

LES NOUVELLES LOIS SUR LES PAUVRES (1988-2023)

Une histoire des instruments et des justifications

Guillaume Allègre

Sciences Po, OFCE

Cet article retrace l'évolution des politiques françaises articulant lutte contre la pauvreté et accès à l'emploi entre 1988 et 2023, en analysant les instruments créés (RMI, prime pour l'emploi, RSA, prime d'activité) et leurs justifications théoriques successives, en se focalisant principalement sur l'aspect monétaire des instruments.

Le RMI (1988) affirme un droit à l'insertion sociale tout en maintenant des gains à l'emploi à temps plein. La prime pour l'emploi (2001) vise à lutter contre les trappes à inactivité tandis que le RSA (2008) marque un basculement vers une logique où « le travail doit payer pour chaque heure travaillée », supprimant la norme d'emploi à temps plein. La prime d'activité (2015) privilégie l'accès aux droits tout en maintenant la familialisation du dispositif de complément de revenus. La Loi pour le plein emploi (2023) accentue la conditionnalité avec une convergence des logiques assurantielles et assistancielles.

Malgré des instruments présentés comme redistributifs, le système socio-fiscal est devenu moins égalitaire, du fait de la sous-indexation des prestations, notamment les minima sociaux. L'approche économique focalisée sur les incitations a progressivement éclipsé l'approche par les droits, au risque de perdre de vue les objectifs finaux, notamment la garantie de moyens convenables d'existence. L'article plaide en conclusion pour un retour à l'esprit de 1988 et un « revenu maximisant l'insertion » suffisamment élevé pour que le manque de ressources ne constitue pas en soi une trappe à pauvreté, accompagné des politiques visant le plein emploi de qualité, via des dispositifs visant les entreprises plutôt que l'offre de travail.

Mots clés : assistance, emploi, trappes à pauvreté.

Comment articuler lutte contre la pauvreté et accès à l'emploi ? Peut-on lutter contre la pauvreté par l'emploi ? La pauvreté est définie comme le manque de ressources. Du point de vue de la recherche des causes, *a priori* si une personne est pauvre, c'est qu'elle n'arrive pas à recevoir assez de ressources du marché du travail. Du point de vue des politiques publiques, lutter contre la pauvreté nécessite de donner des ressources aux pauvres. La crainte, semble-t-il éternelle, est que donner des ressources dissuade du travail marchand. C'est une question économique, empirique. Elle est aussi posée comme une question morale : « il faut que le travail paye » en raison du mérite.

La question du lien entre lutte contre la pauvreté et emploi se pose depuis le tout début de l'économie politique. Entre le xv^e et le xix^e siècle au Royaume-Uni, les *Poor Laws* ont fait fluctuer drastiquement la conditionnalité des revenus d'assistance en termes de travail. Le débat concernait principalement la question de l'aide monétaire ou de l'aide en institution (*indoor relief*), cette dernière étant liée à du travail obligatoire et au suivi de règles d'hygiène. Ces lois ont été commentées par Bentham, Malthus et Ricardo, notamment les *Old Poor Laws* en place entre 1601 et 1834. En retour, ces auteurs ont inspiré des *New Poor Laws* en place entre 1834 et 1908 à conditionnalité beaucoup plus stricte, avec notamment l'établissement de *workhouses* où les conditions de vie ne devaient, selon la loi, pas être meilleures que celles des travailleurs les moins bien payés (*less eligibility*). Cela permet de régler la question de la mauvaise incitation, au prix de conditions de vie décrites par Charles Dickens et Jack London.

La politique de lutte contre la pauvreté doit-elle être axée sur l'emploi ? La réponse ne fait pas de doute si l'on écoute le discours politique actuel dans les pays occidentaux. En France, la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté publiée en 2018 repose sur « l'engagement d'une politique déterminée de sortie de la pauvreté par le travail ». Le texte affirme que la stratégie de sortie de la pauvreté par le travail constitue un « changement radical », mais nous verrons ici que cette orientation a été adoptée de façon bien plus précoce. En 2008, la loi généralisant le RSA constitue de ce point de vue une bascule.

Cet article analyse les politiques de lutte contre la pauvreté par l'emploi et de lutte contre la pauvreté des travailleurs depuis la loi instaurant le RMI en 1988 jusqu'à la Loi pour le plein emploi de 2023, ainsi que les justifications économiques avancées pour les défendre ou les critiquer. Il mêle ainsi une brève histoire de ces instruments économiques et une brève histoire de leurs justifications. Il se focalise sur la question monétaire, même si la conditionnalité en termes d'insertion sociale et professionnelle est également abordée.

La loi du 1^{er} décembre 1988 créant le revenu minimum d'insertion (RMI) a élargi le droit à un revenu minimum à tous les individus de 25 à 65 ans, et notamment ceux en capacité de travailler, non couverts par le minimum vieillesse (loi du 30 juin 1956) ou l'allocation adulte handicapée (loi du 30 juin 1975). Elle a aussi ouvert un débat continu sur la façon d'articuler le droit à des « moyens convenables d'existence » et le « devoir de travailler », inscrits dans la Constitution.

En parallèle, les compléments de revenus pour les travailleurs pauvres se sont succédé dans le droit social et fiscal français : intéressement au RMI (1988), prime pour l'emploi (2001), 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 répondent aux attentes en termes de pouvoir d'achat de cette catégorie qu'ils contribuent à construire.

Nous montrons que la justification des instruments fluctue entre une logique de droits, par exemple le droit à des moyens convenables d'existence, et une logique économique, en termes d'incitations à l'entrée ou au retour à l'emploi. L'analyse concerne principalement les aspects monétaires des instruments s'appuyant notamment sur un modèle d'offre de travail (néoclassique). Dans ce modèle, les individus arbitrent entre la consommation permise par les revenus d'activité et le loisir. Le modèle suppose que les individus réagissent aux incitations monétaires dans leur choix de travailler ou non et qu'il existe ainsi potentiellement un non-emploi ou un sous-emploi volontaire. Les individus choisissent un temps de travail, soit de façon continue, soit entre non-emploi, mi-temps et temps plein. Le revenu salarial des travailleurs dépend du nombre d'heures travaillées (qu'ils choisissent) et de leur salaire horaire, égal à leur productivité horaire (au minimum le Smic horaire). Ils choisissent leur nombre d'heures de travail selon un arbitrage entre la consommation et le loisir (ou le travail domestique). Cet

arbitrage dépend de leur préférence pour le « loisir » (le non-emploi), et des gains monétaires au travail marchand en termes d'écart de rémunération entre inactivité et emploi, permettant un surcroît de consommation.

Le modèle d'offre de travail prédit qu'en présence de redistribution, les individus travailleront en moyenne moins d'heures, en réduisant les gains à l'emploi (l'écart de revenus après transferts entre non-emploi et emploi à plein temps). L'« élasticité de l'offre de travail » mesure l'intensité de la réponse des individus à des changements de gains au travail. Elle correspond au pourcentage de hausse de l'offre de travail à la suite d'une hausse de 1 % du gain marginal monétaire à l'emploi. Une élasticité de l'offre de travail nulle traduit l'absence d'impact. Plus elle est élevée, plus les individus réagissent aux incitations. La valeur de l'élasticité de l'offre de travail est donc une question empirique.

Ce modèle descriptif peut être utilisé de façon normative. Le modèle présente un arbitrage entre efficacité (en termes d'emploi et de production) et égalité de revenus. La redistribution réduit les inégalités, mais aussi l'emploi et la production. D'un point de vue normatif, toutes choses égales par ailleurs, plus l'élasticité de l'offre de travail est faible, plus le système socio-fiscal doit être redistributif. Aussi, toutes choses égales par ailleurs, si l'on suit la règle de Ramsey, il est préférable de taxer là où les élasticités sont faibles (car la perte d'efficacité est plus faible).

L'article est organisé en cinq parties, par grande loi emblématique : RMI (1988), PPE (2001), RSA (2008), prime d'activité (2015), loi plein emploi (2023). Chacune de ces lois a été précédée d'un rapport justifiant ou discutant la réforme à venir : le rapport du Conseil économique et social (CES) dit rapport Wresinski (CES, 1987), le rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) dit rapport Pisani-Ferry (2000), le rapport de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » dit rapport Hirsch (2005), le rapport parlementaire dit rapport Sirugue (2013) et le rapport de préfiguration de France Travail dit rapport Guilluy (2023). L'approche est centrée sur la France.

1. RMI (1988), le pari de l'insertion

1.1. Le rapport Wresinski (1987) : *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*

Le rapport du CES intitulé *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* sort en 1987. Son rapporteur, le père Joseph Wresinski, est fondateur d'ATD Quart Monde. Comme son titre l'indique, le rapport insiste sur la grande pauvreté, les situations de précarité extrême vécues à côté des catégories sociales plus favorisées. Conformément à la tradition intellectuelle d'ATD Quart Monde, la pauvreté n'est pas principalement une question économique, mais avant tout une question de droits de l'homme : « C'est dans la seconde moitié du xx^e siècle que des associations, certains partis politiques et aussi les Églises vont reposer la question de la grande pauvreté explicitement en termes de droits. La misère est une violation flagrante des droits de l'homme » (CES, 1987, p. 63). Les préconisations s'appuient à la fois sur une politique multidimensionnelle (logement, soin...), et de façon plus radicale, sur un revenu minimum garanti pour tous, c'est-à-dire les personnes non couvertes par le minimum vieillesse et l'allocation d'adulte handicapé.

L'avis du CES sur le rapport est adopté par 154 votes pour, 0 vote contre et 40 abstentions. Les abstentions viennent majoritairement de deux groupes : le groupe de la CGT et le groupe des entreprises privées, ce qui souligne que le consensus autour d'un revenu minimum garanti n'est pas tout à fait atteint. Selon le groupe de la CGT (*ibid.*, p. 20) : « Nous considérons que c'est d'abord le développement industriel, une vraie et efficace modernisation, un travail durable, stable, une vraie qualification, une rémunération correcte, une protection sociale de haut niveau, une réponse aux divers besoins sociaux qu'il faut assurer. » De son côté, le groupe des entreprises privées (*ibid.*, p. 21) « craint les effets pervers de certaines de ces mesures, comme l'ont montré des expériences étrangères. L'avis s'attaque en effet plus aux effets de la grande pauvreté qu'à ses causes, notamment en ce qui concerne les jeunes ». L'un et l'autre, pour des raisons opposées, trouvent que l'aspect économique n'est pas assez considéré et adoptent de façon implicite ou explicite la rhétorique de l'effet pervers dénoncée par Hirschman (1991). Pour le groupe de la CGT, « c'est donc bien le système économique en vigueur dans notre pays qui est la cause fondamentale » (*ibid.*, p. 20). Les deux groupes dénoncent des mesures qui s'adressent aux effets plus qu'aux causes.

L'approche par le droit prise par le rapporteur permet de dépasser certaines oppositions infructueuses :

Mais que peut-on entendre par « moyens d'existence » et par « garantie » ? Les moyens d'existence ne peuvent être simplement des subsides permettant au jour le jour de ne pas mourir de faim. Dans une civilisation urbanisée et marchande comme la nôtre, où doit se payer tout ce qui est nécessaire à la vie physique (nourriture, vêtement, logement, soins) mais aussi à la participation sociale (lecture, informations, moyens de communication...), les moyens d'existence doivent être proportionnés à ces dépenses pratiquement obligées. Dans une société en mutation comme la nôtre où il est nécessaire de développer au maximum les capacités d'initiative et de création, de formation et d'adaptation de tous, chacun doit pouvoir disposer de moyens d'existence lui permettant de préparer son avenir et celui de ses enfants. Ne pas être à la charge des autres ne suffit pas ; encore faut-il pouvoir faire fructifier son capital humain sous peine de voir son exclusion sociale et culturelle s'aggraver avec le temps (*ibid.*, p. 68).

