

Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi

Denis Anne et Yannick L'Horty*

À l'inverse des prestations sociales ayant un cadre national et légal, les transferts locaux et facultatifs demeurent mal connus. Pour pallier cette insuffisance, on a recensé, dans dix villes et pour six configurations familiales types, l'ensemble des prestations locales dont les conditions d'attribution sont explicites, à l'exclusion des aides sans barème précis et de celles réservées à certaines catégories (jeunes, personnes âgées, chômeurs, travailleurs handicapés). Pour un ménage sans revenu qui bénéficierait de la totalité des prestations auxquelles il a droit, ces transferts représentent, en moyenne, près d'un cinquième des ressources et ils accroissent de plus d'un quart celles qu'il tire des transferts nationaux. Les barèmes d'attribution de ces aides varient considérablement, suivant le type de prestation et la localité.

Malgré ces fortes disparités, la priorité accordée à l'enfance est un trait commun à ces prestations locales : elles sont partout beaucoup plus élevées, et plus régulières, pour les ménages avec enfants. Très sensibles au premier enfant et moins au deuxième ou au troisième, elles amplifient l'effet des transferts nationaux en faveur des familles avec enfants. La mise en couple diminue donc le niveau de vie, l'arrivée d'un premier enfant l'augmente, celle des suivants n'exerce aucun effet sensible.

Dans toutes les villes, ces prestations sont stables avec le revenu d'activité jusqu'au plafond du RMI, alors que les prestations nationales et légales sont très décroissantes. Au-delà du RMI, les prestations locales et extra-légales diminuent fortement avec des effets de seuil parfois brutaux alors que les prestations nationales deviennent moins décroissantes. Aussi les prestations locales augmentent-elles considérablement la durée du travail minimale pour que l'emploi apporte un gain monétaire à celui qui l'occupe : sur la base d'un emploi rémunéré au Smic, il faut, en moyenne, travailler 13 heures de plus chaque semaine pour compenser la perte de ces prestations locales, et cet effet est particulièrement sensible pour les ménages avec enfants. L'explication réside davantage dans les conditions d'attribution des aides locales que dans leur montant : les aides locales sous conditions de statut, les aides forfaitaires sous conditions de ressources, ou plus généralement la forte dégressivité des transferts locaux avec le revenu au-delà du RMI conduisent à pénaliser lourdement le retour à l'emploi des personnes qui n'en ont pas.

* Denis Anne est professeur de sciences économiques et sociales au lycée Maximilien Robespierre d'Arras, et Yannick L'Horty professeur de sciences économiques à l'université d'Évry-Val d'Essonne (EPEE).
Les noms et dates entre parenthèses renvoient à la bibliographie en fin d'article.

Les bas revenus ont fait l'objet de très nombreux travaux économiques et statistiques ces dernières années. On a tout d'abord renouvelé la mesure statistique de la pauvreté (Lolliwier et Verger, 1997 ; Hourriez et Legris, 1997), des travailleurs pauvres (Lagarenne et Legendre, 2000a et 2000b) et des bas salaires (Concialdi et Ponthieux, 1997). On a ensuite souligné la faiblesse des gains monétaires associés au retour à l'emploi des bas revenus : pour ces ménages, la reprise d'un emploi peut se traduire par une diminution des ressources liées à la perte d'une partie des aides dont ils bénéficiaient (Padiou, 1997 ; Cserc, 1997 ; Eyssartier et Paillaud, 1998 ; Bourguignon et Bureau, 1999 ; Laroque et Salanié, 1999) (1).

On a enfin discuté les effets de ces situations en termes d'incitation, de justice et de maintien du sous-emploi (Piketty, 1998 ; Laroque et Salanié, 2000 ; Laurent *et alii*, 2002 ; Pisani-Ferry, 2000 ; Bourguignon, 2001 ; Gurgand et Margolis, 2001 ; Dubet et Véretout, 2001).

Dans le même temps, de nombreuses réformes du système de prélèvements et de transferts ont été effectuées afin d'améliorer les gains monétaires du retour à l'emploi et d'éviter des effets de seuil parfois importants au sortir du RMI : la loi contre les exclusions a étendu le mécanisme d'intéressement du RMI ; la couverture maladie universelle a été mise en œuvre, les allocations logement et la taxe d'habitation ont été réformées ; la prime pour l'emploi a été introduite.

Mais les études économiques et statistiques sur les bas revenus et les réformes du système de prélèvements et de transferts sociaux n'ont porté que sur une partie des transferts : les aides légales et nationales (cf. tableau 1). Elles n'ont

pas considéré les aides extra-légales ou facultatives, qu'elles soient nationales (prime de Noël, aides des grandes entreprises de réseaux comme EDF-GDF ou France télécom) ou locales (aides localisées des caisses d'allocations familiales, action sociale communale, associations locales d'aide aux bas revenus, etc.).

Cette carence s'explique par le fait que l'on ne dispose que d'une information très parcellaire sur les « droits connexes », « l'aide sociale facultative », ou « l'action sociale » financés par des ressources de collectivités publiques ou des ressources privées qui se distinguent de l'aide sociale légale (Ruault, 2000 ; Pucci et Ralle, 2001). De plus, ces aides extra-légales et/ou locales recouvrent des dispositifs extrêmement variés tout en mettant en jeu une grande pluralité d'acteurs. Cette absence peut être dommageable dans la mesure où la prise en compte des aides facultatives et locales peut modifier les diagnostics sur la pauvreté, la redistribution, la politique familiale ou sur les gains monétaires au retour à l'emploi, ainsi que la portée réelle des réformes du système national et légal de prélèvement et de transferts sociaux.

Les résultats d'un recensement des aides locales et/ou facultatives effectué en 2001 dans dix villes de France pour six types de configurations de ménage apportent un éclairage complémentaire sur les aides accordées aux bas revenus, qu'elles soient légales ou non, nationales ou non.

1. Un indicateur de ce « manque à gagner » est le « taux marginal de prélèvement » qui rapporte la variation des prélèvements nets de transferts à la variation du revenu avant prélèvements et transferts sociaux. Pour les bas revenus, ce taux peut dépasser les 100 %, du fait de la nature différentielle du RMI et des effets de nombreuses prestations sociales versées sous conditions de statut ou de ressources.

