-il *contreproductif* ?) qui sont de l'ordre du négatif et du contrefactuel. On peut dire en quelque sorte que l'évaluation en 1992 était plus juridique, administrative et social qu'*économique* au sens restreint des changements comportementaux.

<sup>3</sup>En 1986, un complément local de ressources est tout de même expérimenté en Ile-et-Vilaine.

<sup>4</sup>Loi n°88-1088 du 1 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.



Bien que le RMI ait été voté à l'unanimité, il fait très vite l'objet de critiques, conséquences de l'augmentation importante et rapide du nombre de bénéficiaires (d'environ 500 000 foyers en 1990 à 1 000 000 en 1996). Le fait de connaître de nouveaux publics est ainsi à la fois un avantage administratif dans l'objectif de lutte contre la pauvreté, mais un poids plus important que prévu du point de vue des finances publiques. L'existence même de bénéficiaires d'un revenu d'assistance pose un problème public : comment se satisfaire d'un demi, d'un, ou de deux millions de bénéficiaires des revenus d'assistance ? L'existence même des « assistés » remet perpétuellement en question la légitimité de l'assistance, alors qu'elle ne questionne pas toujours l'accessibilité à l'emploi et à l'autonomie. Il est parfois plus confortable de ne pas savoir.

La capacité d'insertion de l'instrument est vite remise en question, notamment parce que des premières statistiques montrent un faible « taux de sortie » du RMI, un indicateur qui va prendre de l'ampleur dans le débat public, en tant qu'indicateur d'efficacité du dispositif. Une analyse montre qu'en 1990, 70% des bénéficiaires au 1<sup>er</sup> janvier le sont toujours un an plus tard (Afsa 1992). Afsa relativise cet indicateur de « taux de sortie » car il ne dit rien de la qualité de la sortie, ni de sa direction (vers un autre minimum social, vers l'emploi ?). De plus, comment juger deux ans après l'instauration du dispositif, ce qui serait un taux particulièrement élevé de « permanence » ou de « sortie » du dispositif ? Que ce soit à cette époque ou aujourd'hui, les « faibles » taux de sortie des revenus d'assistance n'étonnent pas les personnes étudiant la pauvreté et la très grande pauvreté : une partie des bénéficiaires est très éloignée du marché du travail et n'accèdera pas immédiatement à des emplois salariés privés, quel que soit le dispositif d'assistance. Encore une fois, un minimum social versé au niveau national révèle cette situation plus qu'elle ne la crée. Ainsi, dans les différentes enquêtes parues depuis, à peu près un tiers des bénéficiaires du RMI déclaraient ne pas rechercher d'emploi (Deroyon, Hennion-Aouriri, et Maigne 2009).

## 1.2 La mise à l'agenda de nouvelles priorités.

À la suite de l'instauration du RMI, et parallèlement à une préoccupation internationale, le débat sur la pauvreté s'est déplacé vers la question des « travailleurs pauvres ». En mai 2000 a lieu à Evry un colloque « *working poor* » réunissant une grande partie des économistes travaillant à l'intersection de deux ou trois des thématiques suivantes : marché du travail, protection sociale et politique familiale. Comme le nom du colloque l'indique, la catégorie a été importée des pays anglo-saxons, notamment des Etats-Unis. La plupart des limites à la catégorie « travailleurs pauvres » sont déjà évoquées par une partie des intervenants au colloque. Par exemple, Hourriez met l'accent sur le fait que la catégorie est très sensible à la définition retenue de « travailleurs » et notamment au fait d'inclure ou non les chômeurs ou ceux qui ont travaillé peu d'heures dans l'année (Hourriez 2000). Plus on élargit la définition du « travail » - en incluant les chômeurs -, plus la pauvreté travailleuse apparaît due au manque de travail, ce qui n'est pas satisfaisant si l'idée est de mettre l'accent sur le paradoxe de la pauvreté au travail. Les chercheurs proposent donc de distinguer les « travailleurs pauvres » des « chômeurs pauvres », les deux catégories formant les « actifs pauvres ». Ce souci de pluralité des indicateurs est louable, mais le débat public ne retiendra *in fine* que la catégorie des « travailleurs pauvres », qui ne comprendra donc pas les chômeurs. On peut comprendre le problème que ce choix pose en lisant le tableau ci-dessous (figure 1.1), tiré de la communication introductive d'Hourriez. Ce tableau entend répondre à la question « qui sont les pauvres ? » en regardant le statut d'occupation (lors de la semaine de l'enquête) de la personne de référence du ménage (dans les couples, à l'époque les hommes). On y voit d'abord que le nombre de ménages pauvres dont la personne de référence est retraitée baisse : alors qu'ils représentaient encore 40% des pauvres en 1984, ils n'en représentent plus que 25% dix ans plus tard. Ceci s'explique par la continuation de la montée en charge du système de retraites (portée par la hausse du taux d'emploi des femmes à partir des années 1960). Cette évolution explique par elle-même l'intérêt porté sur la pauvreté des actifs : dans les années 60, années de forte croissance, faible chômage et faibles retraites, les actifs représentaient une part très faible des pauvres. Parmi les actifs, on voit également une baisse du nombre de ménages d'indépendants pauvre, mais une hausse

du nombre de ménages pauvres parmi les ménages dont la personne de référence est chômeur ou salarié. La part des « ménages de chômeurs » dans la pauvreté représentait 13% en 1984 et 25% en 1994, tandis que celle des « salariés » est passée de 17 à 25%. Les deux, ensemble, deviennent donc majoritaires parmi les ménages pauvres en 1994. La relation entre travail et pauvreté devient donc prédominante.

Toutefois on peut aussi voir que se focaliser sur les « travailleurs » pauvres, c'est aussi prendre le risque de ne regarder que la moitié du problème parmi les actifs puisque les « chômeurs » représentent une part aussi importante des actifs pauvres que les salariés pauvres. A mettre l'accent sur le paradoxe, on risque d'obtenir une vision biaisée du problème.

Fig. 1.1: Nombre de ménages pauvres selon l'occupation de la personne de référence (1994)

Catégorie de ménages (occupation de la personne de référence)	Nombre de ménages dans la catégories	Taux de pauvreté de la catégorie (en %)	Nombre de ménages pauvres dans la catégorie	Répartition des ménages pauvres (en %)
Personne de référence active, dont	14 360 000	8,7	1 252 000	60
- Chômeurs	1 328 000	39,1	519 000	25
- Salariés précaires	1 480 000	21,5	319 000	15
- Salariés stables	9 880 000	2,1	211 000	10
- Indépendants	1 672 000	12,1	203 000	10
Personne de référence inactive, dont	8 432 000	10,1	854 000	40
- Retraités (anciens salariés)	5 933 000	5,2	311 000	15
- Retraités (anciens indépendants)	1 312 000	16,1	211 000	10
- Autres inactifs	1 187 000	28,0	332 000	15
Ensemble des ménages français	22 793 000	9,2	2 106 000	100

*Champ : tous ménages, excepté ceux dont la personne de référence est un étudiant*

Source : Hourriez (2000)

#### Encadré 1. Les travailleurs pauvres : les angles morts d'une catégorie paradoxale

Les travailleurs pauvres sont définis au croisement de la pauvreté et du travail. Est travailleur un individu en emploi à un moment donné ou durant une durée dans l'année. Est pauvre un individu appartenant à un ménage pauvre, c'est-à-dire dont le niveau de vie est inférieur à 60% au niveau de vie médian. Le niveau de vie est lui-même calculé en faisant la somme des revenus *annuels* de tous les membres du ménage (notamment les deux conjoints chez les couples), auxquels s'ajoutent et se déduisent les transferts (prestations sociales et impôts) qui sont le plus souvent familialisés<sup>5</sup> - le tout étant divisé par le nombre d'unité de consommations (uc) du ménage, selon la formule suivante (les éléments de familialisation sont soulignés) :

Niveau de vie = (Revenus propres + Revenus conjoints + Transferts + revenus du patrimoine) / (nb uc)

Le niveau de vie d'un travailleur dépend donc de ses propres revenus du travail mais aussi et sur-

tout des revenus du conjoint et de ses charges familiales (le nombre d'enfants). La pauvreté laborieuse peut être due à des faibles revenus salariaux et/ou à de fortes charges familiales. Les aspects genrés sont importants. Ponthieux pointe ainsi un autre paradoxe : à l'époque, les femmes représentent 80% des bas salaires mais seulement 40% des travailleurs pauvres (Ponthieux 2004) ! Prenons un couple biactif dont les revenus le placent au-delà du seuil de pauvreté. Supposons que la conjointe se retrouve au chômage ou s'arrête de travailler pour s'occuper des enfants du couple et que le ménage devienne pauvre : Monsieur deviendra « travailleur pauvre » tandis que Madame sera seulement « pauvre » chômeuse ou inactive. Dans ce cas, l'augmentation de la pauvreté laborieuse est due de façon causale entièrement au chômage ou à l'inactivité. A l'inverse Madame Gagnemiette peut sortir de la pauvreté grâce au salaire de Monsieur Gagnepain pour reprendre les expressions d'Hélène Périvier (Perivier 2018).

La conclusion est que l'on ne peut interpréter par cet indicateur la pauvreté comme un « effet de situations individuelles sur le marché du travail » et qu'il est nécessaire « de réintroduire les conditions et la rémunération du travail dans l'analyse » (Hourriez 2000). Comme nous le verrons, ce n'est pas le chemin que l'histoire a suivi jusqu'ici.

La catégorie « travailleurs pauvres » a ainsi tendance à masquer les inégalités genrées de revenus salariaux. De manière générale, le « travail » est invisibilisé par les éléments familiaux du niveau de vie. La pauvreté non-laborieuse (chômeurs et inactifs) est également invisibilisée.

---

<sup>5</sup>Calculés sur la base des revenus agrégés du foyer ou ménage et de sa composition. C'est le cas du RSA, des allocations logement, de la prime d'activité, de l'impôt sur le revenu pour les couples mariés ou pacsés.

## 2 « A quoi sert la prime pour l'emploi ? »

### 2.1 La création des trappes à inactivité

La dénonciation de « trappes à inactivité » causée par la désincitation financière présumée du RMI en termes de reprise d'activité apparaît dans les rapports publics dès la fin des années 1990 (Voir le rapport du CSERC (CSERC 1997) et le rapport du CAE (Pisani-Ferry 2000))<sup>1</sup>. Le rapport fait le constat suivant : « le RMI a beaucoup fait pour atténuer la misère, il a aussi créé des « trappes à inactivité » dont l'existence est maintenant bien documentée ». Ce diagnostic est repris à la fois par Pierre-Alain Muet (à l'époque conseiller du premier ministre Lionel Jospin), en introduction, et Edmond Malinvaud (professeur au Collège de France) en commentaire : il n'est pas exagéré de dire qu'il constitue à l'époque une forme de *mainstream*.

Le tableau suivant, tiré du rapport, permet de comprendre le diagnostic en termes de trappes à inactivité et de le relativiser. Les colonnes « *Situation au 1/1/2000* » sont celles utilisées pour établir le diagnostic de trappes à inactivité ; les deux suivantes sont les mesures déjà votées, et les deux dernières « *Après allègements de CSG* » correspondent aux propositions du gouvernement pour combattre les trappes. Le débat fiscal arrive vers la fin de la législature à un moment où le ministre de l'économie écrivait dans *Le Monde* que la gauche « *a peu de chances d'être battue par la droite, mais qu'elle pouvait l'être par les impôts* »<sup>2</sup>. Pour répondre à cette crainte, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 instaure un mécanisme de réduction dégressive de la CSG pour les personnes gagnant moins de 1,4 fois le SMIC. Cette disposition complète une baisse de l'imposition sur le revenu qui, par construction, ne bénéficiait pas aux non imposables. Le tableau suivant montre deux configurations familiales différentes, les gains horaires et mensuels à la reprise d'un emploi au Smic horaire, sans prise en compte de l'intéressement.

