

Dispositifs universels de soutien au revenu des ménages modestes : protection contre la pauvreté et incitation à l'activité depuis 2000

Une analyse sur cas-types

Gaston Vermersch
Pierre-Yves Cusset



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Table des matières

Résumé	2
Introduction : du RMI au RSA et à la prime d'activité, trente ans d'activation des dépenses sociales.....	3
1. Les minima sociaux et les dispositifs incitatifs en France depuis 1989 : effectifs, barèmes et dépenses	8
1.1. Les effectifs d'allocataires de RMI/RSA sont en augmentation régulière	8
1.2. Les dépenses associées aux différents dispositifs sont en forte augmentation.....	9
1.3. Le montant forfaitaire du RMI / RSA a augmenté un peu plus vite que l'inflation ces trente dernières années, mais globalement moins vite que le SMIC	10
1.4. Les aides personnelles au logement jouent un rôle déterminant pour les ménages pauvres	12
2. Évolution du niveau de vie de ménages locataires sans emploi pour quelques cas-types	13
2.1. Le niveau de vie des ménages sans emploi a baissé par rapport au seuil de pauvreté... mais a augmenté pour les ménages en emploi	14
2.2. L'écart de revenu disponible entre ménages sans emploi et ménages en emploi s'est accru... mais pas pour toutes les configurations familiales.....	17
3. Est-ce que le « travail paie » ? Évolution du revenu disponible des ménages et des taux effectifs de prélèvement depuis 2000.....	19
3.1. Méthodologie d'estimation du revenu disponible et du taux effectif de prélèvement.....	19
3.2. Ménages sans enfant.....	21
3.3. Ménages avec deux enfants	24
Conclusion.....	28
Annexe – L'impact des minima sociaux sur le retour ou le maintien en emploi	29
Bibliographie	37

Résumé

Ce document propose tout d'abord une vue d'ensemble des prestations sociales, en analysant l'évolution des effectifs, des montants versés aux ménages et des dépenses liées à ces prestations depuis 2000. Il présente ensuite, sur cas-type, la façon dont le revenu disponible des ménages augmente en fonction de leur revenu d'activité. En annexe, il rappelle les principaux résultats des études consacrées à l'impact de ces dispositifs sur les comportements des actifs en termes de participation au marché du travail.

Mots clés : pauvreté, minima sociaux, RMI, RSA, prime pour l'emploi, prime d'activité, prestations sociales, retour à l'emploi, politiques d'activation

Dispositifs universels de soutien au revenu des ménages modestes: protection contre la pauvreté et incitation à l'activité depuis 2000

Une analyse sur cas-types

Gaston Vermersch et Pierre-Yves Cusset

Département Société et Politiques sociales

Introduction : du RMI au RSA et à la prime d'activité, trente ans d'activation des dépenses sociales¹

En France, jusque dans les années 1980, les prestations sociales de solidarité étaient uniquement allouées aux personnes faisant face à des situations spécifiques, liées notamment au handicap (*allocation aux adultes handicapés, allocation supplémentaire d'invalidité*), à l'âge (*minimum vieillesse*) ou bien à une forme d'isolement (*allocation pour parent isolé, allocation veuvage*)². Le champ des prestations de solidarité s'étend au début des années 1980 aux personnes ayant épuisé leurs droits aux allocations chômage (*allocation de solidarité spécifique* créée en 1984).

Le système de protection sociale français se transforme radicalement en 1988 avec la création du *revenu minimum d'insertion* (RMI) versé, sous conditions de ressources du foyer,

¹ Remerciements : les auteurs remercient vivement la Direction générale du Trésor et la Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES) pour leur relecture d'une version précédente du document. Les éventuelles erreurs contenues dans le présent document de travail restent de la seule responsabilité de ses auteurs.

² À ce tableau, il conviendrait d'ajouter l'allocation d'insertion, remplacée en 2006 par l'allocation temporaire d'attente (ATA), destinée aux apatrides, aux anciens détenus libérés, aux anciens salariés expatriés non couverts par l'assurance chômage, ainsi qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Avant le 1^{er} novembre 2015, l'ATA était aussi destinée aux demandeurs d'asile et aux étrangers couverts par la protection temporaire, rôle dévolu depuis à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA).

à tout individu âgé d'au moins 25 ans et sans condition d'âge pour les personnes ayant des enfants à charge. Face à l'apparition d'une « nouvelle pauvreté », le législateur souhaite créer une protection couvrant tous les adultes valides d'âge actif éloignés de l'emploi. Le RMI offre un minimum garanti universel qui n'est pas la contrepartie d'une cotisation sociale. Néanmoins, il ne s'agit pas d'un « revenu universel de citoyenneté », d'une part parce que le RMI n'est pas versé automatiquement mais nécessite une démarche active du bénéficiaire, et d'autre part parce que l'allocataire doit s'engager à suivre un parcours d'insertion sociale et professionnelle.

La création du RMI en 1988 intervient dans un contexte de détérioration du marché du travail (le taux de chômage des ouvriers non-qualifiés passe de 13 % en 1989 à 17 % en 1997). Au cours des années 1990, l'émergence des emplois à temps partiels et/ou précaires entraîne avec elle celle des *travailleurs pauvres*. La création du RMI permet de compléter le système d'indemnisation du chômage : il sert de complément pour parvenir au niveau de ressources garanti quand l'indemnisation est faible, de relais si les droits d'indemnisation sont épuisés, ou bien se substitue à l'indemnisation si la durée d'affiliation n'est pas suffisante (contrats précaires, entrée sur le marché du travail, retour à l'emploi après une longue période d'inactivité, etc.).

Très vite se pose la question des mécanismes incitatifs encourageant la reprise d'emploi. Dans le cadre du RMI, il n'existe en effet pas de dispositif pérenne d'intéressement. Les gains financiers de long terme à la reprise d'emploi peuvent donc être nuls (voire négatifs) car le RMI, hors dispositif temporaire d'intéressement, est une prestation purement différentielle³. Cette caractéristique peut être à l'origine d'une « trappe à inactivité » enfermant ses bénéficiaires dans la pauvreté.

D'autres pays proposent à cette époque des prestations du même type, présentant donc les mêmes inconvénients. C'est dans ce contexte que l'OCDE publie en 1997 un rapport qui sera beaucoup commenté, *Making Work Pay*. Ce rapport observe que nombre de prestations de solidarité sont inefficaces pour lutter durablement contre la pauvreté, du fait de l'existence de trappes à inactivité. Il invite donc les administrations à mettre en place des dispositifs d'« activation » des dépenses sociales, visant le retour à l'emploi. La recommandation principale consiste à faire baisser le *taux effectif de prélèvement* des travailleurs à faibles revenus d'activité, c'est-à-dire la part des revenus du travail qui ne se traduit pas par une augmentation du revenu disponible, du fait de la hausse des impôts payés et surtout de la perte de certaines prestations, différentielles ou dégressives. L'objectif est donc de faire en sorte que le travail paye réellement, même pour les anciens bénéficiaires de prestations de solidarité.

Les premiers dispositifs de soutien à l'offre de travail, qui prennent la forme de crédits d'impôt, sont mis en place en 1975 aux États-Unis avec la création de l'*Earned Income Tax Credit* (EITC), puis en 1999 au Royaume-Uni avec le *Working Family Tax Credit* (WFTC).

³ Autrement dit, un euro de revenu en plus se traduit par un euro d'allocation en moins.

Encadré 1 – Les mécanismes d'intéressement anglo-saxons

- *Earned Income Tax Credit* (EITC, États-Unis, créé en 1975) : il s'agit d'un crédit d'impôt réservé aux foyers ayant de faibles revenus du travail. Son barème varie fortement selon le nombre d'enfants dans le foyer. Il bénéficie surtout à des foyers ayant au moins un enfant et dont la personne de référence est une personne isolée, âgée de 25 à 44 ans.
- *Working Family Tax Credit* (WFTC, Royaume-Uni, créé en 1999) : les principaux bénéficiaires de ce dispositif sont les familles monoparentales, particulièrement nombreuses au Royaume-Uni. La condition d'activité inscrite dans le WFTC vise à favoriser le retour vers l'emploi des familles à faible revenu, dont le taux d'inactivité est très important.

En utilisant la méthode des doubles différences et en comparant la situation des mères isolées à celles des femmes sans enfant, Eissa et Liebman (1996)⁴ ont montré que la réforme de 1986 de l'*Earned Income Tax Credit* (EITC, États-Unis) avait contribué à augmenter le taux d'emploi des mères isolées de 2,4 points de pourcentage. Avec la même démarche, Blundell, Brewer Reed et Shepard (2005)⁵ ont estimé que la réforme de 1999 du *Working Family Tax Credit* (WFTC, Royaume-Uni) avait eu un effet positif sur le taux d'emploi des mères isolées de l'ordre de 3,6 points de pourcentage. Cela dit, l'effet est assez différent pour les femmes qui vivent en couple. L'étude d'Eissa et Hoynes (2004)⁶ conclut notamment que les femmes mariées ont réduit leur taux d'emploi d'un point après l'extension de l'EITC durant les années 1990. Le bénéfice de l'EITC repose en effet sur une évaluation des ressources au niveau du ménage. Le crédit d'impôt croît jusqu'à un certain niveau de ressources avant de décroître puis de s'annuler. Pour un ménage modeste dans lequel un seul des conjoints travaille et qui bénéficie souvent du maximum de crédit d'impôt, le fait pour le deuxième conjoint de travailler place le ménage dans la partie décroissante du crédit d'impôt. La hausse des revenus du travail, permise par l'emploi du deuxième conjoint, est en partie annulée par la baisse du crédit d'impôt.

En France, le soutien à l'emploi est d'abord ciblé sur la demande de travail, et prend la forme de dispositifs visant à abaisser le coût du travail. En 1978, les cotisations sociales des employeurs sont ainsi reportées en partie sur les hauts salaires avec le déplafonnement des cotisations familiales et chômage. Néanmoins, à la fin des années 1990, avec l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres, et compte tenu des inconvénients des dispositifs de minima alors en vigueur, on a cherché à soutenir l'offre de travail des personnes peu qualifiées. Cet objectif a d'abord motivé l'introduction d'une forme de crédit d'impôt (prime pour l'emploi), puis la création d'un dispositif pérenne d'intéressement complétant le RSA (RSA activité, puis prime d'activité).

⁴ Eissa N. et Liebman J. B. (1996), « [Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit](#) », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, n° 2, p. 605-637.

⁵ Blundell R., Brewer M. et Shephard A. (2005), « [Evaluating the labour market impact of Working Families' Tax Credit using difference-in-differences](#) », *HM Revenue and Customs Working Paper* n° 4.

⁶ Eissa N. et Holmes H. W. (2004), « Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit », *Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 9-10, p. 1931-1958.

Encadré 2 – Évolution des mécanismes d'intéressement français depuis 1988

- Mécanisme temporaire d'intéressement à la reprise d'emploi intégré au *RMI* (1988-2008) : initialement cantonné aux 750 premières heures travaillées, l'intéressement est réformé en 1998, 2001 et 2006 afin de le rendre plus attractif l'année qui suit la reprise d'emploi.⁷
- *Prime pour l'emploi* (2001-2015) : la prime pour l'emploi, inspirée de l'*Earned Income Tax Credit* américain, est un crédit d'impôt versé annuellement, au titre des revenus de l'année précédente. Elle est calculée pour chaque membre du foyer. Elle est ciblée sur les actifs dont le revenu annuel d'activité professionnelle est compris entre 0,3 et 1,4 fois le SMIC annuel sur la base de 39 heures à temps plein. Le revenu global du foyer ne doit pas excéder un certain plafond qui dépend de la situation familiale. Pour la percevoir, si les conditions sont remplies, il suffit de cocher une case dans la déclaration de revenus.
- *RSA activité* (2009-2015) : l'intéressement à la reprise d'emploi est généralisé avec le volet « activité » du *revenu de solidarité active (RSA)*, qui est un complément de revenus perçu dès les premiers euros gagnés, et qui cible les travailleurs les plus pauvres. C'est une prestation de solidarité nécessitant un recours du demandeur. Le taux de non-recours à cette prestation est très élevé⁸, en raison de la complexité de la prestation elle-même, mal connue, des démarches à effectuer et, enfin peut-être, pour certaines personnes éligibles, du stigmate associé au fait de percevoir le *RSA*.
- *Prime d'activité* (depuis 2016) : la prime d'activité fusionne le *RSA activité* et la prime pour l'emploi. Le dispositif d'intéressement reprend globalement la même forme que celle du *RSA activité*, avec l'ajout d'une bonification individuelle pour les allocataires gagnant plus d'un demi SMIC, afin d'encourager l'emploi à temps plein. La réforme du barème intervenue en janvier 2019 a conduit à augmenter substantiellement le montant de la prime pour les travailleurs gagnant un SMIC. Le dispositif s'adresse aux travailleurs pauvres et aux travailleurs modestes (ayant un salaire allant jusqu'à 1,5 SMIC pour une personne seule sans enfant).

Ce document de travail vise à montrer de quelle façon a évolué, depuis le début des années 2000, la capacité des dispositifs ciblés sur les plus modestes, d'une part à les protéger contre les formes les plus graves de pauvreté monétaire⁹, et d'autre part à rendre intéressante financièrement la reprise d'une activité rémunérée.

Pour ce faire, nous proposons tout d'abord une vue d'ensemble des prestations sociales de solidarité, en analysant l'évolution des effectifs, des montants versés aux ménages et des dépenses liées à ces prestations depuis 2000.

⁷ Pour une description plus détaillée de l'intéressement adossé au *RMI*, voir l'encadré 6, partie III.

⁸ Estimé à 68 % par P. Domingo et M. Pucci (2011).

⁹ La pauvreté monétaire désigne la situation des ménages qui ont un niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian. D'autres seuils, à 50 % ou à 40 % du niveau de vie médian, peuvent être utilisés de façon alternative. Un indicateur d'intensité de la pauvreté est aussi publié par l'Insee, permettant d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. L'Insee mesure cet indicateur comme l'écart (en pourcentage du seuil de pauvreté) entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté (seuil à 60 % du niveau de vie médian). D'autres approches de la pauvreté existent, fondées notamment sur l'existence de privations ou de difficultés financières (pauvreté en condition de vie).