Tableau 1
Une décomposition des instruments de soutien aux bas revenus

	Légales	Facultatives
Nationales	Revenu minimum d'insertion, couverture maladie universelle, allocation parent isolé, allocation de rentrée scolaire, allocations logement, allocations familiales, prime pour l'emploi, dégrèvements légaux accordés par les grandes entreprises de réseaux (EDF-GDF, France télécom), dégrèvements nationaux de taxe d'habitation, etc.	Primes de Noël, action caritative d'associations nationales (Restaurants du cœur, Secours populaire, etc.), dégrèvements facultatifs accordés par les grandes entreprises de réseaux (EDF-GDF, France télécom), etc.
Locales	Dégrèvements locaux de taxe d'habitation, aides légales des Conseils généraux, etc.	Action sociale des communes (CCAS), des versées par les caisses d'allocation familiale, aides des associations locales, etc.

Lecture : en grisé figure le champ couvert par les études antérieures. On entend ici par aides locales des aides dont le montant est variable selon la localisation des bénéficiaires, indépendamment de toutes autres caractéristiques personnelles ou familiales.

Dix localités et six configurations familiales

Puisqu'il n'existe encore aucune base de données ni aucune enquête statistique recensant les aides locales et facultatives, il est nécessaire de collecter l'information en allant directement sur le terrain. Mais compte tenu de la complexité des transferts locaux, il est impossible de couvrir la population de l'ensemble du territoire national. Aussi a-t-on recours à des cas types aussi « représentatifs » que possible en ce qui concerne leur localisation (choix d'un échantillon de localités à enquêter pour disposer du dénombrement et de la description des aides), et la configuration des ménages bénéficiaires.

Un inventaire des aides sur le terrain

On a donc opéré une sélection raisonnée de dix localités, afin d'obtenir une grande diversité selon la taille de l'agglomération (de l'arrondissement parisien ou lyonnais à la commune rurale), la position géographique, et d'autres critères plus économiques (taux de bénéficiaires du RMI compris entre 2,5 et 6,5 pour 1 000 habitants, en hausse de 60 à 160 % depuis 1990, taux de chômage allant des plus élevés, dans le Nord, aux plus faibles, à Paris), et en prenant également en compte l'activité dominante (localité à dominante agricole, industrielle ou tertiaire). Les localités retenues sont les suivantes : Amiens (Somme), Arras (Pas-de-Calais), Belley (Ain), Évry (Essonne), Le Mans (Sarthe), Lyon (Rhône), Marseille (Bouches-du-Rhône), Paris XV^e et XIX^e, Pecquencourt (Nord).

Dans la suite de l'article, et afin d'assurer l'anonymat des informations données, chacune de ces villes est désignée par une lettre. Dans chaque localité, un inventaire des aides a été effectué pour six configurations de ménage : célibataire, famille monoparentale avec un enfant, couple sans enfant, couple avec un, deux et trois enfants. Pour construire cet inventaire, l'enquête a été effectuée auprès de chaque distributeur d'aides, aucun organisme n'ayant en effet une vision complète de l'ensemble des aides distribuées, même si la mise en place des commissions d'action sociale d'urgence (CASU) dans le cadre de la loi contre les exclusions a amélioré l'articulation entre les différents acteurs de l'aide sociale locale. L'essentiel des aides couvertes par cette étude relève néanmoins de trois ensembles d'acteurs : les centres

d'action sociale des communes (CCAS), les conseils généraux et les caisses d'allocations familiales.

Cette enquête auprès des offreurs d'aides a été complétée par une cinquantaine d'entretiens semi-directifs auprès d'un échantillon de bénéficiaires (cinq entretiens dans chaque ville), qui ont constitué un moyen de contrôle des aides recensées et de leur perception effective. L'annexe dresse une rapide synthèse de ces entretiens.

110 dispositifs d'aide sociale retenus pour 600 barèmes

Trois limites importantes restreignent le champ couvert par cette étude. Tout d'abord, on a exclu les aides purement catégorielles (cf. encadré 1) : les aides spécifiques à destination des personnes âgées et des travailleurs handicapés et les aides réservées aux jeunes ont ainsi été écartées, alors que l'on a retenu systématiquement les transferts locaux réservés au bénéficiaires du RMI. Ensuite, on s'est limité à des aides accordées sur la base de barèmes de revenu. Lorsqu'un barème, même indicatif, existait, l'aide a été prise en compte. Enfin, on s'est limité aux dons, à l'exclusion des aides accordées sous forme de prêts. Dans le cas d'aides hybrides, seule la fraction non remboursable de l'aide a été retenue.

Compte tenu de ces limites, sur 250 dispositifs d'aide sociale locale recensés dans les dix localités, 110 seulement ont été finalement conservés, représentant environ 600 barèmes différents selon les configurations familiales.

Cependant, l'aide sociale locale comporte une approche personnalisée : ces barèmes restent indicatifs, et sont souvent complétés par une évaluation sociale de la situation des bénéficiaires potentiels. Pour certaines aides, les organismes locaux se basent uniquement sur un examen en commission pour attribuer un soutien. Une partie des écarts selon les localités est donc imputable, non pas à de réelles différences de niveau des aides, mais à l'absence ou à l'imprécision des barèmes.

Cette étude ne mesure donc pas les montants d'aide effectivement perçus par les bénéficiaires, mais estime les droits généraux ouverts en fonction du niveau de ressources d'un ménage type. D'une part, de nombreux transferts échappent à l'analyse, lorsqu'ils sont catégoriels et/ou attri-

bués sans barème de revenu. D'autre part, on n'a pas la garantie que les transferts recensés soient toujours perçus par chaque bénéficiaire potentiel. La multiplicité des offreurs d'aides ainsi que la complexité et l'opacité des condi-

tions d'attribution font qu'il est probable que les situations de non-recours sont plus fréquentes pour les transferts locaux que pour les transferts nationaux. En outre, à l'échelle locale plus qu'au niveau national, le nombre de bénéficiai-

Encadré 1

CHAMP DE L'ÉTUDE

Construction des cas types

L'âge des adultes est supérieur à 25 ans et inférieur à 60 ans, un seul est actif (ce qui joue à la marge sur la prime pour l'emploi ou l'allocation jeune enfant).

Pour les ménages avec enfants, le plus jeune a moins de 3 ans ; les autres ont entre 6 et 10 ans. Les enfants plus âgés sont scolarisés dans le primaire et utilisent les services de restauration scolaire 144 jours par an. Ils passent vingt jours en centre de loisirs sans hébergement.

Les ménages sont locataires de leur logement. Les célibataires habitent un F1, les couples sans enfant un F2, les familles monoparentales et les couples avec un ou deux enfants habitent un F3, les couples avec trois enfants habitent un F4. Les loyers retenus sont les moyennes Insee par taille de commune. D'autres hypothèses de consommation ont parfois été nécessaires (les dépenses de téléphone ont par exemple été estimées arbitrairement à 23 euros par mois).