Source : Pisani-Ferry (2000)

Prenons la situation au 1/1/2000 sur laquelle le diagnostic de « trappe à inactivité » se fonde. Il est clair que le constat de très faibles gains financiers à l'emploi concerne la reprise d'emploi à temps partiel, soit le passage du RMI à ½ SMIC que ce soit pour les isolés ou les couples. Les « faibles » gains concernent, chez les couples, le passage du RMI à la monoactivité. Le rapport en explique les causes :

« *Cet « impôt sur le travail » résulte du caractère différentiel du RMI, des droits connexes (dégrèvements et exonérations) qui y sont attachés, et du mode de calcul d'un certain nombre de prestations dont la plus importante est l'allocation logement* ».

En effet, le RMI est une prestation différentielle qui se réduit d'un euro lorsque les revenus du foyer, y compris les revenus d'activité, augmentent d'un euro mais comme nous l'avons vu, cet aspect n'est pas une négligence du législateur mais traduit la volonté de garder des incitations à travailler à temps plein et de ne pas favoriser le temps partiel.

L'avantage du format « Rapport du CAE » telle qu'il existait en 2000 est triple. Premièrement les rapports sont longs et font un tour relativement exhaustif d'une problématique, ici les politiques de plein-emploi microéconomiques et macroéconomiques, ce qui permet de maintenir une certaine cohérence. D'ailleurs la lettre de mission du Premier ministre demande une analyse à propos de « la signification et

<sup>1</sup> Le CAE est un conseil auprès du premier ministre, créé en 1997 par Lionel Jospin, avec pour mission « ayant pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du Gouvernement en matière économique. » Les membres sont « des économistes professionnels choisis en raison de leurs compétences telles que reconnues notamment par les usages du monde universitaire ». Le premier président-délégué est Pierre-Alain Muet, professeur d'économie, et ancien directeur à l'OFCE.

<sup>2</sup> Laurent Fabius, *Le Monde*, 1999

Fig. 2.1: « Incidence d'un emploi au SMIC sur les revenus d'un ménage »

*En francs*

	Situation au 1/1/2000 <sup>(*)</sup>		Après mesures LFR 2000 <sup>(**)</sup>		Après allègements de CSG <sup>(***)</sup>	
	Gain mensuel	Gain horaire	Gain mensuel	Gain horaire	Gain mensuel	Gain horaire
<b>Isolé sans enfant</b>						
• du RMI à ½ SMIC	- 36	—	262	3	454 / 524	5 / 6
• de ½ SMIC à 1 SMIC	1 658	19,5	1 615	19	1 760 / 1 876	21 / 22
• du RMI à 1 SMIC	1 622	9,6	1 877	11	2 214 / 2 400	13 / 14
<b>Couple avec deux enfants</b>						
• du RMI à ½ SMIC	0	—	0	—	0 / 262	0 / 3
• de ½ SMIC à 1 SMIC	612	7	1 005	12	1 431 / 1 266	17 / 15
• du RMI à 1 SMIC	612	3,6	1 005	6	1 431 / 1 528	8 / 9
• de 1 SMIC à 1,5 SMIC	1 865	25	1 771	21	1 345 / 1 248	16 / 15

Notes : Sur la base du SMIC horaire au 1<sup>er</sup> janvier 2000 (40,72 francs brut) et d'une durée mensuelle de 169 heures, sans prise en compte des effets (temporaires) de l'intéressement ; (\*) Sur la base de la législation fiscale et sociale au 1/1/2000 ; (\*\*) Après prise en compte des réformes de la taxe d'habitation et de l'impôt sur le revenu (LFR 2000) et de la réforme des allocations logement annoncée à la conférence de la famille ; (\*\*\*) Sur la base des propositions du gouvernement, après montée en charge de la réforme. Le premier chiffre suppose un mode de calcul inchangé du RMI et des allocations logement, le second suppose que l'effet de l'allègement de CSG sur ce calcul est neutralisé.

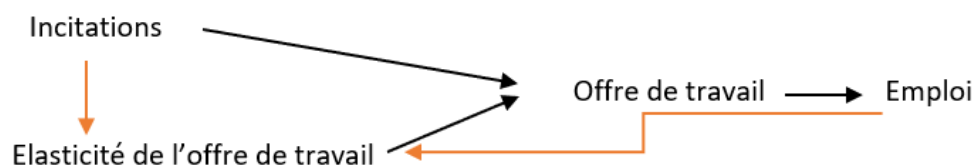
le contenu de la signification de plein-emploi dans les économies modernes ». Deuxièmement, les rapports sont suffisamment longs pour répondre aux objections principales. Troisièmement, ils laissent la place à des commentaires, potentiellement dissidents, et des compléments.

Le rapport de Pisani-Ferry est complet et répond à deux objections portant sur le diagnostic de « trappes ». Premièrement, le législateur a prévu un mécanisme temporaire d'intéressement (mécanisme non considéré dans le tableau ci-dessus) ; deuxièmement l'absence de gains financiers (à temps partiel) ne veut pas dire nécessairement absence de recherche d'emploi. Les réponses à ces objections sont à mon avis assez faibles. Sur le premier point, Pisani-Ferry souligne que s'il est vrai qu'il existe un mécanisme temporaire, l'emploi aussi est précaire « *et que les personnes concernées peuvent craindre de perdre un bénéfice certain (leurs revenus de transfert, qu'ils devront réactiver en cas de perte d'emploi) en échange d'un gain aléatoire* ». Si c'est un problème, on ne voit pas très bien comment le système d'allègements de CSG défendu dans le rapport le résout. Sur le deuxième point, le rapport répond :

« Il va de soi que le comportement des personnes éloignées du marché du travail ne se résume pas à un choix rationnel en information parfaite, et qu'il ne faut donc pas confondre incitations et comportements effectifs. Mais il faut aussi reconnaître qu'un dispositif de transferts agit dans la durée sur ces comportements en modifiant progressivement la norme sociale à laquelle se réfèrent implicitement ou explicitement ses bénéficiaires potentiels, dont la connaissance de la législation est le plus souvent lacunaire. Ses effets de long terme peuvent ainsi être sensiblement plus puissants que ses effets instantanés. Pour toutes ces raisons, il importe de corriger des incitations lorsqu'elles sont perverses. Encore une fois, il serait irresponsable que pour évaluer les effets des dispositifs de transferts sociaux, les pouvoirs publics se fondent sur l'hypothèse que les bénéficiaires de ces transferts ne finiront pas par tenir compte des signaux incitatifs qu'ils comportent. »

La citation est longue mais permet de souligner un argument développé dans cet article, en termes d'économie comme rhétorique. En règle générale, l'économie utilise les normes pour déduire les comportements (Normes -> comportements) :

Fig. 2.2: La boucle normes-comportements-normes



Dans le modèle d'offre de travail classique (en noir) les incitations déterminent l'offre de travail et l'emploi compte tenu de l'élasticité de l'offre de travail qui dépend elle-même des préférences des acteurs, supposées exogènes. Mais on peut aussi imaginer que l'emploi, voire que les incitations modifient les normes, ici sous forme de sensibilité de l'offre de travail. Mais, comme on voit sur le schéma le raisonnement devient circulaire et il est alors possible de tout dire.

Ce premier point est une réponse à une critique « externe » sur les incitations (« Les incitations n'importent pas »). Il existe également une critique « interne » aux allègements de CSG défendues dans le rapport (« Les allègements de CSG désincitent plus haut dans l'échelle des revenus »). En effet, les allègements de CSG seraient les plus élevés au niveau du temps partiel et de la monoactivité puis dégressifs au-delà. Un tel système crée des désincitations là où les allègements sont réduits, ce qui peut créer des « trappes à bas salaires », une incitation au temps partiel pour les personnes seules, ou à la monoactivité pour les couples. La dernière ligne du tableau 2 est ainsi parlante : les gains au passage de l'inactivité à un demi-Smic sont réduits de 1865 à 1248.

Les risques de désincitation sont largement documentés dans la littérature économique sur données françaises<sup>3</sup>. A cette critique « interne », le rapport Pisani-Ferry répond : la question est de savoir « *s'il convient que le système de prélèvements et de transferts signale clairement que la norme sociale reste le travail à plein temps, et que celui-ci est donc privilégié. Cette question est à la fois très générale et très concrète. Très générale, puisque les places respectives du temps partiel et du temps plein renvoient à des enjeux de société bien plus vastes que ceux dont il est question ici* ». La question de la norme sociale, invoquée lorsqu'il s'agit de répondre à la critique « externe » (les incitations ne sont pas importantes) est soudainement complexe lorsqu'il s'agit de répondre à la critique « interne » (les désincitations liées à la dégressivité des compléments).

Le rapport poursuit sur une réponse quantitative : l'élasticité de l'offre de travail serait plus importante entre l'inactivité et le mi-temps qu'entre le mi-temps et le temps plein. A l'époque ceci est bien corroboré par des études empiriques et peut s'expliquer par un coût fixe à la reprise d'emploi (lié au transport, ou à la garde d'enfants) : s'il est plus coûteux pour le salarié de travailler 20 heures plutôt que de passer de 20 à 40 heures de travail par semaine, alors il est efficace d'augmenter les incitations à travailler à temps partiel plutôt qu'à temps plein. Mais pour les couples, cet argument d'efficacité se renverse : les compléments de revenus réduisent les incitations à l'emploi du travailleur additionnel, souvent les femmes, celui même qui par construction est sensible aux incitations<sup>4</sup>. Le problème est connu, documenté, et explicité dans le rapport. Il est néanmoins évacué par une ultime pirouette : « *Cela suggère que pour éviter ces effets, il conviendrait de lisser plus encore la « taxation » des revenus du travail, ce qui ne pourrait bien entendu qu'accroître le coût du dispositif* ». Le chapitre se termine ainsi. L'objectif en termes d'offre de travail et de bi-activité est évacué.

<sup>3</sup>Voir Gravel et al. (2001), Gubian et Gautie (2000), Laroque et Salanié (2000). Ces études sont citées dans le rapport du CAE et constituent une forme de consensus dans la discipline à l'époque.

<sup>4</sup>Cet effet est néanmoins nettement plus faible dans la réforme analysée dans le rapport du CAE en 2000, que dans les réformes familialisées de type RSA.

Il y a donc dans le rapport deux fois deux poids deux mesures, à chaque fois au détriment de l'offre de travail des femmes. Outre le caractère genré des réponses, on peut remarquer que la science économique est convoquée de façon *ad hoc* : les normes sociales comptent lorsqu'il s'agit de combattre l'inactivité des hommes mais pas celle des femmes ; l'incitation économique compte lorsqu'il s'agit du passage de l'inactivité au mi-temps, mais pas lorsqu'il s'agit d'encourager la bi-activité, et donc le plein-emploi des femmes comme des hommes.

## 2.2 La PPE, née à la place d'une autre.

L'allègement de CSG tel qu'il est discuté dans le rapport ne fut jamais mis en place. Le Conseil constitutionnel censure cette ristourne dégressive de CSG en arguant que la réforme proposée faisait reposer un impôt à barème progressif sur une assiette ne reflétant pas la capacité contributive des ménages car ne tenant pas compte de l'intégralité des revenus et des charges du foyer. Pour le conseil, la progressivité ne peut ainsi s'appliquer qu'au niveau du foyer au nom du principe d'égalité devant les charges publiques. Cette censure a obligé la majorité à agir vite afin de trouver un instrument de remplacement qui puisse être mis en œuvre avant la fin de la législature (et les élections). Puisque l'objectif était d'introduire plus de progressivité dans l'imposition sur le revenu, le moyen le plus évident à ce stade était de passer par l'impôt sur le revenu (IR) lui-même et de créer pour les peu ou non imposables un crédit d'impôt remboursable. Un mois plus tard, la prime pour l'emploi (PPE) poursuit ainsi les mêmes objectifs redistributifs que la ristourne de CSG, ciblant les travailleurs à bas revenus.

La PPE est un crédit d'impôt, rattaché à l'impôt sur le revenu, « accordé au foyer fiscal à raison des revenus d'activité professionnelle de chacun de ses membres », sous condition de ressources du foyer fiscal. C'est donc un instrument individuel sous condition de ressources du foyer fiscal, tenant compte des revenus du conjoint pour les couples mariés ou pacsés. Au départ, la prime est égale à 2,2% des salaires nets entre 0,3 et 1 Smic mensuel (équivalent temps plein) puis le taux devait passer à 4,4 puis 6,6%. La prime est ensuite dégressive jusqu'au point de sortie de 1,4 Smic. Comme son nom l'indique, l'objectif en termes d'emploi de la PPE est plus marqué que pour les allègements de CSG. Le caractère individualisé est justifié par la défense de l'emploi féminin et de la bi-activité. Pour un couple, les primes versées sont ainsi maximales, en euros, si chaque conjoint travaille à plein-temps au SMIC.