**Tableau 1– Réformes des prestations sociales
et des mécanismes d'incitation à l'emploi depuis 2001**

	Prime pour l'emploi (2001-2015)	RSA activité (2009-2015)	Prime d'activité (depuis 2016)
Entité bénéficiaire	Tout foyer fiscal composé du déclarant, de son conjoint en cas de déclaration commune, et des enfants à charge fiscalement.	Tout foyer composé du recourant, de son conjoint en cas de concubinage, et des enfants à charge de moins de 25 ans	Tout foyer composé du recourant, de son conjoint en cas de concubinage et des enfants à charge de moins de 25 ans
Conditions d'éligibilité	Les revenus du travail annuels sont supérieurs à 0,3 SMIC et inférieurs à 1,4 SMIC net. Le revenu fiscal de référence est inférieur à 125 % du SMIC annuel imposable pour un célibataire (doublé pour les couples, et majoré pour chaque enfant à charge).	Être âgé d'au moins 25 ans, ou bien avoir travaillé au moins 3 214 heures les 3 années précédant la demande, ou bien avoir un enfant à charge. Disposer de revenus inférieurs au « point de sortie » du RSA activité, qui varie en fonction des ressources du foyer et de la configuration familiale.	Être âgé d'au moins 18 ans. Les apprentis et les stagiaires rémunérés sont éligibles si leur revenu d'activité est au moins égal à 0,78 SMIC net. Les indépendants et les dirigeants sont éligibles au même titre que les salariés.
Calcul du droit	Le montant de la prime croît avec le revenu du travail jusqu'à un maximum avant de décroître et de s'annuler. Il existe un système de bonification de la PPE pour le travail à temps-partiel. Le plafond de revenus est légèrement plus élevé pour les couples bi-actifs que pour les couples monoactifs, afin d'encourager le conjoint à rester en emploi.	Le montant de RSA est versé en fonction du revenu garanti et des ressources du foyer : Revenu Garanti = Montant forfaitaire applicable au foyer + 62 % des revenus d'activité RSA = Revenu garanti – Ressources du foyer Les foyers sans revenu d'activité, et dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire ne perçoivent que le RSA socle. Les foyers ayant des revenus d'activité et dont l'ensemble des ressources est supérieur au montant forfaitaire ne perçoivent que le RSA activité.	Le montant de la prime d'activité est versé en fonction du revenu garanti et des ressources du foyer : Revenu garanti = Montant forfaitaire applicable au foyer + 61 % des revenus d'activité + Bonus individuel <i>Prime d'activité</i> = Revenu garanti – Ressources du foyer Le bonus individuel versé à partir de 0,5 SMIC et plafonné lorsque le revenu du travail atteint 1 SMIC (0,8 SMIC avant la hausse de février 2019).
Type de prestation	Individualisée : calculée en fonction des revenus du travail de chaque travailleur du foyer fiscal Familialisée : majoration de 36 € par an et par personne à charge, prise en compte du revenu fiscal de référence pour l'éligibilité, barèmes distincts en nombre d'actifs au sein du foyer fiscal	Familialisée : prise en compte des ressources du conjoint, et majoration de 50 % pour la 1 ^{re} personne à charge, 30 % pour la 2 ^e , et 40 % à partir de la 3 ^e .	Familialisée : mêmes conditions de majoration du montant forfaitaire que pour le RSA activité. Toutefois, la prime d'activité inclut un bonus individuel, fortement revalorisé en 2009, destiné à favoriser la bi-activité.
Versement	Annuel (sur les revenus fiscaux de l'année précédente)	Mensuel et figé pendant un trimestre (à partir d'une déclaration trimestrielle de ressources)	Mensuel et figé pendant un trimestre (à partir d'une déclaration trimestrielle de ressources)
Articulation RSA activité/PPE	Le montant de la PPE est minoré des sommes perçues de RSA activité au cours de l'année. Le montant de PPE est nul si ce différentiel est négatif.		

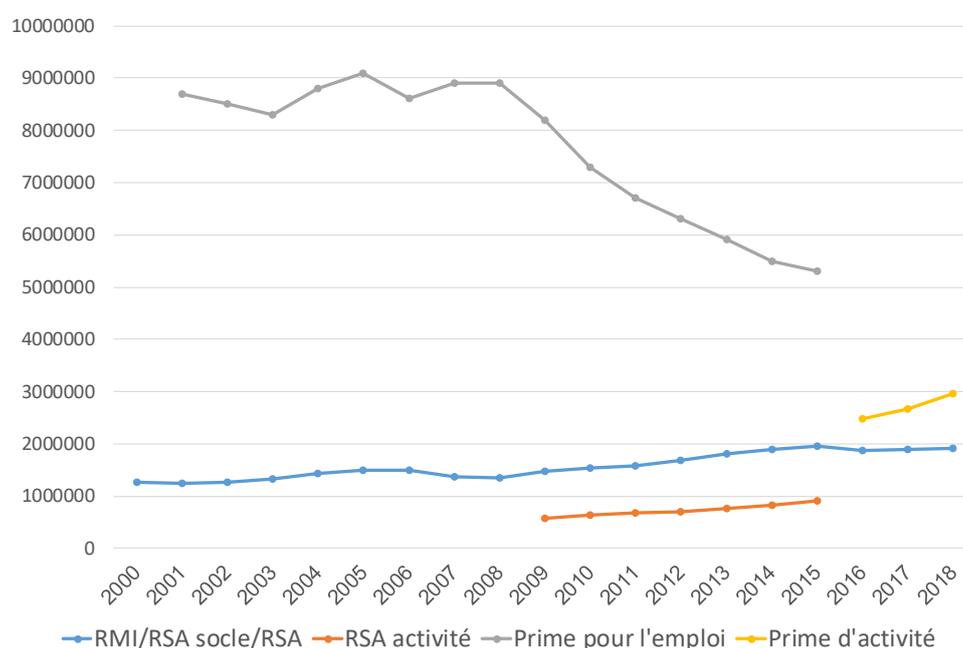
Source : France Stratégie

1. Les minima sociaux et les dispositifs incitatifs en France depuis 1989 : effectifs, barèmes et dépenses

1.1. Les effectifs d'allocataires de RMI/RSA sont en augmentation régulière

En décembre 2018, on comptait 1,9 million d'allocataires du RSA socle. Cela représente 40 % d'allocataires supplémentaires par rapport à l'année 1999 (1,3 million de bénéficiaires du RMI et de l'API). Certaines années ont vu une hausse importante du nombre d'allocataires, notamment pendant la crise économique : en 2009 (+10,5 %), en 2012 (+6,1 %) et en 2013 (+7,4 %).

Graphique 1 – Évolution du nombre de bénéficiaires, décembre 1999-décembre 2018



NB : les chiffres pour les allocataires RMI/RSA socle incluent les allocataires API jusqu'à la création du RSA.

Sources : DREES, CNAF, MSA

L'effectif global est néanmoins en baisse de 5,5 % depuis début 2016, alors même que le RSA a été revalorisé. Cette baisse s'explique par la légère amélioration de l'emploi mais aussi par la création de la prime d'activité. Jusqu'en 2015, la demande du RSA était unique pour ses deux composantes, socle et activité. Or, depuis 2016, la demande de la prime d'activité est disjointe de la demande du RSA. Ainsi, la part de foyers allocataires du RSA qui percevaient auparavant la prime d'activité est plus faible que celle de foyers allocataires du RSA socle qui percevaient auparavant le RSA activité. Pour autant, un bénéficiaire du RSA perçoit automatiquement la prime d'activité si l'allocataire retrouve un emploi. La part des bénéficiaires du RSA percevant également la prime d'activité a augmenté (18,8 % en 2018) par rapport à la part des bénéficiaires du RSA socle percevant également le RSA activité (11,8 % en 2009 et 15,4 % en 2015). La proportion de bénéficiaires du RSA en emploi a donc augmenté depuis 2009, que ce soit tendanciel ou bien conjoncturel.

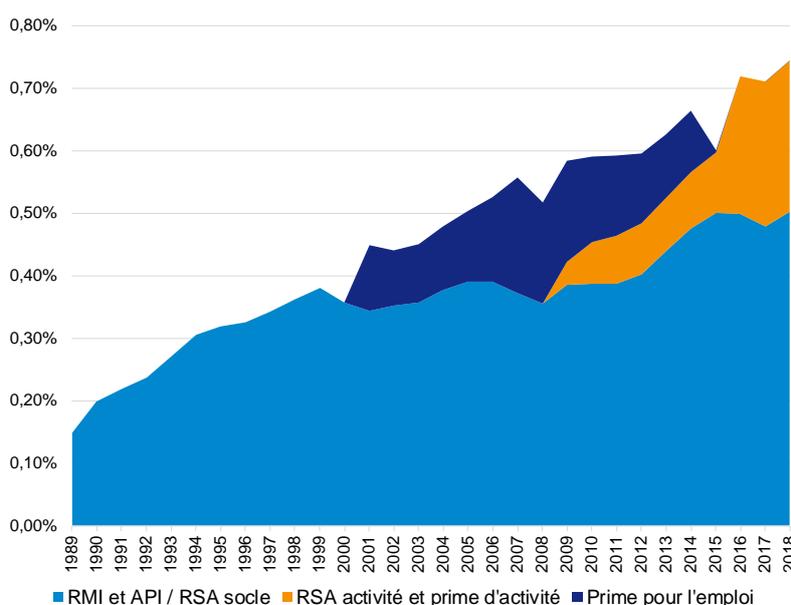
La *prime pour l'emploi*, mise en place en 2001 et supprimée fin 2015, était versée à un public bien plus large (9,1 millions en 2005) car il s'agissait d'un crédit d'impôt sur le revenu, versé automatiquement à tout foyer fiscal remplissant les conditions d'éligibilité, sans aucune démarche supplémentaire de la part des ménages. La baisse du nombre de bénéficiaires de cette prestation constatée entre 2009 et 2015, de l'ordre de 40 %, s'explique à la fois par le gel des barèmes instauré en 2008, par la légère baisse de la proportion de salariés rémunérés au SMIC, mais aussi par l'introduction du RSA activité dont le montant est déduit de celui de la prime pour l'emploi, qui peut donc être réduite à zéro (voir tableau 1).

Enfin, en mars 2019, la CNAF dénombre près de 4 millions de bénéficiaires de la prime d'activité. Avec les conjoints et les enfants à charge, près de 8 millions de personnes sont couvertes par la prime, soit 11,8 % de la population française. La revalorisation conséquente de cette prestation en février 2019 a élargi le public éligible. La forte médiatisation de cette revalorisation a également permis à un public déjà éligible mais non-allocataire de recourir à cette prestation, si bien qu'on constate une hausse de 34 % des bénéficiaires entre décembre 2018 (2,9 millions) et mars 2019. Cette évolution rapide est bien plus forte que la montée en puissance du dispositif l'année de sa création : on comptait 2 millions de bénéficiaires début 2016, et 24 % de bénéficiaires supplémentaires au cours de cette année.

1.2. Les dépenses associées aux différents dispositifs sont en forte augmentation

Les dépenses consacrées aux minima sociaux purement différentiels (RMI, Allocation parent isolé, RSA socle) et aux dispositifs d'intéressement (prime pour l'emploi, RSA activité, prime d'activité) ont considérablement augmenté depuis la création du RMI en 1988. Cette année-là, l'enveloppe budgétaire correspondait à 0,15 % du PIB contre 0,74 % du PIB en 2018 pour l'ensemble RSA/prime d'activité.

Graphique 2 – Dépenses associées aux RMI/RSA et aux dispositifs d'intéressement de 1989 à 2018 (% de PIB)



Source : DREES

Une première tendance de forte augmentation des dépenses consacrées au RMI est visible dans les années 1990 (+211 % en 1999 par rapport à 1990). Après une première stabilisation au début des années 2000, les dépenses augmentent entre 2003 et 2006 (+16,5 %), puis se stabilisent à nouveau jusqu'en 2009, avant de progresser fortement du fait de la hausse du nombre de bénéficiaires pendant la crise et de la revalorisation du montant forfaitaire du RMI (+38 % entre 2009 et 2016).

Les dépenses relevant de la *prime pour l'emploi* connaissent une forte hausse au cours des années 2000 du fait de la revalorisation des barèmes qui a entraîné une hausse du nombre de bénéficiaires. Elles passent de 2 milliards d'euros en 2001 à 3,5 milliards en 2008. On constate ensuite une baisse progressive des dépenses qui s'explique par le gel des barèmes et par l'introduction du RSA activité.

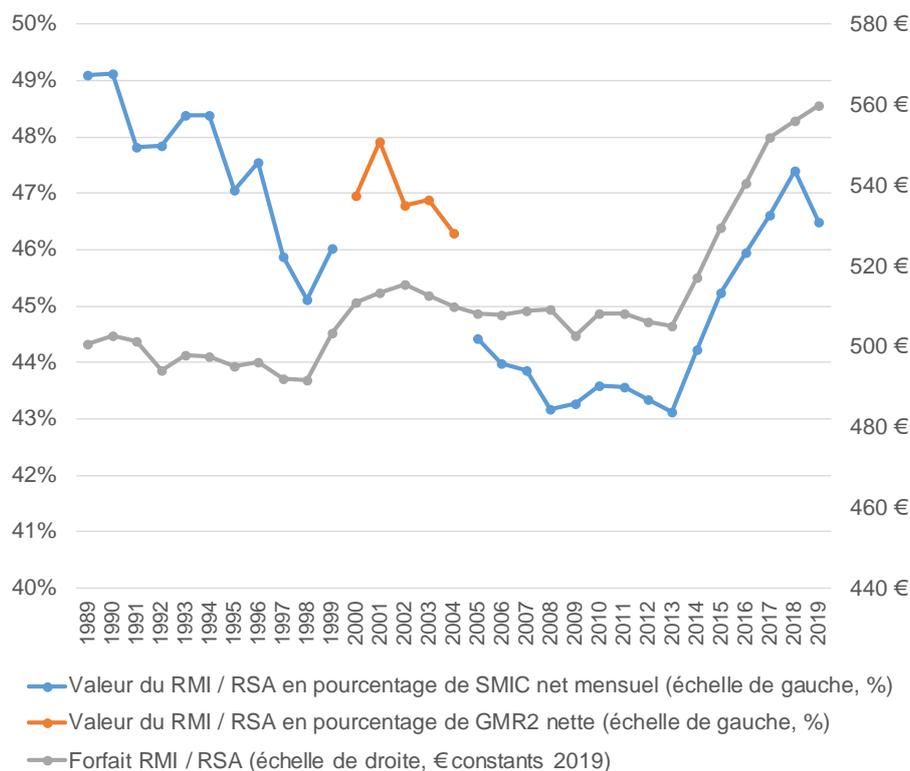
Les dépenses consacrées au RSA activité sont plus modestes : 1,4 milliard en 2010 et 2,1 milliard en 2015, soit une hausse de 47 % entre les deux dates. Cette augmentation des dépenses reflète la hausse du nombre de bénéficiaires au cours de cette période.

Les dépenses de *prime d'activité* ne sont disponibles que pour l'année 2016. Elles s'établissaient alors à 4,7 milliards d'euros, soit 2,2 fois le volume de dépenses consacré au *RSA activité* en 2015. Le passage du RSA activité à la prime d'activité s'est traduit par une multiplication par 2,7 du nombre d'allocataires. Le montant de la prime d'activité a été fortement revalorisé en janvier 2019, avec une hausse importante de la bonification individuelle. Cette revalorisation s'est traduite par une forte hausse des dépenses, évaluées par la CNAF à 2,2 milliards pour le seul premier trimestre 2019.

1.3. Le montant forfaitaire du RMI / RSA a augmenté un peu plus vite que l'inflation ces trente dernières années, mais globalement moins vite que le SMIC

Le montant forfaitaire du RMI ou du RSA est fixé chaque année par décret. Dans la plupart des cas, il ne correspond pas au montant finalement versé à l'allocataire mais c'est un indicateur qui permet d'évaluer la revalorisation de la prestation au fil des ans. Ce montant forfaitaire est souvent revalorisé au mois d'avril pour tenir compte de la hausse des prix et de la revalorisation du SMIC. Cependant, cette revalorisation n'est pas automatique, et apparaît donc variable en fonction des gouvernements.

Graphique 3 – Évolution du montant forfaitaire du RMI/RSA pour une personne seule, depuis 1989 (euros constants 2019 et % de SMIC)



NB : on suppose que le passage aux 35 heures se fait en 2000. Entre 2000 et 2004, un dispositif de garantie mensuelle de rémunération (GMR) a été introduit pour garantir le maintien de la rémunération des salariés au SMIC. On retient ici la GMR2, valable pour les entreprises passées aux 35 heures entre juin 1999 et juin 2000.

Source : Insee, barèmes IPP, législation, calculs France Stratégie

En euros constants (€ 2019), le montant forfaitaire du RMI pour une personne seule s'établissait à 500 euros à sa création. Sa revalorisation a été systématiquement inférieure à l'inflation jusqu'à la fin des années 1990. Il a connu ensuite deux périodes de forte revalorisation, d'abord entre 1998 et 2002 (+4,8 % sur la période) puis entre 2014 à 2017 (+2 % chaque année en euros constants). Depuis le 1^{er} avril 2019, le montant forfaitaire du RSA s'établit à environ 560 euros.

