

La reprise d'emploi est-elle toujours rémunératrice?

Guillaume Allègre

Muriel Pucci

2025-03-24

Depuis les réformes visant à permettre aux personnes de cumuler durablement revenus professionnels et prestations sociales, la reprise d'emploi est toujours rémunératrice, mais elle ne permet pas toujours de sortir de la pauvreté. Cela s'explique notamment par le fait que le revenu minimum garanti aux personnes d'âge actif est très faible et maintient la plupart du temps les personnes sans emploi sous le seuil de grande pauvreté : le travail paie, mais les travailleurs partent de trop bas.

Introduction : les objectifs de la lutte contre la pauvreté par l'emploi

Y a-t-il de bonnes raisons de reprendre un emploi payé au salaire minimum quand on touche des prestations sociales ? La question des gains liés à la reprise d'emploi est récurrente dans un contexte où les aides sociales sont critiquées pour leur trop grande générosité et où les politiques de tout bord insistent sur la valeur travail. Le travail doit payer, et bien plus que l'assistance.

C'est ce qu'a encore demandé le Premier ministre (de l'époque) le 3 octobre 2024 sur France 2. "Il faut que le travail paie plus que l'addition des allocations" a déclaré Michel Barnier, qui entend lancer le "chantier de l'allocation sociale unique", afin que "cela paie plus de travailler que de ne pas travailler". Les ministres changent, de même que les circonstances et les instruments sociaux-fiscaux, mais ce discours est une constante depuis la création du RMI en 1989, lié au fait que l'existence même de bénéficiaires de revenus d'assistance est un problème public auquel il faut remédier (voir Allègre, 2024).

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP), publiée en 2018 était plus précise, puisqu'un des objectifs, alors assigné à un "revenu universel d'activité" était de "faire en sorte que le travail paie et qu'il paie de la même façon dans tous les cas". Cet objectif, qui implique de fusionner plusieurs instruments, semble avoir été abandonné. Nous verrons que le travail est certes rémunérateur, mais qu'il paie différemment selon la situation

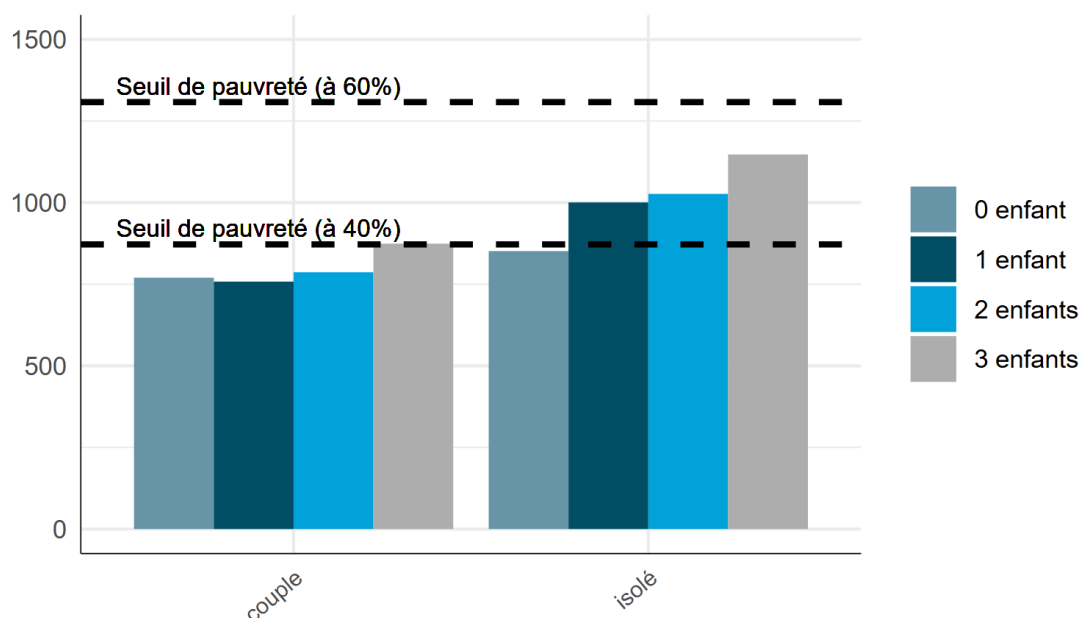
familiale. Nous reviendrons dans la discussion des préconisations sur la pertinence de l'objectif de gains constants à l'emploi. Que faut-il égaliser selon les situations : les niveaux de vie ou les taux marginaux d'imposition ?

Un deuxième objectif donné aux politiques de lutte contre la pauvreté est de faire en sorte que le travail permette d'échapper à la pauvreté. Cet objectif est inscrit dans la SNPLP (2018) soit "l'engagement d'une politique déterminée de sortie de la pauvreté par le travail". S'il est implicitement admis que les personnes sans emploi puissent vivre sous le seuil de pauvreté, être pauvre bien que travailleur, travailleur mais pauvre, est perçu comme une anomalie que les politiques publiques doivent corriger (Allègre, 2024).

Enfin un troisième objectif attribué aux politiques de lutte contre la pauvreté est de "garantir un soutien financier aux ménages modestes" (SNPLP, 2018). Dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, cet objectif est le plus souvent lié aux enfants et aux familles. Un des objectifs est de "garantir l'accès de tous les enfants aux biens et aux services essentiels" ; l'affirmation "la stratégie pauvreté déploiera enfin des mesures concrètes et ancrées dans le quotidien des Français pour réduire les privations" est affirmé dans le chapitre nommé "garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants". S'il est admis que les personnes sans emploi puissent être pauvres, il ne faut pas que leurs privations soient trop sévères, en particulier lorsqu'elles ont des enfants.

Plus généralement, "réduire les privations", "garantir les droits fondamentaux" sont des objectifs qui concernent tout le monde, adultes et mineurs. Depuis 1946, le préambule de la Constitution affirme ainsi "Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence". Toutefois la façon dont ce droit est écrit ne définit pas explicitement ces moyens convenables d'existence et ne dit pas s'ils doivent être procurés en nature (logement, santé, aide alimentaire...) ou en espèces. Alors que ce préambule date de 1946, le RMI n'a été mis en place qu'en 1989. Pour les foyers sans revenus, le RMI puis le RSA garantissent des niveaux de vie inégaux mais proches selon les configurations familiales, et en particulier selon la présence d'enfants ou non (graphique 1).

Figure 1: Niveau de vie du revenu d'assistance selon la configuration familiale



Pour résumer, la lutte contre la pauvreté repose sur au moins trois objectifs, régulièrement réaffirmés par les pouvoirs publics :

1. Faire en sorte que le travail paie ;
2. Faire en sorte que le travail fasse sortir de la pauvreté ;
3. Garantir à tous la couverture des besoins essentiels ou minimaux.

Les trois premières parties de ce document évaluent le système actuel par rapport à ces trois objectifs. Certaines politiques peuvent être positives du point de vue d'un objectif mais négative du point de vue des autres : par exemple, réduire les prestations d'assistance augmente l'écart entre les revenus d'assistance et les revenus du travail, mais est négatif du point de vue de la garantie de la couverture de besoins essentiels. La quatrième partie, prescriptive, discute des arbitrages auxquels différentes stratégies de lutte contre la pauvreté font face et fait des propositions qui permettent d'atteindre au mieux ces trois objectifs.

1. La reprise d'emploi est toujours rémunératrice, mais pas toujours de la même façon.

1.1. Une analyse par cas-type

La reprise d'emploi est-elle rémunératrice ? Pour répondre à la question de façon concrète, nous raisonnons sur cas-type. Il s'agit d'illustrer les gains à la reprise d'emploi en prenant des exemples-type de situations de travail, de configuration familiale, de logement (pour calculer les allocations-logement) et éventuellement de modes de gardes des jeunes enfants (voir encadré xx). Dans ces situations, les gains à la reprise d'emploi, proviennent des salaires nets perçus et de la Prime d'activité. Les "coûts" proviennent de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la baisse des prestations sociales (RSA, Allocations logement, prestations familiales...). La variable d'intérêt est le revenu disponible qui est calculé au niveau du ménage et ne tient pas compte de la répartition interindividuelle des revenus au sein des couples. L'analyse porte sur la variation du revenu disponible lorsqu'une personne passe de l'inactivité à l'emploi ou augmente sa durée de travail sans tenir compte des coûts associés en termes de transport ou d'habillement.