Pour contourner la censure constitutionnelle, le gouvernement a trouvé deux stratagèmes. Premièrement, il a ajouté un plafond de ressources au niveau du foyer, ce qui est possible avec un instrument adossé à l'IR mais ne l'était pas avec la CSG. Deuxièmement, la loi insiste sur l'objectif d'emploi, ce qui permet de déroger au principe d'égalité devant l'impôt au nom d'un objectif d'intérêt général (le plein-emploi). Cela explique pourquoi l'exposé des motifs met l'accent sur l'augmentation du revenu du travail pour les personnes à faibles revenus d'activité, et l'incitation au retour ou au maintien de l'emploi, alors que l'instrument ne complète dans un premier temps que de 2,2% les salaires, ce qui ne semble pas décisif en termes d'incitation<sup>5</sup>.

La PPE est critiquée dans la Revue française d'économie dès l'année suivant sa mise en place (Cahuc 2002). L'article intitulé « *A quoi sert la prime pour l'emploi ?* » affirme que l'objectif de l'instrument est « d'inciter au retour à l'emploi », ce qui est vrai au regard de l'exposé des motifs, et se demande si les conditions nécessaires à l'atteinte de cet objectif sont réunies. La conclusion est négative. Les raisons avancées sont les suivantes : (1) l'emploi est contraint par la demande du fait d'un Smic élevé ; (2) les incitations à la reprise d'emploi à plein-temps sont déjà élevées (contrairement au temps partiel) ; (3) Si certains emplois sont créés, la prime incite certaines femmes à réduire leur temps de travail (car la PPE est dégressive au-delà du Smic). De plus, les inégalités seraient assez peu réduites car ce sont les

<sup>5</sup>La loi commence ainsi : « Afin d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité, il est institué un droit à récupération fiscale, dénommé prime pour l'emploi, au profit des personnes physiques fiscalement domiciliées en France mentionnées à l'article 4 B. »

ménages des déciles 2 à 4 qui reçoivent le plus de prime, et non les plus pauvres<sup>6</sup>. En l'état, la prime ne semble donc pas servir à grand-chose. L'auteur suggère de plus cibler la prime sur le temps partiel et les foyers avec enfants et de verser la prime via la fiche de paie afin d'accroître sa lisibilité. Cette dernière option avait été écartée afin de ne pas inciter les employeurs à réduire les salaires. L'auteur sera tout de même entendu sur le premier point puisqu'un supplément temps partiel est introduit par la suite puis est renforcé progressivement : en 2007 la prime au niveau du mi-temps est quasiment d'un même montant en euros qu'à temps plein alors qu'elle était deux fois plus faible initialement (puisque proportionnelle au revenu entre 0,3 et 1 Smic). Les chercheurs sont en majorité dubitatifs : « instrument ambigu » (Dupont et Sterdyniak 2001) , « La prime pour l'emploi constitue-t-elle un instrument de soutien aux bas revenus ? » (Legendre et al. 2004)<sup>7</sup>. La conclusion de Bargain et al. commence ainsi : « La prime pour l'emploi ne joue pas le rôle d'instrument incitatif que l'on attendait » ; puis continue par : « La PPE ne redistribue que peu vers les bas revenus » (Bargain et Terraz 2003).

La PPE qui servait à créer une tranche supplémentaire, négative, d'impôt sur le revenu, souffre ainsi d'un nom et d'un exposé des motifs insistant sur l'incitation à l'emploi. Or, personne ne demande à quoi sert la tranche à 11% d'impôt sur le revenu. Elle ne crée pas d'emploi, et les individus se trouvant vers le milieu de l'échelle de revenus, les effets redistributifs d'une tranche à 0, 11 ou 30% ne sont pas importants statistiquement (ils le sont évidemment pour ceux qui payent l'impôt).

On peut aussi noter que l'évaluation est passée de la question « *Que produit ?* » en ce qui concerne le RMI en 1992 à la question « *A quoi sert ?* » dix ans plus tard pour la PPE, ce qui traduit une nette évolution. En effet, la PPE *fait* exactement ce qu'entendait le législateur : verser une prime de x% des salaires nets entre 0,3 et 1 Smic et créer autant d'incitations monétaires supplémentaires. *En ce sens*, le cahier des charges exposé en 2001 est donc rempli : « La prime pour l'emploi permet d'augmenter le revenu du travail après impôt des personnes qui tirent des revenus faibles de leur activité. En ce sens, elle incite au retour ou au maintien dans l'emploi ». En un autre sens, la question qui se pose est : les individus répondent-ils à ces incitations ? La réponse à cette deuxième question est non, sans même qu'il y ait vraiment besoin dans les études de mesurer un effet qui n'était recherché que symboliquement.

Quoique critiquée dans la sphère académique, la PPE est appréciée dans la sphère politique et régulièrement revalorisée passant d'un coût budgétaire de 2,1 milliards d'euros en 2001 à 4,5 en 2008 (Bonnetoy, Buffeteau, et Cazenave 2009). Les économistes ne comprennent pas trop son utilité mais ce n'est pas le cas des gouvernements qui utilisent l'instrument pour redistribuer vers les travailleurs n'ayant pas de gros salaires (ni de gros revenus). Cette logique va être cassée en 2008 afin de privilégier cette fois beaucoup plus directement les travailleurs pauvres et la lutte contre les trappes à inactivité.

<sup>6</sup>Cette question est souvent abordée de façon simpliste par les économistes : toutes choses égales par ailleurs, transférer vers les plus pauvres seraient toujours préférables car c'est la situation où les inégalités telles que mesurées par le Gini de niveau de vie sont le plus réduites. En réalité, les pouvoirs publics peuvent pour des raisons légitimes vouloir agir sur les inégalités et les positions relatives sur l'ensemble de l'échelle des niveaux de vie, de même que certaines entreprises fixent des grilles salariales concernant l'ensemble des salariés, et non seulement un salaire minimum d'entreprise. La mauvaise lecture de Rawls (1971), dont la théorie est réduite au maximum est symptomatique de cette tendance.

<sup>7</sup>Voir aussi : « Prime pour l'emploi et minima sociaux : la lisibilité au détriment de l'équité ? » (Allègre et Périvier 2005b)



## 3 RSA : la « nouvelle équation sociale »

### 3.1 Le rapport Hirsch

Le revenu de solidarité active est proposé dans un rapport de 2005, *La nouvelle équation sociale*, écrit par la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » présidée par Martin Hirsch. Dans le rapport, l'expression « nouvelle équation sociale » a deux sens : elle se réfère à un nouveau paradigme, et aussi à une nouvelle façon de calculer le minimum social. Le paradigme est celui de « combiner les revenus du travail et les revenus de la solidarité », afin de sortir de la logique différentielle du RMI :

*« C'est parce que pour une part de plus en plus importante de la population, **les minima sociaux sont devenus des maxima indépassables** et que, pour une proportion de plus en plus importante des ménages, le travail ne permet pas de franchir le seuil de pauvreté, qu'il faut transformer nos prestations sociales ». (p.23)*

Il faut à la fois lutter contre les trappes qui transforment les minima sociaux en « maxima indépassables » et contre la pauvreté laborieuse. L'équation (p. 31) traduit ce paradigme :

*Les revenus des familles seraient constitués de trois composants :*

- Les revenus du travail, dépendant du salaire horaire (ou mensualisé) et du nombre d'heure de travail.
- Un revenu de solidarité active (RSA) dont le montant varierait en fonction du revenu mensuel travaillé, selon la configuration familiale.
- Des prestations familiales qui, comme actuellement, dépendraient du nombre d'enfants (AF et CF).

*Soit :*

$$-R = RT + RSA + PF$$

Cette équation paradigmatique, permettant le cumul des revenus du travail et des revenus d'assistance, est complétée par une seconde permettant de calculer le RSA : >

*La prestation proposée s'écrirait selon l'équation suivante :*

$$-RSA = (Min) - T1 (RT) - T2 (RT - RT_0)$$

*RT le revenu net du travail*

*Min est 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*

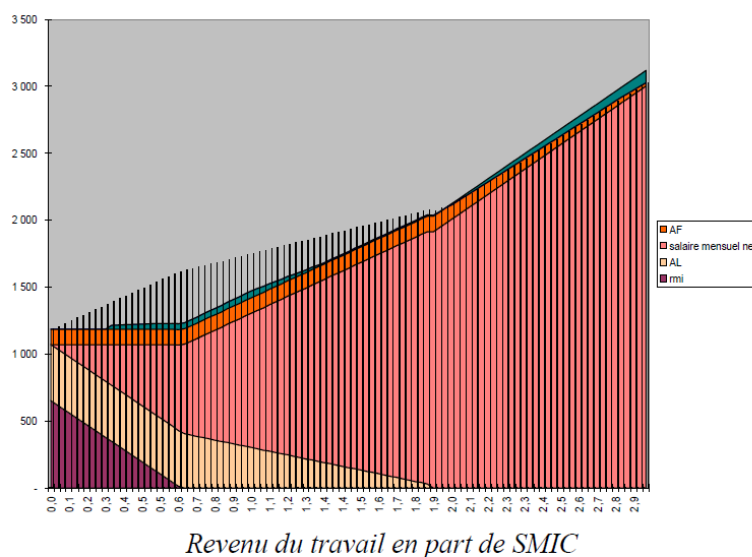
*T1 et T2 correspondent à des taux de prélèvement implicite, qui ont vocation à évoluer selon le nombre d'enfants du ménage (plus le ménage a d'enfants plus les coefficients sont élevés) et qui additionnés doivent permettre d'aboutir au point de sortie du complément de revenu désiré.*

Le rapport prévoyait ainsi deux taux de prélèvements implicites (T1 et T2), le premier devant être plus faible que l'autre afin d'inciter ceux qui ne travaillent pas du tout à travailler à temps partiel voire très partiel. Les économistes parlent de « marge extensive » qui désigne le passage du non-emploi à l'emploi, alors que la « marge intensive » désigne le choix du nombre d'heures travaillées (l'intensité de travail). Le choix de favoriser la marge extensive peut s'appuyer sur l'idée que les individus sont plus sensibles aux incitations à cette marge, c'est-à-dire que le choix entre emploi et non-emploi est plus sensible aux incitations que celui entre travail à mi-temps et travail à temps plein. L'optimalité de faibles taux marginaux à la marge extensive, pour le passage du non-emploi au temps partiel, est défendue par Saez (2002).

Il peut aussi y avoir un raisonnement dynamique derrière ce choix, implicite dans les expressions « trappe » ou minima « indépassable » : si le temps partiel est un marche-pied vers l'emploi à temps plein de qualité, alors il ne faut pas désinciter au temps partiel. Le problème de ce raisonnement est qu'il pourrait justifier des compléments temporaires... que le RSA entend justement remplacer. Aussi, il suppose de faire l'hypothèse d'individus irrationnels, myopes, qui ne voient pas leur intérêt de long-terme, alors que la réforme proposée fait au contraire l'hypothèse d'individus calculateurs réagissant aux incitations monétaires.

Le graphique ci-dessous, tiré du rapport *Au possible nous sommes tenus* (Hirsch (2005)) permet d'illustrer les différences entre l'ancien système et le système proposé. Le graphique représente le revenu disponible pour un ménage selon ces revenus du travail en part de Smic. L'ancien système est en couleur en arrière-fond. Il montre que pour des très faibles revenus d'activité, le revenu disponible n'augmente pas (après période d'intéressement). Ceci est dû au caractère différentiel du RMI qui diminuait d'un euro lorsque les revenus d'activité augmentaient d'un euro (triangle en bas à gauche). Le RSA activité permet de répondre à ce problème. Après la réforme, la courbe de revenu disponible (en histogramme) devient croissante avec le revenu d'activité. Elle est même légèrement plus élevée dans le bas de l'échelle des revenus qu'un peu plus haut, lorsque le RSA activité devient dégressif en même temps que les allocations logement (en jaune). Sur la courbe ci-dessous (cas-type non représentatif d'un couple avec deux enfants, les gains à augmenter ses revenus d'activité, que l'on peut voir sur la pente de la courbe en histogramme, sont ainsi plus élevés dans le bas (0 à 0,7 SMIC) et dans le haut de l'échelle (plus de 2 SMIC) et moins élevées entre 0,7 et 2 SMIC. De plus par rapport à la situation précédente, les gains s'accroissent entre 0 et 0,7 SMIC et décroissent entre 0,7 et 2 SMIC, ce qui se reflète par une courbe moins pentue.