Champ des aides

Toutes les prestations et les impôts ont été évalués sur l'année 2001. Les *prestations nationales légales* comprennent pour toutes les configurations familiales le RMI, l'allocation personnalisée au logement, la CMU et la prime pour l'emploi. On prend également en compte l'impôt sur le revenu. Pour les ménages avec enfants on comptabilise de surcroît les allocations familiales, l'allocation jeune enfant, l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation de parent isolé. Les mécanismes temporaires d'intéressement n'ont pas été considérés.

Pour toutes les autres prestations, ont été recensées toutes les aides monétaires versées sur la base de conditions explicites, telles qu'un barème de revenu, et ouvertes à tous, sans condition de statut autre que le nombre d'enfants ou le fait de bénéficier du RMI. Lorsque le montant monétaire de l'aide n'était pas connu il a été estimé par comparaison avec les tarifs sans dégrèvement (par exemple, restauration scolaire) ou éventuellement à des tarifs marchands équivalents (assurance habitation).

Les *prestations nationales extra-légales* comprennent la prime de Noël et l'abonnement social au téléphone. Les associations caritatives nationales n'utilisent pas ou peu de barèmes et se fondent le plus souvent sur une évaluation sociale. L'information sur les modalités d'attribution des aides est d'ailleurs extrêmement difficile à obtenir et la plupart de ces aides sont prioritairement destinées à des personnes en très grandes difficultés : les critères qu'il a été possible d'obtenir (auprès des CASU notamment) ciblent les SDF et les bénéficiaires du RMI en situation d'urgence. Cette information a souvent été liée à la qualité des contacts individuels noués au préalable, ce qui rend aléatoire toute tentative d'intégration de ces aides dans l'étude. Le traitement des différentes villes n'aurait pas été identique. Il n'a donc pas été possible de les prendre en compte.

Les *prestations locales* recensées sont celles versées par les départements, les communes, les CAF locales et les associations locales qui utilisent des barèmes (ce qui s'est avéré exceptionnel dans les dix localités couvertes par l'étude). Ces prestations ont des fonctions très diverses : crèches, restauration scolaire, aides au transport et à la mobilité (déménagement, installation, maintien dans les lieux par la prise en charge d'impayés de loyers), dégrèvements de taxe d'habitation, aides à la formation, prise en charge de factures d'eau, de gaz et d'électricité, bons vacances, tickets loisirs et accès à coût réduit ou gratuit à la piscine ou aux musées, épicerie sociale, banque alimentaire, bourses aux vêtements, etc. Dans le cas des volets « Aide à l'installation » et « Aide au maintien dans les lieux » du Fonds de solidarité logement (FSL), cette aide n'étant pas *a priori* reconduite d'une année sur l'autre, on a supposé que le ménage y avait recours une fois tous les cinq ans. Cela revenait à imputer un montant de 20 % de celui donné par les barèmes. Dans le cas où les aides n'étaient manifestement pas cumulables, une valeur moyenne a été adoptée (dans l'une des villes, 340 euros sont attribués comme aide au transport, 760 euros pour acquérir un cyclomoteur, 230 euros pour les frais de déplacement et 300 euros pour la formation au permis de conduire, ce qui conduit à une valeur moyenne de 410 euros par an).

Les aides sous condition de statut telles que les prestations réservées aux familles nombreuses ou aux bénéficiaires du RMI ont été retenues. En revanche, les transferts destinés uniquement aux chômeurs ne l'ont pas été par souci de lisibilité (les bénéficiaires du RMI n'étant pas toujours demandeurs d'emploi, il aurait fallu distinguer deux statuts différents pour les 60 profils de revenu net). Ces aides sont toutefois très marginales : on n'a recensé au total que quatre ou cinq prestations de ce type pour un montant toujours faible (comme la carte bus ou le cadeau de Noël des chômeurs). Les mesures spécifiques aux jeunes actifs, aux handicapés et aux personnes âgées ne sont pas non plus prises en compte.

Les aides sous condition de statut telles que les prestations réservées aux familles nombreuses ou aux bénéficiaires du RMI ont été retenues. En revanche, les transferts destinés uniquement aux chômeurs ne l'ont pas été par souci de lisibilité (les bénéficiaires du RMI n'étant pas toujours demandeurs d'emploi, il aurait fallu distinguer deux statuts différents pour les 60 profils de revenu net). Ces aides sont toutefois très marginales : on n'a recensé au total que quatre ou cinq prestations de ce type pour un montant toujours faible (comme la carte bus ou le cadeau de Noël des chômeurs). Les mesures spécifiques aux jeunes actifs, aux handicapés et aux personnes âgées ne sont pas non plus prises en compte.

res peut être limité par des contraintes budgétaires. Mais l'analyse des liens entre ces droits et la réalité des aides reçues nécessiterait un examen détaillé des populations cibles et des budgets de chaque ville, travail qui dépasse le cadre de cet article (2).

Enfin, il a quelquefois été difficile d'obtenir les barèmes existants. Ces réticences peuvent tenir à la crainte d'une hiérarchisation ou même d'une stigmatisation des villes étudiées, à l'inquiétude sur l'utilisation des données fournies, au manque de temps et de personnel (cas des associations caritatives), et même à la crainte qu'une telle publicité n'attire des bénéficiaires potentiels.

Les transferts nationaux et légaux

Avant d'examiner l'impact des aides locales sur le revenu des ménages, on rappelle les principales caractéristiques des transferts nationaux et légaux pour les six types de configurations familiales.

Le système de redistribution national et légal français peut être ramené schématiquement à la combinaison de trois types de transferts : une prestation différentielle, par nature purement dégressive, une prestation mixte, d'abord forfaitaire puis dégressive, et une prestation forfaitaire sous plafond de ressources (cf. encadré 2 pour une présentation détaillée de ces trois catégories de prestations).

Les transferts sociaux nationaux peuvent être répartis entre ces trois catégories. Certains sont d'un montant forfaitaire puis s'annulent au-dessus d'un plafond de ressources (allocation jeunes enfants (APJ), allocation de rentrée scolaire (ARS), couverture maladie universelle (CMU) hors aide à la mutualisation), d'autres sont forfaitaires sans condition de ressources (allocations familiales (AF)), d'autres sont dégressifs avec le revenu (parfois purement différentiels comme le RMI ou l'allocation parent isolé (API)), d'autres sont d'abord forfaitaires puis dégressifs avec le revenu (aide personnalisée au logement (APL)) ou encore progressifs puis dégressifs avec le revenu (prime pour l'emploi (PPE)). Les prélèvements fiscaux sont, quant à eux, globalement progressifs avec le revenu (base nationale de la taxe d'habitation, impôt sur le revenu).