Définition : taux effectif de prélèvement et taux effectif de gain à l'emploi

Outre la variation de revenu disponible du ménage, il est également possible de calculer un taux effectif de prélèvement (TEP) qui correspond à la part de l'augmentation du revenu professionnel qui ne se traduit pas en augmentation de revenu disponible du fait de la hausse des impôts et de la baisse des prestations. Si lorsque le revenu d'activité augmente de 1000 euros, le revenu disponible n'augmente que de 600 euros, on dira que le TEP est de 40%.

$$TEP = 1 - \frac{\text{Variation du revenu disponible}}{\text{Variation du revenu professionnel}}$$

On peut définir le taux effectif de gain à l'emploi (TEG) comme la part de l'augmentation du revenu professionnel qui se traduit en augmentation du revenu disponible. Si lorsque le revenu d'activité augmente de 1000 euros, le revenu disponible augmente de 600 euros, on dira que le TEG est de 60%.

$$TEG = \frac{\text{Variation du revenu disponible}}{\text{Variation du revenu professionnel}}$$

Le cas-type général commenté dans le texte est celui d'un ménage éligible, sous condition de ressources, au RSA (l'individu référent est âgé entre 25 et 64 ans) et aux allocations logement¹ (le ménage est locataire du parc privé). Pour les ménages non éligibles à ces prestations, les prestations sociales sont bien plus faibles, et les gains à la reprise d'emploi sont donc par

¹On suppose que le ménage est locataire en zone 2 des aides au logement (ville moyenne) pour un loyer compris entre 1 et 2,5 fois le loyer plafond.

construction plus importantes. Pour les ménages avec enfants, nous supposons dans le cas général que les enfants sont d'âge scolaire (5, 8 ou 10 ans) mais la situation des familles ayant un enfant en bas âge qui nécessite un mode de garde est étudiée dans l'encadré XX.

Trois situations de reprise d'emploi sont analysées : le mi-temps au smic horaire (699 euros mensuels), le temps-plein au smic horaire (1399 euros mensuels) et le temps plein à 1,5 smic horaire (2098 euros mensuels). Pour les couples, ces reprises d'emploi sont analysées dans le cas d'un conjoint inactif sans revenu, d'un conjoint chômeur (avec un montant d'allocation chômage égal au smic mensuel) et d'un conjoint en emploi à temps-plein gagnant le smic ou 1,5 fois le smic. L'analyse n'est pas genrée, mais dans les couples, ce sont le plus souvent les femmes qui prennent des emplois à mi-temps, à la fois parce que le partage des tâches reste très inégalitaire et parce qu'elles ont des emplois dans des secteurs où elles plus sont plus susceptibles d'être en temps-partiel subi. L'analyse est descriptive et ne présume pas que les ménages ou individus ont le choix entre les différentes combinaisons de travail. Le salaire minimum constitue un plancher de rémunération horaire et non mensuel. Néanmoins, **85% des salariés (à vérifier)** ont un salaire supérieur au smic mensuel à temps plein et, pour ces salariés, les écarts de revenu disponible entre les personnes en emploi et les bénéficiaires du RSA sont plus élevés.

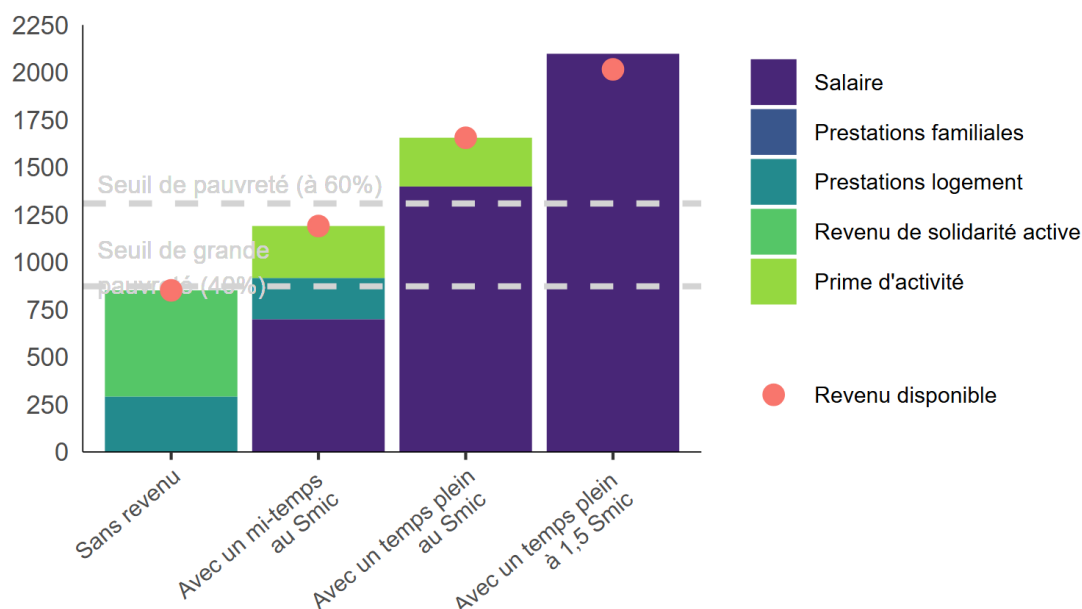
1.2 Des reprises d'emploi rémunératrices

Dans les cas types étudiés, le système socio-fiscal actuel garantit que la reprise d'emploi est toujours rémunératrice, mais pas nécessairement toujours dans les mêmes proportions.

Le cas d'une personne seule illustre la façon dont le système socio-fiscal assure que le travail paie mieux que l'assistance, même pour de petites durées de travail. Sans revenus d'activité, cette personne peut percevoir 851 euros de prestations sociales (559 euros de RSA et 292 euros d'allocations logement), ce qui est juste en dessous du seuil de grande pauvreté à 40% du niveau de vie médian².

²Son niveau de vie équivaut à 39% du niveau de vie médian.

Figure 2: Revenu disponible d'une personne seule selon son revenu professionnel

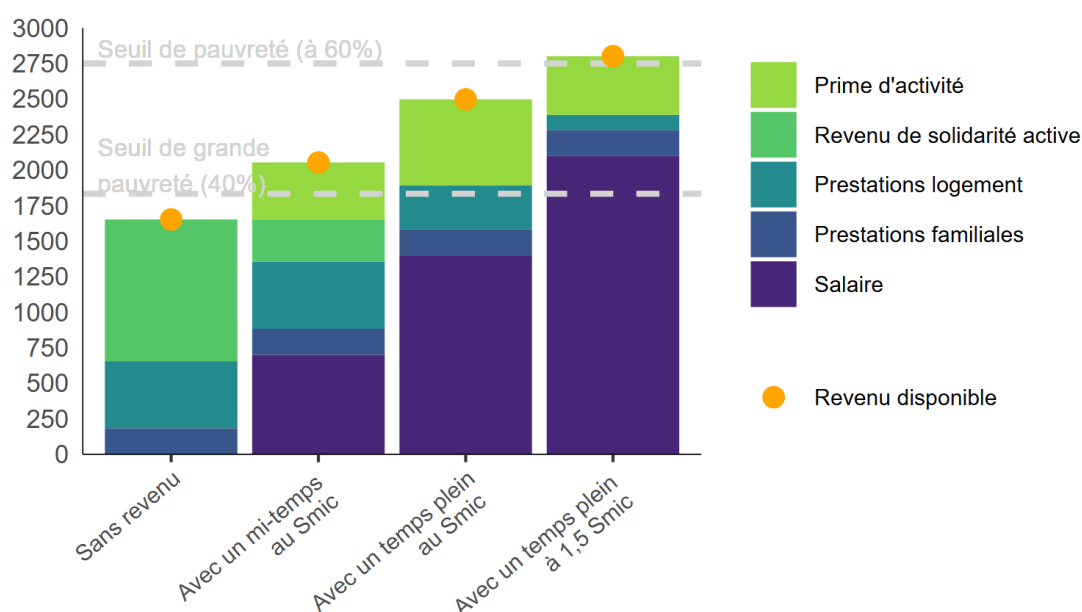


Si cette personne reprend un emploi rémunéré au Smic, son revenu disponible augmente que l'emploi soit à temps partiel ou à temps plein, en dépit de la baisse du montant de prestations sociales. Avec un emploi à mi-temps, le revenu disponible est de 1 191 euros et le taux effectif de gain à l'emploi (TEG) est de 48,6% (soit un taux effectif de prélevement de 51,4%), ce qui veut dire que les ménages gardent en revenu disponible seulement 340 euros sur les 699 euros de salaire reçus. Cela s'explique par la perte du RSA, compensée en partie seulement par la prime d'activité, et par la baisse du montant d'aides au logement. Avec un emploi à temps-plein, le revenu disponible double quasiment (+94%) et atteint 1656 euros (soit une hausse de 805 euros) avec un TEG de 57,5%, plus élevé que pour une emploi à mi-temps en dépit de la perte des aides au logement. Si l'emploi à temps plein est rémunéré à 1,5 smic, le niveau de vie atteint 2 016 euros (hausse de 1 165 euros) et le TEG est de 55,5% car relativement à la situation d'inactivité, le travailleur perd à la fois le RSA et les aides au logement sans avoir droit à la prime d'activité.