Fig. 3.1: Cas-type avec variante « RSA » (barres grises)



Source: Hirsch (2005)

### 3.2 La loi Hirsch

La réforme du RSA colle avec le slogan de Nicolas Sarkozy élu président en 2007 : « Travailler plus pour gagner plus ». Par ce slogan, le candidat entendait réformer la loi sur les 35 heures en assouplissant les règles encadrant les heures supplémentaires puis en les défiscalisant. La réforme RSA portée par Hirsch a plusieurs avantages pour le président élu : premièrement, la réforme proposée suit la logique de travailler plus pour gagner plus ; deuxièmement Martin Hirsch est plutôt classé à gauche, ce qui permet de faire œuvre « d'ouverture ». Il n'est peut-être pas non plus anodin que la première proposition d'une réforme de type RSA émane en 1999 de l'ancien conseiller social de Michel Rocard à Matignon, Roger Godino. Godino propose dès 1999 l'Allocation compensatrice de revenus (ACR) dans une note de la Fondation Saint-Simon avec un mécanisme sensiblement similaire à la réforme proposée par Hirsch (Godino et al. 1999).

La loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, présentée par Hirsch en tant que Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, est votée en décembre 2008 soit 20 ans exactement après celle instaurant le RMI. D'après le dossier législatif :

*Le nouveau dispositif remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API), les systèmes d'intéressement (primes forfaitaires de retour à l'emploi), la prime de retour à l'emploi. Il remet de l'ordre dans des dispositifs qui se sont empilés pour aboutir à un système plus lisible. L'allocation servie aux bénéficiaires sans emploi se situera exactement au niveau actuel du RMI ; elle sera majorée pour les personnes isolées ayant des enfants à charge dans les mêmes conditions que l'API aujourd'hui. 2- Incitation à la reprise d'emploi: l'objectif est de rendre les revenus prévisibles dans la durée. Il est aussi de mettre fin aux situations, encore fréquentes, dans lesquelles une personne qui gagne 100 euros de plus peut voir ses aides diminuer de 100 euros. Le RSA garantit une augmentation des revenus : quand on gagne 100 euros du fait de son travail, le RSA baisse de 38 euros et la personne garde ainsi 62 euros.*

La loi crée deux nouveaux instruments. Le « RSA » est constitué de deux composants, le « RSA socle » qui remplace le RMI et est identique dans son fonctionnement, et le « RSA activité » qui remplace les systèmes temporaires d'intéressement afin de permettre une augmentation pérenne du revenu disponible lorsque les revenus d'activité des personnes à bas revenus augmentent. Par construction, lorsque les revenus du ménage sont nuls, le RSA (socle + activité) est du même niveau que le RMI. Puis, jusqu'à leur extinction, RSA socle et activité diminuent conjointement de 38 centimes lorsque les revenus d'activité augmentent d'1 euro.

Il y a deux différences entre la réforme proposée et la réforme votée. Premièrement, le taux de dégressivité est constant, sans rupture entre temps partiel et temps plein :  $T1 = T2 = 38\%$ . Deuxièmement, ce taux de dégressivité ne dépend plus de la composition familiale : il est égal dans toutes les configurations, ce qui est bénéfique aux familles avec enfants.

L'équation proposée dans le projet de loi est ainsi simplifiée :

*RSA = revenu minimum garanti - 38 % des revenus professionnels*

*Concrètement, une personne bénéficiaire du RSA dont les revenus professionnels augmenteraient de 100 euros, verra son allocation diminuer de 38 euros. Son revenu global augmentera au total de 62 euros.*

La réforme RSA a plusieurs effets :

- Le revenu disponible est toujours supérieur des travailleurs à bas revenus, après réforme qu'avant réforme (après période d'intéressement).
- Les gains à l'augmentation de ses revenus d'activité sont augmentés en bas de l'échelle de revenus, pour des reprises à temps partiel, et sont réduites plus haut, notamment pour le passage à temps plein et à la bi-activité chez les couples.

Malgré le discours axé sur les « trappes à inactivité », l'impact sur les incitations financières à la reprise d'emploi est en réalité ambigu selon le type d'emploi repris et le statut conjugal : l'instrument augmente les incitations au passage de revenus d'assistance au salariat à mi-temps (temps plein pour les couples) mais les diminue pour le passage du mi-temps au temps plein (temps plein à bi-activité pour les couples). Si une levée de bouclier politique empêche que la réforme soit financée par la suppression de la PPE, ce qui aurait fait beaucoup de perdants au milieu de la distribution de niveaux de vie, le poids de la PPE va tout de même se réduire progressivement par l'effet du gel de son barème.

La critique de l'instrument de soutien aux bas revenus se déplace alors du centre vers la gauche. Certes, les « trappes à pauvreté » sont rebouchées par le RSA activité, mais était-ce réellement nécessaire ? En effet, si beaucoup d'études ont montré l'existence théorique des trappes à inactivité en termes d'absence de gains financiers à l'emploi pour des configurations spécifiques de retour à l'emploi, il n'a pas été montré de façon convaincante que l'existence de ces situations aurait un impact significatif sur l'emploi agrégé. En théorie, l'augmentation de l'offre de travail chez les bénéficiaires du minimum social pourrait être compensée par la diminution de l'offre de travail chez les couples biactifs car pour eux le RSA activité est dégressif avec les revenus du travail (Allègre et Périvier 2005a ; Allègre 2011).

La nécessité d'une nouvelle réforme ne viendra pas d'une critique purement économique du RSA mais d'un problème administratif. Le non-recours au RSA activité était très élevé, estimé à 68% (Domingo et Pucci 2012). Les diagnostics soulignent le problème de la stigmatisation (même instrument pour travailleurs pauvres et inactifs), de la méconnaissance (même raison), de la lourdeur administrative. Ce taux de non-recours vient relativiser le discours sur les incitations : si les éligibles ne recourent même pas au dispositif, il est peu probable qu'il puisse avoir des effets fortement incitatifs ou désincitatifs.

Julien Damon, qui a participé aux travaux de la Commission en tant que personnalité qualifiée, propose une lecture du contenu et des enjeux du rapport (Damon 2005). Il souligne trois points. Premièrement le rapport s'inscrit dans une tradition de travaux d'expertise en matière de lutte contre la pauvreté. Il s'en démarque pourtant en adoptant une démarche « blairiste » centrée sur l'objectif d'éradication

de la pauvreté des enfants, à la mise en œuvre du principe anglo-saxon « make work pay ». Deuxièmement, Damon souligne l'ambition et les innovations du rapport, proposant non pas seulement des réformes paramétriques, mais une réforme structurelle (le RSA). Troisièmement, Damon déplore que les discussions autour du rapport se soient centrées sur la deuxième résolution, concernant le RSA, sur 15 résolutions. Mais il n'est pas étonnant que la réforme structurelle, à forte ambition politique, efface la dentelle des politiques nutritionnelles, sur le logement indigne, ou le surendettement, d'autant plus que le titre du rapport (« la nouvelle équation sociale ») est aussi le titre de la deuxième résolution.

#### Encadré 2. Le paradigme de la fiscalité optimale

L'évolution des incitations induite par la mise en place de compléments aux bas revenus du travail est ambiguë : les incitations de certains sont augmentées tandis que les incitations d'autres diminuent. De même, certains reçoivent plus de transferts (les travailleurs pauvres) tandis que d'autres non (les bénéficiaires du socle). Comment analyser ces choix d'un point de vue économique et éventuellement les trancher de façon cohérente ?

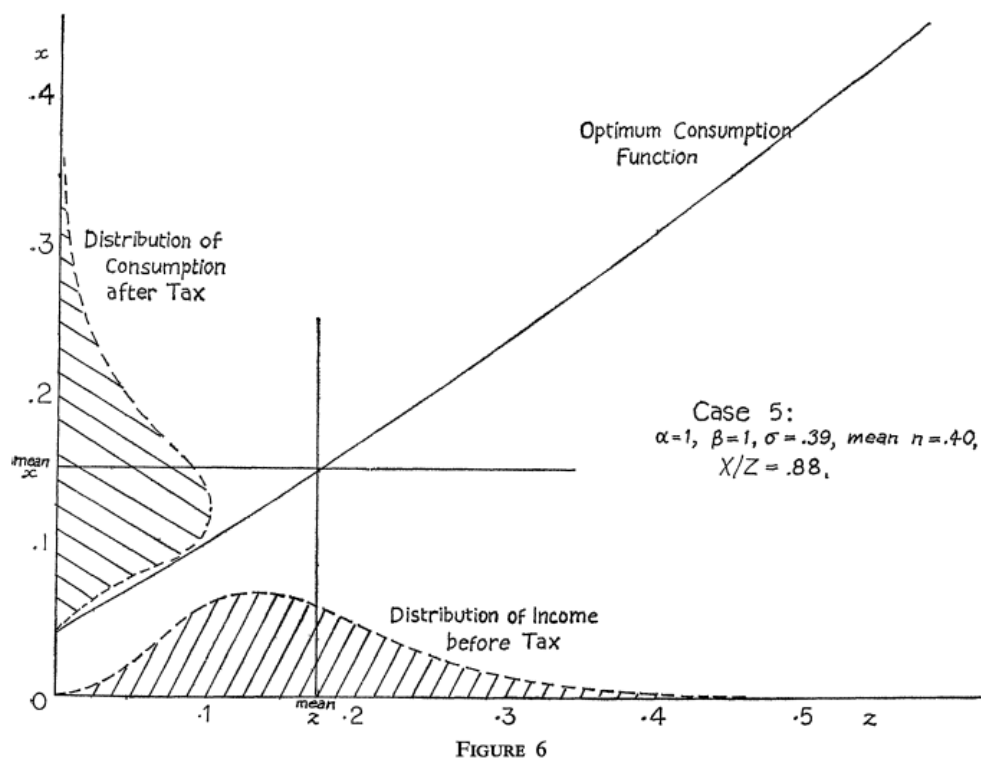
Mirrlees répond à cette question en 1971 dans l'article « *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation* » (Mirrlees 1971). Bien que le titre se réfère à l'imposition optimale des revenus, l'ambition de Mirrlees est plus importante : il s'agit de trouver une redistribution verticale optimale intégrant à la fois l'imposition des revenus et les prestations sociales, du revenu minimum garanti au taux marginal d'imposition sur les plus hauts revenus. Cette approche permet ainsi une cohérence d'ensemble des barèmes socio-fiscaux. Mais pour poursuivre quel objectif ? Dans une approche utilitariste, le barème optimal doit maximiser une fonction d'utilité sociale ( $W$ ), qui est chez Mirrlees, simplement la somme des utilités individuelles ( $U_i$ ). Les individus sont supposés maximiser ces utilités en arbitrant entre consommation et loisir. Dans un modèle d'offre de travail, ils choisissent leur nombre d'heures de travail, sachant que chaque heure travaillée leur procure une désutilité (ils préfèrent le loisir) mais également un revenu qu'ils pourront consommer. L'utilité marginale de la consommation est supposée décroissante. Les individus ont également tous les mêmes préférences de sorte que l'utilité marginale de la consommation représente en réalité une préférence sociale pour l'égalité : la consommation des plus aisés procure moins d'utilité sociale que celle des moins aisés<sup>1</sup>. Les individus ne diffèrent que par leur productivité horaire.