Des transferts nationaux globalement dégressifs avec le revenu

L'agrégation de ces prestations et prélèvements de nature diverse conduit à un profil de l'ensemble des transferts nets globalement dégressif avec le revenu pour toutes les configurations familiales. La dégressivité est plus forte pour les plus bas revenus, du fait de la nature purement différentielle du RMI ou de l'API. Le revenu net de prélèvements et de transferts est alors insensible aux hausses du revenu brut. En d'autres termes, le taux marginal de prélèvement est proche de 100 % (si l'on néglige en première analyse le mécanisme d'intéressement (3)). Puis, au fur et à mesure que l'on s'élève dans les niveaux de revenus, les prestations sont de moins en moins dégressives jusqu'à devenir complètement indépendantes du revenu. Le taux marginal de prélèvement décroît avec le revenu brut avant de remonter lorsque l'on atteint la zone d'imposition sur le revenu ; il a ainsi globalement une forme en U.

Conformément à l'approche simplifiée de l'encadré 2, les revenus nets sont indépendants des revenus bruts les plus bas : cela s'explique par la nature différentielle du RMI ou de l'API. C'est pour de telles valeurs du revenu brut que les transferts sont le plus dégressifs. C'est donc également pour ces valeurs de revenu les plus faibles que le taux marginal de prélèvement est le plus élevé (cf. graphique I). Puis, la perception de la prime pour l'emploi augmente légèrement les revenus nets (aux alentours d'un revenu brut annuel de 3 600 euros) et diminue les taux marginaux de prélèvement, avant que la zone de dégressivité de l'allocation logement ne réduise les revenus nets (revenu brut annuel entre 4 000 et 7 000 euros selon les configurations familiales) (4). Une fois sorti du RMI, les revenus nets remontent avec les revenus bruts,

2. Pucci et Ralle (2001) qui effectuent une analyse en composante principale sur des données départementales couvrant l'année 1996 pour rechercher les relations entre un ensemble de caractéristiques socio-démographiques des populations cibles et les dépenses d'aide sociale légale par grande fonction constante cependant « qu'aucune des variables socio-démographiques retenues ne permet d'expliquer la dispersion des dépenses d'insertion du RMI ».

3. L'intéressement permet à un bénéficiaire du RMI reprenant une activité salariée de ne pas voir pris en compte son salaire dans le calcul du RMI au cours du trimestre de la reprise d'emploi et durant le trimestre suivant, et à hauteur de 50 % les neuf mois suivants. De même, l'exonération totale de la taxe d'habitation est conservée durant un an pour les anciens bénéficiaires du RMI. L'intéressement permet donc de réduire les taux de prélèvements des bénéficiaires retrouvant un emploi.

4. Les transferts nationaux sont ceux en vigueur fin 2001. On ne prend donc pas en compte le doublement du montant de la prime pour l'emploi et la deuxième phase de la réforme des allocations logement, intervenus en 2002.

Encadré 2

UN DISPOSITIF THÉORIQUE DE REDISTRIBUTION

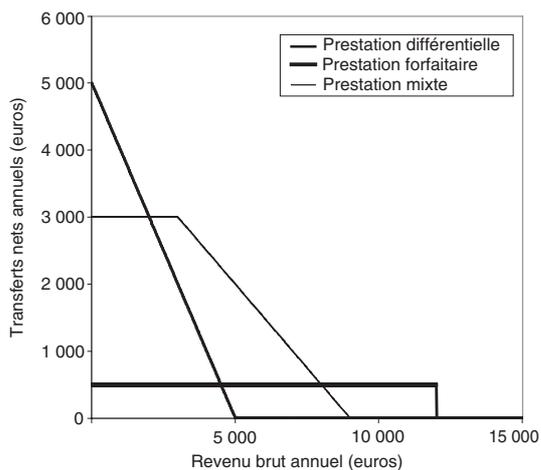
On examine le profil de revenu net en fonction du revenu brut, résultant de la combinaison des trois types de transferts auxquels se ramène le système français national et légal de transferts sociaux : prestation dégressive en fonction du revenu, prestation « mixte » qui est forfaitaire avant de devenir dégressive, et prestation forfaitaire sous plafond de ressources. Ces trois types de prestations sont d'abord présentées séparément, avec un profil type reproduisant de manière simplifiée les particularités du dispositif français : la prestation dégressive est différentielle (donc est représentée par une droite de pente égale à - 1) et elle s'éteint à un faible niveau de revenu (le RMI), la prestation mixte est moins dégressive et s'éteint à un niveau plus élevé (les allocations logements), la prestation forfaitaire sous condition de ressources

s'éteint en dernier dans l'échelle des revenus bruts (la majorité des prestations familiales) (cf. schéma A).

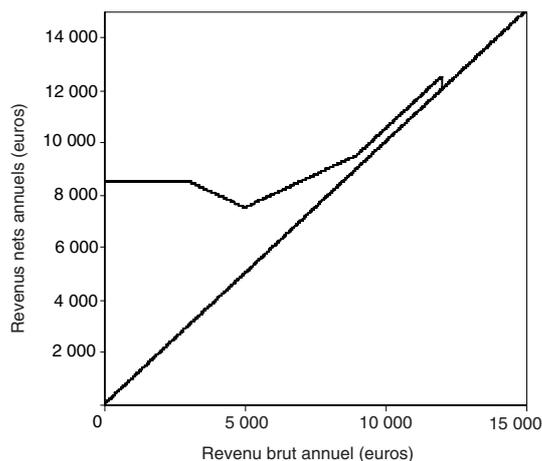
L'agrégation de ces trois types de prestations conduit pour le montant global des transferts à un profil dégressif présentant plusieurs points d'inflexion (cf. schéma B). Le revenu net est ensuite obtenu en ajoutant au revenu brut, le montant global de ces transferts : son montant est d'abord insensible au niveau du revenu brut puis décroît avant de croître (cf. schéma C). Les taux marginaux de prélèvement, enfin, connaissent un premier palier de 100 % avant de diminuer en subissant des hausses ponctuelles liées à la sortie des prestations forfaitaires (cf. schéma D).