Pour un couple avec deux enfants (âgés de 5 et 8 ans) initialement sans revenu et dont un des conjoints reprend un emploi à plein-temps, le gain de revenu disponible en euros est de 845 euros, soit un gain très proche de celui du célibataire sans enfant, et par conséquent un TEG également similaire (60,4% contre 57,5% pour une personne seule). Si le gain en euro

est similaire, ce couple a un revenu disponible plus important en situation d'inactivité (1 652 euros) et le gain relatif est donc moindre (+51%). De plus, ce couple comporte davantage d'unités de consommation que le célibataire et pour une augmentation équivalente du revenu disponible, le gain en niveau de vie est deux fois plus faible que pour le célibataire sans enfant (402 euros par UC). Comparativement à une personne seule, le couple monoactif continue à percevoir du RSA avec un emploi à mi-temps, et il reste éligible aux aides au logement et à la prime d'activité avec un emploi rémunéré à 1,5 smic. Mais alors que la personne seule franchit largement le seuil de pauvreté monétaire avec un emploi au smic, le couple monoactif l'atteint tout juste avec un emploi à 1,5 smic.

Figure 3: Revenu disponible couple 2 enfants, conjoint inactif



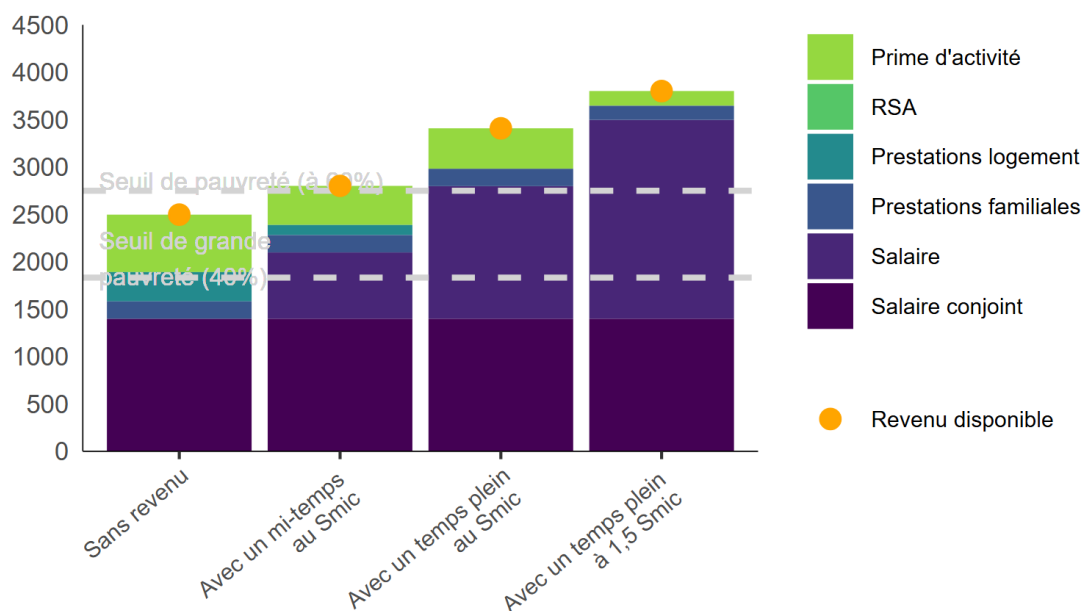
Définition : niveau de vie

Le niveau de vie d'un ménage est un indicateur conçu pour comparer les revenus disponibles de ménages de configuration différentes en tenant compte des économies d'échelle liées à la vie commune et des dépenses pour les enfants. Il est obtenu en divisant le revenu disponible de l'ensemble du ménage par un nombre d'unités de consommation. En France et en Europe, les unités de consommation sont calculées par l'INSEE et Eurostat 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 (car considérés ayant moins de besoins). Selon cette convention, le niveau de vie est considéré identique pour une personne seule avec un revenu disponible de 2 000 euros, un couple sans enfant qui dispose de 3 000 euros ($1,5 \times 2\,000$), ou un couple avec un enfant de 10 ans qui dispose de 3 600 euros ($1,8 \times 2\,000$).

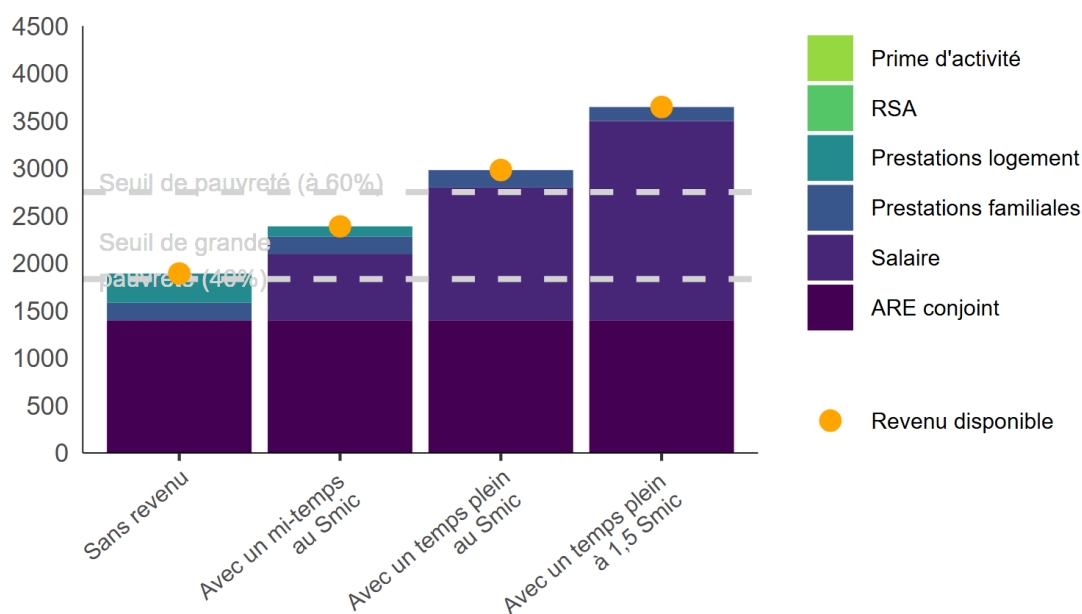
La situation est un peu différente pour une personne en couple avec deux enfants si le conjoint est actif en emploi, rémunéré sur la base d'un Smic mensuel. Dans ce cas, le revenu disponible du couple avec deux enfants est de 2 497 euros en cas de monoactivité, ce qui le situe au-dessus du seuil de grande pauvreté, et la reprise d'emploi permet de franchir le seuil de pauvreté à 60 % même avec un emploi à mi-temps. La reprise d'emploi à temps plein au smic est plus rémunératrice que pour une personne seule ou un couple monactif avec deux enfants car la dégressivité des aides est moindre. Cela s'explique par le fait que le couple ne perçoit pas le RSA avant la reprise d'emploi et que celle-ci se traduit uniquement par une baisse du montant de prime d'activité du couple et des aides au logement. Le gain associé au second emploi dans le couple est alors de 911 € ce qui correspond à un TEG de 65%.