La redistribution fait alors l'objet d'un arbitrage : en réduisant les inégalités de consommation, d'une part elle augmente l'utilité sociale car la consommation des pauvres a plus de poids que celle des plus aisés mais d'autre part elle réduit le nombre d'heures travaillées et donc la consommation totale (la taille du gâteau). Le modèle proposé permet de répondre à toutes les questions en même temps. Selon la sensibilité des individus aux incitations, la préférence sociale pour l'égalité et la distribution contrefactuelle avant transferts des revenus du travail, il est possible de déduire un taux optimal de transferts : moins les individus sont sensibles aux incitations, plus la préférence sociale pour l'égalité est élevée, plus les inégalités sont élevées, et plus la redistribution optimale sera importante et le niveau de revenu minimum garanti sera élevé. Il est également possible de déduire un barème optimal de l'impôt sur le revenu et des prestations sociales, et ce tout au long de l'échelle de revenus. Celui-ci dépend de la distribution *ex ante* des revenus, l'objectif étant de créer des incitations, aux endroits où la densité d'individus est importante, et de les réduire là où il y a peu d'individus. En effet, augmenter/baisser les taux marginaux à un endroit permettent de les réduire/augmenter plus haut dans l'échelle de revenus. Il faut garder en tête que les taux *marginiaux* effectifs de prélèvement ont des effets sur les incitations à cet endroit (en raisonnant à la marge) mais ont des effets sur le taux *moyen* de prélèvement sur tous les individus qui se situent au-delà de cette tranche marginale.

La figure suivante montre le barème optimal dans un cas standard. La conclusion de Mirrlees est que l'on ne peut rejeter l'hypothèse que le barème optimal a des taux marginaux de prélèvement constants : la courbe de revenu disponible optimal est une droite. Les conclusions de Mirrlees

s'opposent ainsi à l'idée que le barème optimal dans le bas de l'échelle pourrait avoir des taux marginaux décroissants, c'est-à-dire que la pente optimale de la courbe de revenu disponible pourrait être très faible dans le bas de l'échelle de revenus, puis plus importante. L'auteur donne les intuitions de ses résultats : dans le cas général, avec les paramètres choisis, il est préférable que plus d'individus travaillent pour faire grandir la taille du gâteau.

Fig. 3.2: Barème optimal de Mirrless (cas 5): distribution de la consommation en fonction de la distribution du revenu avant transferts



Source: Mirrlees (1971)

Dans le modèle de Mirrlees, un revenu minimum garanti implique alors à la fois un gros gain d'utilité sociale lié au fait que ce transfert augmente le bien-être des plus pauvres, mais aussi une grosse perte d'efficacité, dans la mesure où il faut garder des incitations élevées pour qu'ils continuent à travailler. Sur le schéma, la distribution verticale (de consommation après transferts) montre qu'il faut accepter qu'un beaucoup plus grand nombre d'individus travaillent peu d'heures (ceux qui ont une désutilité au travail plus grande que leur productivité). Mais plus il y a d'individus qui travaillent peu d'heures, et plus les taux marginaux doivent être faibles en bas pour continuer à les inciter. Deux effets s'opposent pour expliquer une courbe de taux marginaux optimale plate (soit une fonction de consommation optimale dont la dérivée est constante comme sur le schéma suivant), mais Mirrlees ainsi que d'autres après lui admettent que ce résultat est très sensible aux hypothèses.

Cette courbe optimale est proche de celle qui résulte de la réforme du RSA ou de celle qui ré-

sulterait d'un impôt négatif. Mais ce résultat s'appuie sur une sensibilité assez élevée de l'offre de travail (sur le graphique l'élasticité est égale à 1 alors que les estimations varient dans le cas français entre 0,1 et 0,7). Aussi et peut-être surtout, il n'y a ni Smic ni chômage involontaire : dans le cas où il n'y a pas de transferts socio-fiscaux, personne ne « choisit » d'avoir des revenus nuls. En cas de chômage involontaire, si la « productivité » d'un individu est inférieure au coût horaire du travail au Smic, alors le calcul utilitariste est grandement modifié car par construction ces personnes ne répondent pas aux incitations, alors que leur utilité augmente avec les transferts. La présence de chômage involontaire a deux implications possibles en termes de politiques publiques : soit on raisonne en moyenne et cela justifie d'augmenter le minimum garanti et de réduire les incitations (et donc de revenir à un système plus proche du RMI) ; soit on trie parmi les allocataires du minimum garanti ceux que l'on considère non-incitables à qui on augmente le revenu d'assistance, et ceux que l'on considère comme incitables à qui on propose des mécanismes d'incitation, sous forme de compléments de revenus. Le problème de cette deuxième alternative est double : il faut être capable de trier efficacement, aussi cette solution serait probablement perçue comme injuste.

Cette approche « welfariste » défend explicitement la redistribution du point de vue de l'efficacité (définie comme la maximisation de l'utilité sociale) alors que la redistribution verticale vise manifestement l'équité : il est difficile de se dépêtrer de ce paradoxe. La garantie de moyens convenables d'existence est généralement perçue comme un droit fondamental, inclut dans le préambule de la Constitution depuis 1946 : « *Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Défendre ce droit du point de vue d'un calcul économique est une impasse assez manifeste puisque donner des droits est justement une façon pour une société de sortir du calcul économique<sup>2</sup>.

Malgré ses limites, ce modèle de fiscalité optimale et ses héritiers est utilisé dans le débat public pour défendre la mise en place d'un impôt négatif ou de compléments de revenus pour travailleurs pauvres du type RSA activité. Bourguignon notamment en discute longuement dans un rapport du CAE, *Fiscalité et redistribution* [ Bourguignon (1998) ]. L'auteur a lui-même calibré des modèles de transferts optimaux sur données françaises et est très au fait à la fois des subtilités des modèles de transferts optimaux, des subtilités du système socio-fiscal français, et des données empiriques dans le cas français en termes d'inégalités ou d'élasticité d'offre de travail. On peut tirer deux conclusions possibles à la lecture du rapport et notamment de ce résumé (p. 98) :

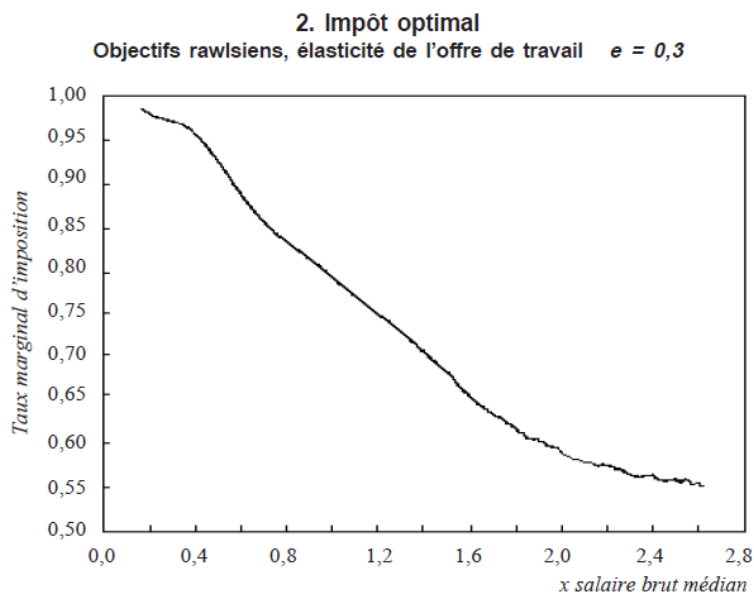
*« Pour l'auteur, la poursuite de l'efficacité économique paraît requérir une plus grande uniformité de ces taux marginaux de prélèvements. Sans modifier l'équité du système en place, cet objectif pourrait être atteint par des dispositifs se rapprochant du système idéal de l'impôt négatif, c'est-à-dire d'une allocation « universelle », ajustée sur la composition du ménage, couplée à un impôt proportionnel. Il est à remarquer cependant que la France n'occupe pas une situation exceptionnelle au regard des taux marginaux de prélèvements. »*

La première conclusion est qu'il faudrait se rapprocher du barème optimal proposé par Mirrlees à taux de prélèvement constant. La deuxième est que le rapport est extrêmement prudent et conditionne sa préconisation à l'objectif de « poursuite de l'efficacité économique »<sup>3</sup>.

Dans le même rapport, Salanié propose un exemple de barème optimal calé sur le cas français. Il propose deux variantes mais la première est la plus intéressante et la plus proche de la démonstration qu'il entend effectuer. La figure 3.3 ci-dessous montre le barème optimal en taux marginal (soit la dérivée de la courbe de consommation ou de revenu disponible). Il est fortement décroissant avec le salaire. L'explication donnée est que l'indice de densité est beaucoup plus élevé dans le bas de l'échelle de revenus. Ce barème suggère qu'il faut beaucoup réduire les inégalités dans le bas de l'échelle mais qu'il faut laisser les incitations fonctionner dans le haut afin de faire grandir le total à partager. Seules des hypothèses héroïques sur l'élasticité des plus aisées permettraient de reproduire la courbe en U des taux marginaux qui caractérisait le

système français à l'époque. Alors que Bourguignon veut réduire les taux marginaux de prélèvements dans le bas de l'échelle, Salanié veut les réduire dans le haut, ce qui semble être proche de leur préoccupation initiale.

Fig. 3.3: Barème optimal en taux marginal selon Salanié (1998)



Source : Salanié (1998)

<sup>3</sup>Aujourd'hui, les auteurs de ce champ utilisent plus souvent un paramètre explicite de préférence sociale pour l'égalité, reflétant l'idée que ce paramètre est un choix social et non pas une préférence individuelle.

<sup>3</sup>De sorte qu'il serait *a minima* déplacé de calculer le bénéfice économique du rétablissement de l'esclavage.

<sup>3</sup>En trois phrases le résumé contient une conditionnalité (« la poursuite de l'efficacité économique »), deux verbes au conditionnel, et une phrase modératrice (« cependant »).



## 4 « Pour une prime d'activité ciblée, effective et efficace » : réforme en sourdine.

### 4.1 La réforme Sirugue

Le remplacement du RSA activité et de la prime pour l'emploi par la prime d'activité en 2015 permet de répondre de manière cohérente à la logique de soutien des « travailleurs pauvres » tout en l'altérant de manière silencieuse (Duvoux 2020). Entre 2008 et 2015, deux instruments répondaient à cette problématique : la prime pour l'emploi, principalement individualisée et attachée à l'impôt sur le revenu, et le RSA activité, attaché au revenu d'assistance. En 2015, la prime d'activité (PA) fusionne ces deux instruments en un seul et se détache à la fois de l'impôt sur le revenu et en partie du minimum social<sup>1</sup>. Cette réforme fait suite à un rapport du député Christophe Sirugue sur la « Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes » (2013), d'où est tiré le titre « pour une prime d'activité ciblée, effective et efficace ».

Le rapport ne propose pas un nouveau paradigme social, mais une réforme relativement technique, à budget constant, visant à répondre à des « faiblesses structurelles » qui engendrent non-recours pour le RSA activité et mauvais ciblage pour la PPE :

*« Le RSA activité, créé en 2008, n'a pas trouvé son public : seul un tiers des bénéficiaires potentiels y recourent. Parmi les facteurs explicatifs, la nature même de ce dispositif, qui l'ancre dans une logique de minimum social, joue un rôle important » ; « La PPE, quant à elle, est distribuée très largement, ce qui aboutit à un saupoudrage de la dépense publique et à un ciblage insuffisant des publics bénéficiaires ».*

Les deux motifs principaux de la réforme sont assez explicitement distributifs (en termes de recours et de ciblage). Les titres des sous-parties concernant la partie prime d'activité sont parlants : « La prime d'activité repose sur les revenus individuels d'activité », « Pour obtenir la prime d'activité : des démarches administratives simplifiées », « Le barème de la prime d'activité est ciblé sur les travailleurs modestes », « L'éligibilité en fonction des revenus collectifs du foyer rend le dispositif plus redistributif », « Des mesures complémentaires pour les familles vulnérables ». L'impact incitatif de la réforme proposée n'est pas réellement discuté alors même que le diagnostic est que RSA et PPE ont « un très faible effet sur l'incitation à la (re)-prise d'activité ou au maintien dans l'activité ».

La réforme votée en 2015 acte deux évolutions relativement structurantes en termes de politiques publiques bien qu'à bas bruit en termes de débat public : premièrement, le passage d'un objectif principalement incitatif à un objectif principalement distributif<sup>2</sup> ; deuxièmement, l'évolution de la cible des « travailleurs pauvres » aux « travailleurs modestes »<sup>3</sup>. La prime se calcule de la façon suivante :

Prime d'activité = (Montant Forfaitaire + 61% \* revenus d'activité du foyer + Bonus individuels) - 100% \* Ressources du foyer.