Simulation d'un système de transferts mixte

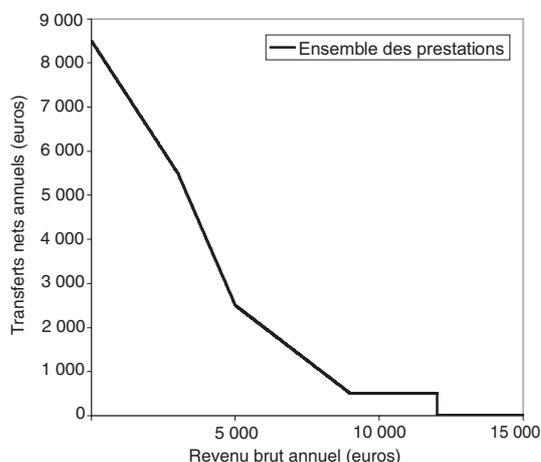
A - Détail des transferts



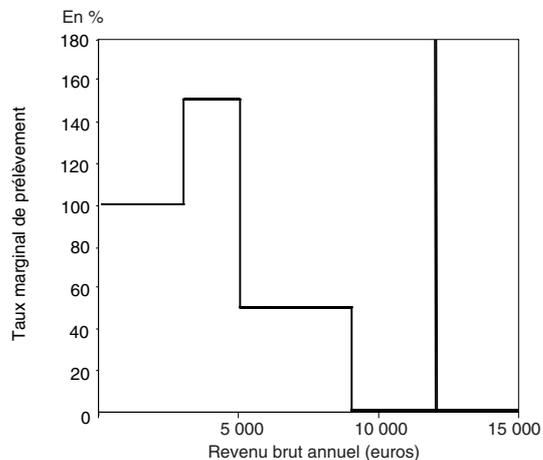
C- Revenu net



B - Transferts agrégés



D - Taux marginal de prélèvement



les transferts deviennent moins dégressifs et les taux marginaux de prélèvement s'affaissent. Les inflexions des courbes représentatives du transfert net global et du revenu net en fonction du revenu brut correspondent successivement au dépassement du plafond de la couverture maladie universelle, puis de celui de l'allocation logement et enfin de celui de la prime pour l'emploi. Pour les plus hauts revenus, de nouveaux décrochements se produisent au moment du franchissement du seuil d'imposition sur le revenu et de la perte des prestations familiales forfaitaires, telles que l'allocation de rentrée scolaire ou le complément familial.

Ce profil moyen varie dans le détail, selon la configuration familiale. Fortement accusé pour les couples avec trois enfants, pour lesquels on peut dénombrer près d'une dizaine de ruptures de pente, il est beaucoup moins affirmé, à l'autre extrême, pour les célibataires pour lesquels ne subsistent plus que trois ou quatre ruptures de pente, limitées au bas de la distribution des revenus bruts. Entre les deux, les couples avec un enfant ou les familles monoparentales, qui bénéficient de prestations très proches, ont un profil intermédiaire (cf. graphique I).

Dans les zones horizontales de la distribution des revenus nets, (c'est-à-dire les zones de forte dégressivité des transferts nets), le retour à l'emploi des personnes qui en sont dépourvues

est susceptible d'être découragé : si un tel retour ne s'accompagne que d'une faible augmentation du revenu brut, il entraîne un manque à gagner du fait de la forte dégressivité du transfert global. À la fin de 2001, compte tenu de l'ensemble des réformes effectuées depuis 1998, ces zones sont assez réduites. Travailler au Smic à mi-temps ne rapporte aucun revenu monétaire quelle que soit la configuration familiale, à l'exception des célibataires.

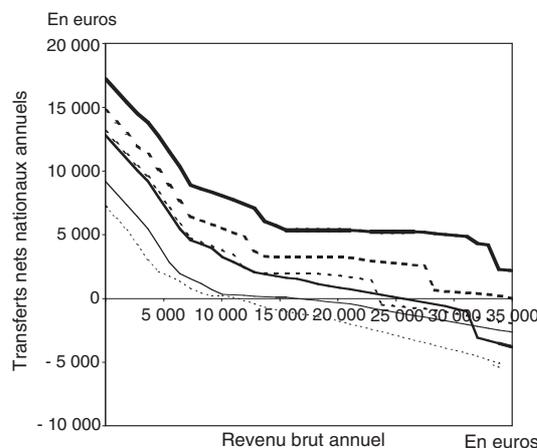
Le mécanisme d'intéressement n'a pas été considéré ici. Celui-ci permet de cumuler la totalité des revenus d'activité au montant du RMI pendant deux trimestres au plus et la moitié pendant encore trois trimestres, ce qui réduit très sensiblement, mais de façon temporaire, ces durées minimales pour qu'un emploi apporte un gain monétaire. On retrouve ici, pour toutes les configurations familiales, un résultat déjà obtenu dans le cas des célibataires (Hagneré et Trannoy, 2002).

Les transferts locaux et extra-légaux

Pour présenter les principales caractéristiques des transferts sociaux locaux dans les dix villes étudiées, on observe dans un premier

Graphique I
Les aides nationales et légales

A - Montant des aides en fonction du revenu brut



..... Célibataire

— Couple (sans enfant)

Source : calculs des auteurs.

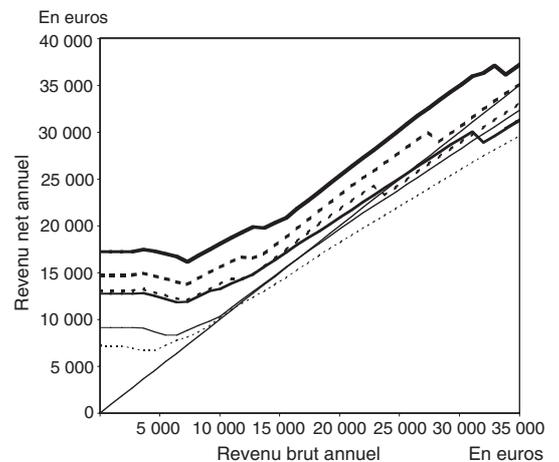
— Famille Monoparentale

- - - Couple (un enfant)

- - - Couple (deux enfants)

— Couple (trois enfants)

B - Revenu net en fonction du revenu brut



temps les aides fournies à des ménages démunis d'autres ressources et en particulier sans revenu d'activité. On décrit le montant des transferts, leur sensibilité à la configuration familiale, leur diversité selon les villes et leur répartition par grandes fonctions. On étudie ensuite l'évolution des transferts locaux en fonction du revenu d'activité tout en illustrant pour quelques aides la diversité des barèmes locaux.

Des transferts plus élevés pour les ménages avec enfants

Les transferts locaux et/ou facultatifs constituent un complément de ressources important : pour un ménage sans revenu d'activité, les ressources tirées d'aides nationales représentent 12 400 euros par an. En moyenne pour toutes les configurations familiales et pour les dix villes retenues, les transferts locaux et extra-légaux ajoutent à cette somme plus de 3 400 euros par an (22 500 francs). Ces transferts représentent ainsi plus du cinquième (20,8 %) des ressources d'un ménage sans revenu et qui bénéficierait de la totalité des prestations auxquelles il a droit. Les ressources qu'il tire des transferts nationaux s'en trouve accrues de plus du quart.