Deux arguments importants sont esquissés dans cet extrait. Premièrement, dans une économie de marché, le droit à la dignité implique la participation sociale, ce qui nécessite des ressources *monétaires*. Deuxièmement, ces ressources permettent d'investir dans son capital humain et dans le temps, de réduire sa dépendance aux prestations. Par conséquent, on ne peut pas opposer ressources monétaires et, par exemple, dépenses en santé et éducation. On ne peut pas non plus opposer assistance monétaire et insertion sociale et économique.

1.2. La Loi relative au revenu minimum d'insertion (1988)

La Loi du 12 décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion est votée à l'Assemblée nationale à l'unanimité en deuxième lecture¹. Elle 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

1. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000875188>

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. »

Le RMI est un minimum social. Conçu comme un filet de sécurité, son objectif est d'élever tous les revenus inférieurs à un certain montant au niveau de ce montant. 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. Elle est calculée selon la formule suivante :

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

Les premiers revenus professionnels et non professionnels des ménages sont alors déduits entièrement de la prestation versée. On parle de prestation *différentielle*. Sur les premiers revenus d'activité, le taux de gain est donc de 0 % : lorsque le revenu d'activité augmente de 1 euro, la prestation baisse de 1 euro et le revenu disponible n'augmente pas².

Le montant de base dépend de la composition familiale avec des paramètres proches de ceux appliqués au calcul du niveau de vie³ : 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 pour 0,3 jusqu'au deuxième enfant et 0,4 au-delà.

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 liée au caractère différentiel de la prestation.

Premièrement, le montant de base du RMI pour une personne seule 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 nets pour le Smic). Jean-Michel Belorgey, rapporteur du projet de

2. Le taux de gain peut être défini comme la part des revenus d'activité liés à la reprise d'emploi qui est conservée par l'individu après diminution des prestations (Allègre et Pucci, 2025) : Taux de gain = Δ revenu disponible / Δ revenus d'activité.

3. Selon l'INSEE, le niveau de vie est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour tous les individus d'un même ménage. Les unités de consommation sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

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 Smic⁴. » On peut noter 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). On peut aussi noter que la norme ne vaut que pour les personnes seules : les gains sont réduits en présence d'un conjoint inactif et d'enfants. Au niveau prévu en décembre 1988, un couple se voyait verser l'équivalent de 75 % du Smic net ($0,5 * 1,5$) : le gain du passage de l'inactivité à la monoactivité ($0,25$ Smic) était ainsi deux fois plus faible que le gain pour une personne isolée ($0,5$ Smic).

Deuxièmement, dès 1989 les législateurs ont prévu un cumul partiel du RMI avec des revenus d'activité. Ce mécanisme dit d'« intéressement » est temporaire et permet au bénéficiaire qui reprend une activité professionnelle de cumuler les revenus tirés de l'activité avec le RMI pendant une certaine durée. Durant son existence (jusqu'à la mise en place du RSA), ce mécanisme a été réformé de façon continue, presque annuellement, signe de tensions inhérentes au dispositif. Typiquement, le mécanisme prévoyait un cumul intégral jusqu'à la première révision trimestrielle de ressources (donc pendant 1 à 3 mois) ; puis le RMI n'était amputé que de 50 % des revenus d'activité pendant les trois trimestres suivants.

1.3. Le modèle sous-jacent : le droit à la participation sociale

La loi de 1988 affirme en premier lieu un droit à un revenu minimum justifié par un droit à la participation sociale des personnes privées d'emploi. Elle prend en compte l'argument économique d'incitation à la reprise d'emploi mais en affirmant une norme sociale de temps plein. En ce qui concerne le temps partiel, il doit être temporaire, l'intéressement servant de marchepied au temps plein. La loi prend également en compte un élément de réciprocité sous la forme d'un contrat d'insertion, engagement réciproque entre l'allocataire du RMI et la collectivité locale.

En 1988, les législateurs affirment que le revenu insère et que cette prestation ne doit pas être opposée aux services publics visant à prévenir la pauvreté : revenus et services publics sont complémentaires.

4. Rapport relatif au revenu minimum d'insertion : <https://www.assemblee-nationale.fr/9/rapports/r0161.asp>

Le modèle sous-jacent est celui de la trappe à pauvreté dans lequel c'est la pauvreté, le manque de ressources, qui constitue la trappe enfermant dans la pauvreté (en ce sens, on peut aussi parler de cercle vicieux de la pauvreté ou de mécanismes d'enfermement ou de spirale). Lutter contre la pauvreté doit alors passer par la distribution de ressources aux pauvres, notamment des ressources monétaires puisque l'on est en économie de marché.

1.4. Quelle efficacité ? Quelle critique ?

La mise en place du RMI ne s'accompagne pas d'une étude d'impact *ex ante*. 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 de la loi 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. » Cet aspect expérimental avait permis d'obtenir l'adhésion lors du vote du rapport au CES. Après tout, s'il existe des différends empiriques sur l'impact d'un revenu minimum, la mise en place effective de la mesure, durant trois ans, devrait permettre de les aplanir. C'est un pari, comme le soulignent Bertrand Fragonard (1991) et la commission d'évaluation.

Le rapport d'évaluation de la commission d'évaluation pluraliste présidée par Pierre Vanlerenberghe 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, Houzel et Outin, 2006, p. 39). 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 ».

Entre autres leçons tirées du rapport, 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 révélé les « nouveaux pauvres »). Le rapport permet de mieux connaître la pauvreté et dresse le constat d'une « pauvreté de précarité » plutôt que de 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 (Vanlerenberghe et Viveret, 1992). Aussi, l'allocation permet bien de solvabiliser les bénéficiaires. Par exemple, parmi les 23 % qui avaient des problèmes de logement, 8 % en ont changé.

À la fin des années 1990, certains effets liés à l'articulation entre le RMI et d'autres allocations ont été corrigés. Par exemple, initialement, les revenus d'activité n'étaient pas pris en compte dans le calcul des ressources pour les aides au logement lorsque l'individu était bénéficiaire du RMI. Lorsque l'allocataire perdait son droit au RMI, ses revenus d'activité étaient réintégrés dans le calcul des ressources, ce qui causait une brutale diminution du revenu disponible, témoignage d'une perte d'un des nombreux « droits sociaux complémentaires » associés au statut d'allocataire (Hagneré et Trannoy, 2001). La loi a été modifiée pour intégrer explicitement le montant du RMI dans le calcul des aides au logement. L'aide est ainsi maintenue à un niveau constant jusqu'à un niveau de revenu d'activité correspondant au montant du RMI. Elle décroît ensuite régulièrement en évitant tout effet de seuil.

2. À quoi sert la prime pour l'emploi⁵ ?

2.1. Contexte : la mise à l'agenda public des travailleurs pauvres

À la suite de l'instauration du RMI, et parallèlement à la montée d'une préoccupation internationale, le débat sur la pauvreté s'est déplacé vers la question des « travailleurs pauvres ». En mai 2000, à Évry, un colloque « *working poor* » réunit 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 États-Unis. La plupart des limites à la catégorie « travailleurs pauvres » sont déjà évoquées par une partie

5. Titre d'un article de Pierre Cahuc (2002).

des intervenants au colloque. Par exemple, Hourriez (2000) 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. 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. Au colloque, il est proposé 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 comprend donc pas les chômeurs.

On peut comprendre le problème que ce choix pose en lisant le tableau 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. Alors que le taux de pauvreté reste stable sur la période, le nombre de ménages pauvres dont la personne de référence est retraitée baisse : ils représentaient encore 40 % des pauvres en 1984, mais n'en représentent plus que 25 % dix ans plus tard. Cela s'explique par la montée en charge du système de retraite, en partie portée par la hausse du taux d'emploi des femmes à partir des années 1960. Cette évolution explique par elle-même l'intérêt porté à la pauvreté des actifs : dans les années 1960, 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 pauvres, mais une hausse du nombre de ménages pauvres parmi les ménages dont la personne de référence est chômeuse ou salariée. 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 ainsi prédominante. Le nombre de salariés pauvres augmente en part comme en nombre, notamment avec le développement du travail précaire (temps partiel subi, CDD).

Tableau 1. Évolution de la pauvreté laborieuse, Hourriez (2000)

	Évolution du nombre de ménages pauvres selon l'occupation de la personne de référence		
	1984	1989	1994
Ménages pauvres, dont :	1 951 000	1 960 000	2 106 000
– Chômeurs	255 000	308 000	519 000
– Salariés (précaires ou stables)	341 000	323 000	530 000
– Indépendants	294 000	275 000	203 000
– Retraités	789 000	701 000	522 000
– Autres inactifs	272 000	353 000	332 000
Ensemble des ménages	20 144 000	20 923 000	22 796 000
Taux de pauvreté global	9,7 %	9,4 %	9,2 %

Champ : Tous ménages, excepté ceux dont la personne de référence est un étudiant.
Source : Enquête Budget de famille 1995, INSEE.

Toutefois, se focaliser sur les « travailleurs » pauvres, c'est aussi prendre le risque de ne regarder que la moitié du problème parmi les actifs puisqu'en 1994 les « chômeurs » représentent une aussi grande part des actifs pauvres que les « salariés ».

À mettre l'accent sur le paradoxe (*travailleurs mais pauvres*), on risque d'obtenir une vision biaisée du problème d'ensemble (la pauvreté sous toutes ses formes).

2.2. Le rapport Pisani-Ferry (2000) : *Plein emploi*

Le constat de « trappes à inactivité » causées par la désincitation financière présumée du RMI en termes de reprise d'activité apparaît dans les articles de recherche et rapports publics à la fin des années 1990. Hagneré et Trannoy (2001) mentionnent ainsi : Padiou (1997), CSERC (1997), Bourguignon et Chiappori (1998), Paillaud et Eyssartier (1998), Laroque et Salanié (1999), Fleurbaey *et al.* (1999).

Le rapport Pisani-Ferry (2000) 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. » Dans le rapport, le terme « trappe » n'est pas spécifiquement défini. Il y désigne simplement de faibles gains financiers au travail, à la reprise d'emploi ou une difficulté à augmenter les revenus d'activité. Les « trappes » sont plurielles : « trappes à inactivité », « trappe à bas salaires », « trappes fiscales » (commentaire d'Olivier Blanchard). Les trappes à inactivité sont celles créées par le caractère différentiel du RMI.

Le diagnostic en termes de trappes à inactivité 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.

Le tableau 2, tiré du rapport de 2000, permet de comprendre ce diagnostic et de le relativiser. Il présente les gains à l'emploi (mensuel ou horaire) avant les dernières mesures prises, après ces mesures, et dans la réforme proposée par le gouvernement. Ces gains sont présentés pour deux configurations familiales et pour trois ou quatre transitions.

Tableau 2. Gains à l'emploi (en francs), Pisani-Ferry (2000)

	Situation au 1/1/2000(*)		Après mesures LFR 2000(**)		Après allègements de CSG(***)	
	Gain mensuel	Gain horaire	Gain mensuel	Gain horaire	Gain mensuel	Gain horaire
Isolé sans enfant						
– du RMI à 1/2 Smic	-36	–	262	3	454/524	5/6
– de 1/2 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
Couple avec deux enfants						
– du RMI à 1/2 Smic	0	–	0	–	0/262	0/3
– de 1/2 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	1431/ 1 528	8/9
– de 1 Smic à 1,5 Smic		25	1 771	21	1 345/ 1 248	16/15

Notes : Sur la base du Smic horaire au 1^{er} 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.
Source : Pisani-Ferry, 2000, p. 128, tableau 14.