De même que pour le RSA activité, lorsque les revenus d'activité augmentent, la prestation diminue de 39% (61% - 100% = 39%) tandis que lorsque les autres revenus sont déduits à 100% de la prestation. Par rapport aux instruments remplacés (RSA et PPE), l'individualisation de la prime d'activité est moins

<sup>1</sup> Les deux instruments sont séparés mais conservent un barème cohérent, comme auparavant.

<sup>2</sup> Bien que la loi votée conserve officiellement comme objectif premier pour l'instrument de « lever les freins monétaires au retour à l'activité ».

<sup>3</sup> La loi acte cette évolution qui n'est pas que sémantique : « augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs modestes ».

marquée car les ressources du foyer, notamment les revenus d'activité du conjoint se déduisent à 100% des bonus individuels. Dans le cadre de la prime pour l'emploi, les primes individuelles étaient seulement sous condition de ressources du ménage : elles s'annulaient donc pour des revenus du conjoint à des niveaux plus élevés.

On peut avancer deux hypothèses concernant la relative discrétion politique derrière la réforme. Premièrement, elle entend lutter contre le non-recours par des moyens relativement techniques ou administratifs, notamment le détachement du complément de revenus du travail du minimum social. Deuxièmement, l'objectif initial est de mieux cibler les prestations, à budget constant, ce qui devrait nécessairement faire des perdants.

En réalité, la réforme va faire moins de perdants qu'anticipé. Le budget des compléments de revenus d'activité va beaucoup augmenter grâce à un habile tour de passe-passe : le vote d'une réforme visant à améliorer le recours et dont le coût budgétaire est estimé sur la base d'une hypothèse où le recours n'est pas amélioré, voire se détériore. L'objectif du rapport Sirugue était « un taux de recours aussi élevé que possible » mais s'appuyait sur une hypothèse budgétaire de 50%. La commande étant une réforme « à moyens actuels constants », ce que le rapport déplore longuement, il aurait été difficile dans le rapport de supposer de supposer un recours à 100% qui aurait obligé les auteurs du rapport à diviser tous les montants du barème par deux. L'hypothèse choisie de taux de recours de 50% se situe ainsi entre le recours au RSA activité (estimé à 32%<sup>4</sup>) et celui de la PPE, qu'il ne faut pas oublier, et qui est estimé à 95%<sup>5</sup>, car adossée à l'impôt sur le revenu. En moyenne, le taux de recours des instruments que la prime d'activité remplace est donc plus proche de 60%. Le PLF 2016 s'appuie sur un recours estimé à la prime d'activité à 50% mais il sera de plus de 70% dès la première année, engendrant autant de dépenses supplémentaires au budget<sup>6</sup>. La dépense effective est ainsi de 4,77 milliards d'euros en 2016 pour une dotation budgétaire de 3,95 milliards dans le PLF, soit une différence de 800 millions annuels.

## 4.2 La réforme « Gilets Jaunes »

La revalorisation de la prime d'activité à suite de la crise des gilets jaunes a un objectif explicitement distributif. Le président Macron promet en effet d'augmenter de 100 euros le revenu des personnes au niveau du SMIC. Il utilise pour se faire une revalorisation de 90 euros du bonus individuel de la prime d'activité. Le nombre de bénéficiaires augmente alors entre 2018 et 2019 de 2,9 à 4,1 millions de foyers et le budget de 5,6 à 8,8 milliards d'euros. La cible se déplace alors encore plus vers les « travailleurs modestes » plutôt que « les travailleurs pauvres » ciblés par le RSA activité en 2008. La DREES fait le bilan détaillé de la revalorisation de la prime d'activité (Dardier, Doan, Lhermet, 2022). Pour une personne seule, les gains se situent surtout pour des revenus du travail entre 0,8 et 1,2 Smic. Avec les bonifications individuelles, le profil type du bénéficiaire de la prime d'activité est un travailleur ayant des revenus d'activité un peu supérieurs au Smic à temps plein dans un ménage un peu au-dessus du seuil de pauvreté, le pic de bénéficiaire se situant dans les deuxième et troisième déciles de niveau de vie. Les bénéficiaires se situent du 1<sup>er</sup> décile (du fait de la prime conjugalitée qui remplace le RSA activité) au 4<sup>ème</sup> décile de niveau de vie (du fait de la revalorisation des bonus individuels). Contrairement à la PPE, le bénéfice s'étend très peu au-delà du 4<sup>ème</sup> décile car la prime est dégressive avec les revenus totaux du foyer<sup>7</sup>. Du point de vue de la structure du ménage, les bénéficiaires sont surtout des personnes seules sans enfant (54%) ou avec enfants (19%), ou des couples avec enfant (19%) surtout monoactifs : les foyers avec 2 bonus individuels (biactifs) ne représentent que 12% des bénéficiaires.

La revalorisation des bonus individuels permet encore plus de distinguer les assistés (bénéficiaires du RSA), les « travailleurs modestes » (bénéficiaires de la prime d'activité) et les autres. Ainsi, la prime

<sup>4</sup>Rapport d'évaluation de la Prime d'activité, 2017 : [[https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_d\\_evaluation\\_prime\\_d\\_activite.pdf](https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_d_evaluation_prime_d_activite.pdf)]

<sup>5</sup>Idem

<sup>6</sup>Idem

<sup>7</sup>Alors que la PPE était une prime individuelle sous condition de ressources du foyer.

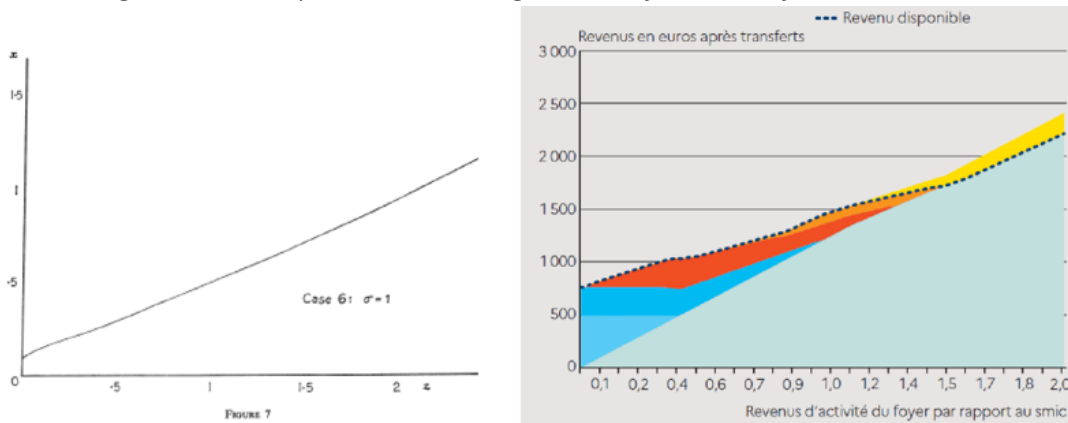
d'activité bénéficie (en montant) à 76% à des ménages non-pauvres, dont 49% à des ménages modestes non-pauvres, tandis que le RSA bénéficie à 73% à des ménages pauvres (Cabannes et Martin 2022). Les montants versés de prime d'activité sont les plus élevés au niveau du deuxième et troisième décile de niveau de vie mais s'étendent jusqu'au quatrième décile (ainsi qu'au premier). Au-delà, ils chutent, mais c'est aussi à partir du 5<sup>ème</sup> décile que les ménages deviennent imposables au titre de l'impôt sur le revenu.

En réalité, pour les ménages d'âge actif, les instruments définissent trois populations *mieux* définies par leur niveau de vie :

- Le RSA s'adresse aux assistés, pauvres soit les 10% les moins aisés (D1).
- La prime d'activité s'adresse aux ménages (incluant un actif occupé) modestes, soit les 30% suivant (D2 à D4).
- Les contribuables, soumis à l'impôt sur le revenu (D5 et plus).

L'altération de la logique initiale provient ainsi du fait que les « travailleurs pauvres » définis par l'éligibilité au RSA activité sont devenus des « travailleurs modestes » définis par l'éligibilité à la prime d'activité, dont les bénéficiaires se situent dans les déciles 2 à 4. La familialisation tend à suivre la logique des déciles de niveau de vie (pour les ménages d'âge actif). La question du travail est ainsi fortement diluée dans celle du niveau de vie. Le système rejoint, sans tout à fait l'atteindre, l'idéal de l'impôt négatif, instrument unique qui concernerait les ménages, foyers ou individus des plus pauvres (D1) aux plus aisés (D9), à taux marginal constant, comme chez Mirrlees. Cet idéal est atteint avec trois instruments dont les deux premiers sont presque parfaitement joints (RSA et prime d'activité) tandis que le troisième répond à la même logique pour les revenus plus élevés. Par rapport à l'impôt négatif, les trois instruments permettent de créer des catégories distinctes, ce qui a des effets réels en termes de recours à la prime d'activité par exemple, nettement amélioré par rapport au RSA activité. Sans parler des aspects économiques ou normatifs, il y a une logique administrative au système actuel qui combine le régime d'incitations tout au long de l'échelles de revenus du système d'impôt négatif, avec le fait de s'adresser à des publics différents.

Fig. 4.1: Barème optimal de Mirrless (gauche) et système français actuel (droite)



Source: Mirrlees (1971), Cabannes et Martin (2022). Lecture: les courbes représentent le revenu disponible en fonction des revenus d'activité.

Il existe tout de même une différence importante entre un système d'impôt négatif tel qu'il était défendu par Friedman puis par Mirrlees dans une approche de redistribution optimale, et le système français actuel, en termes de prise en compte des revenus non professionnels. En effet, comme nous l'avons vu, les revenus non professionnels sont déduits à 100% de la prime d'activité (et du RSA). Ces revenus non-professionnels peuvent être des pensions de retraite, des allocations-chômage, ou des revenus du patrimoine financier ou foncier. Prenons un exemple-type d'un couple avec un enfant où les deux conjoints travaillent au Smic à temps plein : ils ont droit aujourd'hui à 337 euros par mois de prime d'activité. Si un des conjoints se retrouve au chômage indemnisé avec un taux de remplacement, le couple perd tout droit à la prime d'activité (car les allocations chômage se déduisent à 100% de la prime), alors que ces revenus baissent<sup>8</sup>. Aussi, les plus pauvres ne sont pas incités à avoir d'autres revenus que des revenus du travail : par exemple, si déclarés, les revenus de la location d'une chambre sur Airbnb seraient entièrement déduits de l'allocation, de même que des petits revenus d'un patrimoine issus d'un héritage par exemple<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup>Cependant lorsque le conjoint perd ses droits aux allocations chômage, le couple se retrouve avec un seul revenu d'activité, ce qui le ramène dans la catégorie des travailleurs pauvres : à ce point, la partie conjugalisée de la prime d'activité joue à plein et le couple reçoit 700 euros par mois de prime d'activité.

<sup>9</sup>Dans le bas de l'échelle des revenus, le taux marginal effectif de prélèvement sont donc beaucoup plus élevés sur les revenus du patrimoine financier (100%) que sur les revenus d'activité (31%) alors que dans le haut de l'échelle, c'est le contraire grâce à la mise en place du PFU (30%) plus favorable que l'imposition au barème de l'IR (45%) à laquelle s'ajoute la CSG (9,2%).