Les montants et l'accroissement correspondant sont plus importants dans le cas de ménage avec enfants. Les transferts locaux sont, en moyenne, d'environ 1 700 euros pour les ménages sans enfants, qu'ils soient célibataires ou en couple (cf. graphique II). Ces ménages perçoivent, en moyenne, un sixième de l'ensemble des transferts sous forme d'aides locales (18,4 % pour les célibataires et 16,3 % pour les couples). Avec un seul enfant, qu'il s'agisse de famille monoparentale ou de couple, le montant de ces transferts est deux fois plus élevés (3 600 euros) et leur part dans l'ensemble des prestations est plus grande (environ 22 %). Les aides sont respectivement de 4 400 et 5 400 euros pour les couples avec deux et trois enfants.

De fortes disparités d'une ville à l'autre

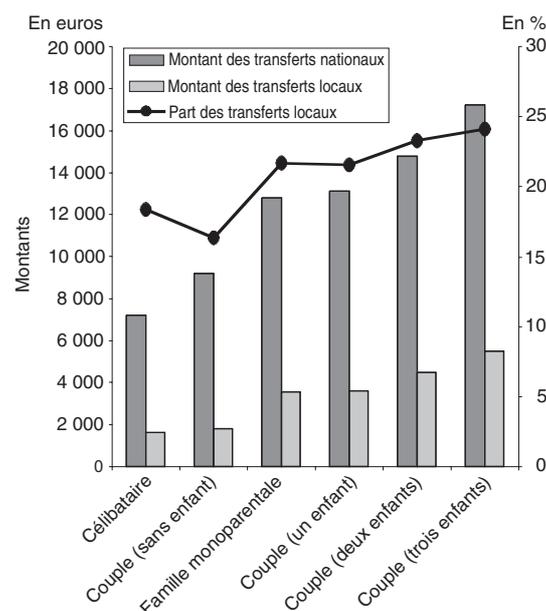
Les disparités locales sont importantes : la moyenne des aides locales pour l'ensemble des ménages varie de moins de 1 000 à plus de 5 000 euros selon les villes. Selon la commune et le type de ménage, les transferts locaux peuvent représenter de 6 à 62 % des transferts nationaux. Pour les célibataires, les écarts vont de 1 à 10 entre les villes. Ils se réduisent avec le nom-

bre d'enfants : ils vont de 1 à 8 pour les couples sans enfant et de 1 à 5 pour les couples avec trois enfants.

Dans toutes les villes sans exception se retrouve l'opposition entre les ménages avec et sans enfant. Les villes les plus généreuses pour les ménages avec enfants ne le sont pas toujours pour les ménages sans enfant. Mais les transferts locaux sont partout plus importants pour les ménages avec enfants (cf. graphique III).

La diversité des politiques locales d'aide aux personnes démunies de ressources s'exprime également dans les conditions d'attribution (discrétionnaires ou fondées sur des règles explicites), dans les montants distribués et les publics visés. Dans l'une des localités, un célibataire sans emploi reçoit plus du double de la moyenne des dix villes, le conseil général ayant mis en place un ensemble d'aides locales en faveur des bénéficiaires du RMI. Dans la ville apparemment la moins généreuse, beaucoup d'aides sont hors barème. Ensuite, certaines caisses d'allocations familiales (CAF) privilégient les aides sous forme de prêts à celles sous forme de dons, ce qui réduit leur générosité apparente. Enfin, les personnes sans ressources propres constituent les publics privilégiés des associations

Graphique II
Montant des transferts suivant la configuration des ménages sans revenu d'activité



Source : calcul des auteurs.

caritatives dont les aides n'ont été que rarement intégrées (cf. encadré 1).

L'aide au logement prime presque partout

Les objectifs visés par les transferts locaux ont été regroupés en quatre catégories : l'aide à l'enfance (aide à la petite enfance, à la scolarité, etc.), l'aide au logement et à l'habitat (prise en charge d'impayés de loyers, aides au déménagement et à l'installation, prise en charge de factures d'eau, de téléphone ou d'électricité, etc.), les secours d'urgence et les aides aux demandeurs d'emploi (transports, formation), enfin, les aides aux vacances et aux loisirs. Les résultats ne sont donnés que pour une seule configuration de ménage, celle des couples avec deux enfants (5).

En moyenne et pour huit villes sur dix, le logement représente le poste dominant des aides locales. Dans trois cas, il pèse pour plus de 70 % du total, et dans deux autres pour plus de 60 %. Cette prépondérance du soutien au logement s'explique par le fait qu'il est initié au niveau national (Fonds de solidarité pour le logement

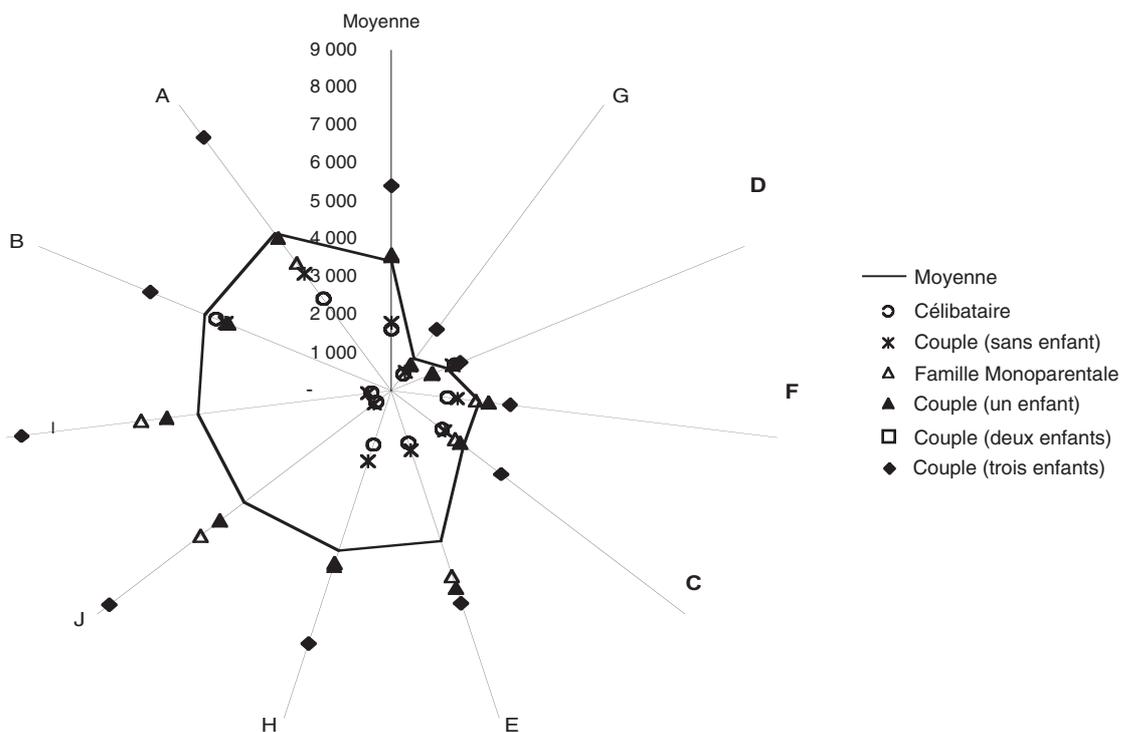
(FSL)), les conditions d'attribution étant seules du ressort local.