Dans ce tableau, on peut regarder la situation au 1/1/2000 sur laquelle le diagnostic de « trappe à inactivité » se fonde. Il est manifeste 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 1/2 Smic, que ce soit pour les isolés ou les couples. Les « faibles » gains concernent, chez les couples, le passage du RMI à la mono-activité. Le rapport en explique les causes : « Cet "impôt sur le travail" résulte du caractère différentiel du RMI, des droits connexes (dégrèvements et exonéra-

tions) qui y sont attachés, et du mode de calcul d'un certain nombre de prestations dont la plus importante est l'allocation logement. »

Le problème n'est donc pas que le travail ne paie pas, mais qu'il ne paie pas pour le temps partiel (pour une personne seule). En effet, le caractère différentiel du RMI permet de garder des incitations à travailler à temps plein et de ne pas favoriser le temps partiel. La réforme proposée (« allègements de CSG ») augmente les gains jusqu'au Smic mais les diminue au-delà (voir « de 1 Smic à 1,5 Smic » pour un couple). La dernière ligne du tableau est ainsi parlante : les gains du passage de 1 à 1,5 Smic sont réduits de 1 865 à 1 248 euros mensuels.

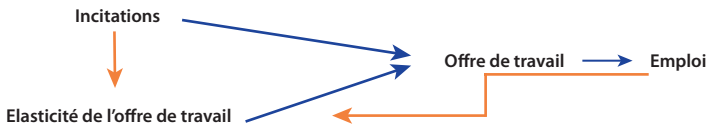
Le rapport Pisani-Ferry est complet et répond à deux objections portant sur le diagnostic de « trappes ». Premièrement, le législateur a prévu un mécanisme temporaire d'intéressement (mécanisme non considéré dans le tableau ci-dessus) ; deuxièmement, l'absence de gains financiers (à temps partiel) ne veut pas nécessairement dire absence de recherche d'emploi. Les réponses à ces objections sont assez faibles. Sur le premier point, Pisani-Ferry (2000, p. 130) souligne que s'il est vrai qu'il existe un mécanisme temporaire, l'emploi aussi est précaire et « 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, le système d'allègements de CSG défendu dans le rapport n'y répond pas (l'emploi reste précaire ; si on le perd, il faut rede-mander le RMI).

Sur le deuxième point, le rapport répond (*ibid.*) :

[II] 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.

Si l'on réfléchit dans le cadre d'un arbitrage entre efficacité et égalité, toutes choses égales par ailleurs, moins les travailleurs réagissent aux incitations, et plus les incitations peuvent être faibles (puisque l'on peut réduire les inégalités à un coût moindre). Le rapport prend également les choses dans l'autre sens : les incitations faibles réduisent la norme sociale (en termes de « valeur travail »), ce qui augmente l'élasticité de l'offre de travail à long terme. Si les travailleurs ne réagissent pas aujourd'hui, ils vont forcément réagir demain. L'incitation optimale dépend des normes de comportement, mais les normes s'adaptent aux incitations. Le raisonnement est à la fois circulaire, irréfutable et *in fine* moral⁶.

Shéma 1. La boucle normes-comportement-normes



Pisani-Ferry (*ibid.*, p. 136) répond ensuite à la question de la désincitation potentielle en termes de temps partiel ou d'emploi du deuxième conjoint :

L'objection qui touche au temps partiel est discutable. Les dispositifs actuels découragent en effet l'offre de travail à temps partiel, et au moins pour les ménages monoparentaux, un crédit d'impôt ne ferait que restaurer une neutralité entre temps plein et temps partiel. La question est donc de savoir si cette neutralité est souhaitable, ou 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. Mais aussi très concrète, parce que les RMIstes ont beaucoup plus de chances de trouver.

6. La façon dont les normes s'adaptent est aussi une question empirique. De faibles gains financiers au travail peuvent être la conséquence d'une norme de travail importante dans un contexte de poursuite d'un objectif d'égalité. La théorie ne dit pas si l'expérience de faibles gains financiers renforce ou affaiblit cette norme.

Le rapport soutient donc d'une part qu'il faut créer un écart entre emploi et non-emploi pour créer une norme d'emploi, mais d'autre part que la question de la norme de temps plein (par rapport au temps partiel) est discutable et renvoie « à des enjeux de société plus vastes ».

Reste un argument concret, empirique : le temps partiel servirait de marchepied au temps plein. Mais si c'est le cas, alors le cumul temporaire devrait suffire. De plus, d'un point de vue théorique et empirique, il n'est pas si évident que le temps partiel soit un marchepied vers l'emploi stable. Il existe en réalité deux effets opposés. D'une part, un effet tremplin dû à l'expérience accumulée positive en termes de capital humain est potentiellement positif. Mais d'autre part, il existe possiblement un effet d'enfermement, car les individus qui travaillent ont tendance à réduire l'intensité de leur recherche d'emploi. Fremigacci et Terracol (2013) mesurent les deux effets pour des chômeurs en activité réduite et concluent à « un effet net positif mais qui tarde à se manifester » (l'effet net sur l'emploi devient positif au bout de 10 mois seulement), et modeste (+0,5 point de taux d'emploi au bout de 36 mois). Cet effet modeste pourrait ne pas se retrouver chez les allocataires de minima sociaux dont les caractéristiques sont moins favorables que celles du chômeur moyen. Par ailleurs, les expériences nord-américaines d'instruments d'incitations financières pour travailleurs à bas salaires montrent que, à long terme, après le traitement, les différences d'emploi entre groupes traités et groupes de contrôle sont nulles, malgré le fait que les individus traités aient été plus longtemps dans l'emploi (Allègre, 2008). Cela tend à montrer que l'emploi auquel on incite financièrement n'apporte pas tant de capital humain. Ce résultat est conforme à l'hypothèse de rationalité : les individus reconnaissent les emplois qui procurent des opportunités au-delà des gains financiers.

Pour les couples, l'argument d'efficacité se renverse : les compléments de revenus réduisent les incitations à l'emploi du travailleur additionnel, souvent les femmes. Or par construction, le travailleur supplémentaire est plus sensible aux incitations. En 2000, le problème est connu puisqu'il a été soulevé par Thomas Piketty (1998, p. 24) deux ans auparavant : « En même temps, nos résultats indiquent que, les effets d'offre de travail sont importants pour plusieurs sous-populations, et en particulier qu'il est relativement facile de "renvoyer les femmes à la maison" (ou, inversement, de les inciter à chercher et à trouver un emploi) en leur offrant des allocations à cet effet. »

La question est discutée dans le rapport Pisani-Ferry. Elle est néanmoins évacuée par une ultime pirouette (p. 137) : « 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. Il existe un arbitrage entre niveau du socle, gains à la mono-activité, gains à la bi-activité et coût pour les finances publiques. Mais l’argument du coût ne sert ici qu’à évacuer celui du maintien des gains à l’emploi pour le second travailleur.

En réalité, il existe une contrainte indépassable, bien comprise dès le départ par les experts et les politiques, mais que l’on a tendance à oublier à chaque réforme des gains monétaires. En effet, les compléments de revenus pour travailleurs pauvres augmentent les gains à la reprise d’emploi... mais les diminuent plus haut lorsqu’ils deviennent dégressifs. Du fait de la conjugalisation, ils ne les diminuent pas au même endroit dans l’échelle des salaires pour les personnes seules et les personnes en couple. Cela dépend également du nombre d’enfants. Chez les couples, ils les diminuent généralement pour le travailleur secondaire qui est justement le travailleur marginal, plus facile à (dés)inciter.

Une approche par morceaux (*piecemeal approach*) ne permet pas de répondre à l’arbitrage de façon cohérente. Afin de trancher les dilemmes de façon cohérente, le paradigme de fiscalité optimale propose une approche globale du système social et fiscal... mais non convaincante (voir encadré).

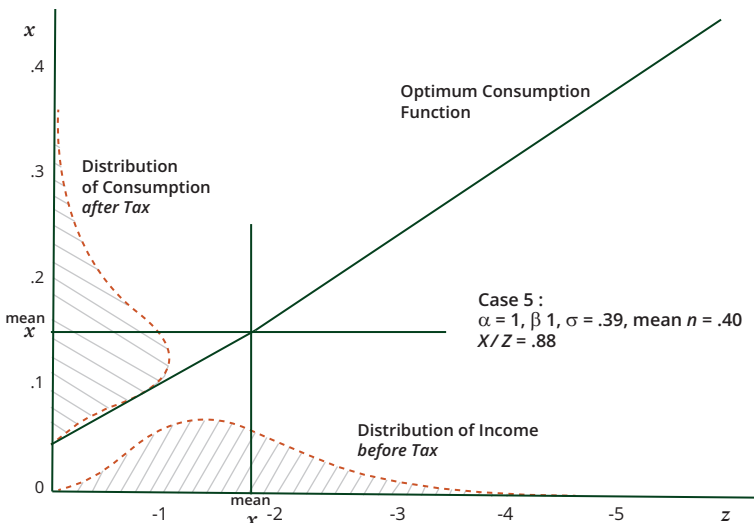
Encadré. Le paradigme de fiscalité optimale, tentative de réponse cohérente

« Faire en sorte que le travail paye » est équivoque. Par exemple, les compléments de revenus du travail ont un impact ambigu sur les incitations : les incitations de certains sont augmentées tandis que les incitations d’autres diminuent. Comment analyser ces choix d’un point de vue économique et les trancher de façon cohérente ?

James Mirrlees (1971) propose une réponse à cette question dans l’article « An exploration in the theory of optimum income taxation ». 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 de justifier un barème socio-fiscal dans son ensemble, de l'absence de revenus aux plus hauts revenus. Mais pour poursuivre quel objectif ? Mirrlees adopte une approche utilitariste, dans laquelle le barème « optimal » maximise une fonction d'utilité sociale (W), qui est initialement la somme des utilités individuelles (U). Les individus sont supposés maximiser ces utilités en arbitrant entre consommation et loisir : $U(C, L)$. Dans un modèle d'offre de travail, ils choisissent le 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 décroître. 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. 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. 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.

Graphique 1. Le barème social et fiscal optimal : consommation en fonction du revenu avant transferts



Source : (Mirrlees, 1971).

La conclusion se fait sous la forme d'un barème optimal donnant un niveau de revenu minimum garanti optimal et un taux de gain optimal pour chaque niveau de revenu d'activités (graphique 1). Selon la sensibilité des individus aux incitations, la préférence sociale pour l'égalité et la distribution de la productivité des travailleurs, il est possible de déduire un taux optimal de transferts. Augmenter les taux marginaux à un endroit permet de les réduire plus haut dans l'échelle de revenus. Le graphique montre le barème optimal dans un cas standard. La conclusion de Mirrlees est que l'on ne peut pas rejeter l'hypothèse que le barème optimal a des taux marginaux de prélèvement constants : la courbe de revenu disponible optimal est une droite. Ses conclusions s'opposent ainsi à l'idée que le barème optimal dans le bas de l'échelle pourrait avoir des taux marginaux décroissants. En effet, dans le modèle de Mirrlees, dans le cas général, avec les paramètres choisis, il est préférable que plus d'individus travaillent pour faire grandir la taille du gâteau. Toutefois, Mirrlees admet que ce résultat est très sensible aux hypothèses. De facto, différents auteurs utilisent ce modèle pour arriver à des résultats très divergents. Bourguignon (2001, p. 71) résume le problème :

Dans nos propres travaux, un critère rawlsien conduit à un revenu minimum garanti égal à 85 % du revenu moyen, et bien évidemment à des taux marginaux d'imposition décroissants mais uniformément élevés, et par conséquent à un revenu monétaire moyen très faible. En revanche, avec la fonction d'utilité sociale calibrée sur l'hypothèse de type « préférences révélées », on obtient un revenu minimum garanti beaucoup plus faible (40 % du revenu moyen quand l'élasticité de l'offre de travail est faible, par construction, et 13 % quand elle est plus forte, 0,5 au lieu de 0,1), et des taux marginaux d'imposition qui décroissent très rapidement.