## 5 « France travail » : les contradictions de la valeur travail

Concernant les prestations vers les bas revenus, la mesure principale proposée par le candidat Emmanuel Macron durant l'élection présidentielle de 2022 est « l'obligation de consacrer 15 à 20 heures par semaine pour une activité permettant d'aller vers l'insertion professionnelle » pour les allocataires du RSA. Cette obligation est discutée dans le rapport de préfiguration de France Travail (Guilluy 2023) , qui propose également « un accompagnement individualisé et intensif de 15 à 20 heures d'activités d'accompagnement par semaine ». Le projet de loi pour le plein emploi adopté au Sénat et transmis à l'Assemblée nationale prévoit la création au 1er janvier 2024 de France Travail en remplacement de Pôle Emploi. Une inscription généralisée auprès de France Travail sera mise en place au plus tard en 2025 pour toutes les personnes sans emploi, dont les demandeurs du revenu de solidarité active. L'inscription sera automatique pour les demandeurs du RSA dès le dépôt de leur demande d'allocation. Tous devront signer un contrat d'engagement unifié prévoyant un plan d'action adapté aux besoins. La nouveauté pour les bénéficiaires du RSA est l'instauration d'un nouveau régime de sanctions. En cas de refus de signer un contrat d'engagement ou de non-respect des engagements, les bénéficiaires du RSA risquent des sanctions graduées : une suspension du versement de leur allocation avec régularisation rétroactive s'ils respectent à nouveau leurs engagements (sanction de « suspension-remobilisation ») puis ensuite une suppression partielle ou totale de l'allocation, dans les cas de manquements les plus graves (réitération du non-respect des termes du contrat, refus de se soumettre aux contrôles...). La proposition de sanctions plus légères avec possibilité de régularisation rétroactive est reprise du rapport Guilluy : les sanctions précédentes étaient jugées trop lourdes et par conséquent peu applicables. Avec la réforme, les opérateurs de France Travail pourront contrôler globalement les démarches d'insertion et si besoin mettre en place des sanctions rapidement applicables avec possibilité de régularisation rétroactive.

Cette politique est permise par et à la fois renforce la tripartition décrite ci-dessus : alors que RSA et prime d'activité sont joints en termes financiers afin d'éviter les effets de seuil, il s'agit de renforcer le caractère conditionnel du RSA et le principe de « droits et devoirs », alors que la prime d'activité est toujours considérée comme une prestation sociale inconditionnée mais quérable (dont il faut faire la demande à l'administration sociale). On retrouve donc la hiérarchie suivante, avec des efforts administratifs décroissants au fur et à mesure que l'on monte l'échelle sociale :

- RSA : prestation conditionnée à des efforts d'insertion dont le manque est sanctionnable.
- Prime d'activité : prestation non conditionnée mais quérable<sup>1</sup>.
- Impôt : prélèvement automatique, déclaration annuelle préremplie.

Les discours sur la « valeur travail » produisent deux « bon sens » a priori intuitifs mais en grande partie contradictoires : premièrement le travail serait un bien, il serait émancipateur, socialisant ; deuxièmement, il faudrait créer un écart (important) entre revenus du travail et revenus d'inactivité, afin de ne pas créer de désincitation, de trappes à inactivité ou de culture de l'assistanat. Ce discours est moral : si le travail est un bien, il faut le valoriser monétairement. Mais il est incohérent d'un point de vue comportemental : si le travail est un bien est que les individus veulent travailler alors il n'est pas nécessaire de le valoriser financièrement pour les inciter à travailler. Dans ce cas, on peut quand même vouloir

---

<sup>1</sup> Le conditionnement concerne les efforts d'insertion sociaux et professionnels. On pourrait rétorquer que la présence de revenus d'activité démontre ces efforts. Toutefois, on pourrait imaginer que l'Etat demande au travailleur *plus* d'efforts : par exemple que la conditionnalité porte sur la recherche d'un emploi à temps-plein. On pourrait aussi imaginer que l'Etat demande ces efforts au conjoint ou à la conjointe inactive. Sur la question de la demande de conditionnalité dans l'assistance au sein des couples, voir Périer (2010).

valoriser le travail pour des questions de mérite, afin de respecter le principe « tout travail mérite augmentation du revenu disponible ».

Le deuxième axe des politiques vantant la « valeur travail » est de renforcer la conditionnalité des revenus d'assistance en termes d'insertion sociale et professionnelle. C'est une des voies suivies par la loi sur le plein-emploi, adoptée en novembre 2023. Avant d'analyser les effets économiques de telles mesures, il est utile de distinguer 3 justifications possibles de ces mesures dans le discours politique. Premièrement, du point de vue des non-assistés, un objectif est de répondre « à la lassitude de la solidarité » ou au ressentiment des travailleurs pauvres qui font des efforts pour ne pas s'en sortir mieux que ceux qui se la coulent douce au RSA. Deuxièmement, du point de vue des assistés eux-mêmes, dans une logique paternaliste, les pouvoirs publics leur imposent de nouvelles contraintes pour leur propre bien (ce qui revient à vouloir les sortir de la trappe à fainéantise). L'argument paternaliste joue sur la confusion entre l'offre d'accompagnement de la part des collectivités publiques et l'obligation d'accompagnement de la part des bénéficiaires. Pour les politiques, insister sur les obligations est moins coûteux que la fourniture effective d'accompagnement, notoirement défailante (Courdescomptes 2022)<sup>2</sup>. Troisièmement, du point de vue relationnel, en termes de réciprocité, si l'assistance est justifiée parce que l'on fait société, elle ne peut financer les gens qui ne contribuent pas volontairement. Aussi, pour qu'un revenu d'assistance soit généreux, il ne faut pas le détourner de sa justification, l'assistance pour les personnes privées d'emploi. Il est important de distinguer ces justifications : la troisième implique une réciprocité minimale, tandis que la première est sans fin, la lassitude de la solidarité n'ayant pas de limite une fois qu'elle est présupposée.

Quels sont les impacts économiques d'un renforcement de la conditionnalité ? Le renforcement de la conditionnalité des prestations d'assistance est une tendance forte depuis une vingtaine d'années dans les pays occidentaux. Récemment, la conditionnalité a été grandement renforcée au Royaume-Uni avec la mise en place du *Universal Credit*. Elle a été renforcée aux Etats-Unis pour les *Food Stamps* sous Trump qui a suivi l'exemple de Clinton. Elle a aussi été renforcée en Allemagne... bien que la cour constitutionnelle ait jugé certaines sanctions inconstitutionnelles, du fait du droit constitutionnel à un revenu décent. Ces expériences permettent de tirer quelques leçons. Que ce soit de façon théorique ou empirique, il faut garder à l'esprit que les effets de la conditionnalité sont hétérogènes et pluriels, et qu'il est donc trompeur de ne raisonner qu'en moyenne. L'accélération attendue de la sortie vers l'emploi peut se faire vers de l'emploi dégradé ou non. Elle peut donner lieu à des phénomènes de dépassement dans la file d'emploi si les personnes qui réagissent au renforcement de la conditionnalité acceptent des emplois qui aurait pourvus par d'autres chômeurs. Enfin le renforcement de la conditionnalité peut augmenter le non-recours aux prestations, et donc la pauvreté et son intensité. Ceci peut avoir des effets de long-terme sur l'emploi de qualité via la dégradation du capital humain (effets scarificateurs ou hystérèse de la pauvreté). Pattaro et al. proposent une revue de littérature de l'impact des sanctions liées aux prestations d'assurance chômage et d'assistance sociale (Pattaro et al. 2022). Leur revue inclut 94 articles publiés en Anglais entre 1990 et 2019, ayant évalué un impact des sanctions, la plupart en méthode expérimentale ou quasi-expérimentale. 59 de ces articles ont évalué un impact sur des variables liées au marché du travail (emploi, chômage, salaire, qualité de l'emploi...), 26 sur d'autres variables d'intérêt (santé, privation matérielle, éducation et bien-être des enfants...) et 9 à la fois sur le marché du travail et d'autres variables d'intérêt. L'intensité des sanctions est un bon indicateur, relativement objectif, de l'intensité de la conditionnalité d'une aide : on peut douter de l'intensité de la conditionnalité d'une aide qui ne serait pas liée à des sanctions ou des menaces crédibles de sanctions. Les études recensées mesurent deux types d'impact : un impact des sanctions sur les foyers sanctionnés (les ¾ des études) et un impact des sanctions sur l'ensemble des foyers, prenant en compte la menace de sanctions sur les non-sanctionnés (17 études). Les résultats sont les suivants. 55% des études rapportent un effet positif sur l'emploi ou l'entrée dans l'emploi et 16% rapportent un effet négatif (30% pas d'effet) ; en termes de stabilité de l'emploi, environ autant d'études rapportent une diminution qu'une augmentation (mais la qualité reportée est souvent moindre) ; 72% des études

<sup>2</sup>« En outre, les indicateurs de volume ou de qualité des actes de Pôle emploi font apparaître une intensité de service globalement faible, y compris pour les demandeurs d'emploi et les entreprises bénéficiant d'un suivi « renforcé » (...) 75 % des demandeurs d'emploi en modalité d'accompagnement « renforcé » - qui ont pourtant la fréquence d'entretiens la plus élevée - n'ont eu que quatre contacts ou moins en six mois avec leur conseiller ».

rapportent une augmentation de l'inactivité (28% pas d'effet). Entre la reprise d'emploi, la hausse du non-recours et l'impact éventuel des sanctions, l'effet théorique sur le revenu des foyers sanctionnés est ambigu, en pratique il baisse dans 12 études, est constant dans 13 études et augmente dans 5 études. Les privations matérielles augmentent dans la moitié des études (17/35) et restent constantes dans 16 et baissent dans 2. Les problèmes de santé augmentent dans 6 études, sont constants dans 5 et baissent dans 1. Il est ainsi très difficile de penser que les sanctions puissent être à l'avantage des bénéficiaires de l'assistance en termes économique ou de bien-être. Aussi, ces résultats peuvent laisser penser que les éventuels effets positifs sur l'emploi mesurés à court terme pourraient être compensés à moyen et long-terme par des effets négatifs en termes d'accumulation du capital humain. La conditionnalité renforcée et les sanctions auraient alors tendance à accroître la trappe à pauvreté que constitue la pauvreté elle-même.

## Conclusion

Cette brève histoire des instruments de compléments de revenu au travail depuis 1989 montre que l'histoire n'est pas tout à fait linéaire. En 1989, la loi instaurant le RMI a pour principal objectif de donner un minimum social pour les personnes valides d'âge actif. L'objectif est principalement distributif. Il garde néanmoins les incitations en tête en fixant le niveau du RMI par rapport au SMIC à temps plein. Les débats font apparaître la volonté de garder une norme d'emploi à plein-temps. La prime pour l'emploi maintient cette norme : pour les couples, elle est maximale au niveau de 2 Smic à plein-temps. La norme affirmée est alors la bi-activité à plein-temps. Initialement, la ristourne de CSG prévue par le gouvernement Jospin avait également un objectif explicitement distributif. Mais cette ristourne est censurée par le Conseil constitutionnel et la PPE qui la remplace vise officiellement à inciter à l'emploi en partie pour contourner la censure. Très vite, cette politique distributive est critiquée du point de vue de l'efficacité, en prenant des outils venus du champ du marché du travail, notamment les modèles d'offre de travail. Or redistribution et incitation sont les deux faces d'une même pièce qu'il n'est pas possible de réconcilier par des instruments monétaires. Certains ont tenté de formaliser cet arbitrage dans des modèles de redistribution optimale mais ces modèles ne permettent pas de trancher : en utilisant des fourchettes d'élasticités et de paramètres de préférence sociale pour l'égalité réalistes, ils ne rejettent aucune alternative réaliste. Ces modèles sont tout de même utilisés pour justifier la mise en place du RSA en 2009. La réforme du RSA est ensuite perçue comme étant un échec dans la mesure où le taux de recours plafonne à 35%. Ce faible taux de recours pose deux problèmes. Premièrement, les allocations sont faites pour être versées aux éligibles, le recours a toujours été un critère d'évaluation important pour les prestations sociales. C'était même historiquement le critère le plus important : historiquement, une prestation était jugée efficace lorsqu'elle parvenait à être versée aux personnes voulues. Deuxième problème, il est difficile de mettre les incitations en avant si les individus censés être incités ne recourent pas aux instruments incitatifs lorsqu'ils y sont éligibles. En 2015, la réforme de la prime d'activité répond à ces deux problèmes en s'attaquant prioritairement à la question du non-recours, avec un certain succès. La politique sociale retrouve une logique *distributive* dans les deux sens du terme : à qui redistribuer ? Comment verser en pratique la prestation aux éligibles ? La revalorisation des bonus individuels à suite de la crise des gilets jaunes déplace la cible des travailleurs pauvres au travailleurs modestes, également dans une logique distributive mais ciblant une population plus proche du niveau de vie médian. Elle acte une tripartition peu poreuse entre assistés qui reçoivent le RSA, les travailleurs modestes éligibles à la prime d'activité, et les contribuables soumis à l'IR. Le caractère *distributif* des politiques a une limite mise en lumière par les débats sur le pacte de solidarités et la loi plein-emploi : la focalisation sur le sort des travailleurs modestes a pour effet de réduire la solidarité relative envers les assistés, que ce soit par le biais du montant de l'allocation ou par celui du renforcement de la conditionnalité de l'allocation.