En 1989, le montant forfaitaire du RMI correspondait à 49 % de celui du SMIC mensuel net. Or, jusqu'à la crise de 2008, le SMIC était revalorisé à un niveau supérieur à l'inflation. La valeur du montant forfaitaire du RMI par rapport au SMIC s'est donc dégradée. Sur le graphique 3, pour les années 2000 à 2004, lorsqu'on calcule le ratio RMI/SMIC net, on substitue au SMIC net mensuel la valeur nette de la garantie mensuelle de rémunération (GMR, voir encadré 3) dont bénéficient les salariés payés au SMIC des entreprises passées aux 35 heures entre juin 1999 et juin 2000, puisqu'on suppose ici que le passage aux 35 heures se fait entre ces deux dates. En monnaie courante, la valeur de la GMR en 2000 correspond à la valeur du SMIC mensuel (à 39 heures) valable au 1^{er} juillet 1999.

Encadré 3 – La réforme des 35 heures et le maintien de la rémunération antérieure

Afin de garantir le maintien de leur rémunération aux salariés payés au SMIC – dont l'entreprise a réduit la durée collective de travail en application des lois sur les 35 heures –, un dispositif de garantie mensuelle de rémunération (GMR) a été mis en place entre 1998 et 2005, à titre subsidiaire (en l'absence de garantie conventionnelle plus favorable). La GMR diffère en fonction de la date de passage de l'entreprise aux 35 heures. Il y aura en tout cinq garanties mensuelles de rémunération différentes (GMR1 à GMR5). Afin de mettre un terme à cette multiplicité de salaires minima, le retour à un salaire minimum unique avec disparition des différentes GMR a été programmé pour le 1^{er} juillet 2005. Ainsi, entre 2002 et 2005, le SMIC horaire a fait l'objet de « coups de pouce » spécifiques afin que le montant d'un salaire calculé au SMIC sur la base de 35 heures hebdomadaires soit équivalent à la GMR.

Entre 2005 et 2013, la valeur du montant forfaitaire du RMI/RSA par rapport au SMIC a baissé pour atteindre son plus bas niveau (43 %) en 2013. Durant cette période, le SMIC a en effet été revalorisé au-delà de l'inflation, ce qui n'a pas été le cas du RMI puis du RSA. Entre 2014 et 2017, le montant forfaitaire du RSA a connu au contraire une forte revalorisation relativement à celle du SMIC. La légère baisse en 2019 s'explique par la suppression des cotisations salariales maladie et chômage, compensées par une hausse de la CSG, ce qui a entraîné une hausse du SMIC net de 32 euros constants 2019. Aujourd'hui, le montant forfaitaire du RSA équivaut à 46,5 % d'un SMIC mensuel net.

1.4. Les aides personnelles au logement jouent un rôle déterminant pour les ménages pauvres

Les aides personnelles au logement permettent de couvrir une partie de la dépense de logement des ménages, qu'il s'agisse d'un loyer et de charges pour les locataires ou de mensualités de remboursement pour les accédants à la propriété ayant contracté un prêt aidé par l'État avant le 1^{er} janvier 2018. Ces aides sont constituées en fait de trois prestations distinctes : l'allocation de logement familiale (ALF), instaurée en 1948, l'allocation de logement sociale (ALS), introduite en 1971, et l'aide personnalisée au logement (APL), créée en 1977. Aujourd'hui, le mode de calcul de ces trois prestations a été uniformisé d'une prestation à l'autre (sauf pour les logements-foyers). Le montant de l'allocation dépend du montant du loyer, de la zone géographique d'habitation, de la configuration familiale et des ressources du ménage. De façon schématique, les aides personnelles au logement sont forfaitaires jusqu'à un certain plafond de revenu qui dépend de la composition familiale et de la zone, puis décroissantes avec le revenu jusqu'à s'annuler.

Fin 2017, les aides personnelles au logement bénéficiaient à 6,6 millions de ménages (soit 13,7 millions de personnes), des effectifs assez stables depuis 2000. Ces aides ont nécessité en 2018 une dépense de 17 milliards d'euros¹⁰, allouée à des locataires pour 91 % de l'enveloppe. La dépense associée aux aides personnelles au logement a globalement augmenté de 7 % en euros constants entre 2000 et 2018.

¹⁰ DREES (2019), *Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution*.

En moyenne, chaque ménage allocataire bénéficiait d'une aide mensuelle de 225 euros. Pour les ménages pauvres, en 2016, les allocations logement représentaient 14 % du revenu disponible, soit autant que les minima sociaux et davantage que les prestations familiales (qui représentaient 11 % du revenu disponible)¹¹. Environ 60 % des bénéficiaires du RSA touchent une aide personnelle au logement. L'importance de cette prestation pour les ménages pauvres, et le fait qu'elle soit décroissante avec les revenus à partir d'un certain plafond, justifiait qu'on simule ici des cas-types de ménages locataires et que l'on prenne en compte l'impact des aides personnelles au logement tant sur leurs ressources que sur leurs gains financiers à la reprise d'emploi.

2. Évolution du niveau de vie de ménages locataires sans emploi pour quelques cas-types

On présente ici l'évolution, entre 2000 et 2018, du niveau de vie de ménages sans emploi ou bien dans lesquels une personne est rémunérée au SMIC, à mi-temps ou à temps complet. Dans tous les cas, ces ménages sont supposés être locataires et ne percevoir ni allocations chômage, ni allocation de solidarité spécifique¹². S'agissant des prestations auxquelles ils sont éligibles et qui sont ici prises en compte, on suppose un recours à 100 %.

Cette analyse sur cas-types est intéressante pour se faire une idée des propriétés d'une législation socio-fiscale et pour juger de la pertinence des barèmes qu'elle instaure. Elle ne vise pas à étudier l'évolution des niveaux de vie effectifs des ménages modestes, qui résulte de bien d'autres facteurs, en particulier le taux de recours aux prestations.

Encadré 4 – Définition et calcul du niveau de vie

Le niveau de vie d'un ménage correspond à son revenu disponible divisé par un nombre d'unités de consommation, censé refléter à la fois la taille du ménage et le fait que certaines dépenses peuvent être mutualisées, à commencer par celles relatives au logement. Une personne seule compte pour une unité de consommation, les autres personnes de plus de 14 ans comptent pour 0,5 unité de consommation et les enfants de moins de 14 ans comptent pour 0,3 unité de consommation. Ici, on suppose que les enfants ont moins de 14 ans.

Le revenu disponible du ménage correspond à son revenu après prélèvement des impôts et versement des prestations sociales.

Dans cette étude, les prestations prises en compte sont : le *RMI / RSA* (avec prime de Noël), les dispositifs d'intéressement (*PPE, RSA activité, prime d'activité*), les allocations logement, les allocations familiales ainsi que le complément familial. Les hypothèses sont les suivantes :

- plein recours aux prestations ;

¹¹ DREES (2019), *ibid.*

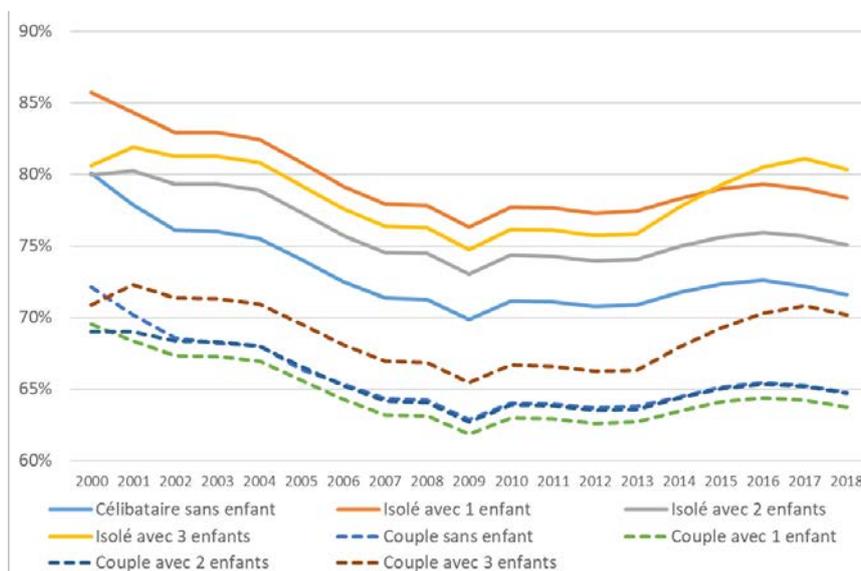
¹² Créée en 1984, l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est destinée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Elle est versée sous condition d'activité antérieure (5 ans dans les 10 ans qui précèdent la fin du dernier contrat de travail ayant donné lieu à indemnisation par l'Unedic).

- ménages locataires, dont le logement est situé en zone 2 (grandes et moyennes agglomérations hors Île-de-France) et loyer égal au barème « plafond de loyer » des allocations logement ;
- les parents isolés ne bénéficient pas des prestations liées à leur isolement (API, RSA majoré), ni à leur séparation (pas de prise en compte des pensions alimentaires, ni de l'allocation de soutien familial). En revanche, le calcul de leur impôt sur le revenu tient compte de leur isolement ;
- les personnes qui travaillent sont rémunérées au SMIC horaire, à mi-temps (17,5 heures) ou à temps plein (35 heures par semaine). On tient compte du dispositif de garantie mensuelle de loyer pour la période 2000-2004.

2.1. Le niveau de vie des ménages sans emploi a baissé par rapport au seuil de pauvreté... mais a augmenté pour les ménages en emploi

En 2000, le niveau de vie d'un célibataire sans enfant et sans revenu d'activité s'établissait à 80 % du seuil de pauvreté, soit 753 euros (en euros 2019). L'écart entre revenu disponible et seuil de pauvreté s'est creusé au cours des années 2000, jusqu'à atteindre un maximum en 2009 (écart de 30 %). Il s'est ensuite réduit jusqu'en 2017, avant de se creuser à nouveau depuis. Globalement, entre 2000 et 2018, alors que le revenu disponible brut d'un célibataire sans revenu d'activité augmente de 2,7 % en euros constants, il baisse de 8 % par rapport au seuil de pauvreté.

Graphique 4a – Niveau de vie de ménages sans emploi en proportion du seuil de pauvreté



Note : seuil de pauvreté monétaire à 60 % de la médiane des niveaux de vie. Les valeurs pour les années 2017 et 2018 ne sont pas connues. Elles ont été calculées en indexant la valeur de 2016 sur la croissance du pouvoir d'achat par unité de consommation du revenu disponible brut.

Champ : ménages locataires, non éligibles à l'assurance chômage ou à l'allocation de solidarité spécifique.

Prestations prises en compte : RMI/RSA, allocations logement, allocations familiales, complément familial, prime de Noël.

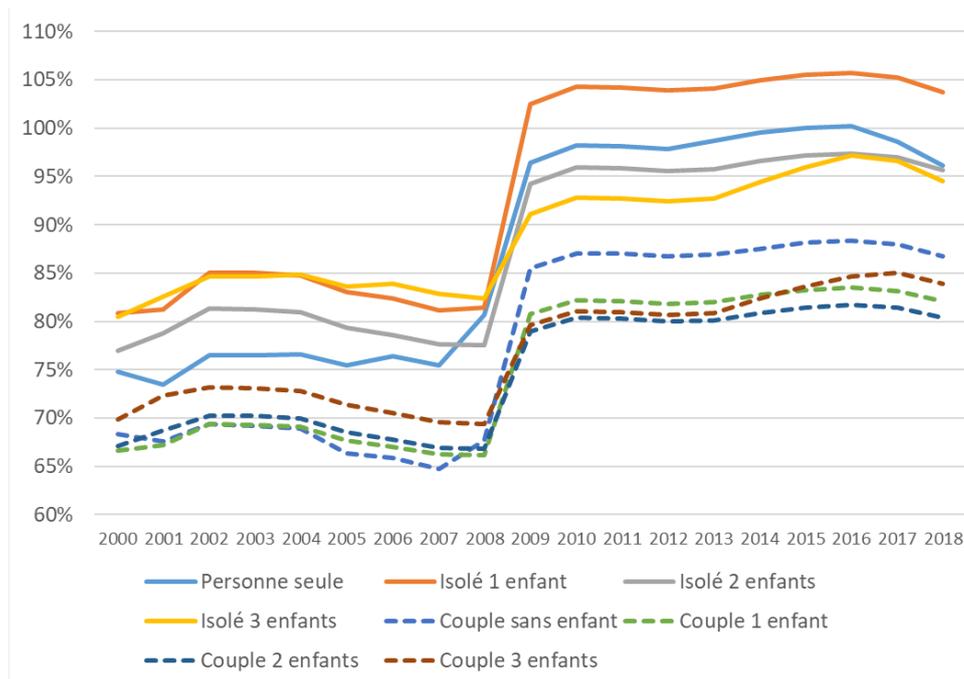
Sources : Insee, barèmes IPP, législation, calculs France Stratégie

Depuis 2000, les niveaux de vie des parents isolés ou des couples avec ou sans enfants connaissent globalement la même évolution que celle évoquée pour une personne seule. Mais, du fait de différences entre d'une part les échelles d'équivalence utilisées par l'Insee pour calculer les niveaux de vie, et d'autre part celles utilisées dans les formules de calcul du RMI/RSA et des allocations logement, les couples avec un ou deux enfants ont un niveau de vie rapporté au seuil de pauvreté de 10 points de pourcentage inférieur à celui des célibataires. En particulier, le montant de l'allocation logement ne tient pas compte du conjoint lorsque le ménage a des enfants à charge. En comparaison avec leurs seuils de pauvreté respectifs, la situation des couples avec trois enfants, et surtout des parents isolés, apparaît meilleure sur toute la période.

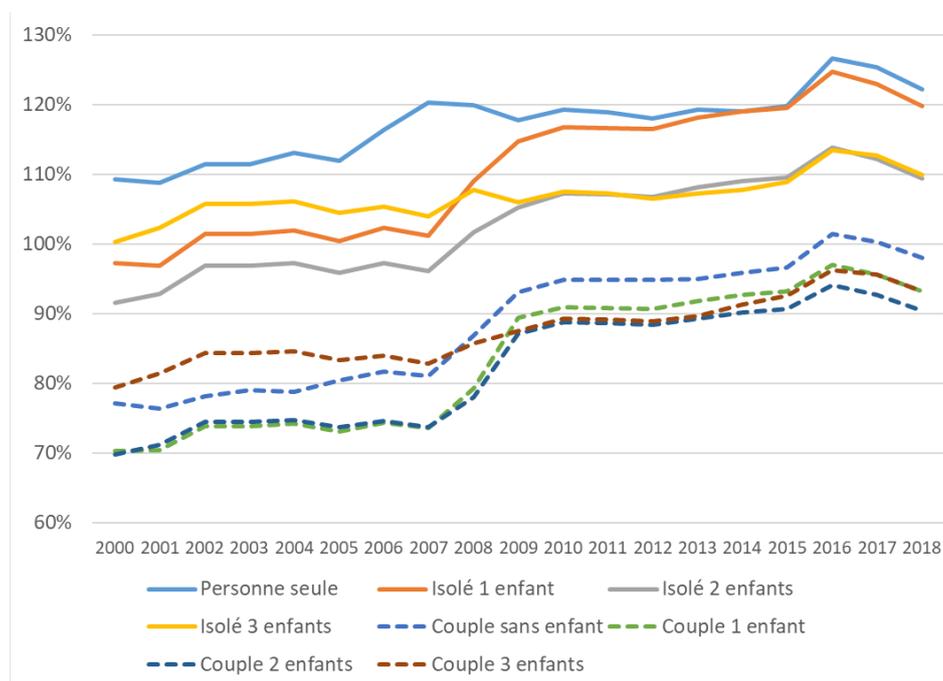
Pour les ménages en emploi, au contraire, le niveau de vie rapporté au seuil de pauvreté a progressé entre 2000 et 2018. En 2000, le niveau de vie d'un célibataire sans enfant et travaillant à mi-temps payé au SMIC s'établissait à 75 % du seuil de pauvreté. Son niveau de vie a convergé vers le seuil de pauvreté lors de la création du RSA et est resté très proche de ce seuil depuis lors, malgré un décrochage depuis 2016. Globalement, entre 2000 et 2018, le revenu disponible d'un célibataire à mi-temps payé au SMIC a augmenté de 48 % en euros constants et de 28 % si on le rapporte au seuil de pauvreté. L'amélioration de la situation des ménages dans lesquels une personne est en emploi à mi-temps payée au SMIC est en fait générale, quelle que soit la situation familiale, et s'explique presque entièrement par l'introduction du RSA, en particulier de son volet activité, qui favorise le cumul emploi/prestations pour les faibles niveaux de rémunération. On retrouve en revanche globalement la même hiérarchie des situations en fonction de la situation familiale : le niveau de vie des couples, avec et sans enfant, rapporté à leurs seuils de pauvreté, est plus faible que celui des personnes isolées (voir graphique 4c).