Figure 4: Revenu disponible couple 2 enfants, conjoint au Smic à plein-temps



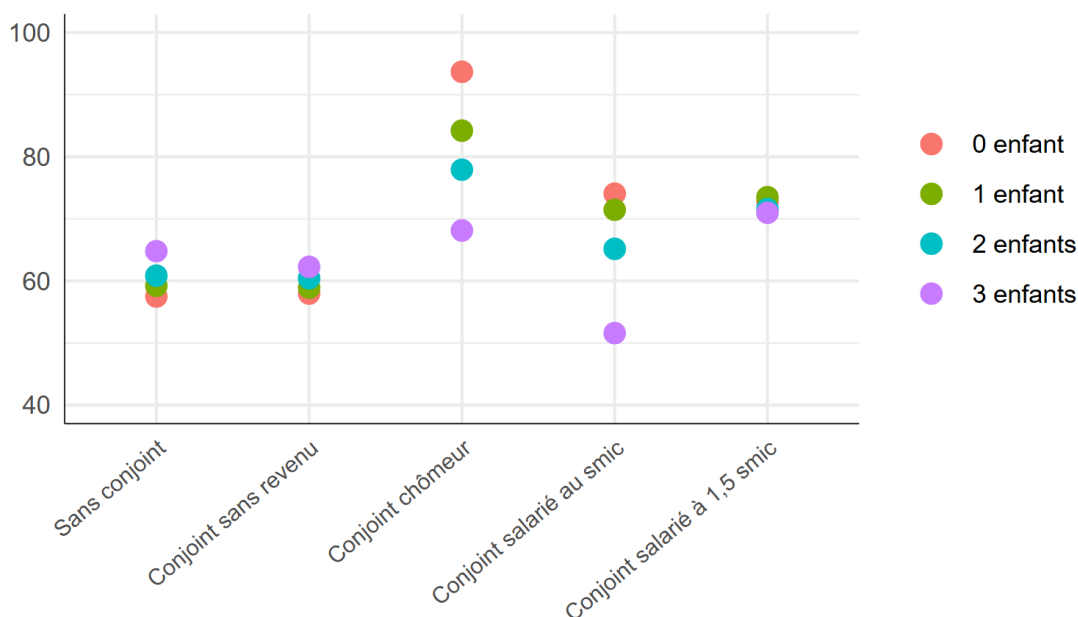
Les gains à l'emploi sont encore plus importants si le revenu du conjoint, pour un même montant égal au smic à temps plein, est une allocations chômage. Dans ce cas, lorsque le travailleur étudié n'a aucun revenu, le couple monoactif a un revenu disponible plus faible que dans le cas précédent (1 891 euros contre 2 497 euros) car contrairement au salaire, l'allocation chômage du conjoint n'ouvre pas droit à la prime d'activité. La reprise d'emploi a donc un effet plus faible sur le montant de prestations perçus et le gain à l'emploi pour un smic à temps plein est de 1 090 euros, ce qui correspond à un TEG de 78%. Le taux effectif de gain est également élevé pour un emploi a mi-temps (71%) ou à temps plein avec un salaire de 1,5 smic (83 %).

Figure 5: Revenu disponible couple 2 enfants, conjoint au chômage (ARE=1 smic)



Le système social et fiscal remplit donc l'objectif qui lui a été fixé depuis la mise en place du RSA en 2009 : rendre le travail plus rémunérateur que l'assistance, de façon pérenne et pour toutes les reprises d'emploi. Toutefois les gains effectifs à la reprise d'emploi sont loin d'être homogènes.

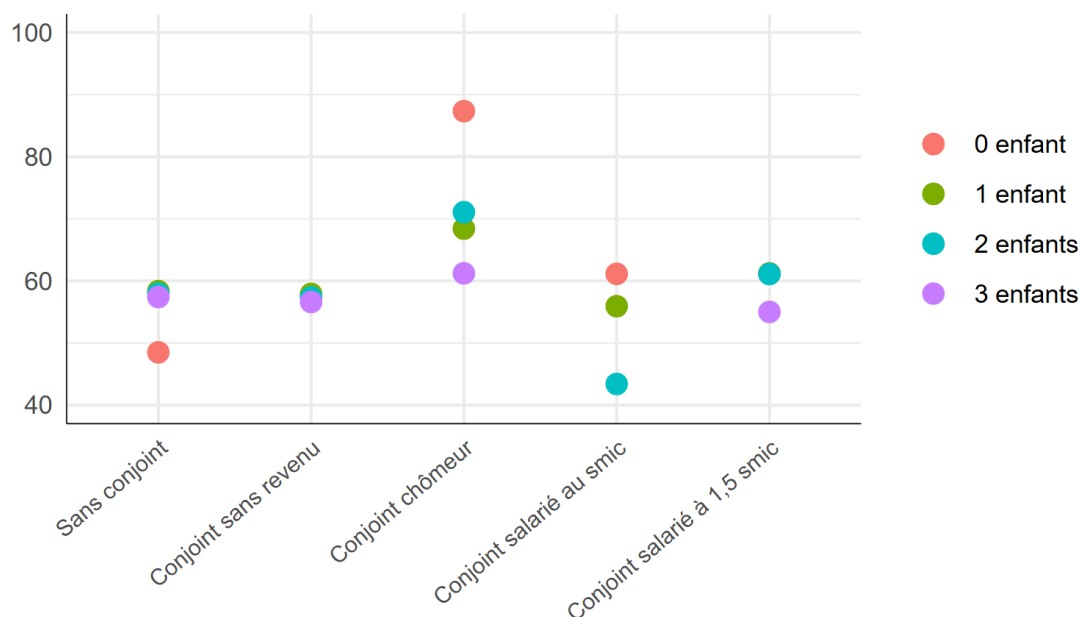
Figure 6: Taux effectif de gain à l'emploi pour une reprise d'emploi au Smic à temps-plein, selon la configuration familiale



Pour les cas que nous avons étudiés, le taux effectif de gain pour le passage de l'inactivité à un emploi à temps plein rémunéré au smic varie de 58% à 65% pour une personne seule selon le nombre d'enfants à charge et de 52% à 94% pour une personne vivant en couple selon le montant du revenu du conjoint, sa nature, et le nombre d'enfants à charge. Le TEG le plus faible est alors obtenu avec 3 enfants lorsque le conjoint est salarié au smic car la prise d'emploi réduit à la fois les montants de prestations familiales (-97 €), d'aides au logement (-349 €) et de prime d'activité (-231 €). Le gain le plus élevé est obtenu avec un conjoint chômeur et aucun enfant à charge car le couple ne bénéficie initialement que des aides au logement (89€) et n'a donc que ça à perdre.

Le taux effectif de gain pour le passage de l'inactivité à un emploi à mi-temps au smic est plus faible. Il varie de 48% à 58% pour une personne seule selon le nombre d'enfants à charge et de 36% à 87% pour une personne vivant en couple selon le montant du revenu du conjoint, sa nature, et le nombre d'enfants à charge. Comme pour l'emploi à temps plein, le TEG le plus faible est alors obtenu avec 3 enfants lorsque le conjoint est salarié au smic et le plus élevé est obtenu avec un conjoint chômeur et aucun enfant à charge.