Le revenu minimum garanti optimal varie donc de 13 % à 85 % du revenu moyen, rien qu'en faisant varier les deux paramètres (préférence sociale pour l'égalité et élasticité de l'offre de travail). Le désaccord politique sur le niveau souhaitable du socle (RMI/RSA) est beaucoup plus faible : le modèle est élégant mais ne permet pas de trancher.

2.3. La loi portant création d'une prime pour l'emploi (2001)

L'allègement de CSG tel qu'il est discuté dans le rapport Pisani-Ferry 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 : « [La] disposition contestée ne tenait compte ni des revenus du contribuable autres que

ceux tirés d'une activité, ni des revenus des membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci. Le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas retenir l'ensemble des facultés contributives créées, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789⁷. »

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 1997-2002. 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 loi du 30 mai 2001 crée la prime pour l'emploi (PPE)⁸. 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 pacés. Au départ, la prime est égale à 2,2 %⁹ des salaires nets entre 0,3 et 1 Smic mensuel (équivalent temps plein). La prime est maximale au niveau du Smic à temps plein puis est dégressive jusqu'au point de sortie de 1,4 Smic. 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

7. Conseil constitutionnel, « Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 », communiqué de presse, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiquede/decision-n-2000-437-dc-du-19-decembre-2000-communique-de-presse>

8. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000768791>

9. Le taux devait ensuite passer à 4,4 puis 6,6 %.

emploi). L'exposé des motifs met ainsi l'accent sur l'incitation au retour ou au maintien de l'emploi, alors même que l'instrument ne complète initialement les salaires que de 2,2 %, ce qui ne semble pas décisif en termes d'incitation.

2.4. Le modèle sous-jacent : lutte contre les trappes à inactivité

L'objectif initial de l'allègement de CSG était distributif. Il fallait réduire les impôts avant les élections présidentielles de 2002, car « la gauche ne court pas beaucoup de risques d'être battue par la droite, mais elle peut l'être par les impôts et par les charges », selon les mots en 1999 de Laurent Fabius, futur ministre de l'Économie (2000-2002)¹⁰. Or comme il avait été décidé de baisser l'impôt sur le revenu (IR), et que cet impôt ne pèse que sur une partie des contribuables, il s'agissait de réduire la CSG, en la rendant progressive, pour ceux qui ne bénéficiaient pas des baisses d'IR. Cet objectif politique rejoint le diagnostic économique en termes de trappes à inactivité.

La censure a pour effet de modifier la hiérarchie des objectifs et le modèle affiché. L'objectif d'incitation « au retour et au maintien dans l'emploi » devient explicite et est mis en avant. Après les débats, la loi maintient la norme de bi-activité à temps plein : pour un couple, la prime est maximale au niveau de 2 Smic à temps plein. De plus, elle s'annule pour des niveaux élevés de revenus. En réalité, la loi garde de facto l'objectif précédent de redistribuer du pouvoir d'achat vers les contribuables ne bénéficiant pas ou peu des réductions d'impôt sur le revenu.

2.5. Quelle efficacité ? Quelle critique ?

La PPE est critiquée dès l'année suivante, notamment par Pierre Cahuc (2002) dans un article intitulé « À quoi sert la prime pour l'emploi ? ». L'auteur souligne que l'instrument n'est pas efficace au regard de l'incitation au retour à l'emploi. Les raisons 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

10. « Laurent Fabius plaide pour la baisse des prélèvements obligatoires », *Le Monde*, 25 août 1999.

seraient assez peu réduites car ce sont les ménages des déciles 2 à 4 qui reçoivent le plus de prime, et non les plus pauvres.

L'économiste suggère de davantage 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. Il sera tout de même entendu sur le premier point puisqu'un supplément au niveau du 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 initialement deux fois plus faible. Son calcul reste cependant individualisé : les défauts soulignés par Cahuc ne sont réduits que marginalement.

Si l'existence de trappes à inactivités a été diagnostiquée au tournant des années 2000, le diagnostic est rapidement relativisé par certains économistes. Pour Hagneré et Trannoy (2001, p. 161), les réformes (réforme de l'intéressement, réforme des aides au logement, calcul de la taxe d'habitation, prime pour l'emploi) modifient la situation : « [...] désormais, le revenu disponible est une fonction croissante de la durée du travail. » L'existence d'une trappe à inactivité créée par les minima sociaux et leur impact sur l'emploi agrégé suppose des conditions cumulatives : 1) qu'il existe des emplois à pourvoir ; 2) que les allocataires de minima sociaux ont les compétences pour les pourvoir ; 3) qu'ils refusent les emplois faute de gains financiers suffisants ; 4) qu'il n'y a pas d'autres emplois qu'ils sont prêts à accepter. Les faibles gains financiers à temps partiel ne constituent une trappe que si les emplois à temps plein sont inaccessibles aux allocataires des minima sociaux. La marche serait trop haute et il faudrait encourager la reprise d'emploi à temps partiel y compris au-delà de la période d'intéressement (12 mois). Même si on adhère à cette théorie du marchepied, les aides financières n'ont d'effet que si les allocataires ne reconnaissent pas eux-mêmes les bienfaits d'un emploi qui servirait de marchepied (contrairement à l'hypothèse de rationalité).

3. RSA, la nouvelle équation sociale

3.1. Le rapport Hirsch (2005) : *La nouvelle équation sociale*

La réforme du revenu de solidarité active (RSA) colle avec le slogan de Nicolas Sarkozy élu président en 2007 (*Travailler plus pour gagner plus*) mais elle a été proposée initialement dans un autre contexte, le

rapport *La nouvelle équation sociale* de la commission « Familles, vulnérabilités, pauvreté » présidée par Martin Hirsch (2005). Si la résolution concernant le RSA n'est qu'une parmi quinze, c'est elle qui donne son titre au rapport, et c'est elle que l'on a retenue : contrairement aux autres propositions, deux annexes techniques proposent une simulation des effets et un chiffrage¹¹.

L'expression « nouvelle équation sociale » a deux sens en termes de nouveau paradigme, et de 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 » (Hirsch, 2005, p. 23).

Le graphique 2 ci-dessous tiré du rapport Hirsch permet d'illustrer les différences entre l'ancien système, en couleur, et la réforme proposée (en bâton gris). 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 de très faibles revenus d'activité, le revenu disponible n'augmente pas (après période d'intéressement¹²). Cela 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). La réforme proposée permet de répondre à ce problème. Après réforme, la courbe de revenu disponible (en histogramme) devient croissante avec le revenu d'activité. La pente de la courbe de revenu disponible (en gris) est même légèrement plus élevée dans le bas de l'échelle des revenus (0 à 0,7 Smic) qu'un peu plus haut (entre 0,7 et 2 Smic). Les gains à la reprise d'emploi sont plus élevés en bas de l'échelle, ce qui montre une préférence pour l'incitation aux premières heures de reprise d'emploi, afin d'inciter à l'emploi quel que soit le nombre d'heures travaillées.

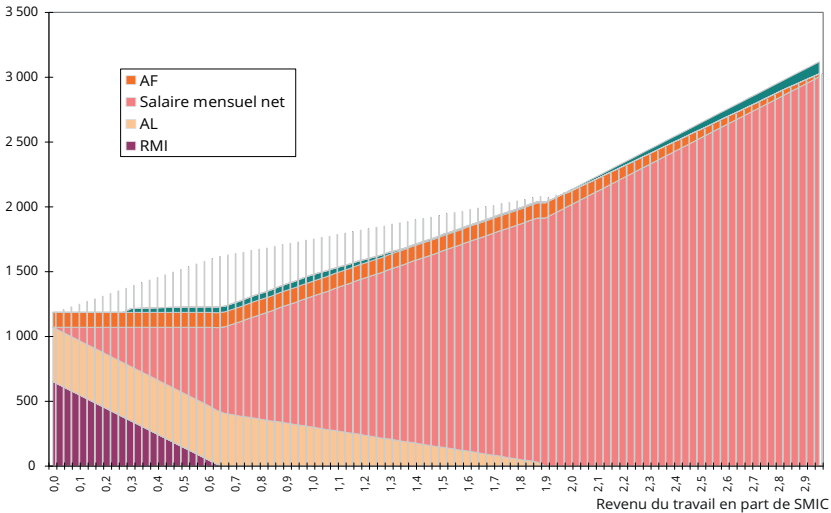
Paradoxalement, le rapport affirme que « c'est la notion de travailleur pauvre qu'il est proposé de combattre dans notre pays » (Hirsch, 2005, p. 29) mais le principal instrument proposé vise d'un point de vue incitatif à transformer des inactifs pauvres en travailleurs pauvres.

11. Le chiffrage a l'avantage d'apporter un élément objectif et facilement compréhensible ; la question « Combien ça coûte ? » peut toutefois mettre au second plan la question « Est-ce pertinent ? ».

12. L'intéressement n'est pas sur le graphique qui montre l'évolution des gains à moyen terme.

Cela illustre l'ambiguïté de cette notion : s'il est souhaitable de diminuer la pauvreté et souhaitable d'augmenter l'emploi, que faire de l'indicateur « travailleurs pauvres » ?

Graphique 2. Revenu disponible selon le revenu du travail. Comparaison entre le système existant (couleur) et la proposition de réforme (Hirsch, 2005)



Note : Les courbes comparent la décomposition actuelle du revenu d'un couple avec deux enfants (en arrière-fond) selon le salaire net perçu et la situation nouvelle (histogramme). On voit l'effet de la création du RSA matérialisé par un losange de gains entre 0 et 2 Smic.

Source : Hirsch, 2005, p. 32.

Le rapport prévoit également qu'« un mécanisme complémentaire devrait être mis en place pour favoriser une activité, même à temps très partiel, de personnes durablement éloignées de l'emploi » (*ibid.*, p. 10, italique ajouté). En même temps, selon les auteurs, « les modalités de pénalisation du temps partiel à très petite durée devraient être étudiées par le gouvernement » (*ibid.*, p. 35). Il y a donc une ambiguïté, peut-être liée à des divergences de points de vue entre les auteurs du rapport. S'il y a consensus autour de la nouvelle équation sociale, pour que le travail soit rémunérateur du point de vue des employés, le rapport hésite entre réguler très fortement le temps partiel du côté des entreprises et ne pas le réguler (*ibid.*, p. 40) :

Nous voulons que ceux qui, exclus de l'emploi, vivent des minima sociaux, puissent réintégrer le marché du travail plus vite, plus facilement, sans voir leurs ressources diminuer, même quand ce retour se fait à temps partiel. En revanche, nous voulons éviter que le temps partiel subi et la précarité augmentent. La mise en place

d'une réforme ambitieuse des minima sociaux et des prestations sociales devrait s'accompagner d'engagements collectifs sur la structure de l'emploi permettant de vérifier que la transition se fait vers le haut et non vers le bas. Cet engagement pourrait se limiter au strict objet de notre proposition, en vérifiant l'évolution et les caractéristiques des emplois à temps partiel.