Lorsque la personne en emploi dans le ménage ne l'est plus à mi-temps mais à temps plein (toujours payé au SMIC), la situation s'est là encore améliorée mais de façon plus progressive, car l'instauration de la prime pour l'emploi avait déjà permis d'accroître les gains financiers au travail pour ce niveau de rémunération. Une personne seule avec ou sans enfant, rémunérée au SMIC, franchit le seuil de pauvreté dès 2003 (voir graphique 4b). En 2018, son niveau de vie s'établit entre 110% et 122% du seuil de pauvreté selon ses charges de famille. Pour un couple dans lequel un seul des deux conjoints travaille, avec un emploi à temps plein rémunéré au SMIC, la situation s'est également très nettement améliorée, mais le niveau de vie reste en 2018 inférieur au seuil de pauvreté (entre 90 % et 98 % du seuil de pauvreté selon le nombre d'enfants).

Graphique 4b – Niveau de vie de ménages avec une personne en emploi à MI-TEMPS payée au SMIC en proportion du seuil de pauvreté



Graphique 4c – Niveau de vie de ménages avec une personne en emploi à PLEIN TEMPS payée au SMIC en proportion du seuil de pauvreté



Champ : ménages locataires, non éligibles à l'assurance chômage ou à l'allocation de solidarité spécifique.

Prestations prises en compte : RMI/RSA, prime pour l'emploi/RSA activité/prime d'activité, allocations logement, allocations familiales, complément familial, prime de Noël.

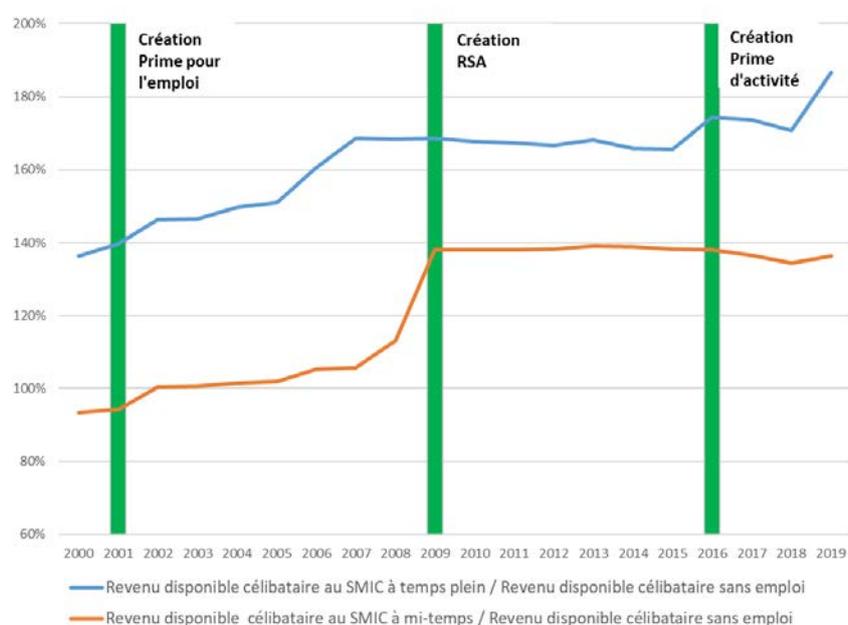
Sources : Insee, barèmes IPP, législation, calculs France Stratégie

2.2. L'écart de revenu disponible entre ménages sans emploi et ménages en emploi s'est accru... mais pas pour toutes les configurations familiales

On compare à présent le revenu disponible d'un célibataire sans emploi avec celui d'un célibataire payé au SMIC, dans deux cas de figure : travail à temps plein et travail à mi-temps.

Jusqu'en 2004, le revenu disponible d'un célibataire sans emploi était, paradoxalement, plus élevé que celui d'un célibataire travaillant à mi-temps, du fait de la conjugaison de la dégressivité des aides au logement et du caractère purement différentiel du RMI (hors dispositif temporaire d'intéressement). L'introduction de la prime pour l'emploi, revalorisée plusieurs fois, a mis fin à cette situation. Mais il a fallu attendre la création du RSA activité pour que l'écart de niveau de vie entre une personne payée au SMIC à mi-temps et une personne sans emploi se creuse vraiment, au profit de la première.

Graphique 5 – Comparaison du revenu disponible d'un célibataire rémunéré au SMIC à mi-temps et à temps plein avec celui d'un célibataire sans emploi



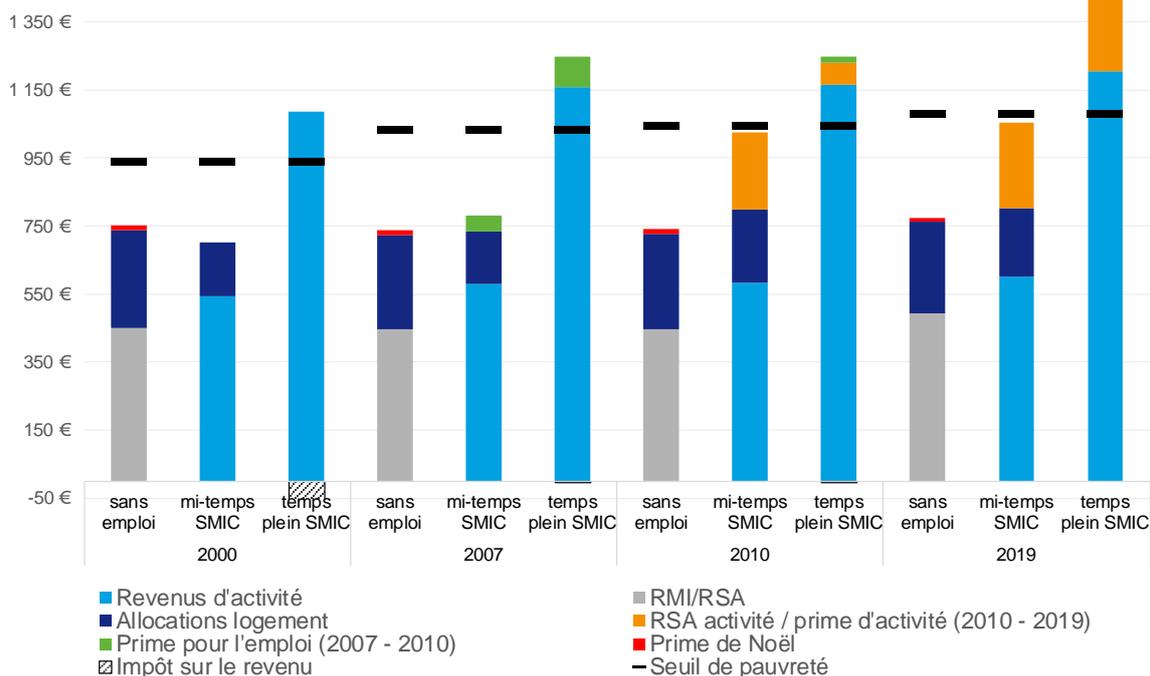
Champ : ménages locataires, non éligibles à l'assurance chômage ou à l'allocation de solidarité spécifique.

Prestations prises en compte : RMI/RSA, prime pour l'emploi/RSA activité/prime d'activité, allocations logement, allocations familiales, complément familial, prime de Noël.

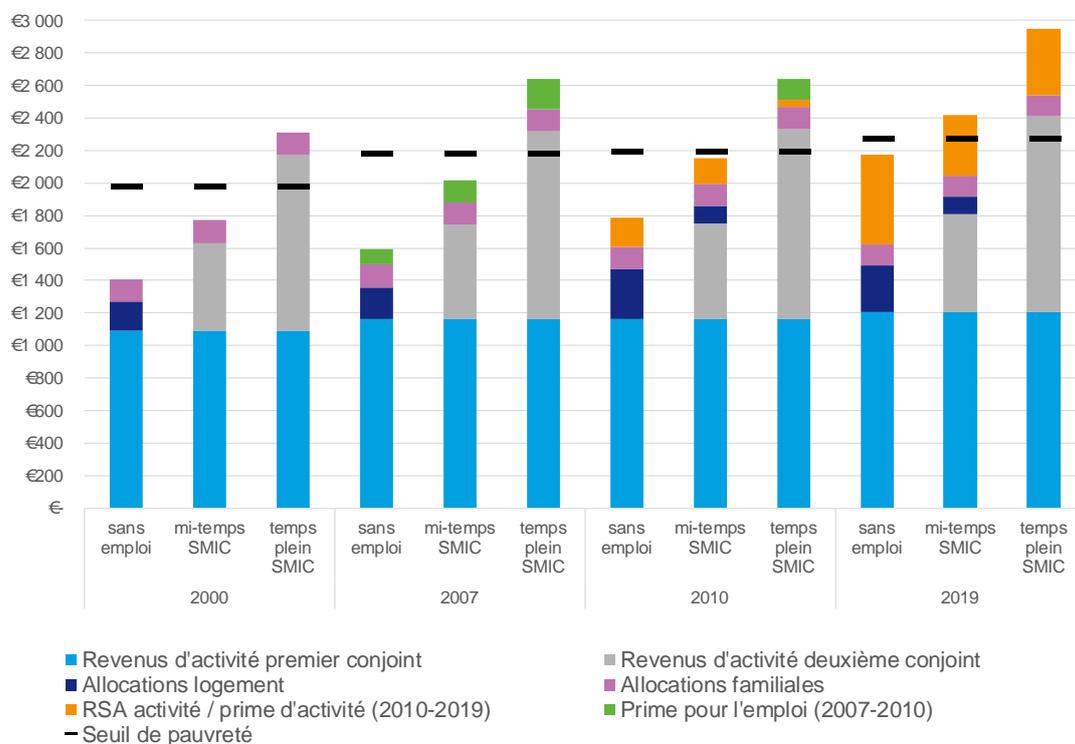
Source : Insee, barèmes IPP, législation, calculs France Stratégie

Un célibataire payé au SMIC à temps plein payait en 2000 un impôt sur le revenu de 60 euros par mois, impôt qui devient négligeable par la suite et est nul en 2019. Alors qu'il ne bénéficiait d'aucune prestation sociale en 2000, sa prime pour l'emploi était, si on la mensualise, de 89 euros/mois en 2007, et sa prime d'activité de 241 euros/mois en 2019. La prime d'activité d'un célibataire à temps plein et d'un célibataire à mi-temps est sensiblement identique aujourd'hui, la bonification individuelle, croissante entre 0,5 SMIC et 1 SMIC, compensant la décroissance de la prime causée par la croissance des revenus.

Graphique 6a – Structure du revenu mensuel disponible d'un célibataire locataire sans revenus, à mi-temps et à plein temps (euros constants 2019)



Graphique 6b – Structure du revenu mensuel disponible d'un couple locataire avec deux enfants, le conjoint gagnant 1 SMIC (euros constants 2019)



Note : pour chaque année, on représente successivement le niveau de vie du ménage lorsque l'allocataire ne perçoit pas de revenu d'activité, puis travaille à mi-temps au SMIC et enfin travaille à temps plein au SMIC.

Source : Insee, barèmes IPP, législation, calculs France Stratégie

Le diagnostic est assez différent si l'on s'intéresse à un ménage composé d'un couple avec deux enfants, dont un des deux conjoints travaille déjà en percevant un SMIC. En effet, lorsque le deuxième membre du couple reprend une activité (SMIC à temps plein ou à mi-temps), le gain en revenu disponible est plus faible en 2019 qu'il n'était en 2000. Lorsque le deuxième apporteur de ressources reprend un travail à mi-temps payé au SMIC, le gain de niveau de vie du ménage, qui était de 25 % en 2000, passe à 11 % en 2019. Si ce travail est à temps plein, le gain de niveau de vie passe de 64 % en 2000 à 35 % en 2019. Cette évolution est principalement due aux effets de la prime d'activité, dont le montant est déjà important pour un couple mono-actif où l'apporteur de ressources est payé au SMIC, et a plutôt tendance à diminuer lorsque le conjoint reprend une activité (graphique 6b).

Il convient donc d'analyser plus finement l'évolution du revenu disponible pour différentes configurations familiales, afin de vérifier dans quelle mesure les différentes réformes des dispositifs de soutien au revenu des ménages modestes ont accru les gains au retour à l'emploi.

3. Est-ce que le « travail paie » ? Évolution du revenu disponible des ménages et des taux effectifs de prélèvement depuis 2000

3.1. Méthodologie d'estimation du revenu disponible et du taux effectif de prélèvement

Dans cette partie, on simule des cas-types représentatifs de différentes configurations familiales, et ce pour quatre années : 2000, 2007, 2010, 2019. Pour les années antérieures à 2019, la source des barèmes de l'impôt sur le revenu et des prestations sociales [est la base de données mise à disposition par l'Institut des politiques publiques](#). En 2000, le RMI n'est accompagné d'aucun dispositif pérenne d'incitation à l'emploi. En 2007, la prime pour l'emploi a été introduite et l'on peut observer son impact. En 2010, le RSA activité a été mis en place et interagit avec la prime pour l'emploi. Enfin, en 2019, la prime d'activité, née en 2015 de la fusion du RSA activité et de la prime pour l'emploi, a fait l'objet d'une revalorisation importante.

L'analyse est réduite aux actifs salariés de plus de 25 ans. Les ménages étudiés sont réputés n'avoir pas d'autres revenus que d'éventuels revenus du travail. Les transferts pris en compte sont le RMI / RSA, la prime de Noël, la prime pour l'emploi, le RSA activité, la prime d'activité, les allocations logement, les allocations familiales et le complément familial. En ce qui concerne les allocations logement, les ménages sont supposés être locataires en zone 2 (grandes et moyennes agglomérations hors Île-de-France), avec un loyer égal au loyer plafond. Le cas-type pour l'année 2000 déflate le barème de l'année 2001 et n'intègre pas l'ancienne version des allocations logement¹³. C'est un choix de simplicité afin de ne pas

¹³ En 2001, le barème des différents types d'aides a été unifié (*allocation de logement familiale, allocation de logement sociale, aide personnalisée au logement*) pour simplifier le système mais aussi pour supprimer les différences d'aides existant entre des ménages de revenus identiques, mais provenant de sources différentes. Le barème était jusqu'alors plus favorable aux revenus des minima sociaux qu'aux revenus d'activité.

mélanger la réforme des allocations logement avec celle des minima et des mécanismes d'intéressement qui leur sont associés.