Figure 7: Taux effectif de gain à l'emploi pour une reprise d'emploi au Smic à mi-temps, selon la configuration familiale



La prime d'activité

Depuis le 1er janvier 2016, la prime d'activité a remplacé le RSA activité et la prime pour l'emploi. Comme les instruments qu'elle remplace, la prime d'activité vise deux objectifs : soutenir l'offre de travail grâce à des incitations financières accrues et compléter les revenus des travailleurs ayant des revenus modestes. La prime pour l'emploi et le RSA activité ont été critiqués pour leur faible efficacité (Cahuc, 2002 ; Domingo et Pucci 2014). Individualisée, la prime pour l'emploi versait de faibles montants à de nombreux bénéficiaires : trop faible pour être véritablement incitative, elle bénéficiait de plus à des ménages à niveau de vie intermédiaire et non aux plus modestes. Le RSA activité tenait compte de la composition et du revenu du ménage : il était davantage ciblé sur les travailleurs pauvres et créait des incitations à la reprise d'emploi substantielles et contemporaines. Néanmoins, son efficacité était minée par un non-recours élevé (68 %, voir Domingo et Pucci, 2014). La prime d'activité est proche dans son fonctionnement du RSA activité : familialisée, versée mensuellement, après une déclaration trimestrielle de revenus, elle cible les travailleurs aux revenus modestes et amplifie les incitations à la reprise

d'emploi par le mécanisme des bonus individuels . Elle est en outre clairement identifiée comme une prestation à destination des personnes exerçant une activité, ce qui évite qu'elle apparaisse stigmatisante aux yeux de ceux qui la perçoivent. Par conséquent, le non-recours est probablement bien plus faible que celui qui était observé pour le RSA activité, bien qu'il n'y ait pas d'estimation précise (DREES, 2022). La formule de calcul de la prime d'activité est la suivante :

<i>Prime d'activité du foyer</i>	=	<i>Montant forfaitaire (fonction de la situation familiale)</i> <i>+ bonus d'activité individuels</i> <i>- forfait logement + prestations familiales + minima sociaux</i> <i>- 39 % des revenus professionnels</i> <i>- 100 % des revenus non professionnels</i>
----------------------------------	---	--

Le montant de la prime d'activité versée au foyer est nul si le résultat de ce calcul est inférieur à 15 euros. Si elle permet de garantir des gains entre inactivité et revenus du travail dans presque toutes les configurations, la prime d'activité a des limites. Par rapport à une hausse du Smic, c'est une prestation sociale et pas un salaire donnant des droits sociaux (chômage, retraites). Comme la formule le montre, les revenus non professionnels du foyer sont déduits à 100%. Par conséquent, si dans un couple biactif l'un des conjoints perd son emploi pour du chômage indemnisé, non seulement il perd son bonus d'activité individuel, mais son allocation chômage est déduite intégralement ce qui peut annuler la prime d'activité pour son conjoint resté en emploi. En pratique, dans la plupart des cas, les ménages incluant un chômeur indemnisé (ou un retraité) ne touchent pas de prime d'activité. Enfin, visant à lutter contre les trappes à inactivité, les compléments de revenus pour travailleurs pauvres sont critiqués en raison des trappes à bas salaire qu'ils engendrent. En matière d'incitations, ces compléments ciblés dégressifs ne peuvent que creuser une nouvelle trappe pour reboucher l'autre : si la prime d'activité augmente l'écart entre emploi et chômage ou inactivité, elle ne peut que réduire le gain de niveau de vie induit par une hausse de salaire.

1.3 Que change la prise en compte des coûts de garde des jeunes enfants ?

A commenter...

Figure 8: Revenu disponible après coût de garde selon revenu et configuration familiale

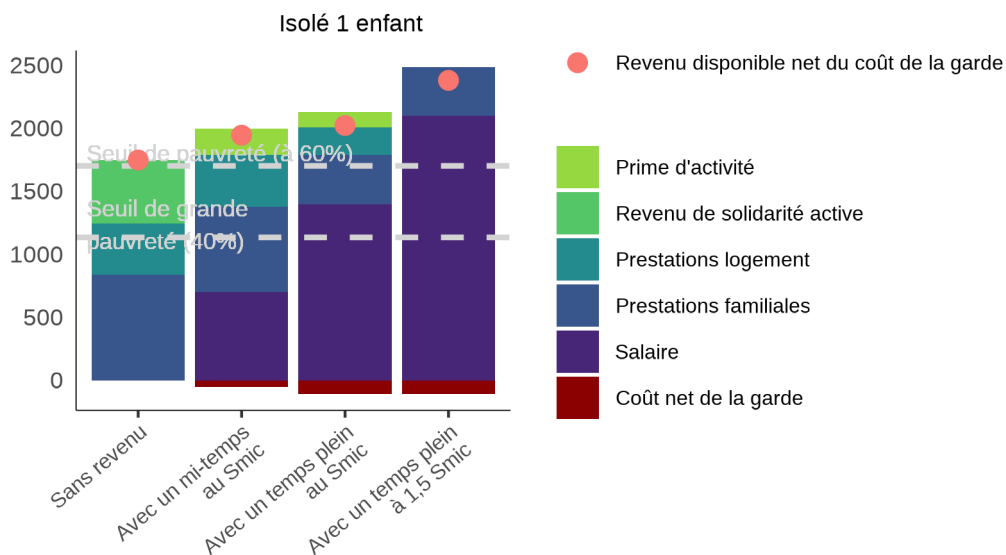
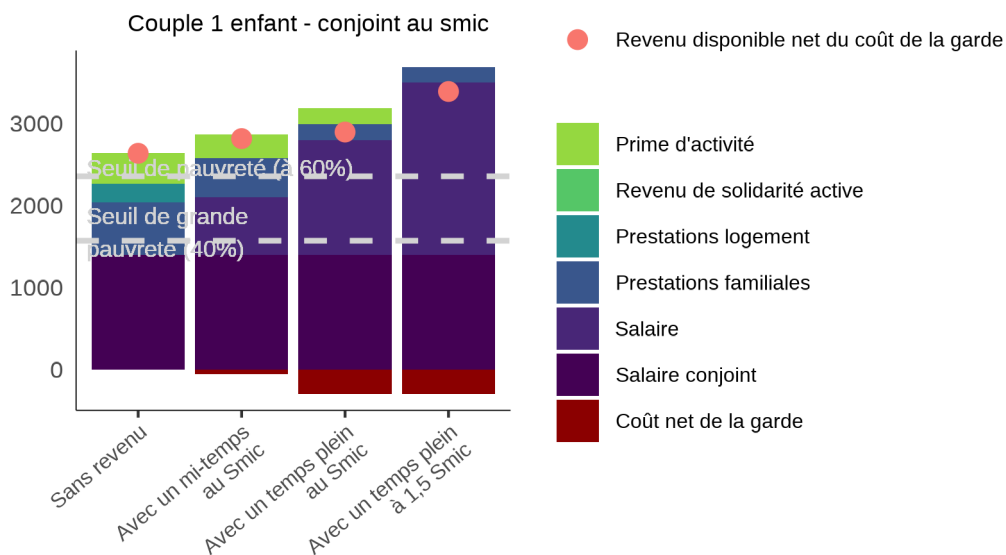


Figure 9: Revenu disponible après coût de garde selon revenu et configuration familiale



2. L'emploi ne protège pas toujours de la pauvreté monétaire.

Si l'emploi est toujours rémunérateur, il ne protège pas toujours de la pauvreté monétaire. Ceci apparaît clairement sur cas types mais peut se voir également par l'existence d'une pauvreté monétaire en emploi, même pour des bénéficiaires de la prime d'activité³. En 2022, selon l'INSEE le taux de pauvreté sur l'ensemble de la population était de 14,4%. Le taux de pauvreté monétaire des personnes en emploi était de 7,8 % et de 15,2 % en se limitant aux personnes en emploi vivant dans un ménage allocataire de la prime d'activité. L'emploi réduit ainsi beaucoup le risque de pauvreté monétaire mais ne l'annule pas : sur les 9,1 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté monétaire, 2 millions sont en emploi (INSEE).
ajouter stats selon nombre d'emplois/quotité

Définition : la pauvreté monétaire

D'après la statistique publique (INSEE, Eurostat), un individu est pauvre d'un point de vue monétaire si le niveau de vie du ménage auquel il appartient est inférieur à 60% du niveau de vie médian. La pauvreté monétaire est ainsi un concept relatif : si le niveau de vie de tous les ménages augmente de 10%, le taux de pauvreté monétaire restera inchangé. Par convention, le seuil de pauvreté monétaire est le même dans tout le pays, mais il varie au sein de l'Union Européenne d'un pays à l'autre. La pauvreté monétaire est donc définie uniquement par les revenus. La seule prise en compte des différences de besoins se fait par l'échelle d'équivalence qui définit le nombre d'unités de consommation du ménage selon sa composition. Le niveau de vie ne prend donc pas en compte le coût du logement ni les besoins différenciés en transport, logement ou chauffage selon le lieu de vie. Le dernier seuil de pauvreté monétaire publié par l'Insee est de 1 216 euros par UC pour l'année 2022. Pour le comparer aux montants des prestations en 2024, nous avons appliqué à ce seuil l'inflation observée entre 2022 et juillet 2024, ce qui amène à un seuil de 1 309 euros par UC.