Il existe une contradiction. En effet, si des emplois à temps partiel ne sont pas proposés par les entreprises, du fait de la régulation ou d'un coût supplémentaire (la suppression des allègements de cotisations est évoquée), alors il est inutile que ces emplois soient rémunérateurs, car sauf exceptions ils n'existeront pas. Sans nécessairement l'encourager, la stratégie acte l'existence d'un temps partiel subi et d'emplois précaires. En l'absence d'emplois précaires, de temps partiel subi, il n'y aurait pas de trappe.

3.2. La Loi généralisant le revenu de solidarité active (2008)

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralise le revenu de solidarité active expérimenté dans différents départements depuis moins d'un an¹³. Le RSA mis en place en 2008 diffère peu du RSA proposé en 2005. Après débat, le RSA (socle et activité) se cumule avec la PPE. Le RSA activité, complément de revenus pour travailleurs, ne remplace que le mécanisme d'intéressement du RMI.

Le RSA marque une rupture. Il garantit une augmentation *pérenne* des revenus. Tous les travailleurs y sont éligibles, selon leurs revenus, et non pas seulement les bénéficiaires du revenu minimum. Quand on gagne 100 euros du fait de son travail, le RSA baisse de 38 euros et le travailleur pauvre garde ainsi 62 euros. Contrairement au rapport Hirsch, la loi ne retient donc qu'un taux de dégressivité (38 %).

La formule est la suivante :

$$\text{Allocation RSA} = \max (\text{Allocation garantie} - 100 \% * \text{ressources hors activité du foyer} - 38 \% * \text{revenus d'activité du foyer} ; 0).$$

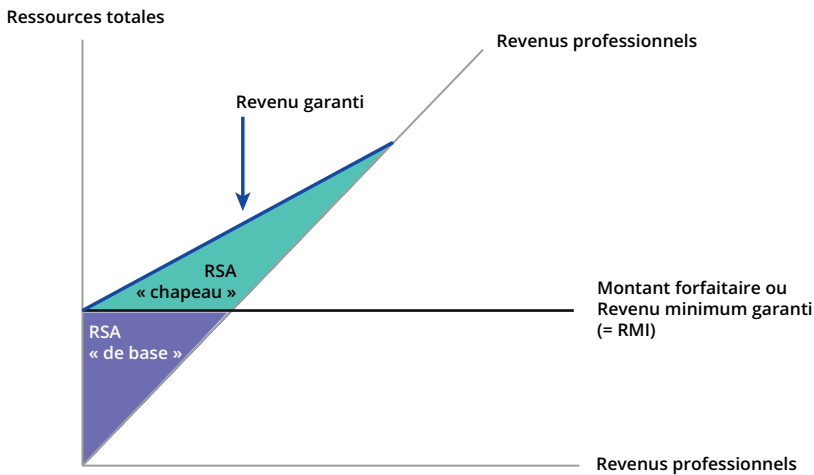
Concrètement, les revenus d'activité sont déduits à 38 % de l'allocation garantie (qui dépend de la configuration familiale), tandis que les ressources hors activité (chômage, loyers reçus, dons reçus) sont déduites à 100 %. Le taux de gain est ainsi de 62 %¹⁴.

13. Sur la question des expérimentations du RSA, voir Allègre (2010).

14. Pour les locataires bénéficiant d'allocations logement dégressives, il faut retrancher la dégressivité des allocations logement. Ces allocations n'étant pas dégressives dès les premiers euros, pour les locataires, les gains sont plus élevés sur les premiers euros d'activité.

Ce n'est pas *stricto sensu* une « nouvelle équation » : si on remplace 38 % par 100 % dans la formule ci-dessus, on retombe sur la formule de calcul du RMI. Mais il est vrai que la philosophie est totalement différente. Le système précédent entendait maintenir un écart entre non-emploi et emploi à temps plein. La nouvelle philosophie est que le travail doit être rémunérateur dans chaque situation, pour chaque heure travaillée supplémentaire. Le graphique 3 montre que, grâce à l'articulation entre RSA « de base » (socle) et RSA « chapeau » (activité), les ressources totales augmentent de manière homogène lorsque les revenus professionnels s'accroissent. La droite ressemble à celle de Mirrlees (1971) (voir encadré ci-avant).

Graphique 3. Schéma général du RSA



Source : Doligé, 2008.

3.3. Le modèle sous-jacent : faire en sorte que le travail paye pour chaque heure travaillée

« Faire en sorte que le travail paye » est une injonction équivoque. Le travail doit payer mais par rapport à quoi ? Par rapport au capital ou aux prestations sociales ? En baissant les prestations sociales ou en augmentant les revenus du travail ? À mi-temps ou à temps plein ? Pour l'emploi masculin ou la bi-activité ?

L'objectif de la réforme, « Faire en sorte que le travail paye pour chaque heure travaillée », peut être défendu de trois façons, sachant que l'emploi à plein temps était déjà rémunérateur avant la réforme (en termes d'augmentation du revenu disponible).

Selon la première justification, l'emploi à temps partiel est un marche-pied vers l'emploi à temps plein. Si l'emploi à temps partiel n'est pas rémunérateur, que les individus ne reconnaissent pas le caractère de marche-pied de l'emploi à temps partiel, alors ils restent coincés dans une trappe, car la seule marche accessible est trop haute. L'idée apparaissait dans le rapport Pisani-Ferry, mais elle n'avait pas été suivie jusqu'au bout (et n'a pas de fondement empirique solide).

Selon la seconde justification, certaines personnes – majoritairement des femmes – acceptent de travailler à temps partiel si l'emploi est rémunérateur, mais ne veulent pas ou ne peuvent pas travailler à temps plein. En présence de coûts fixes à la reprise d'emploi, alors il peut être efficace de cibler les compléments de revenus sur les faibles nombres d'heures travaillées.

Selon la troisième justification, chaque heure travaillée doit payer pour une question de mérite selon le slogan *Toute heure de travail mérite augmentation du revenu disponible*¹⁵. La rémunération du mérite ou de l'effort est un objectif évident des compléments de revenus pour les travailleurs à bas salaires (d'autant plus que l'incitation est à double tranchant), mais l'objectif est souvent implicite.

3.4. Quelle efficacité ? Quelle critique ?

La réforme lutte contre les « trappes à pauvreté » 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 bi-actifs, car pour eux le RSA activité est dégressif avec les revenus du travail (voir Allègre et Périvier, 2005 ; Allègre, 2011). En effet, le « RSA activité » est dégressif après une période de progressivité. Par conséquent, il augmente les gains pour des niveaux faibles de revenus, puis les diminue. Pour une personne seule, le RSA augmente les gains à la reprise d'emploi à mi-temps... mais il réduit les gains du passage du mi-temps au temps

15. Voir Allègre (2011) pour une discussion des objectifs du RSA entre incitation, redistribution et mérite.

plein. Chez les couples, il augmente les gains du travailleur principal, mais réduit les gains à la bi-activité. Cet effet peut réduire l'emploi des mères.

Aussi, l'hypothèse de marchepied n'est pas vérifiée empiriquement : pour un chômeur, reprendre un emploi à mi-temps a des avantages en termes de capital humain mais a l'inconvénient de réduire les efforts à chercher un emploi à temps plein. Les deux effets ont tendance à se compenser.

Enfin, la logique de rendre attractif monétairement l'emploi à temps partiel peut être discutée. D'une part, la reprise d'emploi à temps partiel réduit le coût de la lutte contre la pauvreté. Mais d'autre part, cela peut créer une norme qui au contraire tendrait à l'augmenter. Une alternative est de proposer des solutions qui rendent le temps plein possible et/ou souhaitable, notamment en termes de garde d'enfants, de transports, de compatibilité des horaires de travail et de contraintes de la vie familiale.

Mais le vrai problème de l'instrument est apparu après quelques années de la mise en place du RSA. Les personnes éligibles y recourent peu. Domingo et Pucci (2012) estiment le non-recours au RSA activité à 68 %. Ce non-recours élevé aurait pu être interprété comme une réfutation de la théorie selon laquelle le non-emploi est dû aux faibles gains financiers ; faibles gains qu'il faudrait compenser par des compléments de revenus pour travailleurs pauvres. Si le problème est celui des gains à l'emploi trop faibles, pourquoi les personnes qui y sont éligibles ne recourent pas au dispositif de complément de revenu ?

Martin Hirsch, nommé haut secrétaire aux solidarités actives, a eu la charge de mettre en place sa propre réforme. Mais l'exécutif s'est fixé une ligne rouge : il ne devait pas y avoir de coups de pouce au socle. Si grâce à la réforme, le travail devient toujours rémunérateur, cela aurait pu permettre d'augmenter le socle et le niveau de vie des plus défavorisés. La ligne fixée est autre : le travail doit payer, donc l'assistance ne doit pas payer. L'injonction à ce que le travail paye se fait au détriment du niveau de vie des bénéficiaires de prestations sociales et donc de la pauvreté (Allègre, 2024b).

4. La prime d'activité, réforme en sourdine

4.1. Le rapport Sirugue (2013) : Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes

La réforme de la prime d'activité s'appuie sur un rapport piloté par Christophe Sirugue, député (Sirugue, 2013). 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 (*ibid.*, p. 3-4) :

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. [...]

La prime d'activité constitue un progrès important pour les travailleurs modestes et pour l'action publique. Plus clair et lisible que le RSA activité, plus réactif que la PPE, reposant sur des modalités de déclaration extrêmement simples, ce dispositif sera également plus efficient. Il doit se traduire par une hausse massive du recours par les travailleurs modestes aux dispositifs de soutien à leurs revenus d'activité.

Le rapport propose plusieurs scénarios afin de simplifier l'architecture des minima sociaux mais surtout « de faciliter l'accès des usagers à leurs droits ».

4.2. La Loi relative au dialogue social et à l'emploi (2015)

La Loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi¹⁶ instaure la prime d'activité, une prestation sociale, en remplacement du RSA activité, une prestation sociale, et de la PPE, un crédit d'impôt. Il est assez rare que des instruments poursuivant des objectifs proches fusionnent. Dans la grande majorité des cas, les simplifications procèdent plutôt par élimination ou extinction progressive. La réforme 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

16. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031046061>

objectif principalement distributif¹⁷. L'allocation doit être reçue par les éligibles et versée à un public plus large qu'initialement. Deuxièmement, la cible des éligibles se déplace des « travailleurs pauvres » aux « travailleurs modestes ». La prime se calcule de la façon suivante :

$$\text{Prime d'activité} = (\text{Montant forfaitaire} + \text{Bonus d'activité individuels} - 39 \% \text{ des revenus professionnels} - 100 \% \text{ des revenus non professionnels})$$

Instrument issu d'une fusion, la prime d'activité a un caractère hybride. Familialisée, elle participe à la faible dégressivité du RSA (à l'image du RSA activité). Toutefois, la PPE est remplacée par un bonus individuel, mais celui-ci est dégressif avec les ressources du foyer (alors que la PPE était sous plafond de ressources du foyer et était donc conservée jusqu'à des niveaux de ressources du conjoint plus élevés).

4.3. Le modèle sous-jacent : l'accès aux droits

Les deux motifs principaux de la réforme sont assez explicitement distributifs (en termes de recours et de ciblage), c'est-à-dire visant « le soutien financier aux revenus d'activité modestes » (selon le titre du rapport de 2013) : « Le dispositif réformé poursuit un objectif principal clair : soutenir les revenus d'activité des travailleurs ayant des revenus faibles ou modestes. Les participants au groupe de travail se sont unanimement rejoints sur ce point » (Sirugue, 2013, p. 36).