S'agissant des dispositifs d'incitation à l'emploi, la majoration pour temps partiel de la *prime pour l'emploi* n'est pas simulée, mais cela ne change pas l'ordre de grandeur des montants. Les dispositifs temporaires d'intéressement ne sont pas non plus pris en compte car on s'intéresse aux gains au retour à l'emploi de long terme.

L'axe des abscisses est exprimé en part de SMIC net, l'axe des ordonnées indique le revenu disponible en euros constants 2019.

En dessous de chaque graphique, on représente le *taux effectif de prélèvement* (TEP) en pourcentage du revenu d'activité net, qui mesure la baisse de prestations et la hausse de prélèvements obligatoires qui fait suite à une reprise d'activité. Le TEP mesuré dans cette étude ne s'applique pas au salaire brut (et encore moins au salaire super-brut). Les prélèvements que reflète ce taux n'incluent donc pas les cotisations sociales et la CSG/CRDS¹⁴. Soit $RD(z_i)$ le revenu disponible pour un revenu net d'activité z_i , et $RD(z_0)$ le revenu disponible d'une personne sans emploi ne percevant que des transferts sociaux, alors :

$$TEP = 1 - \frac{RD(z_i) - RD(z_0)}{z_i}$$

Un TEP de 100 % signifie que le revenu net d'activité est totalement annulé par l'augmentation des impôts et par la baisse des prestations. S'il est supérieur à 100 %, c'est que le revenu disponible du ménage en emploi est plus faible que celui du même ménage sans emploi. Un TEP peut même être négatif, lorsque la reprise d'un emploi permet de bénéficier d'un surplus de revenu disponible supérieur à la rémunération du travail (prime à la reprise d'activité par exemple).

Il ne faut pas confondre le *taux effectif de prélèvement* (TEP) avec le *taux marginal implicite* (TMI). Le TMI mesure la baisse des prestations et la hausse des prélèvements obligatoires lorsque le revenu d'activité augmente à la marge. Un TMI de 100 % signifie que le revenu supplémentaire est entièrement prélevé, c'est-à-dire que les gains procurés par le travail supplémentaire sont nuls. Les variations du TMI sont plus fortes que celles du TEP lorsque le revenu disponible est discontinu, par exemple au point d'entrée ou de sortie d'une prestation sociale, ou bien lorsque le taux marginal de l'impôt sur le revenu évolue.

Dans cette étude, on calcule des TEP car on s'intéresse à l'effet du système socio-fiscal sur la marge extensive de l'offre de travail, c'est-à-dire sur la décision de reprise d'emploi ou de maintien en emploi lorsqu'un ménage bénéficie d'une prestation sociale de solidarité ou d'un complément de revenu.

¹⁴ En particulier, le TEP mesuré dans cette étude se distingue du TEP calculé par Sicsic (2018), qui s'appliquait au salaire super-brut, c'est-à-dire avant cotisations sociales patronales et salariales et avant CSG/CRDS. Notons également que l'étude de Sicsic ne repose pas sur une analyse de cas-type, mais que ses taux effectifs de prélèvement sont calculés par microsimulation à partir des données de l'enquête Revenus fiscaux et sociaux.

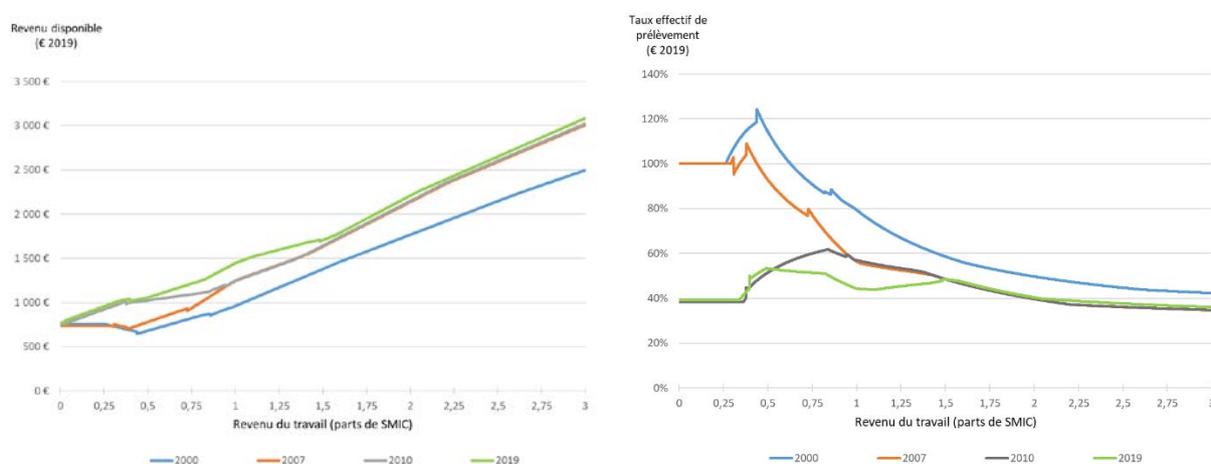
Les configurations familiales présentées sont celles d'un célibataire, d'un couple monoactif et d'un couple biactif sans enfant, puis celles d'un parent isolé, d'un couple monoactif et d'un couple biactif avec deux enfants. Dans le cas d'un couple biactif, le conjoint de l'allocataire est supposé percevoir un SMIC.

3.2. Ménages sans enfant

Nous retrouvons ci-dessous les résultats présentés par Sicsic (2018) : la courbe des taux effectifs de prélèvement s'est considérablement aplatie pour les célibataires ayant des bas revenus. Autrement dit, le revenu disponible progresse de façon régulière lorsque le revenu du travail augmente. Néanmoins, alors que cette courbe était strictement décroissante jusqu'en 2007 à partir de 0,25 SMIC, elle ne l'est plus aujourd'hui, même si la revalorisation importante de la bonification individuelle de la prime d'activité (janvier 2019) a aplati encore davantage le profil du taux effectif de prélèvement. S'agissant de couples dont le conjoint est rémunéré à hauteur d'un SMIC à temps complet, le taux effectif de prélèvement, calculé sur les revenus de l'allocataire qui reprendrait une activité, est aujourd'hui plus élevé qu'il ne l'était par le passé. Mais on n'observe pas de taux de prélèvement supérieur à 50 % et le profil du taux est globalement décroissant, sauf entre 1 et 1,5 SMIC (voir graphique 9).

Célibataire sans enfant

Graphique 7 – Revenu disponible et taux effectif de prélèvement en fonction du revenu d'activité d'une personne seule (euros constants 2019)



Note de lecture : en 2019, le revenu disponible mensuel d'un célibataire sans enfant, locataire en zone 2 et gagnant 1 SMIC de revenu d'activité est de 1445 euros (graphique de gauche). Son taux effectif de prélèvement est alors de 44 %, qui correspond à la partie de son revenu d'activité (1 SMIC) qui ne se traduit pas en revenu disponible supplémentaire par rapport à une situation où il ne travaillerait pas (graphique de droite). En effet, avec un revenu d'activité nul, son revenu disponible mensuel est de 774 euros (graphique de gauche).

Source : Insee, barèmes IPP, législation, calculs France Stratégie

En 2000, sans revenu d'activité, le revenu disponible d'un célibataire sans enfant correspond à la somme du RMI et des allocations logement, soit 753 euros (euros constants 2019). La reprise d'activité se traduit par une perte de RMI égale au gain de revenu d'activité. Mais, à

partir de 0,26 SMIC, les allocations logement deviennent dégressives, ce qui, cumulé au caractère différentiel du RMI, se traduit par une perte de revenu disponible. Ainsi le taux effectif de prélèvement dépasse 100 %. Il est maximum à 0,44 SMIC (123 %). À ce stade, l'allocataire n'est plus éligible au RMI, et le taux effectif de prélèvement décroît. Un actif gagnant un SMIC dispose ainsi de 957 euros pour un taux effectif de prélèvement de 80 % tandis qu'un actif gagnant 3 SMIC dispose d'un revenu de 2 497 euros pour un taux effectif de prélèvement de 42 %.

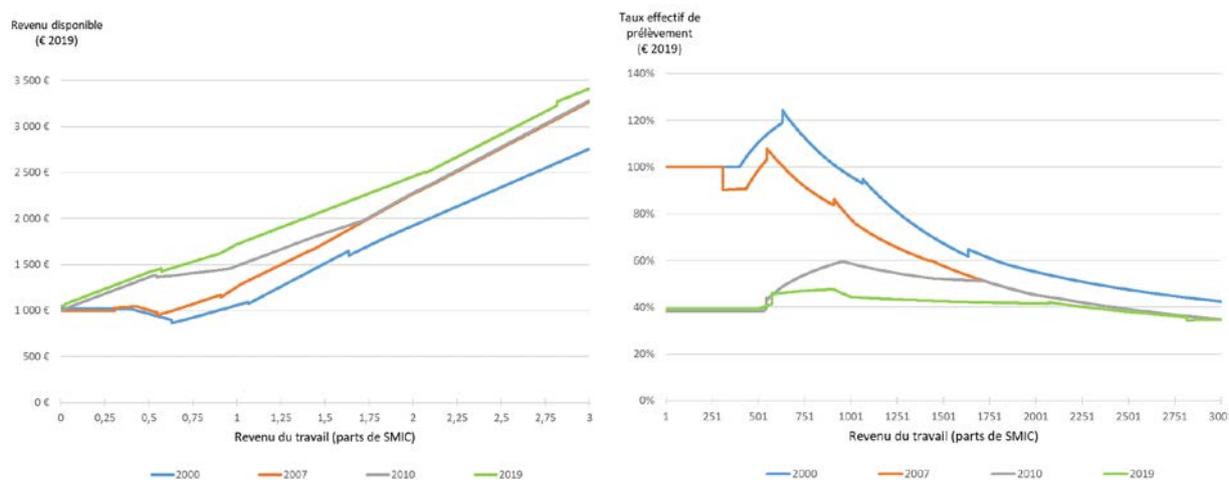
En 2007, sans revenus d'activité, le revenu disponible d'un célibataire sans enfant est légèrement plus faible en euros constant qu'en 2000 (738 euros contre 753 euros) du fait d'une revalorisation du RMI inférieure à l'inflation. La dégressivité des allocations logement commence à 0,29 SMIC, mais est compensée par l'éligibilité à la prime pour l'emploi à 0,3 SMIC, ce qui explique un taux effectif de prélèvement inférieur à celui de 2000. Le montant maximal de la prime pour l'emploi, soit 90 euros, est atteint à 1 SMIC, ce qui coïncide pratiquement avec le point d'entrée dans l'impôt sur le revenu (0,94 SMIC). Un actif gagnant 1 SMIC dispose d'un revenu disponible de 1244 euros et fait face à un taux effectif de prélèvement de 56 %. Un actif gagnant 3 SMIC dispose de 3010 euros et son taux effectif de prélèvement est de 35 %.

En 2010, la création du RSA activité offre une incitation durable à la reprise d'emploi. Sans revenu d'activité, un célibataire dispose de 742 euros. La dégressivité des allocations logement, qui intervient à partir de 0,36 SMIC entraîne toujours une hausse sensible du taux effectif de prélèvement, qui atteint son maximum (60 %) à 0,94 SMIC. Finalement, un actif gagnant un SMIC dispose de 1244 euros pour un taux effectif de prélèvement de 57 % et un actif gagnant 3 SMIC dispose d'un revenu de 3023 euros pour un taux effectif de prélèvement de 35 %.

En 2019, sans revenus d'activité, le revenu disponible d'un célibataire est de 774 euros. La prime d'activité conserve la même forme d'intéressement pour les bas revenus, puisque le bonus individuel s'applique uniquement à partir de 0,5 SMIC, donc le taux de prélèvement effectif sur les premiers euros gagnés est similaire à celui de 2010 (39 %). Ce taux augmente à partir de 0,34 SMIC à cause de la dégressivité des allocations logement, mais se stabilise à 0,5 SMIC car la bonification individuelle de la prime d'activité renforce le dispositif d'intéressement au travail. Ainsi, le revenu disponible d'un célibataire gagnant 1 SMIC est de 1446 euros pour un taux effectif de prélèvement de 44 % tandis qu'un actif gagnant 3 SMIC dispose d'un revenu disponible de 3084 euros pour un taux effectif de prélèvement de 36 %.

Couple mono-actif sans enfant

Graphique 8 – Revenu disponible et taux effectif de prélèvement en fonction du revenu d'activité d'un couple mono-actif sans enfant (euros constants 2019)



Note de lecture : en 2019, le revenu disponible mensuel d'un couple mono-actif sans enfant, locataire en zone 2 et dont un des conjoints gagne 1 SMIC de revenu d'activité est de 1720 euros (graphique de gauche). Son taux effectif de prélèvement est alors de 45 %, qui correspond à la partie du revenu d'activité du conjoint qui travaille (1 SMIC) qui ne se traduit pas en revenu disponible supplémentaire pour le couple par rapport à une situation où il ne travaillerait pas (graphique de droite). En effet, avec un revenu d'activité nul, le revenu disponible mensuel du couple serait de 1051 euros (graphique de gauche).

Source : Insee, barèmes IPP, législation, calculs France Stratégie

Les profils de revenu disponible et de taux effectif de prélèvement pour un couple mono-actif sans enfant sont très semblables à ceux que l'on observe pour une personne seule et ce, quelle que soit l'année considérée. Seul le montant forfaitaire du RMI/RSA est majoré de 50 %, ce qui décale vers la droite son point de sortie. De même, le point d'entrée dans la dégressivité des allocations logement est décalé vers la droite : 0,5 SMIC contre 0,34 SMIC pour un célibataire en 2019.

Parmi les dispositifs d'intéressement au retour à l'emploi, la prime pour l'emploi et la prime d'activité prennent en compte le fait que le conjoint est inactif : la PPE est versée individuellement et la prime d'activité, si elle est familialisée, comprend un bonus individuel qui n'est versé qu'au titre des revenus de la personne active. En revanche, le RSA activité ne fait aucune distinction quant au statut d'activité des deux époux.

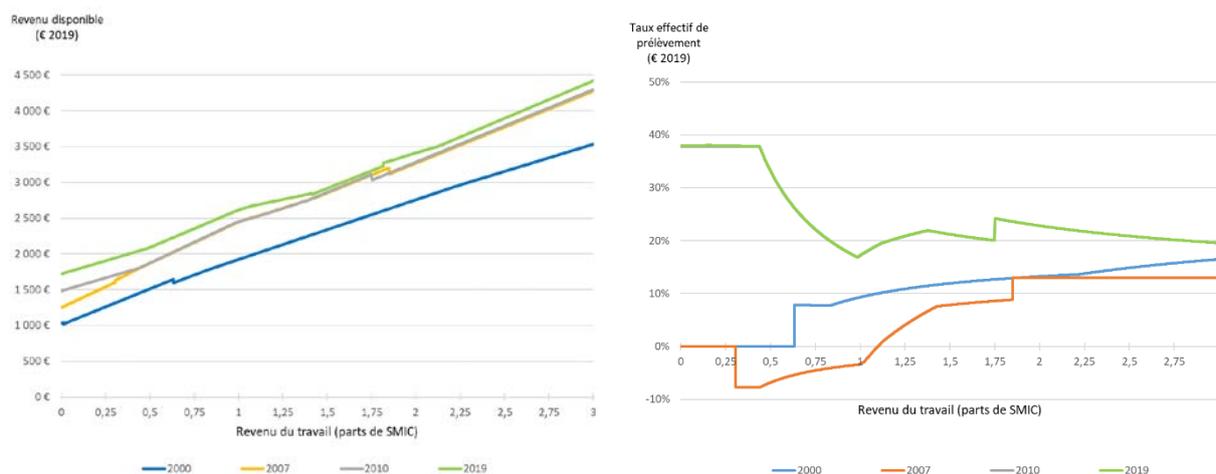
Enfin, le quotient conjugal permet là encore de décaler vers la droite l'entrée dans l'impôt sur le revenu (2,07 SMIC pour un couple mono-actif contre 1,1 SMIC pour un célibataire en 2019).