Le niveau de vie d'un célibataire sans enfant sans revenus d'activité et recourant à toutes les prestations est de 851 euros/uc ce qui est inférieur de 35% au seuil de pauvreté monétaire : son intensité de pauvreté est donc de 35%. Un emploi à mi-temps au Smic ne lui permet pas de franchir le seuil de pauvreté (intensité de 9%). Le célibataire sans enfant franchit le seuil de pauvreté monétaire avec un Smic à plein temps même s'il ne recourt pas à la prime d'activité et son niveau de vie atteint 126% du seuil s'il y recourt. En revanche, un emploi à mi-temps ne permet pas de sortir de la pauvreté même si la prime d'activité en réduit l'intensité (de 30% avant prime à 9% après)

Une personne isolée avec enfant(s) en emploi à plein-temps au Smic est au-dessus du seuil de pauvreté monétaire, qu'elle ait un enfant (125%) du seuil), deux enfants (119%), ou trois

³Si la prime d'activité permet à certains foyers de franchir le seuil de pauvreté monétaire, l'analyse par cas types montre que certains foyers à bas salaire n'y sont pas éligibles. S'y ajoutent ceux qui ne recourent pas à cette prestation bien que leur niveau de vie soit inférieur au seuil de pauvreté monétaire.

enfants (124%) et elle le serait même sans la prime d'activité. Le système socio-fiscal permet donc bien aux parents isolés de la pauvreté lorsqu'elles travaillent au Smic à temps plein et la prime d'activité leur permet de dépasser largement le seuil. La prime d'activité permet même aux parents isolés d'atteindre⁴ le seuil de pauvreté avec un emploi à mi-temps au smic.

Les revenus d'un couple monoactif dans lequel l'un des conjoints travaille au Smic à plein-temps, et l'autre conjoint est en inactivité; permettent tout juste d'atteindre le seuil de pauvreté si le couple n'a pas d'enfant à condition que celui-ci recoure à la prime d'activité (sinon le niveau de vie atteint seulement 76% du seuil de pauvreté). A ce niveau de revenus, le système social ne compense pas entièrement la charge des enfants, et le niveau de vie des couples monoactifs avec enfants est légèrement plus faible quand iuls ont des enfants que quand ils n'en ont pas. L'intensité de la pauvreté monétaire est alors de 7% s'ils ont un enfant, 9% avec deux enfants, et 5% avec trois enfants.

Les couples biactifs avec deux emploi au Smic à temps-plein ont un revenu disponible avant prime d'activité supérieur au seuil de pauvreté et dépassent largement ce seuil avec la prime. Qu'ils recourent ou non à la prime d'activité, le système socio-fiscal ne compense que partiellement la charge des enfants telle qu'elle est appréhendée par les unités de consommation. Un couple biactif au Smic recourant à al prime d'activité a ainsi un niveau de vie équivalent à 153% du seuil de pauvreté s'il n'a pas d'enfant, 135% du seuil de pauvreté s'il en a un, 124% avec deux enfants et 117% avec trois (contre 142%, 119%, 108% et 110% respectivement s'il n'y recourt pas).

réfléchir aux stats à produire avec l'ERFS ou INes

3. Le revers des incitations est l'augmentation de l'intensité de la pauvreté des personnes sans emploi

Le niveau de vie des ménages sans revenus d'activité est faible, et a décliné dans le temps. En outre, depuis 1990, le niveau du minimum social en direction des personnes d'âge actif a progressé bien moins vite que le niveau du minimum vieillesse (ASPA) ou de l'allocation adulte handicapée (AAH) (graphique 3).

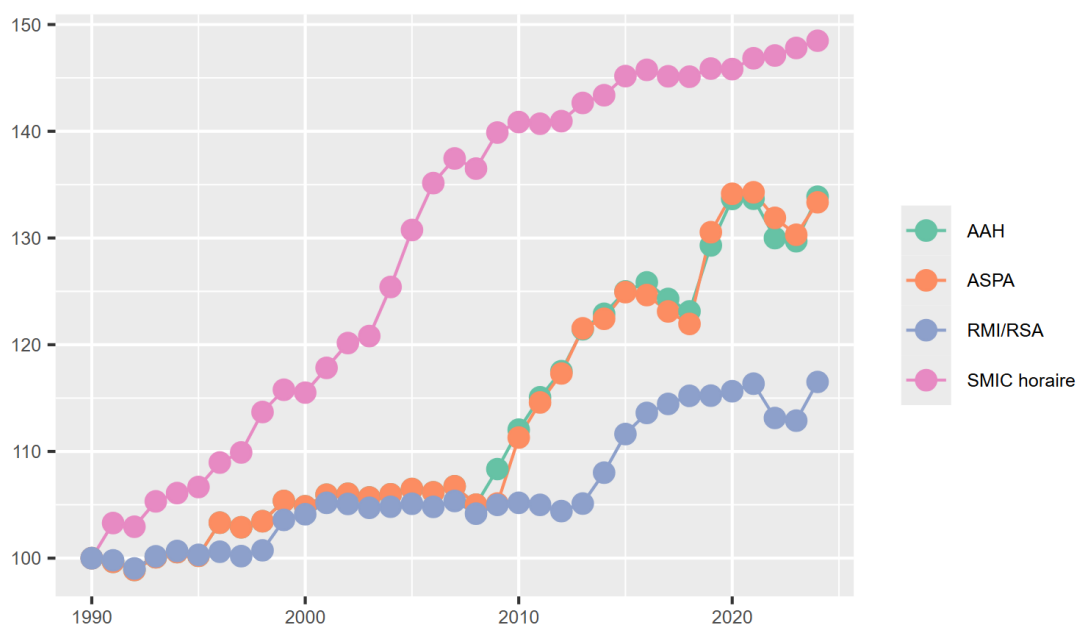
En 1989, la loi instaurant le RMI a pour principal objectif de donner un minimum social pour les personnes valides d'âge actif. Si l'objectif est principalement distributif, le législateur a néanmoins voulu préserver les incitations à travailler en fixant le niveau du RMI à 50 % du SMIC à temps plein (mais en l'indexant sur l'inflation et non pas sur le niveau du smic ou du SMPT). Les débats font alors apparaître la volonté de garder une norme d'emploi à plein-temps. Dans les années 1990, le nombre d'allocataires augmente rapidement et atteint un niveau non anticipé par les décideurs publics : de 500 000 allocataires en 1990, ce nombre dépasse le million en 1996. Face à cette montée rapide, le discours sur les « trappes à pauvreté

⁴Avec 2 enfants, le niveau de vie prime d'activité comprise atteint 98% du seuil de pauvreté. Il est égale au seuil avec avec enfant et le dépasse de 4% avec trois enfants.

» se répand. En 2001, l'introduction de la prime pour l'emploi (PPE) est une première réponse à ce discours. La PPE étant accusée d'être mal ciblée et de pénaliser les emplois à temps partiel, le RSA activité prend la relève en 2009 et permet de garantir que le revenu disponible d'un foyer augmente lorsque ses revenus d'activité augmentent, même à temps partiel ou très partiel. Il est ensuite remplacé par la prime d'activité en 2015, revalorisée lors de la crise des gilets jaunes pour les salaires proches du smic. Durant cette période d'attention aux gains à l'emploi et à la pauvreté laborieuse, le montant de base du RSA est peu revalorisé. Quelque part, le dilemme entre incitation monétaire et redistribution est indépassable : incitation et inégalités sont les deux face de la même pièce.

Pourtant, malgré l'augmentation des gains à la reprise d'emploi via le creusement de l'écart entre le RSA et le SMIC et la montée en charge des compléments de revenus pour travailleurs pauvres, la part d'allocataires du RSA dans la population d'âge actif a augmenté, passant de 3,0% en 2008 à 4,1% en 2022. La réduction du niveau de vie relatif du RSA n'a donc pas eu d'effets visibles en termes de baisse du nombre d'allocataires.