Les titres des sous-parties concernant la partie prime d'activité sont parlants : « La prime d'activité repose sur les revenus individuels d'activité », « 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 » (*ibid.*, p. 40) : « En ce qui concerne cet objectif d'un meilleur accompagnement, la réforme

17. À la création du RSA, le communiqué de presse du Conseil des ministres du 3 septembre 2008 fixait les trois objectifs suivants : simplifier les dispositifs existants ; inciter à la reprise d'activité ; lutter contre la pauvreté au travail. Le Conseil des ministres du 22 avril 2015 indique : « Le projet de loi prévoit également, dans un titre spécifique, la création de la prime d'activité, qui permettra de soutenir l'activité et le pouvoir d'achat des travailleurs, qui ont des emplois faiblement rémunérés ou précaires. Elle permettra d'éviter que la reprise d'activité ou le passage du temps partiel au temps plein en coûte plus qu'il ne rapporte. » Le soutien du pouvoir d'achat est clairement mis en avant ; les travailleurs faiblement rémunérés remplacent la lutte contre la pauvreté ; les termes « incitation » ou « inciter » ne sont plus évoqués. Le fait que l'emploi « rapporte » peut être justifié selon un principe de mérite et non pas seulement incitatif. En ce sens, on peut parler d'objectif redistributif.

proposée s'inscrit donc en rupture avec l'idée que l'incitation financière serait, à elle seule, de nature à (re-)mettre les bénéficiaires sur la voie de l'emploi. Cette idée est non seulement réductrice, mais au surplus largement infondée : l'inactivité n'est pas un choix ; elle est au contraire bien souvent la résultante de nombreux blocages, notamment de nature non financière. »

Le rapport de 2013 contient un certain nombre de scénarios « à enveloppe constante ». Dans ce contexte, l'objectif d'augmentation du soutien financier dans certaines situations implique nécessairement de réduire ce soutien dans d'autres situations. Le rapport explicite ces transferts, ce qui renforce l'aspect « distributif » de l'approche.

4.4. Quelle efficacité ? Quelle critique ?

Dans le rapport puis dans la loi, Christophe Sirugue réalise un habile tour de passe-passe : alors que le tout est censé être réfléchi à budget constant, le budget effectivement dépensé va grandement dépasser les prévisions du fait d'un recours à la prestation plus élevé que prévu. Le passe-passe aura consisté à grandement sous-estimer le recours. Ce tour de passe-passe a été mal perçu à l'époque. En 2013, je formulais ainsi la critique suivante (Allègre, 2013, p. 5) : « L'équilibre du financement de la réforme proposée s'appuie sur une hypothèse bancale et peu banale d'un point de vue institutionnel : celle d'un recours à seulement 60 % à la prime d'activité (au bout de trois ans). Tant du point de vue de l'équité horizontale que de la soutenabilité institutionnelle, il est difficile de tabler *a priori* sur un recours aussi faible à une prestation sociale de cette importance. »

La loi Sirugue a ceci de peu banal qu'elle affiche un objectif de réduction du non-recours aux minima sociaux, tout en supposant dans son chiffrage un recours constant. L'objectif de la réforme est d'atteindre « un taux de recours aussi élevé que possible ». Cependant la réforme à moyens constants est budgétée sous l'hypothèse d'un taux de recours pondéré (entre RSA activité et PPE) porté à 50 %, mais en réalité constant car représentant la moyenne pondérée du taux de recours du RSA activité (32 %) et de la PPE (95 %) : « La plus grande attractivité de la prime, la simplification des démarches administratives ainsi que la déconnexion de l'image de minimum social du RSA devraient permettre de porter le taux de recours à 50 %. Avec cette hypothèse, la réforme pourrait être conduite à enveloppe budgétaire

constante, soit environ 4 milliards d'euros (somme de la PPE et du RSA activité)¹⁸. »

Dès la première année, le recours est estimé à 70 % et le dépassement du budget de 800 millions. Dans ces conditions, l'hypothèse « peu banale » de recours constant s'explique car elle lève de facto une contrainte : l'augmentation du recours à un droit ne devrait pas peser sur les individus qui recourent actuellement. La loi a de facto, mais sans le dire, levé cette contrainte.

Cela dit, si la prime d'activité est un succès administratif, la réforme acte la familialisation de l'instrument de soutien aux travailleurs à bas revenus. En ce sens, la prime d'activité, prestation sociale, est plus proche du RSA activité que de la PPE.

4.5. La réforme « Gilets Jaunes » (2018)

En octobre 2018 apparaît un mouvement social spontané à la suite d'appels, émanant principalement des réseaux sociaux, à manifester contre notamment l'augmentation du prix des carburants consécutive à la hausse de la « taxe carbone ». Le mouvement s'élargit rapidement dans son ampleur et dans ses revendications. Les confrontations avec les forces de l'ordre font l'objet de violences croissantes. Emmanuel Macron y répond par une allocution depuis l'Élysée le lundi 10 décembre 2018 (« Faire de cette colère une chance¹⁹ ») : « Nous voulons une France où l'on peut vivre dignement de son travail ? Sur ce point, nous sommes allés trop lentement. Je veux intervenir vite et concrètement sur ce sujet. Je demande au gouvernement et au Parlement de faire le nécessaire afin qu'on puisse vivre mieux de son travail dès le début de l'année prochaine. Le salaire d'un travailleur au Smic augmentera de 100 euros par mois dès 2019 sans qu'il en coûte un euro de plus pour l'employeur. »

L'objectif est manifestement distributif en termes de soutien au revenu. Le terme « salaire » est cependant trompeur : le décret du 21 décembre 2018 revalorise le bonus individuel de la prime d'activité au niveau du Smic. L'augmentation de revenu prend donc la forme d'une prestation. Ce n'était pas une évidence : l'allocution présidentielle pointait même plutôt vers une hausse du Smic dont le coût pour

18. https://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2792.asp#P202_42415

19. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/12/10/adresse-du-president-de-la-republique-du-lundi-10-decembre-2018>

les employeurs aurait été compensé par l'État. La prestation n'est pas un salaire. Elle ne donne pas droit à des droits sociaux (à la retraite, au chômage). Surtout, un emploi au Smic rapporte plus ou moins selon la situation conjugale et la nature des revenus du conjoint. Un conjoint de chômeur par exemple n'a pas droit à la prime d'activité (PA), car les allocations chômage se déduisent à 100 % du montant de la PA (voir formule plus haut). C'est vrai aussi des femmes mariées à des conjoints ayant des revenus moyens. Dans l'ensemble, un peu moins des deux tiers des travailleurs proches du Smic sont éligibles à la prime d'activité. Compte tenu du non-recours, ils ne sont que 55 % à en bénéficier (Pucci, 2024).

La réforme de la prime d'activité a tout de même les effets redistributifs escomptés : le nombre de bénéficiaires augmente 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. À la suite de la revalorisation du bonus individuel, la cible de l'instrument se déplace alors encore plus vers les « travailleurs modestes », plutôt que « les travailleurs pauvres » ciblés par le RSA activité en 2008. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) fait le bilan détaillé de la revalorisation de la prime d'activité (Dardier, Doan et 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 le 2^e et le 3^e décile de niveau de vie. Les bénéficiaires se situent du 1^{er} décile (du fait de la prime conjugalisée qui remplace le RSA activité) au 4^e 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^e décile car la prime est dégressive avec les revenus totaux du foyer. 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 mono-actifs : les foyers avec deux bonus individuels (bi-actifs) ne représentent que 12 % des bénéficiaires.

La revalorisation des bonus individuels permet de distinguer les assistés (bénéficiaires du RSA), les « travailleurs modestes » (bénéficiaires de la prime d'activité) et les autres, contribuables à l'impôt sur le revenu. Ainsi, la prime 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 (Dardier, Doan et Lhermet, 2022). Les montants versés de prime d'activité sont les plus élevés au niveau du 2^e et du 3^e décile de niveau de vie mais s'étendent jusqu'au 4^e décile (ainsi qu'au 1^{er}). Au-delà, ils chutent, mais c'est aussi à partir du 5^e 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 précisées par leur niveau de vie :

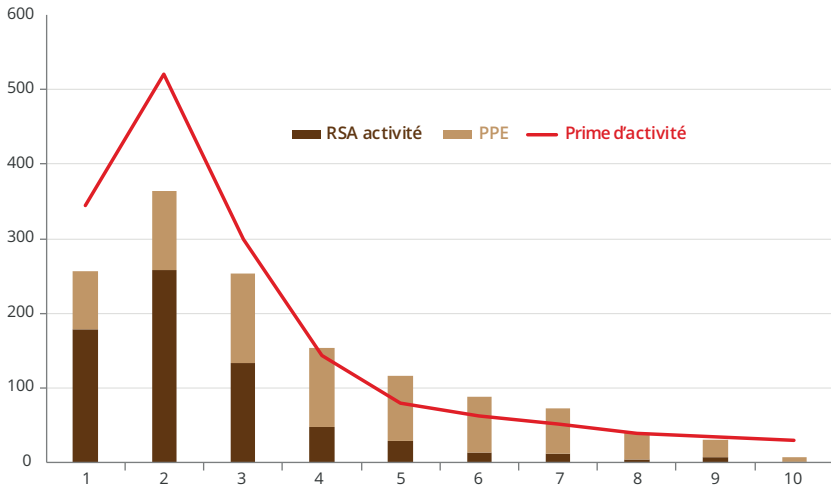
- Le RSA s'adresse aux assistés, pauvres, soit les 10 % les moins aisés (D1).
- La prime d'activité s'adresse aux ménages (incluant un actif occupé) modestes, soit les 30 % suivants (D2 à D4).
- Les contribuables, soumis à l'impôt sur le revenu (D5 et plus).

Selon Duvoux (2020), la prime d'activité a participé à une « révolution silencieuse » : « [Les] groupes constitués sur une base socio-professionnelle cèdent la place à des cadres d'intelligibilité et de mise en forme du monde social où les ménages (catégorie que l'on peut et doit bien sûr entendre au sens fiscal mais également au sens d'une unité de mesure fondamentale de la statistique publique produisant des indicateurs de niveau de vie par exemple, au sens d'un principe de vision et de division du monde social) l'emportent. » Dit autrement, les instruments familialisés, comme le RSA activité ou la prime d'activité, ou les approches par déciles de niveaux de vie, ont pour caractéristique d'invisibiliser les rapports de production.

Cette révolution a été accompagnée par les analyses économiques (y compris celles auxquelles j'ai participé) privilégiant l'analyse par « déciles » (de niveau de vie des ménages). Ces analyses sont souvent issues d'exercices de microsimulation effectués à partir d'un échantillon de ménages issu de l'Enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS), et permettant la simulation d'impacts redistributifs, ou de gains par décile, comme dans l'exemple suivant (graphique 4).

L'approche par « ménage » et « décile de niveau de vie » découle de l'exercice de microsimulation. Les ménages y sont les cellules de base, avant tout parce que la plupart des instruments fiscaux, et encore plus sociaux, dépendent de paramètres au niveau du ménage (les revenus du conjoint, le nombre d'enfants...).

Graphique 4. Analyse distributive du RSA-activité, de la PPE et de la prime d'activité



Source : Allègre et Ducoudré, 2018, p. 5.

La conséquence est qu'une prime maximale au niveau d'un Smic individuel à temps plein (comme la PPE) apparaît mal ciblée, moins efficace d'un point de vue redistributif sur une échelle de niveau de vie. Le bonus individuel de la prime d'activité est bien mieux ciblé car il est dégressif par rapport à l'ensemble des revenus du ménage (voir aussi Allègre et Ducoudré, 2018, p. 7, graphique 3).