Couple bi-actif sans enfant

Le taux effectif de prélèvement calculé sur les revenus du travail d'un allocataire dont le conjoint est rémunéré au SMIC était bien inférieur dans les années 2000 à ce qu'il est aujourd'hui. En 2000 en effet, ce taux était nul pour les premiers euros gagnés car le couple n'avait droit à aucune prestation sociale et n'était pas imposable au titre de l'impôt sur le

revenu. Lorsque les revenus de l'allocataire s'élèvent, le *taux effectif de prélèvement* croît après l'entrée dans les premières tranches de l'impôt sur le revenu. En 2007, le taux effectif de prélèvement pouvait même être négatif sur une portion du profil en raison de la *prime pour l'emploi*. Mais celle-ci souffrait d'effets de seuil importants liés aux conditions d'éligibilité relatives au revenu fiscal de référence du ménage.

Graphique 9 – Revenu disponible et taux effectif de prélèvement en fonction du revenu d'activité d'un couple bi-actif sans enfant, le conjoint gagnant 1 SMIC par mois (euros constants 2019)



Note de lecture : en 2019, le revenu disponible mensuel d'un couple bi-actif sans enfant, locataire en zone 2 et dont le premier conjoint gagne 1 SMIC et le second conjoint gagne 0,5 SMIC de revenu d'activité est de 2 092 euros (graphique de gauche). Le taux effectif de prélèvement de ce deuxième conjoint est alors de 38 %, qui correspond à la partie de son revenu d'activité (0,5 SMIC) qui ne se traduit pas en revenu disponible supplémentaire pour le ménage par rapport à une situation où il ne travaillerait pas (graphique de droite). En effet, avec un revenu d'activité nul pour le deuxième conjoint, le revenu disponible mensuel de ce couple serait de 1 720 euros (graphique de gauche).

Source : Insee, barèmes IPP, législation, calculs France Stratégie

À partir de 2010, le profil du taux effectif de prélèvement change assez sensiblement, car le RSA activité et la *prime d'activité* sont des dispositifs familialisés. En 2019, le *taux effectif de prélèvement* est de 40 % pour les premiers euros gagnés par l'allocataire. La bonification individuelle versée à partir de 0,5 SMIC permet de faire baisser le *taux effectif de prélèvement* avec un minimum atteint vers 1 SMIC. L'entrée dans l'impôt du couple, puis le plafonnement de la bonification entraînent ensuite une légère hausse du *taux effectif de prélèvement* jusqu'à 1,4 SMIC. Ce taux diminue ensuite progressivement.

3.3. Ménages avec deux enfants

Dans le cas des ménages avec enfants, les situations varient beaucoup selon le nombre de personnes actives au sein du foyer. Pour les ménages monoparentaux, mais aussi pour les ménages dans lequel aucun des deux conjoints ne travaille initialement, l'incitation à la reprise d'activité est aujourd'hui nettement supérieure à ce qu'elle était jusqu'en 2007 au moins. En revanche, pour les ménages dans lesquels un des deux conjoints est déjà sur le

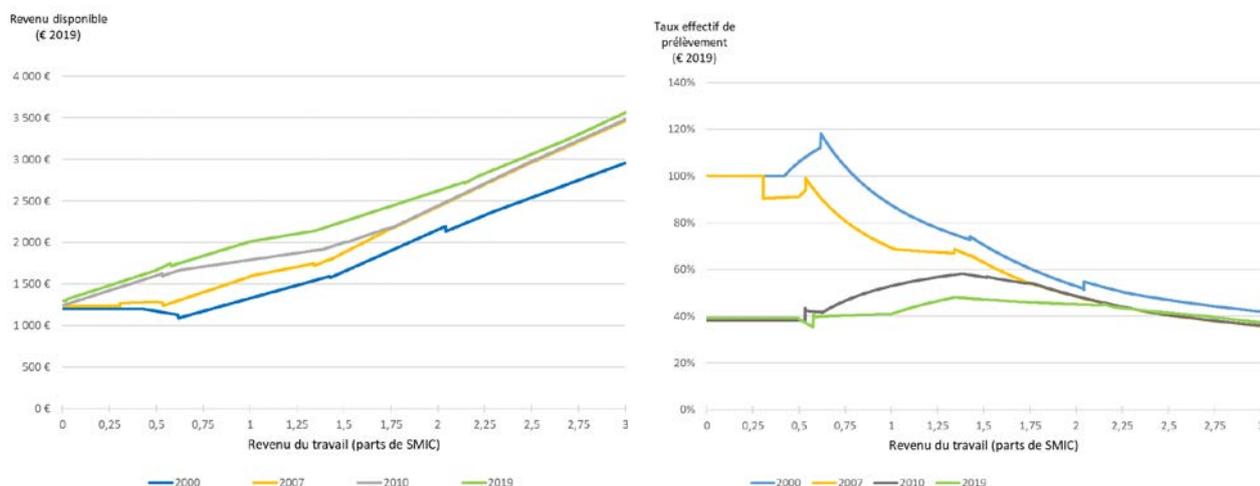
marché du travail, avec une rémunération autour du SMIC, la reprise d'activité du deuxième conjoint est moins intéressante que par le passé, avec un taux effectif de prélèvement sur les premiers euros gagnés deux fois plus élevé en 2019 (72 %) qu'il n'était en 2000 (38 %).

Personne isolée avec deux enfants

En 2000, une personne isolée sans revenu d'activité avec deux enfants percevait un revenu disponible de 1 203 euros (euros constants 2019), supérieur de 60 % à celui d'une personne seule sans revenu d'activité et sans enfant. En 2019, le revenu disponible du même ménage passe à 1 300 euros.

Par ailleurs, les effets de la prime pour l'emploi (courbe de 2007) et surtout du RSA activité (courbe de 2010) sont très significatifs sur les premiers euros gagnés. Ainsi, un actif avec deux enfants à charge, travaillant à mi-temps payé au SMIC, disposait d'un revenu disponible (en euros constants de 2019) de 1 173 euros en 2000, 1 285 euros en 2007, 1 601 euros en 2010 et 1 667 euros en 2019. L'impact de la prime d'activité est plus marqué pour les actifs autour du SMIC, et ce grâce au système de bonification individuelle : une personne isolée avec deux enfants rémunérée au SMIC à plein temps dispose de 2 010 euros en 2019 alors qu'elle ne disposait que de 1 328 euros en 2000 (toujours en euros constants de 2019).

Graphique 10 – Revenu disponible et taux effectif de prélèvement en fonction du revenu d'activité d'une personne isolée avec deux enfants (euros constants 2019)



Note de lecture : en 2019, le revenu disponible mensuel d'une personne isolée avec deux enfants, locataire en zone 2 et gagnant 1 SMIC de revenu d'activité est de 2 010 euros (graphique de gauche). Son taux effectif de prélèvement est alors de 39 %, qui correspond à la partie de son revenu d'activité (1 SMIC) qui ne se traduit pas en revenu disponible supplémentaire par rapport à une situation où elle ne travaillerait pas (graphique de droite). En effet, avec un revenu d'activité nul, son revenu disponible serait de 1 300 euros (graphique de gauche).

NB : le calcul n'intègre pas l'allocation de soutien familial (ASF), d'un montant de 115,64 € par mois et par enfant en 2019, versée de façon différentielle si la pension alimentaire perçue par enfant est inférieure à ce montant.

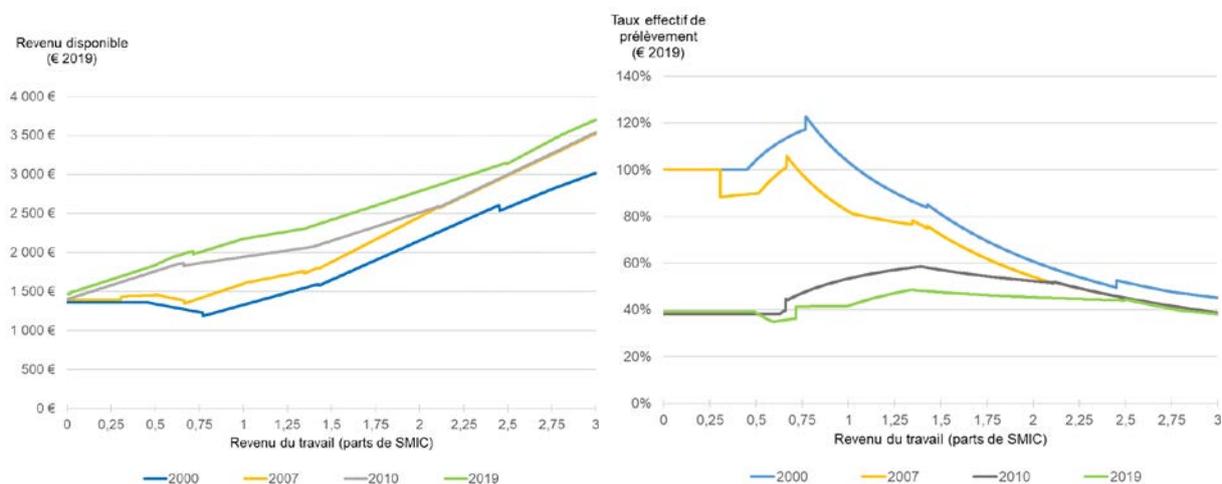
Source : Insee, barèmes IPP, législation, calculs France Stratégie

Par ailleurs, le *taux effectif de prélèvement* pour une reprise d'emploi a considérablement diminué entre 2000 et 2019, et ce pour toutes les quotités de travail jusqu'à 1,5 SMIC, grâce à l'introduction de mécanismes pérennes d'intéressement. Pour une personne isolée avec deux enfants travaillant à mi-temps au SMIC, le taux effectif de prélèvement baisse considérablement en 2010 (38 %) par rapport aux années 2000 (106 %) et 2007 (91 %). Pour un actif rémunéré à plein temps au SMIC, le taux effectif de prélèvement est de 41 %, alors qu'il était de 53 % en 2010, 69 % en 2007 et 88 % en 2000.

Couple mono-actif avec deux enfants

Les constats sont ici globalement les mêmes que ceux relatifs à une personne isolée avec deux enfants. Le revenu disponible d'un ménage avec deux enfants dans lequel les revenus du travail sont nuls a légèrement progressé depuis 2000 (1471 euros en 2019 contre 1362 euros en 2000, en euros constants). Dans le même temps, le profil des taux effectifs de prélèvement, dans le cas où l'un des deux conjoints reprendrait une activité, est beaucoup plus plat depuis 2010 que par le passé. Les taux effectifs de prélèvement se situent pour l'essentiel entre 40 % et 60 % alors qu'il faisait des pointes jusqu'à 120 % en 2000. En 2010, le RSA activité a considérablement réduit le taux effectif de prélèvement jusqu'à 0,5 SMIC : il se situe à 39 % sur les premiers euros gagnés, contre 100 % en 2007. La prime d'activité, en 2019, permet de conserver des taux effectifs de prélèvement faibles sur les premiers euros gagnés, et abaisse ces taux entre 0,5 et 1 SMIC grâce au dispositif de bonification individuelle. Ainsi, le taux effectif de prélèvement pour un couple mono-actif avec deux enfants dans lequel l'un des deux conjoints est rémunéré au SMIC à temps plein est de 42 % en 2019, contre 53 % en 2010. Il était de 82 % en 2007 et même de 103 % en 2000.

Graphique 11 – Revenu disponible et taux effectif de prélèvement en fonction du revenu d'activité d'un couple mono-actif avec deux enfants (euros constants 2019)



Note de lecture : en 2019, le revenu disponible mensuel d'un couple monoactif avec deux enfants, locataire en zone 2 et dont un des conjoints gagne 1 SMIC de revenu d'activité est de 2 175 euros (graphique de gauche). Son taux effectif de prélèvement est alors de 42 %, qui correspond à la partie du revenu d'activité du conjoint qui travaille (1 SMIC) qui ne se traduit pas en revenu disponible supplémentaire pour le couple par rapport à une situation où il ne travaillerait pas (graphique de droite). En effet, avec un revenu d'activité nul, le revenu disponible mensuel de ce couple serait de 1 471 euros (graphique de gauche)

Source : Insee, barèmes IPP, législation, calculs France Stratégie

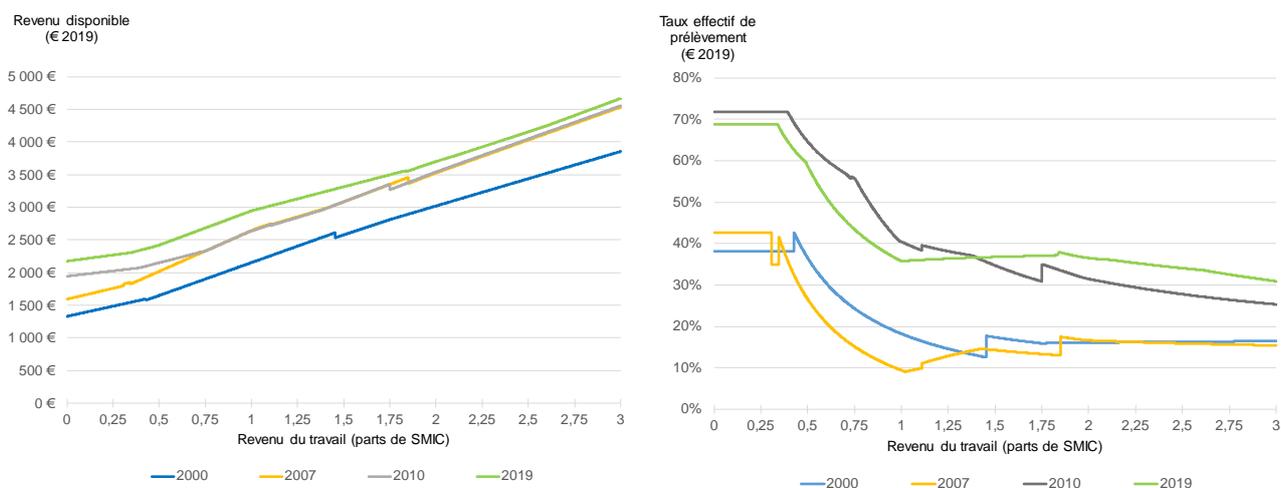
Couple bi-actif avec deux enfants

Un couple de deux enfants dans lequel un seul conjoint travaille au niveau du SMIC a un revenu disponible là encore nettement supérieur en 2019 à celui qu'il avait en 2000. En revanche, le taux effectif de prélèvement calculé sur les revenus du travail du conjoint initialement sans emploi et qui reprendrait une activité est cette fois plus élevé en 2019 que ce qu'il était jusqu'en 2007 au moins.

En 2010, comme le RSA activité est un dispositif familialisé, la reprise d'emploi du deuxième conjoint entraîne une baisse conséquente du RSA activité, et des allocations logement. Le taux effectif de prélèvement sur les premiers euros gagnés par le deuxième conjoint est de 72 %, puis baisse à partir du moment où les revenus du ménage dépassent le point de sortie du RSA activité.

En 2019, la situation est identique sur les premiers euros gagnés, avec un taux effectif de prélèvement de 69 %, qui commence à baisser à partir d'un tiers de SMIC. Lorsque le deuxième actif gagne 1 SMIC, et donc que chacun des membres du couple gagne 1 SMIC, le taux effectif de prélèvement est stabilisé autour de 36 %.