Figure 10: Evolution des minima sociaux et du Smic horaire



Source : DREES ;
base 100 = 1990 ; Smic horaire et minima sociaux en euros constants

4. Comment aménager le système actuel si l'on prend la lutte contre la pauvreté au sérieux ?

Le système social et fiscal remplit donc l'objectif qui lui a été fixé depuis la mise en place du RSA en 2009 : rendre le travail plus rémunérateur que l'assistance. Mais avoir un emploi rémunéré au Smic n'est pas un gage de sortie de la pauvreté, et vivre sans emploi implique souvent d'être dans une situation de grande pauvreté. Que faire ? Une solution passe par la réglementation du marché du travail mais cela dépasse le champ de ce document... Les pistes que nous explorons ici prennent comme données la structure des emplois offerts et le développement de l'auto-entrepreneuriat précaire et reposent principalement sur des aménagements de dispositifs actuels.

4.1. Augmenter le socle

Dans le système actuel, il est possible de concilier les trois objectifs - travail rémunérateur, travail permettant de sortir de la pauvreté et niveau de vie minimum suffisamment élevé - en relevant le montant des prestations de solidarité (RSA et aides au logement) et en gardant les instruments incitatifs.

Le RSA et le socle de la prime d'activité pourraient être revalorisés de telle sorte qu'un foyer sans emploi atteigne 50 % du niveau de vie médian, soit 1 090 euros pour une personne isolée sans enfant, et 2 290 euros pour un couple avec deux enfants.

Avec les aides au logement actuelles, pour la personne seule vivant en zone 2 (villes de plus de 100 000 habitants), cela amènerait le montant du RSA à 798 euros avant forfait logement (**et xx€ après**).

En réduisant assez peu les taux effectifs de gain à l'emploi, par alignement du socle de la prime d'activité sur le RSA, cette revalorisation permettrait aux couples avec deux enfants de franchir le seuil de pauvreté monétaire avec un seul emploi au Smic à temps plein. **Graphique illustratif**

Dans le système actuel, le travail est plus rémunérateur que l'assistance car la prime d'activité compense le faible niveau du Smic horaire et la prévalence des emplois rémunérés en dessous du smic mensuel. Si les personnes en emploi restent pauvres malgré les allocations et les incitations... c'est qu'ils partent de trop bas.

Plusieurs questions voire problèmes se posent par rapport à cette solution.

Relever le socle est la façon la plus directe de réduire la pauvreté, celle qui permet d'atteindre les trois objectifs à la fois de manière cohérente. Mais c'est aussi la plus coûteuse. Le dilemme entre redistribution et incitation est un trilemme (redistribution/incitation/coût budgétaire). Une solution permettant de réduire le coût est de réduire le taux de cumul entre prestation d'assistance et revenus du travail (= réduire le taux de cumul de la prime d'activité), de sorte

que les bénéfices de la hausse soient ciblés sur les plus pauvres. Les dépenses en allocation sont de **12 milliards** (2020 donner chiffre plus récent), augmenter le socle de 25% a un coût budgétaire a minima de 3 milliards, même en baissant le taux de cumul. **Faire une variante INES avec un taux de cumul à 50% ?**

Si la réforme consiste à relever le socle, la question du niveau du socle selon la configuration familiale se pose. Le barème du RSA avant forfait logement assure un même niveau de vie des bénéficiaires selon la configuration familiale puisque le socle est 1,5 fois supérieur pour un couple qu'une personne seule, plus 0,3 par enfant. S'ajoutent toutefois au RSA les prestations familiales et logement et le forfait logement est déduit du socle de sorte que l'addition de ces prestations n'est pas tout à fait cohérente avec les niveaux de vie (voir fig-ndvminimum). Une solution serait de fusionner ces prestations (ou de les articuler finement) de telle sorte à assurer un niveau de vie égal selon la configuration familiale. C'est ce qu'a fait le Royaume-Uni avec la réforme du Universal Credit. Il faudrait également supprimer le système de déduction forfaitaire d'un forfait logement. L'avantage de cette solution serait de discuter directement d'un niveau de vie garanti et donc de l'objectif de garantie de couverture des besoins essentiels, alors qu'aujourd'hui le niveau de vie des familles les plus pauvres dépend de prestations discutées séparément (avec leurs règles et justification propres). Un autre avantage serait de mieux maîtriser les gains à l'emploi selon les configurations familiales : en fusionnant les prestations - prime d'activité comprise - le taux de gain à l'emploi est déterminé directement. A la fois le niveau de vie minimum et le taux de gain à l'emploi deviennent des paramètres affichés de la prestation.

Une telle solution répondrait à l'idée, fortement présente dans le discours politique, que les prestations s'empilent de façon non maîtrisée. Comme nous l'avons montré, cette idée est fausse, mais une fusion y répondrait non pas de manière définitive, mais au moins de manière cohérente et visible. Cependant, le risque pour les bénéficiaires de la fusion des instruments est d'éventuellement perdre toutes les prestations en même temps en cas d'erreur administrative, de radiation ou de non-recours. Aussi, dans le système actuel, chez les couples, ce n'est pas nécessairement le même conjoint qui est allocataire de la prestation. Par exemple, dans certains cas, la mère est l'allocataire des prestations familiales tandis que le père est l'allocataire des prestations logement. Cela favorise une plus juste répartition du pouvoir de négociation dans le ménage (et des ressources immédiatement disponibles en cas de séparation).

4.2 Le Smic ou la prime d'activité ?

Faut-il privilégier le soutien aux bas-salaires via le Smic ou via la prime d'activité et notamment les bonus individuels ?

La prime d'activité n'est pas un salaire :

- Le salaire est totalement individualisé : le bénéfice de la prime pour un travailleur à bas salaire dépend de la composition de sa famille, du montant et de la nature des revenus de son conjoint

- Le salaire est le plus souvent prévisible, au moins un minorant du salaire (en présence d'heures supplémentaires ou de part variable) : les travailleurs peuvent difficilement révoir le montant de la prime d'activité compte tenu de son mode de calcul et des risques d'indus et de suspension/rappels
- le salaire procure des droits sociaux : le taux de remplacement au chômage ou à la retraite est réduit pour les bénéficiaires de la prime

Il y a deux objectifs. Le premier objectif est la redistribution, la lutte contre la pauvreté et la réduction des écarts de niveaux de vie, alors que pauvreté et niveaux de vie sont par construction familialisés (ce qui est en partie discutable). Le deuxième objectif est le soutien aux bas-salaires, dans une logique de mérite, par construction individualisé. L'hybridation de ces deux logiques, la lutte contre la pauvreté laborieuse, crée des situations paradoxales car la pauvreté suit une logique familiale et le travail est individuel (Ponthieux, 2009).

A l'origine des prestations familiales, les sursalaires familiaux répondaient à un dilemme similaire : pour éviter d'augmenter les salaires de tous les travailleurs tout en permettant aux pères de famille de subvenir à leurs besoins, les employeurs ont mis en place un système de prestations versées pour les enfants en plus du salaire de base.

Si l'on donne un poids à l'objectif de réduction de la pauvreté laborieuse, au-delà de celui que l'on donne à l'objectif de réduction de la pauvreté, alors il est préférable que certains pauvres ne travaillent pas (puisque le fait qu'ils travaillent augmentent la pauvreté laborieuse). Si l'on préfère toujours que les pauvres travaillent plus alors le vrai objectif n'est pas la réduction de la pauvreté laborieuse. Dans un tel contexte l'incitation à l'emploi sert avant tout à réduire le coût public de la pauvreté. Dans une logique libérale, si le fait d'être en emploi est bon pour les bénéficiaires des allocations, il n'y a pas de raison qu'il ne le reconnaisse pas et acceptent ces emplois : lorsqu'il n'y avait pas de gain monétaire à cumuler RMI et faibles heures de travail, de nombreux allocataires le faisaient tout de même (**ref**).