Les aides d'urgence et en faveur des chômeurs sont d'une importance très variable selon les localités. Bien qu'elles soient en général minoritaires, elles représentent plus de la moitié des aides dans deux cas, le tiers dans une ville et plus d'un cinquième dans deux autres communes. Dans la mesure où il n'a pas été toujours possible de connaître le statut d'un bénéficiaire (chômeur, inactif ou actif pourvu d'un emploi), les bénéficiaires du RMI sont apparus comme la cible la plus importante des aides locales : il est vraisemblable que les demandeurs d'emplois sont également une cible prépondérante, les deux catégories se recouvrant en partie, bien évidemment.

Les aides à l'enfance et aux loisirs représentent en moyenne à peine plus de 10 % de l'ensemble

5. Le choix du couple avec deux enfants vise à présenter le champ d'aides le plus large, du fait des hypothèses retenues. Il permet d'illustrer la diversité locale des aides pour un cas type. De même, on a parfois calculé les aides moyennes dans toutes les villes pour comparer les différentes configurations familiales.

Graphique III
Montant annuel des transferts selon la configuration du ménage et la localisation (ménage sans revenu d'activité)



Source : calcul des auteurs.

et ne s'élèvent nulle part au dessus de 20 %. Dans trois villes seulement, les montants de chaque poste sont d'une importance similaire : cette relative homogénéité s'accompagne d'un faible montant (cf. graphique IV).

Aides régulières et aides ponctuelles

Toutes les aides locales n'ont pas vocation à être prolongées. Les aides des CAF pour l'équipement mobilier ou ménager, par exemple, ne sont pas reconduites d'année en année, mais peuvent être renouvelées en tenant compte de la durée de vie des équipements, elle-même variable ; de même, les secours d'urgence n'ont pas vocation à être maintenus, mais peuvent l'être si la situation du bénéficiaire est restée difficile ou s'est encore dégradée.

On distingue en conséquence des aides régulières (les aides aux loisirs des enfants, la restauration scolaire, les aides aux familles nombreuses, etc.) et des aides ponctuelles, voire exceptionnelles (secours d'urgence, déménagements, naissance), afin de mesurer l'importance des transferts locaux reconduits quasi automatiquement d'année en année (sous les conditions éventuelles de statut et/ou de ressources).

En moyenne sur les dix villes considérées, les aides régulières d'un ménage sans revenu

d'activité représentent près du tiers des aides locales, cette part étant généralement croissante avec la taille du ménage. Elle est nettement plus élevée pour les couples ayant deux ou trois enfants (respectivement 40 et 46 %) que pour les autres (entre 24 et 31 %).

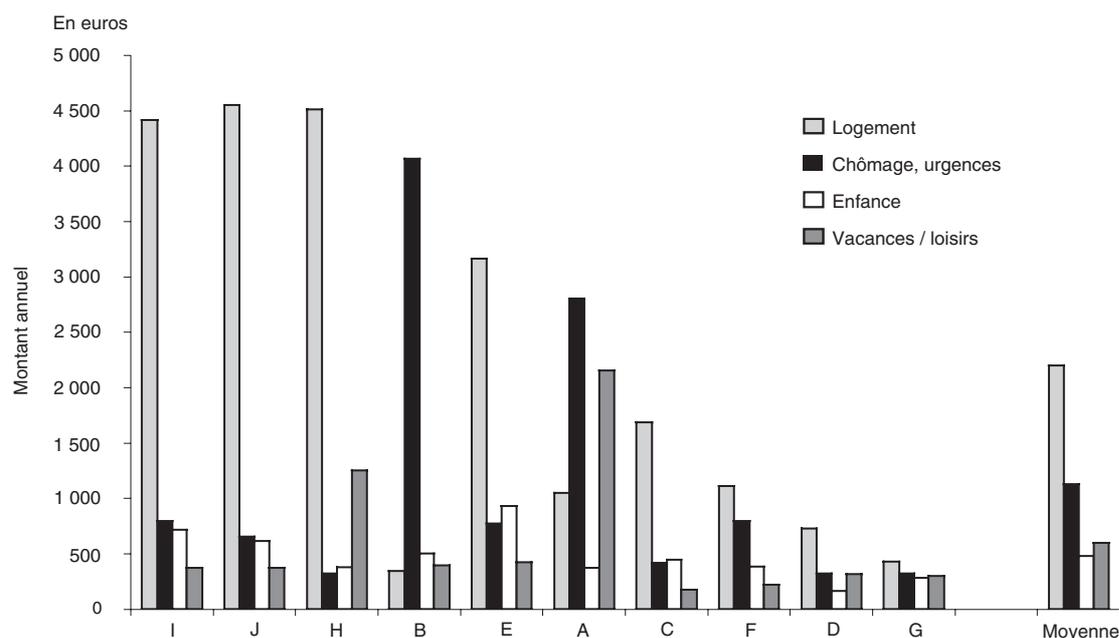
Cette part dépend beaucoup de la ville de résidence, surtout pour les ménages sans enfant pour lesquels elle varie de 5 à 100 % lorsqu'ils n'ont pas de revenu d'activité. La variation en fonction de la localisation est moindre pour un couple avec trois enfants (de 33 à 80 % du total des aides locales), ou avec deux enfants (de 24 à 72 %) (cf. graphique V).

Des barèmes très hétérogènes

On a recensé l'ensemble des transferts locaux effectués sur la base de conditions d'attribution explicites. Dans la majeure partie des cas, ces conditions prennent la forme d'un barème qui définit le montant monétaire du transfert en fonction des ressources du ménage et de sa composition. Pour les dix villes et les six cas types étudiés ici, ont ainsi été retenus environ 110 dispositifs.