Graphique 12 – Revenu disponible et taux effectif de prélèvement en fonction du revenu d'activité d'un couple bi-actif avec deux enfants, le conjoint gagnant un SMIC (euros constants 2019)



Note de lecture : en 2019, le revenu disponible mensuel d'un couple bi-actif avec deux enfants, locataire en zone 2 et dont le premier conjoint gagne 1 SMIC et le second conjoint gagne 0,5 SMIC de revenu d'activité est de 2 421 euros (graphique de gauche). Le taux effectif de prélèvement de ce deuxième conjoint est alors de 59 %, qui correspond à la partie de son revenu d'activité (0,5 SMIC) qui ne se traduit pas en revenu disponible supplémentaire pour le ménage par rapport à une situation où il ne travaillerait pas (graphique de droite). En effet, avec un revenu d'activité nul pour le deuxième conjoint, le revenu disponible mensuel de ce ménage serait de 2 176 euros (graphique de gauche).

Source : Insee, barèmes IPP, législation, calculs France Stratégie

Conclusion

Depuis les années 2000, plusieurs réformes des minima sociaux à vocation universelle ont été engagées en France pour faire en sorte que le revenu disponible des ménages soit toujours croissant lorsque le nombre d'heures travaillées augmente. Dans le même temps, les barèmes des différentes prestations dont bénéficient les ménages pauvres ont fait l'objet de revalorisations fréquentes.

Les réformes successives de ces minima ont permis de les rendre plus incitatifs à l'emploi que par le passé dans presque tous les cas, l'exception étant représentée par les couples où un des deux conjoints travaille déjà à un niveau proche du SMIC.

Aujourd'hui, il n'y a plus aucune situation où travailler entraîne une perte de revenu disponible pour un actif. Le travail paie significativement plus qu'une situation d'inactivité. Cela s'explique à la fois par les réformes successives des prestations, mais aussi par la faible revalorisation des prestations servies à ceux qui n'ont aucun revenu d'activité : en euros constants, le revenu disponible des ménages sans activité évolue très peu entre 2000 et 2019, en tout cas moins vite que le seuil de pauvreté.

Au final, si l'on considère le cas d'une personne seule sans enfant relativement au seuil de pauvreté, un inactif est plus pauvre en 2019 qu'il ne l'était en 2000. Un actif travaillant à mi-temps au SMIC en 2019 se situe au niveau du seuil pauvreté, alors qu'il était très en dessous de ce seuil en 2000. Enfin, une personne seule sans enfant travaillant à plein temps au SMIC se situe très au-dessus du seuil de pauvreté en 2019 alors qu'il était à peine au-dessus de ce seuil en 2000.

Annexe

L'impact des minima sociaux sur le retour ou le maintien en emploi

La politique d'activation des dépenses sociales consiste, entre autres dispositions, à s'assurer que les gains monétaires à la reprise d'emploi soient suffisants, et qu'en toute circonstance, une même personne perçoit des revenus supérieurs lorsqu'elle travaille que lorsqu'elle ne travaille pas. Cette politique d'activation repose sur l'idée qu'une partie au moins du chômage est « volontaire ». On suppose en effet que les individus n'acceptent les offres d'emploi qui leur sont proposées que si la rémunération associée est supérieure à un certain niveau appelé « salaire de réserve », ce dernier augmentant avec les ressources dont une personne sans emploi peut bénéficier.

Le RMI était conçu comme une prestation purement différentielle, visant à garantir un certain niveau de revenu minimum à un ménage en fonction de sa taille. Il prévoyait certes des dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi, mais ceux-ci restaient temporaires (voir encadré A). Au-delà de la période d'intéressement, les gains monétaires au retour à l'emploi peuvent donc être durablement nuls, voire négatifs si l'on intègre la perte de certains avantages connexes et les frais liés à la reprise d'activité (déplacements, frais de garde, etc.).

Encadré A – L'évolution des dispositifs d'intéressement avant la création du RSA

À sa création, le cumul du RMI et des revenus d'activité était partiel pendant les 750 premières heures travaillées, le montant de l'allocation étant réduit de 50 % du revenu perçu. Au-delà, le RMI retrouvait son caractère purement différentiel. Ce dispositif a été étendu aux bénéficiaires de l'API par la loi du 29 juillet 1998, qui prévoyait de plus un cumul intégral des revenus d'activité et de l'allocation le premier trimestre de reprise. En novembre 2001, le cumul du RMI ou de l'API et des revenus d'activité était intégral les deux premiers trimestres puis égal à 50 % les trois trimestres suivants.

La réforme de 2006, initiée par la loi du 23 mars de la même année¹⁵, a ciblé les allocataires du RMI, de l'API et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Pendant les trois premiers mois suivant sa reprise d'emploi, l'allocataire pouvait cumuler intégralement l'allocation et son revenu d'activité. Au 4^e mois, une prime de retour à l'emploi de 1 000 euros lui était versée. Pendant les neuf mois suivants et sous condition d'emploi, il était éligible à une prime mensuelle de 150 euros pour une personne seule et de 225 euros pour deux personnes ou plus à condition que la durée mensuelle de son activité soit supérieure à 78 heures. Dans le cas où la durée mensuelle de son activité était inférieure à 78 heures, il pouvait cumuler son allocation et 50 % de ses revenus d'activité.

¹⁵ Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

Le RSA activité puis la prime d'activité ont introduit le principe d'un dispositif pérenne d'intéressement : seuls 38 % (39 % depuis août 2018) des revenus d'activité de l'allocataire entrent ainsi dans la base ressources de l'allocation, ce qui signifie que la prestation n'est réduite que de 38 centimes pour chaque euro gagné sur le marché du travail. La prime d'activité intègre par ailleurs une bonification individuelle dès lors que les revenus du travail sont supérieurs 0,5 SMIC.

1. L'instauration du RMI a-t-elle eu un effet désincitatif ?

Les effets désincitatifs du RMI sont significatifs pour les mères isolées avec enfants et les femmes seules

Le RMI est une allocation purement différentielle dont le montant forfaitaire dépend de la configuration familiale, mais qui intègre dans sa base ressources les prestations familiales¹⁶. Ainsi, le RMI effectivement versé aux parents isolés sans revenu d'activité est sensiblement plus faible lorsque ces parents ont trois enfants que lorsqu'ils n'en ont qu'un ou deux. En d'autres termes, la création du RMI s'est traduite par un gain financier beaucoup plus important pour les parents isolés et sans emploi avec un ou deux enfants que pour les parents isolés sans emploi avec trois enfants, déjà bien couverts *via* les prestations familiales. Mais du coup, les gains au retour à l'emploi sont plus importants pour les parents isolés avec trois enfants à charge, puisque les prestations familiales, au contraire du RMI, ne diminuent pas lorsque le revenu augmente.

À partir d'une méthode en doubles différences, Piketty (1998)¹⁷ observe que ce différentiel d'incitations se traduit, après la création du RMI, par une baisse significative du taux d'emploi des parents isolés avec un ou deux enfants relativement à celui des parents isolés avec trois enfants (un différentiel de l'ordre de 4 points). L'écart d'évolution du taux d'emploi est même supérieur si l'on raisonne « toutes choses égales par ailleurs ». Le RMI est par ailleurs une prestation familialisée, intégrant les économies d'échelle. Ainsi, le montant versé par tête est plus fort pour les personnes seules que pour les couples, notamment pour les couples ayant au moins un revenu d'activité supérieur au RMI. Le recours à la méthode des doubles différences montre que le taux d'emploi des femmes seules a baissé relativement à celui des femmes en couple dont le conjoint travaille.

L'étude de Piketty semble donc bien confirmer l'effet négatif sur l'emploi du RMI, en tout cas pour la sous-population des mères isolées et des femmes seules. En effet, aucun effet désincitatif n'est en revanche observé pour les hommes seuls, qui forment pourtant les gros bataillons d'allocataires RMI. Le travail rémunéré pourrait être plus indispensable à

¹⁶ Les bases ressources du RMI, du RSA (socle et activité), et de la prime d'activité intègrent l'ensemble des prestations familiales à l'exception de la partie majorée du complément familial depuis 2013. En revanche, les allocations logement ne sont pas intégrées directement dans la base ressources. Pour les propriétaires ou les personnes logées à titre gratuit, un forfait logement proportionnel à la taille du ménage est pris en compte dans la base ressources de ces prestations. Pour les locataires, le montant intégré dans la base ressources est le minimum entre le forfait logement et les allocations logements reçues.

¹⁷ 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, p. 1-35.

l'obtention d'un statut social pour les hommes qu'il ne l'est pour les femmes, ce qui limiterait, pour les hommes, l'importance de l'incitation financière.

Chez les jeunes, les effets désincitatifs sont concentrés sur les hommes non diplômés

Dans la mesure où les jeunes de moins de 25 ans n'ayant pas été en emploi stable pendant deux ans ou n'ayant pas d'enfants à charge ne sont pas éligibles au RMI, il est intéressant de voir si l'on observe une baisse de l'offre de travail des jeunes lorsqu'ils atteignent 25 ans et qu'ils deviennent ainsi éligibles au RMI.

Encadré B – Les jeunes et les minima sociaux en Europe

Les quinze pays de l'UE ayant adhéré avant 1995 peuvent être répartis en trois catégories :

- exclusion des jeunes de plus de 18 ans ayant terminé leurs études : France, Espagne, Luxembourg ;
- allocation pour jeunes non étudiants vivant en dehors du foyer parental : Allemagne, Autriche, Irlande, Portugal, Royaume-Uni et Suède ;
- allocation pour jeunes majeurs non étudiants en dessous d'un niveau de ressources : Danemark (l'allocation est réduite pour cette tranche d'âge et divisée par deux si le bénéficiaire habite au sein du foyer familial), Finlande, Pays-Bas (la priorité est le retour à l'emploi ou la reprise d'études).

Bargain et Doorley (2011)¹⁸ exploitent cette discontinuité pour l'année 1999. Ils montrent que l'ouverture des droits au RMI entraîne une baisse de 7 % à 10 % du taux d'emploi des hommes non diplômés de 25 ans. Pour autant, on ne constate pas de baisse du taux d'emploi pour d'autres populations : parents isolés, hommes diplômés. Les estimations de l'effet désincitatif du RMI sur les femmes célibataires sont significatives mais plus faibles que celles mesurées pour les hommes.

La même méthodologie a été appliquée par Bargain et Vicard (2014)¹⁹ pour l'ensemble des années 2000. Les auteurs montrent que l'impact désincitatif du RMI se limite toujours aux jeunes non diplômés (ayant au mieux un BEPC). Cet impact est plus fort pour les hommes entre 2004 et 2007 et pour les femmes entre 2004 et 2005. Après 2007, on n'observe plus de discontinuité dans les taux d'emploi pour les jeunes non-diplômés.

Il faut garder à l'esprit que les résultats de ces études ne sont pas nécessairement généralisables. On mesure ici un effet local, valable pour les jeunes âgés de 25 ans. Par ailleurs, il est possible que l'effet désincitatif soit sous-estimé s'il existe un délai d'ajustement de l'offre de travail en présence d'effets désincitatifs.

¹⁸ Bargain O. et Doorley K. (2011), « Caught in the trap? The disincentive effect of social assistance », *Journal of Public Economics*, vol. 956, n° 9-10, p. 1096-1110.

¹⁹ Bargain O. et Vicard A. (2014), « Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? Une analyse sur les jeunes autour de 25 ans », *Economie et Statistique*, n° 467-468, p. 61-89.

L'existence de droits connexes sous condition de statut peut faire obstacle à la reprise d'emploi

Lorsqu'on évalue l'impact d'une prestation sur le niveau d'emploi, il importe de considérer l'architecture des transferts sociaux dans son ensemble. Or, aux prestations nationales s'ajoutent de nombreux « droits connexes », c'est-à-dire des prestations nationales ou locales, provenant de l'État, des départements, des mairies, des caisses d'allocations familiales, ou bien des associations caritatives, dont l'éligibilité peut être conditionnée au statut d'allocataire des minima sociaux. Selon l'étude de Anne et L'Horty²⁰ publiée en 2002, ces transferts représentaient alors en moyenne entre 15 % à 20 % des ressources d'un ménage sans revenu d'activité.

Encadré C – Un inventaire des droits connexes (d'après Anne et L'Horthy, 2009²¹)

Certains droits connexes ont une base légale : la prime de Noël, les exonérations de redevance de télévision, l'abonnement et la réduction sociale du tarif du téléphone, la réduction sociale d'électricité, la CMU et la CMU complémentaire.

D'autres aides sociales ont un caractère plus facultatif :

Les conseils généraux attribuent des aides départementales aux ménages pauvres dans des domaines variés, tels que le soutien au logement, à la mobilité ou au départ en vacances ; les caisses d'allocations familiales accordent un ensemble d'aides ciblées sur les ménages allocataires qui sont spécifiques à chaque caisse ;

Les centres communaux d'action sociale proposent des aides sociales pour la restauration scolaire, les centres de loisirs et les centres de vacances ;

Les mairies appliquent en outre des réductions de tarifs pour la fréquentation des équipements sportifs et pour la pratique d'activités culturelles (musées, expositions, etc.) ;

Les régions ont développé des aides à la mobilité sous forme de prise en charge monétaire des frais de transports collectifs.

Anne et L'Horty constatent que, malgré de fortes disparités locales (les plus petites communes versent très peu de droits connexes locaux), les aides ciblées sur l'enfance sont fréquentes et amplifient l'effet des transferts nationaux en faveur des familles avec enfants. Lorsque les droits connexes sont attribués sous condition de statut (allocataires du RMI), comme c'était alors souvent le cas, le fait pour un ménage d'atteindre le point de sortie du RMI entraîne une chute brutale du revenu disponible. Anne et L'Horty estiment qu'en moyenne, pour un salarié rémunéré au SMIC, il faut travailler 13 heures de plus chaque semaine pour compenser cette perte des prestations locales, et cet effet est beaucoup plus important pour les ménages avec enfants. Par exemple, pour un ménage avec deux enfants ou plus, un temps plein n'est pas suffisant pour compenser la perte du RMI et des droits connexes qui lui sont associés.

²⁰ Anne D. et L'Horty Y. (2002), « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Economie et Statistique*, n° 357-358, p. 49-78.

²¹ Anne D. et L'Horty Y. (2009), « Les effets du RSA sur les gains du retour à l'emploi », *Revue économique*, vol. 60, p. 767-776.

Les gains financiers potentiels d'une reprise d'emploi pour les allocataires du RMI sont souvent positifs mais faibles

Gurgand et Margolis (2001)²² ont estimé les gains de revenus disponibles de long terme (c'est-à-dire une fois passée la période d'intéressement) qu'un allocataire du RMI sans emploi obtiendrait s'il reprenait un emploi. Cette estimation suppose d'affecter à chaque allocataire un salaire potentiel, en fonction de ses caractéristiques objectives (âge, sexe, niveau d'étude, nationalité, etc.).

Dans un premier temps, les auteurs ont réalisé cette estimation à partir de l'observation de la structure des salaires d'anciens allocataires du RMI, telle qu'elle ressort de l'enquête *Devenir des personnes sorties du RMI* de 1998. Ils montrent alors que pour 74 % des allocataires du RMI, le retour à l'emploi est financièrement intéressant, même si en moyenne les gains sont faibles (284 euros par mois en moyenne pour les gains positifs, avec une moyenne à 202 euros). Les gains sont plus élevés pour les personnes seules sans enfant et sont plus faibles pour les femmes seules avec enfant, tant en raison des mécanismes propres aux prestations sociales (dégressivité, caractère différentiel du RMI) qu'en raison des différences de salaires obtenus en fonction des caractéristiques des personnes (par exemple, les salaires potentiels des hommes sont supérieurs à ceux des femmes).