5. La loi plein emploi et les contradictions de la valeur travail

5.1. Le rapport Guilluy (2023) : *France Travail, une transformation profonde de notre action collective pour atteindre le plein emploi et permettre ainsi l'accès de tous à l'autonomie et la dignité par le 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). La logique est de traiter les allocataires du RSA comme des chômeurs ordinaires (*ibid.*, p. 22) :

La mission propose de rénover le régime des obligations afin de le mettre en cohérence – notamment entre celles qui pèsent sur les

demandeurs d'emploi, sur les allocataires du RSA ou les jeunes en Contrat d'engagement jeune (CEJ) – et de le rendre plus simple, plus juste, plus contemporain des manquements constatés et *in fine* plus applicable et effectif dans le cadre d'un contrat d'engagement unique. [...]

En complément des sanctions prévues dans les textes actuels (allant de la suppression partielle de l'allocation à la radiation de la personne), une « suspension remobilisation », rapidement applicable, pourrait être mise en place pour assurer une meilleure progressivité des sanctions notamment au moment des premiers engagements en début de parcours, et nous assurer que toute mise en place d'une allocation se conjugue bien avec le démarrage d'un accompagnement permettant le retour à l'emploi.

5.2. La Loi pour le plein emploi (2023)

La Loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023²⁰ consacre l'obligation faite aux allocataires du RSA de consacrer un certain nombre d'heures à une activité permettant d'aller vers l'insertion professionnelle :

Un plan d'action, précisant les objectifs d'insertion sociale et professionnelle et, en fonction de la situation du demandeur d'emploi, le niveau d'intensité de l'accompagnement requis auquel correspond une durée hebdomadaire d'activité du demandeur d'emploi d'au moins quinze heures. Il comporte notamment des actions de formation, d'accompagnement et d'appui.

La durée hebdomadaire minimale mentionnée au même 3° peut être minorée, sans pouvoir être nulle, pour des raisons liées à la situation individuelle de l'intéressé et au vu du diagnostic global réalisé en application de l'article L. 5411-5-2.

Le risque est que par peur du contrôle et des indus, certains allocataires renoncent à la prestation pour éviter d'en perdre 30 % ou d'avoir à rendre l'argent. Cet évitement est documenté, même si d'un point de vue économique, il peut paraître irrationnel. Ce risque est justifié par les pouvoirs publics par le retour à l'emploi. Mais les moyens sont-ils proportionnés aux fins ? Un problème provient du fait que la remobilisation concerne plutôt les populations les moins vulnérables alors que l'évitement tend à concerner les plus vulnérables.

20. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048581935>

5.3. Le modèle sous-jacent : convergence des logiques assurantielles et assistancielles

Le modèle sous-jacent est celui, traditionnellement attaché à l'assurance chômage, de la réduction de l'aléa moral. On assiste à une convergence entre la logique d'assurance des allocations chômage et la logique d'assistance des minima sociaux. Si les minima sociaux apportent une assurance, et les assurances participent à la lutte contre la pauvreté, pourquoi ne pas fusionner les logiques ?

5.4. Quels risques ?

Le risque de la convergence des logiques assurantielles et assistancielles est de dégrader chacune de ces logiques, les instruments ayant chacun leur justification propre.

L'aléa moral décrit une situation d'asymétrie d'information où une partie n'observe pas parfaitement les actions entreprises par l'autre partie, ces dernières actions pouvant se faire au détriment de la première partie. Par exemple, une personne qui s'assure contre un risque peut augmenter sa prise de risque, de manière excessive du point de vue de l'assureur. L'augmentation de la prise de risque peut être un objectif compris par les deux parties. Le problème pour l'assureur survient lorsque l'augmentation de la prise de risque va au-delà de ce qui avait été anticipé ou de ce qui peut être contrôlé. En termes d'assurance chômage, l'aléa moral existe si le chômeur indemnisé réduit sa recherche d'emploi tant qu'il est indemnisé. Le fait qu'il rallonge sa recherche pour trouver un emploi de meilleure qualité n'est pas nécessairement constitutif d'un aléa moral : le meilleur appariement est un des objectifs de l'assurance. L'assurance chômage agit contre l'aléa de deux façons : en supervisant les efforts de recherche mais surtout via une indemnisation à durée limitée (18 mois). Si les employeurs se méfient des demandeurs d'emploi au chômage depuis trop longtemps, cette durée limitée règle de fait la plupart des problèmes d'aléa moral.

Cette logique de contrôle de l'aléa moral fonctionne mal avec les allocataires du RSA.

Par construction, les chômeurs indemnisés étaient employés avant d'être indemnisés. Dans la plupart des cas, cela démontre une capacité à travailler, le problème résidant dans l'adéquation entre les demandes des travailleurs et les besoins des entreprises. Les demandes et besoins

convergent dans le processus de recherche avec l'adaptation des attentes. L'allocataire d'un minimum social n'est en règle générale pas dans le même processus. Soit l'allocataire est éloigné du marché du travail depuis longtemps, soit sa durée d'indemnisation est dépassée. De fait, le problème d'aléa moral est déjà en grande partie réglé par le très faible niveau des minima sociaux. Pour une personne isolée, le niveau de vie du RSA et des allocations logement correspond à moins de 40 % du niveau de vie au Smic (Allègre et Pucci, 2025) : dans la grande majorité des cas, cette très grande pauvreté règle la question de l'aléa moral, qui supposerait un choix volontaire de la très grande pauvreté.

Un problème est que l'aléa moral à l'assurance chômage est une question individuelle, ce qui est cohérent avec la logique des assurances chômage, qui sont versées à un individu en fonction de cotisations individuelles et de circonstances individuelles (licenciement par exemple). Le RSA est une prestation conjugalisée, qui dépend des revenus professionnels et non professionnels des deux conjoints (et du nombre d'enfants). Comment sanctionner le manque d'effort d'un des deux conjoints ? Faut-il alors faire basculer les enfants dans une pauvreté encore plus grande ?

6. Conclusions

6.1. 1988-2023 : évolution des instruments

Le tableau suivant résume les changements de caractéristiques des instruments des compléments de revenus pour travailleurs. Ne regarder que les instruments serait trompeur : selon les périodes, les instruments se sont cumulés ou non (voir tableau 3). Si l'on s'intéresse au long terme, le constat principal est un élargissement progressif d'une logique de prestation (sous condition de ressources du ménage). Cette logique qui était réservée aux allocataires du RMI s'est diffusée dans tout le bas de la distribution des revenus.

De ce point de vue, les instruments définissent trois catégories de population : les assistés (RSA), les travailleurs modestes (prime d'activité), les contribuables (impôt sur le revenu).

Tableau 3. Évolution des instruments

	Intéressement RMI	PPE	RSA-activité	Prime d'activité
Période	1989-2008	2001-2008	2008-2015	2015-auj.
Social/fiscal	Prestation	Crédit d'impôt	Prestation	Prestation
Durée	Temporaire	Pérenne	Pérenne	Pérenne
Individu/ménage	Ménage	Individu/foyer	Ménage	Ménage
Niveau max	Salaires = RMI mensuel	Salaires = SMIC (*2)	Salaires = RSA socle	Bimodal (RSA socle & SMIC)
Décile cible	D1	D2-D6	D2-D4	D2-D5
Catégorie cible	Allocataires en reprise d'emploi	Bas salaires	Travailleurs pauvres	Travailleurs modestes
Période	Instruments			
1989-2001	Intéressement RMI			
2001-2008	Intéressement RMI + PPE			
2008-2015	RSA activité + PPE			
2015-auj	Prime d'activité			

Sources : Législation, auteur.

6.2. 1988-2023 : évolution des justifications

Les justifications des compléments de revenu pour travailleurs ont fluctué entre 1988 et 2023. On peut distinguer deux axes. Certaines réformes ont été principalement justifiées par les droits ou par les devoirs. En cela, le droit au revenu minimum (RMI, 1988), le droit des personnes éligibles à recevoir les prestations (prime d'activité, 2015) s'opposent aux devoirs renforcés des allocataires en termes d'insertion sociale ou professionnelle (loi plein emploi, 2023). D'autres réformes ont une justification principalement économique en termes d'incitation (RSA, 2008). Cet axe *droit vs incitation économique* ne rejoint pas le second axe : *égalitaire vs inégalitaire*. La mise en place du RMI qui donne de nouveaux droits est une réforme égalitaire. C'est vrai également, dans une moindre mesure, de la prime d'activité qui a accru le recours dans une logique d'effectivité du droit. À l'inverse, la loi plein emploi renforce les devoirs et fait courir le risque d'une réduction de l'accès au droit.

L'approche économique n'est pas nécessairement défavorable aux plus vulnérables en soi. Elle tend plutôt à dégrader l'approche en termes de droit, en éloignant le focus des objectifs finaux (la lutte

contre la pauvreté) et en mettant l'accent sur un arbitrage (redistribution vs incitation). L'arbitrage redistribution/incitation tend ainsi à masquer le fait que le *droit* à un revenu minimum est un objectif final, alors que l'incitation n'est qu'un objectif intermédiaire visant à réduire le coût de la redistribution ou à faciliter l'accès à l'emploi. L'argument économique est avant tout un argument d'efficacité. Il ne peut dire quelles sont les fins. Le risque est que l'incitation finisse par se transformer en objectif en soi, et que l'on oublie pourquoi exactement « il faut que le travail paye ».

« Il faut que le travail paye » mais à mi-temps, à temps plein ou au-dessus du Smic ? Pour la mono-activité ou la bi-activité ? Le travail précaire doit payer de façon temporaire ou pérenne ? Payé par qui, le contribuable ou l'employeur ? Quel niveau pour le revenu minimum garanti ? Il n'existe pas de modèle économique unique permettant de répondre en même temps à l'ensemble de ces questions. Le paradigme de fiscalité optimale (re)lancé par Mirrlees (1971) tente d'y répondre mais de façon non convaincante.

6.3. Conséquences

D'un point de vue contrefactuel, tous les nouveaux instruments (PPE, RSA activité, prime d'activité) sont redistributifs. À leur mise en place, ils versent de nouvelles prestations à des personnes à bas revenus et devraient, toutes choses égales par ailleurs, réduire les inégalités. Mais si toutes les réformes sont redistributives d'un point de vue contrefactuel, le taux de pauvreté et l'intensité de pauvreté ont augmenté sur la période, et ce malgré la baisse du chômage. L'ensemble du système social est devenu plus inégalitaire (voir Madec (2025) pour la période récente). Ce paradoxe apparent de nouveaux instruments redistributifs et d'un système socio-fiscal devenu moins distributif est facilement explicable : les différents instruments sont sous-indexés par rapport aux revenus. En l'absence de réformes ou de coups de pouce, la sous-indexation conduit à une moindre redistributivité. Cela est flagrant si on observe l'évolution du RSA par rapport au Smic horaire (voir Allègre et Pucci, 2025).

Les débats autour des gains à l'emploi semblent avoir exercé une pression à la baisse (relative) du RSA par rapport aux salaires, mais aussi par rapport à des minima sociaux (handicap, retraites) non contraints par l'injonction au travail. Il est difficile de créer des écarts entre inactivité et mi-temps, mi-temps et temps plein, mono-activité et bi-activité

au Smic, et de lutter contre les trappes à bas salaires au-dessus du Smic, tout en augmentant les revenus d'inactivité au rythme des salaires nets.