Certains défendent l'impôt négatif couplé à un revenu minimum garanti et un barème d'imposition du premier euro de revenus d'activité au revenu le plus élevé à la Mirrlees. C'est une réponse cohérente au diagnostic fait ici : un tel système traite les assistés et les très hauts revenus exactement de la même manière, avec des taux marginaux effectifs de prélèvement proches du bas au haut de l'échelle, avec éventuellement une tranche supplémentaire sur les plus hauts revenus. Le problème de cette solution est qu'elle ne correspond pas aux représentations que les citoyens se font : les citoyens font la différence entre l'augmentation des revenus d'activité et la diminution des prestations sociales, dans une optique d'autonomie ou de non-dépendance aux prestations sociales. Par exemple Sicsic (2022) trouve une élasticité de l'offre de travail différente en réponse à une baisse des prestations (0,1) ou une augmentation de l'impôt (0,2 - 0,3). Si on se place dans un modèle de transferts optimaux plus réaliste, il vaut mieux utiliser des prestations qu'un impôt négatif car les travailleurs réagissent beaucoup



moins à ces prestations, ce qui permet de les augmenter à un coût plus faible. Mais cette intuition peut se traduire autrement, en-dehors d'un modèle de transferts optimaux, en termes de réciprocité : le transfert que la société opère en termes de revenus d'assistance est un droit qui oblige en termes de réciprocité et non un droit inconditionnel. Ceci se traduit dans la Constitution par un droit conditionné à des moyens convenables d'existence : « *Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence* ». Cette approche ne correspond pas à l'impôt négatif et il n'est pas évident qu'il faille changer d'approche. Un impôt négatif qui donnerait un droit inconditionnel à un revenu risquerait de réduire l'éthique d'autonomie et conséquemment le consentement à verser un revenu minimum garanti élevé traduisant une forme d'arbitrage entre inconditionnalité et générosité.

Alors quel avenir pour la redistribution monétaire dans le bas de l'échelle des revenus ?

- Dans une optique *distributive*, visant à réduire la pauvreté ou à donner la priorité aux plus pauvres, il existe une marge importante pour augmenter les transferts sans provoquer d'impact négatifs importants sur l'offre de travail qui fragiliserait la soutenabilité du système ou le financement d'autres priorités en termes de service public. Dans ce cadre, l'augmentation du niveau du RSA socle (rattrapage des pertes relatives vis-à-vis du SMIC et de l'AAH), la lutte contre le non-recours (à l'image de la prime d'activité) ou l'éligibilité des 18-24 ans doivent être vues comme des mesures complémentaires. Ceci correspond au droit fondamental de moyens convenables d'existence en termes de dignité, et permet de lutter contre la trappe à pauvreté créée par la précarité (santé, capital humain et social, mobilité)<sup>3</sup>.

- En ce qui concerne les gains à la reprise d'emploi, il existe une autre justification que l'incitation en faveur de l'idée que le travail doit payer : le mérite. Ceci se traduirait par le principe « tout travail mérite augmentation du revenu disponible (du ménage) ». Mais ce principe ne justifie pas nécessairement un taux marginal de 31% en bas de l'échelle de revenus. Si l'on prend en compte l'éthique d'autonomie, ce taux marginal peut être plus élevé par exemple à 50 ou 60%, ce qui permet d'augmenter le socle à un coût moindre. Dans ce cadre, la courbe en U des taux marginaux effectifs de prélèvement peut être justifiée sans avoir recours à un raisonnement bouclé de fiscalité optimale.

o Partons du principe de taux marginaux constants le long de l'échelle de revenus, disons de 30%.

o Dans le haut de l'échelle, le *principe d'imposition selon la capacité contributive* justifie des taux marginaux croissant car la capacité contributive augmente de façon non-linéaire avec le revenu.

o Dans le bas de l'échelle, le *principe de priorité donnée aux pauvres et le droit à la dignité et à des moyens convenables d'existence* suggère qu'il faut verser un revenu minimum garanti élevé et donc des taux marginaux plus élevés dans le bas de l'échelle, d'autant plus qu'il existe une éthique d'autonomie forte, en termes de non-dépendance aux prestations sociales, renforcée par un principe de réciprocité dans l'assistance.

On revient ainsi à un monde pré-Mirrlees : la courbe en U des taux marginaux de prélèvement effectifs est justifiée en accolant deux principes différents venant de deux champs différents, celui des prestations et de la lutte contre la pauvreté d'une part, et celui des impôts et de l'équité fiscale d'autre part. Si l'on suit ce raisonnement, une erreur a été de fusionner en pratique ces deux champs afin d'obtenir une redistribution cohérente globalement (soit l'objectif *analytique* de Mirrlees. En pratique, la cohérence se fait au prix d'une perte en termes de justifiabilité. La réforme du RSA est symptomatique de cet échec puisque les foyers éligibles n'ont même pas eu recours à cette prestation supposée optimale.

<sup>3</sup>Cette conclusion rapide entend discuter de la doctrine à un niveau relativement général. C'est pourquoi à ce stade, il n'est pas nécessaire de mettre en avant un chiffrage précis de ces mesures. Toutefois, s'il est coûteux de mettre en place des politiques équitables cela renseigne sur l'ampleur de l'injustice. Pour revenir à l'écart relatif entre RMI et AAH en 1989, il faudrait augmenter le RSA de 14% soit 85 euros pour un coût de l'ordre de 4-5 milliards. Augmenter le recours de 15 points en masse financière aurait un coût supplémentaire de 3 milliards. Enfin, l'ouverture du RSA aux 18-24 ans coûterait de 5 à 10 milliards selon que les jeunes cohabitants aient droit au RSA en propre ou non. Dans une hypothèse basse mais réaliste politiquement, on se situerait autour d'un demi-point de Pib de dépenses supplémentaires, soit un doublement.

Alors que les politiques publiques s'éloignent de cette approche depuis la mise en place de la prime d'activité et la crise des gilets jaunes, il convient de prendre l'objectif de lutte contre la pauvreté au sérieux, au-delà de l'objectif de réduction globale des inégalités.

- Afsa, Cédric. 1992. « Le revenu minimum d'insertion: une prestation d'accompagnement? » *Économie et statistique* 252 (1): 43-50.
- Allègre, Guillaume. 2011. « Le RSA: redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail ». *Revue de l'OFCE*, n° 3: 33-61.
- Allègre, Guillaume, et Hélène Périvier. 2005a. « Pauvreté et activité: vers quelle équation sociale? » *Lettre de l'OFCE*, n° 262: 1-8.
- . 2005b. « Prime pour l'emploi et minima sociaux: la lisibilité au détriment de l'équité? » *Lettre de l'OFCE*, n° 267: 6-8.
- Bargain, Olivier, et Isabelle Terraz. 2003. « Évaluation et mise en perspective des effets incitatifs et redistributifs de la Prime pour l'Emploi ». *Economie prévision* 160161 (4): 121-47.
- Bonnefoy, Vincent, Sophie Buffeteau, et Marie-Cécile Cazenave. 2009. « De la prime pour l'emploi au revenu de solidarité active: un déplacement de la cible au profit des travailleurs pauvres ». *France Portrait Social, édition*, 87-109.
- Bourguignon, François. 1998. « Fiscalité et redistribution, rapport du Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française, 1998 ».
- Cabannes, P-Y, et C Martin. 2022. « Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution. Paris: Drees, coll. "Panoramas de la Drees" ».
- Cahuc, Pierre. 2002. « A quoi sert la prime pour l'emploi? » *Revue française d'économie* 16 (3): 3-61.
- Courdescomptes. 2022. « Le revenu de solidarité active ». *Rapport public thématique*.
- CSERC. 1997. « Minima sociaux entre protection et insertion ».
- Cytermann, Laurent, et Cécile Dindar. 2008. « Les grandes étapes de l'histoire du RMI ». *RMI, l'état des lieux*.
- Damon, Julien. 2005. « Le rapport "Hirsch": filiation, contenu et enjeux ». *Revue de Droit Sanitaire et Social* 4: 610-19.
- Deroyon, Thomas, Marie Hennion-Aouriri, et Gautier Maigne. 2009. « L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux ». *Les Cahiers de la DGTPE-n* 2009: 1.
- Domingo, Pauline, et Muriel Pucci. 2012. « Les non-recourants au RSA ». *L'E-SENTIEL*, n° 124.
- Dupont, Gaël, et Henri Sterdyniak. 2001. « La prime pour l'emploi, un instrument ambigu ». *Lettre de l'OFCE*, n° 203: 1-4.
- Duvoux, Nicolas. 2020. « La révolution silencieuse de la prime d'activité ». *La Vie des idées*.
- Godino, Roger, Robert Castel, Michael Jalmain, et Thomas Piketty. 1999. « Pour une réforme du RMI ». *Notes de la fondation Saint-Simon, février*.
- Gravel, Nicolas, Cyrille Hagneré, Nathalie Picard, et Alain Trannoy. 2001. « Une évaluation de l'impact incitatif et redistributif d'une réforme des minima sociaux ». *Revue française d'économie* 16 (1): 125-67.
- Gubian, A, et J Gautie. 2000. « Réforme du RMI et marché du travail ». *Droit social*, n° 7: 699-707.
- Guilluy, Thibault. 2023. « Rapport de synthèse de la concertation ». *Mission de préfiguration France Travail*.
- Hirsch, Martin. 2005. « Au possible nous sommes tenus ». *La nouvelle équation sociale* 15.
- Hourriez, Jean-Michel. 2000. « Que nous apprend l'information statistique disponible sur les travailleurs pauvres? » *Le Colloque Working Poor*.
- Laroque, Guy, et Bernard Salanié. 2000. « Une décomposition du non-emploi en France ». *Economie et statistique* 331 (1): 47-66.
- Legendre, François, Jean-Paul Lorgnet, Ronan Mahieu, et Florence Thibault. 2004. « La prime pour l'emploi constitue-t-elle un instrument de soutien aux bas revenus? » *Revue de l'OFCE*, n° 1: 43-58.
- Mirrlees, James A. 1971. « An exploration in the theory of optimum income taxation ». *The review of economic studies* 38 (2): 175-208.
- Pattaro, Serena, Nick Bailey, Evan Williams, Marcia Gibson, Valerie Wells, Mark Tranmer, et Chris Dibben.

2022. « The impacts of benefit sanctions: A scoping review of the quantitative research evidence ». *Journal of social policy* 51 (3): 611-53.
- Perivier, Hélène. 2018. « De Monsieur Gagnepain à Madame Gagnemiettes: la métamorphose incomplète de l'Etat social français ». *Rapport en vue de l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches*.
- Périvier, Hélène. 2010. « La logique sexuée de la réciprocité dans l'assistance ». *Revue de l'OFCE*, n° 3: 237-63.
- Pisani-Ferry, J. 2000. « Plein emploi, rapport du Conseil d'Analyse Economique, La Documentation française, 2000 ».
- Ponthieux, Sophie. 2004. « Les travailleurs pauvres: identification d'une catégorie ». *Travail, genre et sociétés*, n° 1: 93-107.
- Saez, Emmanuel. 2002. « Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses ». *The Quarterly Journal of Economics* 117 (3): 1039-73.
- Salanié, Bernard. 1998. « Un exemple de taxation optimale ». *Fiscalité et Redistribution*, 87-90.
- Sicsic, Michael. 2022. « Does labour income react more to income tax or means-tested benefits reforms? » *Fiscal Studies* 43 (3): 291-319.
- Valerenberghe, Pierre, et Patrick Viveret. 1992. « Le Rmi, trois ans après: Entretien avec Pierre Valerenberghe et Patrick Viveret ». *Esprit (1940-)*, 76-84.