Dans un deuxième temps, les auteurs ont estimé les salaires potentiels non pas à partir de la structure des salaires observée chez les anciens allocataires du RMI, mais à partir de la structure des salaires observée dans l'ensemble de la population, telle qu'elle ressort de l'enquête *Emploi* de 1998. Ils font donc cette fois l'hypothèse que les allocataires du RMI n'ont pas de caractéristiques intrinsèques non observables différentes de celles de l'ensemble de la population. Avec cette hypothèse, les gains financiers de long terme à la reprise d'emploi sont plus élevés : ils sont positifs dans 89 % des cas, avec une moyenne de gains positifs s'établissant à 506 euros pour une médiane de 433 euros. Les différences entre types de ménages persistent néanmoins : seuls deux tiers des personnes seules élevant des enfants obtiendraient des gains positifs, contre plus de 90 % des personnes en couple.

2. L'introduction de mécanismes pérennes d'intéressement a-t-elle eu un impact positif sur l'emploi ?

Les effets de la prime pour l'emploi sur les comportements d'activité ont été a priori assez faibles

Créée en 2001, la prime pour l'emploi (PPE) vise tout d'abord à compléter la baisse du taux d'impôt sur le revenu par un crédit d'impôt qui puisse bénéficier aux travailleurs non imposables et donc non concernés par les baisses d'impôt. Les montants de PPE versés à une personne travaillant à mi-temps restent toutefois très modestes. Les conditions d'éligibilité de la prime sont à la fois individualisées (le revenu d'activité doit être compris entre 0,3 et 1,4 SMIC) et familialisées : le revenu imposable du foyer fiscal doit être inférieur

²² Gurgand M. et Margolis D. (2001), « RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi », *Economie et Statistique*, n° 346-347, p. 103-122.

à 125 % d'un SMIC imposable annuel pour une personne seule, plafond doublé pour les couples, chaque enfant majorant le niveau de ce plafond.

Les réponses comportementales des individus se concentrent donc a priori sur la marge intensive, c'est-à-dire que l'introduction de la prime pour l'emploi devrait se traduire par un ajustement du nombre d'heures travaillées davantage que par des décisions de reprise d'activité. Mais comme le dispositif est soumis à un plafond de ressources évaluées au niveau du ménage, il est possible qu'il ait un effet dissuasif sur le deuxième apporteur de ressources. C'est pourquoi l'essentiel des études sur la prime pour l'emploi analysent l'évolution du taux d'emploi des femmes mariées.

Bargain et Terraz (2003)²³ évaluent l'impact de la prime pour l'emploi sur les taux marginaux implicites (TMI) de prélèvement et sur les gains financiers à la reprise d'emploi à l'aide du modèle de micro-simulation SYSIFF98. Il apparaît alors que la PPE augmente le gain financier à la reprise d'emploi. Néanmoins, les montants versés sont faibles lors de la création du dispositif et ne permettent pas toujours de combler les effets désincitatifs du système socio-fiscal. Ainsi, en 2002, 28 % des familles monoparentales et 46 % des couples inactifs restent perdants financièrement à la reprise d'un emploi au SMIC à mi-temps²⁴.

Laroque et Salanié (2002)²⁵ s'intéressent à la participation des femmes au marché du travail, en mobilisant les données de l'enquête Emploi 1997 et un modèle prenant en compte le temps partiel et l'effet du salaire minimum. Ils montrent que la PPE favoriserait essentiellement des transitions entre le non-emploi et l'emploi à temps plein. Elle n'aurait qu'un impact limité sur la participation des femmes dans la mesure où les femmes dont le mari travaille seraient, elles, incitées à passer du temps plein au non-emploi.

Stancanelli (2008)²⁶ confirme globalement ces prédictions théoriques en réalisant des traitements économétriques (double différence) sur les données des enquêtes Emplois de 1999 à 2002. Elle estime que l'introduction de la PPE a été à l'origine d'une diminution du taux d'emploi des femmes mariées de l'ordre de trois points de pourcentage. C'est la condition d'éligibilité de la prime, qui repose sur une évaluation des ressources au niveau du foyer fiscal, qui explique cette baisse. De fait, l'introduction de la PPE aurait été à l'origine d'une hausse du taux d'emploi des femmes vivant en concubinage de l'ordre de 6 à 7 points de pourcentage. De son côté, l'évolution du taux d'emploi des mères isolées n'apparaît pas significative.

Cet impact désincitatif de la prime pour l'emploi sur les femmes mariées n'est pas observé dans l'étude de Cochard *et al.* (2008)²⁷ qui conclut plus globalement à l'absence d'effet de la PPE sur l'emploi. Comme Stancanelli (2008), les auteurs utilisent une méthode en doubles

²³ Bargain O. et Terraz I. (2003), « Évaluation et mise en perspective des effets incitatifs et redistributifs de la prime pour l'emploi », *Économie & prévision* n° 160-161, p. 121-147.

²⁴ Reprise d'un emploi à mi-temps pour un seul des deux conjoints dans le cas des couples inactifs.

²⁵ Laroque G. et Salanié B. (2002), « Temps partiel féminin et incitations financières à l'emploi », *Revue économique*, vol. 53, n° 6, p. 1127-1147.

²⁶ Stancanelli E. (2008), « Evaluating the impact of the French tax credit on the employment rate of women », *Journal of Public Economics*, vol. 92, n° 10-11.

²⁷ Cochard M., Junod-Mesqui B., Arnaud F. et Vermare S. (2008), « Les effets incitatifs de la prime pour l'emploi : une évaluation difficile », *Economie et Statistique* n° 412, p. 57-80.

différences. Mais ils mobilisent une autre source de données : l'enquête Revenus fiscaux de 2001. Les auteurs reconnaissent cependant la fragilité de leurs résultats car leur étude porte sur la PPE versée au titre des revenus de 2001 : le dispositif était probablement encore peu connu, une année seulement après son instauration.

L'ensemble des études passées en revue ont l'inconvénient de se focaliser sur le barème des années 2001 et 2002. Or, le barème de la prime pour l'emploi a été considérablement revalorisé à partir de 2005 : augmentation des montants distribués en cas d'emploi à temps partiel, revalorisation de la prime versée, acompte et mensualisation. Par ailleurs, l'impact sur l'emploi de la prime a probablement évolué une fois passé une période d'apprentissage. Malheureusement, il n'existe pas d'études évaluant l'impact incitatif et redistributif de la PPE au milieu des années 2000.

Le RSA a entraîné une plus forte reprise d'activité des mères isolées et des femmes en couple, a corrigé l'effet désincitatif repéré sur les jeunes sans qualification et ne semble pas avoir eu d'effet désincitatif pour les bénéficiaires du RSA activité seul

La création du RSA en 2009 fusionne le RMI et l'API et introduit un RSA activité qui constitue un dispositif pérenne d'intéressement. L'étude déjà citée d'Anne et l'Horthy (2009) montrait que, sur barème, malgré l'existence des droits connexes nationaux et locaux (recensés sur un échantillon de treize communes), la mise en place du RSA rendait presque toujours gagnant le retour à l'emploi, ce qui n'était pas du tout le cas avec le RMI. Ce dispositif a-t-il effectivement joué son rôle en termes d'incitation à l'activité ?

Simonnet et Danzin (2014)²⁸ analysent l'évolution du taux de retour en emploi de diverses catégories d'allocataires entre novembre 2007 (avant la réforme du RSA) et novembre 2010 (après la réforme). Elles utilisent le fait que les gains financiers au retour à l'emploi varient selon la configuration familiale pour mettre en œuvre une méthode en doubles différences²⁹. Les résultats de l'étude suggèrent que la mise en place du RSA, avec son volet RSA activité, a contribué à augmenter le taux de retour à l'emploi des mères isolées, tout particulièrement lorsqu'elles ont de jeunes enfants. Pour les femmes en couple, le RSA serait à l'origine d'une plus forte reprise d'emploi, mais à temps partiel. En revanche, l'effet du RSA sur la reprise d'emploi des hommes n'aurait pas d'effet significatif. Par ailleurs, Bargain et Vicard (2014), montrait que le RMI ne semblait avoir qu'un effet désincitatif limité sur les jeunes, et circonscrit aux moins qualifiés d'entre eux. Leur étude suggérait également que cet effet n'était plus décelable après la mise en place du RSA, ce qui suggère que la réforme a bien corrigé les défauts du dispositif précédent.

Avant l'instauration du RSA et compte non tenu des dispositifs temporaires d'intéressement, la pente du revenu disponible en fonction du revenu d'activité formait un coude : pente nulle jusqu'au point de sortie du RMI (et donc taux marginal d'imposition de 100%) puis pente de 100% (et donc taux marginal d'imposition de 0%). L'instauration du RSA et de son volet

²⁸ Danzin E. et Simonnet V. (2014), « L'effet du RSA sur le taux de retour à l'emploi des allocataires. Une analyse en double différence selon le nombre et l'âge des enfants », *Economie et Statistique*, n° 467-468, p. 91-116.

²⁹ Une stratégie proche, donc, de celle mobilisée par Piketty (1998) pour évaluer l'impact sur l'emploi du RMI.

activité implique, pour simplifier, une seule pente à 62 % jusqu'au point de sortie de l'ensemble RSA socle + RSA activité. Par conséquence, le gain *marginal* au travail s'est réduit pour les bénéficiaires du RSA activité seul : avant l'entrée en vigueur du RSA, une augmentation de 100 euros des revenus d'activité se traduisait par une augmentation de 100 euros du revenu disponible, ce qui n'est plus le cas. Pour les foyers non éligibles (au-delà du point de sortie du RSA activité), l'instauration du RSA est a priori neutre. Cependant, des foyers proches du point de sortie peuvent devenir éligibles à la prestation s'ils réduisent leur temps de travail : la perte de revenu qu'ils subiraient dans ce cas serait donc atténuée et avec elle, le coût d'opportunité de l'augmentation du temps de loisir. Par effet de substitution, le RSA pourrait donc également induire une réduction de l'offre de travail pour certains de ces foyers. Constate-t-on des effets désincitatifs de cet ordre ?

C'est précisément la question à laquelle l'étude de Briard et Sautory (2011)³⁰ cherche à répondre. Leur étude s'appuie sur les données de l'enquête quantitative sur le RSA réalisée par la DARES dans le cadre du comité d'évaluation du RSA. Elle s'intéresse à l'impact du RSA 18 mois après sa mise en œuvre, tant sur le maintien en emploi que sur le nombre d'heures travaillées. La méthodologie mobilisée repose sur un modèle d'offre de travail dans lequel on introduit des variables qui reflètent les incitations financières propres au RSA. Globalement, les coefficients associés à ces variables dans le modèle ne sont pas significatifs, ni pour expliquer le maintien dans l'emploi, ni pour expliquer le nombre d'heures travaillées, sauf pour des catégories très spécifiques de foyers. Trois raisons peuvent expliquer selon les auteurs cette absence d'effet décelable : la méconnaissance du dispositif par les ménages (la réforme est encore récente) ; les rigidités de la demande de travail de la part des entreprises ; l'existence d'autres facteurs de détermination de l'offre de travail des ménages (statut social, expérience professionnelle, etc.).

L'introduction de la prime d'activité en 2016, fortement revalorisée en 2019, n'a pas encore pu faire l'objet d'évaluations scientifiques *ex-post*.

³⁰ Briard P. et Sautory O. (2011), « Évaluation de l'impact du Revenu de solidarité active (RSA) sur l'offre de travail », Annexe 8 du *Rapport final du Comité national d'évaluation du RSA*.

Bibliographie

Anne D. et L'Horty Y. (2002), « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Economie et Statistique*, n° 357-358, p. 49-78.

Anne D. et L'Horty Y. (2009), « Les effets du RSA sur les gains du retour à l'emploi », *Revue économique*, vol. 60, p. 767-776.

Bargain O. et Vicard A. (2014), « Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? Une analyse sur les jeunes autour de 25 ans », *Economie et Statistique*, n° 467 (1), pp. 61-89.

Bargain O. et Terraz I. (2003), « Évaluation et mise en perspective des effets incitatifs et redistributifs de la Prime pour l'Emploi », *Économie & prévision* n° 160-161, p. 121-147.

Bargain O. et Doorley K. (2011), « Caught in the trap? The disincentive effect of social assistance », *Journal of Public Economics*, vol. 956, n° 9-10, p. 1096-1110.

Blundell R., Brewer M. et Shephard A. (2005), « Evaluating the labour market impact of Working Families' Tax Credit using difference-in-differences », *HM Revenue and Customs Working Paper* n° 4.

Briard P. et Sautory O. (2011), « Évaluation de l'impact du Revenu de solidarité active (RSA) sur l'offre de travail », Annexe 8 du *Rapport final du Comité national d'évaluation du RSA*.

Cochard M., Junod-Mesqui B., Arnaud F. et Vermare S. (2008), « Les effets incitatifs de la prime pour l'emploi : une évaluation difficile », *Economie et Statistique* n° 412, p. 57-80.

Comité national d'évaluation du RSA (2011), *Rapport final*.

Curraize Y. (de) et Périvier H. (2009), « L'allocation de parent isolé a-t-elle favorisé l'inactivité des femmes ? », *Economie et Statistique*, n° 429, p. 159-176.

Danzin E. et Simonnet V. (2014), « L'effet du RSA sur le taux de retour à l'emploi des allocataires. Une analyse en double différence selon le nombre et l'âge des enfants », *Economie et Statistique*, n° 467-468, p. 91-116.

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (2018), *Panorama des minima sociaux et prestations sociales*.

Direction générale de la cohésion sociale (2017), *Rapport d'évaluation de la prime d'activité*.

Domingo P. et Pucci M. (2014), « Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA activité seul », *Economie et Statistique*, n° 467, p. 117-140.

Eissa N. et Liebman J. B. (1996), « Labor supply response to the Earned Income Tax Credit », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 111, n° 2, p. 605-637.

Eissa N. et Holmes H. W. (2004), « Taxes and the labor market participation of married couples: the earned income tax credit », *Journal of Public Economics*, vol. 88, n° 9-10, p. 1931-1958.

Gurgand M. et Margolis D. (2001), « RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi », *Economie et Statistique*, n° 346-347, p. 103-122.

Gurgand M. et Margolis D. (2008), « Does work pay in France? Monetary incentives, hours constraints, and the guaranteed minimum income », *Journal of Public Economics*, vol. 92, n° 7, p. 1669–1697.

Immervoll H., Kleven H. J., Kreiner C. T. et Saez E. (2007), « Welfare reform in European countries: A microsimulation analysis », *The Economic Journal*, n° 117, p. 1-44.

Laroque G. et Salanié B. (2002), « Temps partiel féminin et incitations financières à l'emploi », *Revue économique*, vol. 53, n° 6, p. 1127-1147.

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, p. 1-35.

Sicsic M. (2018), « Les incitations monétaires au travail en France entre 1998 et 2014 », *Economie et Statistique* n° 503-504, p. 13-35.

Stancanelli E. (2008), « Evaluating the impact of the French tax credit on the employment rate of women », *Journal of Public Economics*, vol. 92, n° 10-11.

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



[france-strategie](https://www.linkedin.com/company/france-strategie)



[FranceStrategie](https://www.facebook.com/FranceStrategie)



[@FranceStrategie_](https://www.instagram.com/FranceStrategie_)



[StrategieGouv](https://www.youtube.com/StrategieGouv)



FRANCE STRATÉGIE

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie contribue à l'action publique par ses analyses et ses propositions. Elle anime le débat public et éclaire les choix collectifs sur les enjeux sociaux, économiques et environnementaux. Elle produit également des évaluations de politiques publiques à la demande du gouvernement. Les résultats de ses travaux s'adressent aux pouvoirs publics, à la société civile et aux citoyens.