D'un certain point de vue, le travail ne paye jamais assez, même aujourd'hui alors que les gains à l'emploi sont très élevés (Allègre et Pucci, 2025). L'injonction « il faut que le travail paye » met l'accent sur les écarts entre revenus d'assistance et revenus du travail au Smic et oppose ainsi les assistés aux travailleurs, *in fine*, au détriment des revenus d'assistance.

Pour répondre à l'injonction « il faut que le travail paye », le complément de revenus pour travailleurs s'est rapproché d'une logique familialisée et s'est éloigné de la logique individualisée de la PPE. D'un certain point de vue, c'est cohérent avec l'idée que le travail doit payer, car les prestations sociales supposées concourir à ces trappes sont elles-mêmes familialisées. Mais d'autre part, cette approche invisibilise le travail, les catégories socioprofessionnelles et les rapports de production. Plus on parle gain au travail, moins on regarde les salaires et le travail.

6.4. Pour un revenu maximisant l'insertion

À défaut d'un modèle économique permettant de répondre à toutes les questions en même temps, la préconisation de politique publique doit partir de certaines normes partagées. Concernant la lutte contre la pauvreté et l'emploi, les objectifs partagés seraient les suivants : un revenu minimum garanti d'un niveau permettant de vivre dignement ; une augmentation du revenu disponible lorsque les revenus d'activité augmentent, justifiée par le mérite ; le fait que le travail protège de la pauvreté. Ces objectifs ne sont pas contradictoires : s'il existe des gains à l'activité, plus le revenu minimum garanti est élevé, plus le travail protégera de la pauvreté.

Comment cela peut-il se traduire en termes de prescription de politique publique ? Si l'objectif est de prendre au sérieux la lutte contre la pauvreté, il est souhaitable de revenir à l'esprit de la loi de 1988 et de créer un *revenu maximisant l'insertion* justifié par le droit à des moyens convenables d'existence et à l'insertion sociale et professionnelle.

Si le revenu minimum est justifié par le droit à l'insertion sociale et professionnelle, en termes de niveau, le revenu doit éviter que le manque de ressources enferme dans la pauvreté, mais sans désinciter. S'il y a un arbitrage, aujourd'hui, au niveau actuel du RSA, le manque

de ressources est manifestement un risque plus important que la désincitation à l'emploi (Allègre, 2024a).

Si le principe « chaque euro de revenu disponible supplémentaire mérite augmentation du revenu disponible » est légitime, pourquoi le taux de cumul serait-il plus élevé pour les premiers euros d'activité ? Le taux de gain, seul, ne peut servir de critère d'équité. Il est possible d'augmenter le socle et de baisser le taux de gain, par exemple à 50 % ou moins. Avec un Smic net mensuel à 1 426 euros, quel bénéficiaire du RSA va refuser une augmentation de 713 euros ? Les taux de gain horaires pourraient être neutres vis-à-vis du temps partiel et du temps plein, sans que ce soit un objectif en soi. Par exemple, les personnes bénéficiant d'allocations logement auraient un taux de gain plus faible que celles n'en bénéficiant pas, par construction de prestations dégressives versées selon une logique de besoin.

Pour dépasser les dilemmes entre redistribution et incitation, les politiques publiques devraient viser un objectif de plein emploi de qualité à plein temps en agissant du côté des entreprises plutôt que de l'offre de travail. D'un point de vue économique, le temps partiel et la précarité ont un coût social notamment en termes de prestations visant à compenser le manque de revenus. Ce coût doit être supporté par les consommateurs des secteurs concernés (restauration, services à la personne, propreté...), via un coût du travail plus élevé permettant de réduire la précarité, plutôt que par le contribuable dans une logique de compensation. Dans cette logique, le consommateur doit payer pour la non-précarité²¹. Cette approche limite les dépenses de l'État et les prélèvements obligatoires. Il est ainsi possible de lutter contre le temps partiel subi, par exemple en interdisant le temps de travail fractionné, et/ou en reprofilant les exonérations de cotisation pour les temps partiels, et/ou en donnant un droit aux salariés au passage à plein temps.

Une telle stratégie reconnaîtrait que les causes de la pauvreté ne sont souvent pas à rechercher du côté des pauvres qu'il s'agirait d'activer, mais dans les structures sociales et économiques.

21. Cette logique ne peut fonctionner que pour les services non soumis à la concurrence internationale, ce qui est le cas de la restauration, des services à la personne, de la propreté. On peut noter que les secteurs produisant le plus de bas salaires sont justement ceux qui ne sont pas soumis à la concurrence internationale.

Références

- Allègre G., 2008, « L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord-américaines », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2008-22, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2008-22.pdf>
- Allègre G., 2010, « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques », *Revue de l'OFCE*, n° 113, pp. 59-90. <https://doi.org/10.3917/reof.113.0059>.
- Allègre G., 2011, « Le RSA : redistribution vers les travailleurs pauvres et offre de travail », *Revue de l'OFCE*, n° 118, pp. 33-61, https://shs.cairn.info/article/REOF_118_0033/pdf?lang=fr
- Allègre G., 2013, « Faut-il remplacer le RSA-activité et la PPE par une Prime d'activité ? Réflexions autour du rapport Sirugue », *OFCE Les notes du blog*, n° 33, pp. 1-7. <https://sciencespo.hal.science/hal-01025067/file/note33.pdf>
- Allègre G., 2024a, *Comment verser de l'argent aux pauvres ? Dépasser les dilemmes de la justice sociale*, Paris, PUF.
- Allègre G., 2024b, « Les nouvelles lois sur les pauvres (1989-2023). L'injonction au travail, au risque de la pauvreté ? », *OFCE Working Paper*, n° 1, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/OFCEWP2024-01.pdf>
- Allègre G. et B. Ducoudré, 2018, « Prime d'activité : quelle efficacité redistributive et incitative ? », *OFCE Policy brief*, n° 37, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2018/OFCEpbrief37.pdf>
- Allègre G. et H. Périvier, 2005, « Prime pour l'emploi et minima sociaux : la lisibilité au détriment de l'équité ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 267, pp. 6-8.
- Allègre G. et M. Pucci, 2025, « La reprise d'emploi est-elle toujours rémunératrice ? Contradictions des politiques de lutte contre la pauvreté et pistes pour les surmonter », *OFCE Working Paper*, n° 24, <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/OFCEWP2025-24.pdf>
- Bouchoux J., Y. Houzel et J.-L. Outin, 2006, « L'évaluation du RMI de 1990 à 2005 », *Travail et emploi*, n° 106, <https://journals.openedition.org/travailemploi/pdf/11515>
- Bourguignon F., 2001, « Commentaire sur l'article d'A. d'Autume », *Revue française d'économie*, vol. 15, n° 3, pp. 65-73, https://www.persee.fr/doc/rfec0_0769-0479_2001_num_15_3_1496
- Bourguignon F. et P.-A. Chiappori, 1998, « Fiscalité et redistribution », *Revue française d'économie*, vol. 13, n° 1, pp. 3-64, https://www.persee.fr/doc/rfec0_0769-0479_1998_num_13_1_1039
- Cahuc P., 2002, « À quoi sert la prime pour l'emploi ? », *Revue française d'économie*, vol. 16, n° 3, pp. 3-61, https://www.persee.fr/doc/rfec0_0769-0479_2002_num_16_3_1513

- CES, 1987, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapport présenté au nom du Conseil économique et social par Joseph Wresinski, *Journal officiel de la République*, n° 6, 28 février, <https://www.joseph-wresinski.org/fr/wp-content/uploads/sites/2/2016/07/Rapport-WRESINSKI.pdf>
- Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion, 1992, *RMI, le pari de l'insertion*, Paris, La Documentation française.
- CSERC, 1997, « Minima sociaux entre protection et insertion », <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/024000309.pdf>
- Dardier A., Q.-C. Doan et C. Lhermet, 2022, « La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité », *Études et résultats*, n° 1225, <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-03/er1225.pdf>
- Doligé É., 2008, *Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion*, avis n° 32 fait au nom de la commission des finances, 16 octobre, <https://www.senat.fr/rap/a08-032/a08-0321.pdf>
- Domingo P. et M. Pucci, 2012, « Les non-recourants au RSA », *L'essentiel*, n° 124, juillet, https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous_connaitre/Recherche_et_statistiques/Essentiel/124_2012_ESSENTIEL_Non_recours_au_Rsa_CNAF.pdf
- Duvoux N., 2020, « La révolution silencieuse de la prime d'activité », *La Vie des idées*, 4 février, https://laviedesidees.fr/IMG/pdf/20200204_pandu.pdf
- Fleurbaey M., C. Hagneré, M. Martinez et A. Trannoy, 1999, « Les minima sociaux en France : entre compensation et responsabilité », *Économie & prévision*, n° 138-139, pp. 1-23, https://www.persee.fr/doc/ecop_0249-4744_1999_num_138_2_5957
- Fragonard B., 1991, « Le pari du RMI », *Regards*, n° 6, pp. 29-41.
- Fremigacci F. et A. Terracol, 2013, « Subsidized temporary jobs : Lock-in and stepping stone effects », *Applied Economics*, vol. 45, n° 33, pp. 4719-4732, <https://doi.org/10.1080/00036846.2013.797644>
- Guilluy T., 2023, *France Travail, une transformation profonde de notre action collective pour atteindre le plein emploi et permettre ainsi l'accès de tous à l'autonomie et la dignité par le travail*, mission de préfiguration France Travail, rapport de synthèse de la concertation, Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/289093.pdf>
- Hagneré C. et A. Trannoy, 2001, « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Économie et Statistique*, n° 346-347, pp. 161-185.

- Hirsch M. 2005, *La nouvelle équation sociale. Au possible nous sommes tenus. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, Paris, La Documentation française.
- Hirschman A. O., 1991, *Deux siècles de rhétorique réactionnaire*, Paris, Fayard.
- Hourriez J.-M., 2000, « Que nous apprend l'information statistique disponible sur les travailleurs pauvres ? », contribution au colloque « Working poor en France », CERC-INSEE-CGP-Université d'Evry, 29 mai.
- Laroque G. et B. Salanié, 2000, « Une décomposition du non-emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331, pp. 47-66, https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2000_num_331_1_6789
- Madec P., 2025, « Lutte contre la pauvreté : le décrochage français ? », *OFCE le blog*, 26 novembre, https://www.ofce.sciences-po.fr/blog2024/fr/2025/20251125_PIM/
- Mirrlees J., 1971, « An exploration in the theory of optimum income taxation », *The Review of Economic Studies*, vol. 38, n° 2, pp. 175-208, <https://doi.org/10.2307/2296779>
- Padieu C., 1997, *RMI et SMIC : une étude de l'apport financier de l'accès à l'emploi par types de ménages*, Paris, ODAS.
- Paillaud S. et D. Eyssartier, 1998, « Pâris, un outil d'évaluation dynamique du système fiscal-social », *Économie et Statistique*, n° 318, pp. 41-64, https://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_1998_num_318_1_2659
- Piketty T., 1998, « L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Économie & prévision*, n° 132-133, pp. 1-35.
- Pisani-Ferry J., 2000, *Plein emploi*, Paris, La Documentation française.
- Pucci M., 2024, « Près de la moitié des travailleurs proches du Smic ne touchent pas la prime d'activité », *OFCE le blog*, 20 février, https://www.ofce.sciences-po.fr/blog2024/fr/2024/20240220_MuP/
- Sirugue C., 2013, *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, rapport à M. le Premier ministre, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/134000431.pdf>
- Vanlerenberghe P. et P. Viveret, 1992, « Le RMI, trois ans après », entretien, *Esprit*, n° 186, pp. 76-84, <https://www.jstor.org/stable/24276196>