S'il y a 2 objectifs distincts, alors selon le principe de Tinbergen, il faut affecter prioritairement à des instruments distincts la poursuite de ces objectifs. D'une part, le RSA et une prime d'activité entièrement familialisée doivent poursuivre l'objectif de lutte contre la pauvreté et les inégalités de niveau de vie. Dans cette architecture, et puisque l'objectif principal des instruments est la lutte contre les inégalités, il faudrait réfléchir à étendre le bénéfice de la prime d'activité aux chômeurs (les travailleurs sans emploi). D'autre part, le Smic doit être l'instrument monétaire privilégié de soutien aux bas-salaires. Mais si l'objectif est la lutte efficiente contre la pauvreté, alors il faut éviter que les entreprises reposent sur le système social pour proposer des emplois qui ne seraient pas viables par ailleurs (voir Devetter, Pucci et Valentin 2020 et la section suivante).

parler de l'instabilité et de l'avantage qu'avait la PPE : presta sur base fiscale sans risque d'indus (sauf fraude et ceux qui demandaient la mensualisation)

4.3 Quelle place pour le temps partiel ?

Faut-il cibler les compléments de revenus pour travailleurs au niveau du temps-partiel ou du temps-plein ? Posé comme cela, le problème est insoluble : pour protéger de la pauvreté, il vaut mieux inciter au temps-plein ; mais pour réduire directement la pauvreté laborieuse, il vaut mieux donner plus aux travailleurs à temps-partiel, qui ont des niveaux de vie plus faibles. En réalité redistribution et incitations sont des objectifs contradictoires : la redistribution implique de réduire les écarts de revenus disponibles entre non-emploi, emploi et emploi mieux rémunéré, tandis que l'incitation implique de les maintenir ou de les augmenter.

S'ajoute un autre objectif : le mérite. Selon cet objectif, l'augmentation des revenus d'activité doit s'accompagner d'une augmentation du revenu disponible, même en l'absence d'impact incitatif en termes d'emploi. Il est probable que beaucoup d'acteurs ont cet objectif en tête lorsqu'ils défendent l'idée que le travail doit payer (Allègre, 2011).

Le problème est que créer un écart de revenus à la fois entre l'inactivité et le mi-temps et entre le mi-temps et le temps-plein est probablement une des raisons de la dévalorisation du socle. En 1989, la norme d'emploi était le CDI à temps-plein, et le niveau du RMI a été choisi pour créer un écart avec l'emploi au Smic à temps-plein (il a été fixé en décembre 1988 à 50% du Smic à temps-plein). La prestation était différentielle : après période d'interressement temporaire⁵, chaque euro de revenus supplémentaires se déduisait à 100% du revenu versé. Cela veut dire qu'à terme une personne seule reprenant un emploi à mi-temps n'avait aucun gain financier. Les gains étaient concentrés entre le mi-temps et le temps-plein. Pourtant, il y avait des reprises d'emploi à temps partiel et même du cumul assistance-emploi (Guillemot, Petour et Zajdela, 2002)

Faut-il revenir à une prestation différentielle ? Une possibilité est de revenir au système du RMI, qui permet à la fois un socle plus élevé et de réaffirmer le temps-plein comme norme de travail. Le problème est que cette norme s'est dégradée et que dans ce nouveau contexte, il est peut-être préférable de la renforcer, non pas avec des mesures qui visent les travailleurs et l'offre de travail, mais avec des mesures qui visent les entreprises (en renforçant par exemple le droit au passage au temps-plein, en pénalisant la fragmentation journalière du travail, voire en réduisant les allègements de cotisations pour les emplois à temps-partiels).

Il faut donc réaffirmer le droit à un travail à temps-plein et lutter contre le travail à temps-partiel contraint. Comment ? Devetter, Pucci et Valentin montrent que le Smic n'est pas une protection suffisante contre la pauvreté des travailleurs, du fait du temps partiel contraint dans des métiers dont le taux horaire est faible. Le seuil de bas salaire mensuel (défini à 60%

⁵Dès l'instauration du RMI, un mécanisme d'interressement a été mis en place, permettant le cumul temporaire des revenus d'assistance et des revenus du travail. Cet "interressement" devait servir de marchepied vers l'emploi stable à plein-temps. Comme l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI était jugée insatisfaisante, ce mécanisme fut réformé presque constamment. Entre 1989 et 1999, la prime d'interressement était proportionnelle au salaire perçu lors des 750 premières heures d'emploi. Ensuite jusqu'en 2006, la prime était proportionnelle lors des 15 premiers mois de reprise. Puis jusqu'en 2009, la prime était forfaitaire pendant 9 mois, après 3 mois de cumul intégral.

du salaire médian) étant proche du Smic mensuel, par construction les bas salaires manquent d'heures dans le mois par rapport à un temps-plein. Les métiers les plus touchés par les bas salaires sont les métiers du care, assistantes maternelles, aides à domicile (66% de bas salaires), les métiers du nettoyage (47%), les métiers de l'hôtellerie-restauration (50%). Ces trois secteurs concentrent 43% des bas-salaires mensuels. Or ces professions concentrent forte amplitude de la journée de travail et faible densité de la journée de travail.

4.4 L'incitation à s'en sortir ne doit-elle concerner que le travail?

Le débat sur les gains, les taux de prélèvements, les incitations ne concernent aujourd'hui que le travail. Cela montre l'importance du mérite perçu. Les pauvres peuvent cumuler prestations sociales et revenus du travail, mais pas prestations sociales et revenus du capital qui sont déduits à 100% de la prestation. Dans le même temps, pour les plus riches, grâce au prélèvement forfaitaire unique (PFU) le taux d'imposition est plus faible sur les revenus du capital que sur les revenus du travail. Les ressources déduites du RSA et de la prime d'activité sont : les revenus de remplacement (retraite, chômage), les pensions alimentaires, les héritages et les dons, les gains aux jeux, les loyers reçus pour un logement loué, la valeur locative des logements non loués (!), les revenus des capitaux, et les revenus fictifs des biens non productifs, comme les contrats d'assurance-vie, imputés à hauteur de 3% de leur valeur marchande. Nombre de ces ressources ne sont pas comprises dans la base fiscale des plus aisés, le conseil constitutionnel a même tranché contre la prise en compte de revenus non effectifs (la valeur locative de logements non loués ne peut rentrer dans le revenu au titre de l'imposition sur le revenu). Mais le RSA, prestation assistancielle, ne suit pas une logique de "capacité contributive" mais une logique de "subsidiarité" : le demandeur doit démontrer avoir fait valoir tous ses droits, aux autres prestations sociales et créances alimentaires, et même aux revenus de ses biens non utilisés.

Tous les revenus sont déductibles à 100% du RSA et de la prime d'activité : un don de 100 euros, une chambre à louer, les revenus d'un peu d'épargne. Cette logique crée des situations impossibles pour les allocataires mêmes sincères s'ils reçoivent une aide familiale dans une situation d'urgence, une chaudière qui tombe en panne, un enfant malade, un événement à l'autre bout de la France. Ils doivent déclarer cette aide qui sera entièrement déduite de l'allocation versée. La conséquence est qu'il y aura plus de fraudes détectées chez les personnes vulnérables, obligées de contourner une technocratie d'autant plus rigoureuse que cette rigueur est asymétrique entre les plus pauvres et les plus aisés. C'est d'autant plus problématique que la rigueur du calcul technocratique au moindre euro près s'applique à une prestation faible. La situation décrite ici est créée un phénomène de spirale de la pauvreté puisque la moindre aide à s'en sortir, le moindre effort d'épargne est annulé.

Une solution serait de rendre le calcul de la prestation plus bienveillant en mettant en place un abattement sur l'ensemble des petits revenus (et non pas seulement les revenus du travail) : par exemple, les 600 premiers euros par trimestre (200 euros par mois) ne seraient pas pris en compte dans le calcul de la prestation, quelle que soit leur origine. Un autre avantage de

cette solution est que le demandeur de l'allocation ayant des petits revenus n'aurait pas à détailler leur origine lors de la demande, il cocherait simplement la case « ressources inférieures à 600 euros ». Un tel système réduirait la peur de se tromper, la peur des indus à rembourser, et donc le non-recours. Les premiers revenus d'activité seraient gardés à 100 % par les travailleurs, ce qui répond aussi à la problématique des coûts fixes à la reprise d'emploi. Au-delà de l'abattement, le taux de cumul des revenus d'activité et de la prime d'activité pourrait être abaissé pour garder les gains à la reprise d'emploi à plein temps constants par rapport à la situation actuelle. Si l'objectif est que les allocataires des minima sociaux en sortent par le haut, il faut aussi éviter d'annuler le moindre coup de pouce ou coup de chance.

Simulation INES ?