Les barèmes varient d'une prestation à l'autre dans une même ville, et d'une ville à l'autre pour une même prestation. Ainsi, les bénéficiaires des

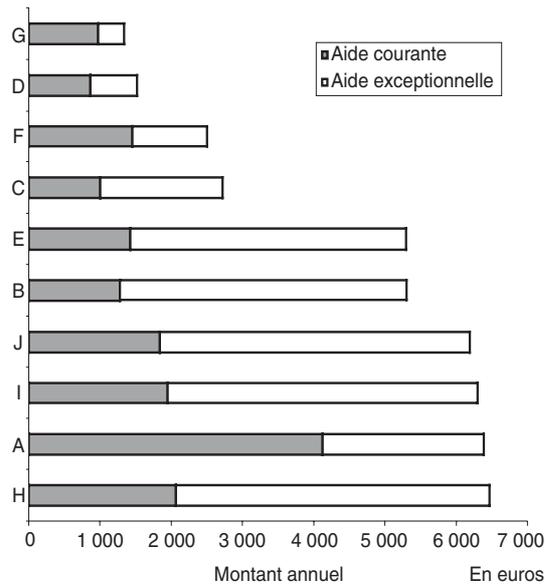
Graphique IV
Répartition des aides locales par fonction pour un couple avec deux enfants (sans revenu d'activité)



Source : calcul des auteurs.

transferts locaux voient les conditions d'attribution varier systématiquement selon l'aide qui leur est allouée (6). De même, les conditions d'attribution d'une même prestation varient toujours d'une ville à l'autre.

Graphique V
Part des aides régulières dans les aides locales globales (couple avec deux enfants sans revenu d'activité)



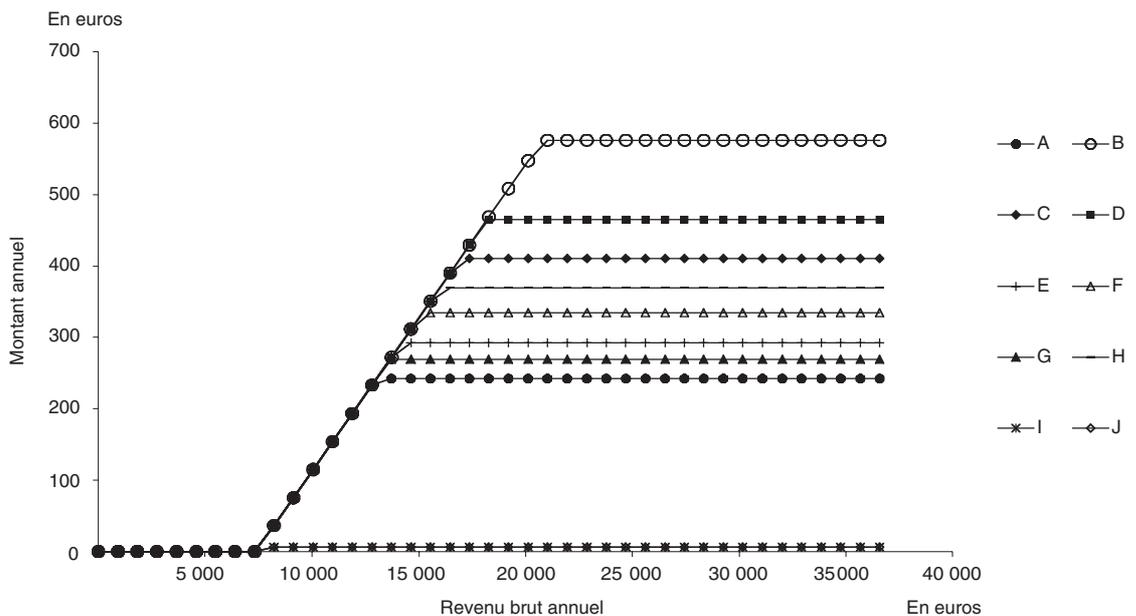
Source : calcul des auteurs.

On dispose de la sorte d'environ 600 barèmes différents. Ces barèmes recouvrent toutes les possibilités théoriques : dégressifs par paliers (cas le plus courant), dégressifs proportionnellement au revenu ; localement ou globalement progressifs (lorsque les ressources prises en compte intègrent des aides nationales qui s'éteignent brutalement ou que l'attribution est liée à un niveau minimal de solvabilité et de maîtrise du budget) ; mixtes, lorsque les barèmes combinent plusieurs de ces caractéristiques. Certains barèmes ne semblent pas à jour (les conditions d'obtention étant telles que, quel que soit le revenu d'activité, les ressources des cas-types excèdent les seuils d'attribution).

Cette hétérogénéité des barèmes se vérifie même pour des transferts très encadrés au niveau national. Dans le cas de la taxe d'habitation, par exemple, l'autonomie des collectivités locales vis-à-vis des taux d'imposition, des dégrèvements et des abattements fait que le montant effectivement versé varie notablement d'une ville à l'autre, avec une forte amplitude (cf. graphique VI). En se fondant sur la valeur locative moyenne de chacune des dix communes considérées, on aboutit à une amplitude de

6. Seules les CAF utilisent souvent les mêmes seuils de quotient familial (QF) pour plusieurs prestations.

Graphique VI
Montant de la taxe d'habitation (couple avec deux enfants)



Lecture : dans les villes I et J, l'existence d'un abattement forfaitaire pour charges de famille explique le très faible montant de la taxe d'habitation due par un couple avec deux enfants, et ce quel que soit son revenu.
Source : centres des impôts et calculs des auteurs.

570 euros avec un écart-type de 160 euros, pour un couple avec deux enfants.

Les caisses d'allocations familiales sont les seules institutions à utiliser des principes d'attribution proches dans les différentes localités. Néanmoins, là aussi, il existe de fortes disparités. La même prestation « extra-légale » peut être proposée ici et pas ailleurs, prendre la forme d'un prêt ou d'un don, ou d'une combinaison des deux. Les aides pour les crèches constituent une illustration de cette diversité. L'allure des barèmes est globalement proche selon les localités, mais les montants sont néanmoins très variables d'une localité à l'autre pour un même niveau de revenu (cf. graphique VII). Ces aides n'ont pas été prises en compte car une condition de double activité à temps complet des parents est généralement requise pour pouvoir inscrire un enfant en crèche (7) (ces barèmes sont donc de fait inapplicables en dessous d'un seuil situé à environ 25 000 euros, correspondant au revenu brut d'un ménage dont les deux conjoints sont à temps complet au Smic, le seuil étant de moitié pour une famille monoparentale).

Dans le cas d'aides purement locales, l'hétérogénéité des barèmes est encore plus visible. C'est le cas par exemple des tarifs de restauration scolaire en primaire, établis au niveau municipal, dont la

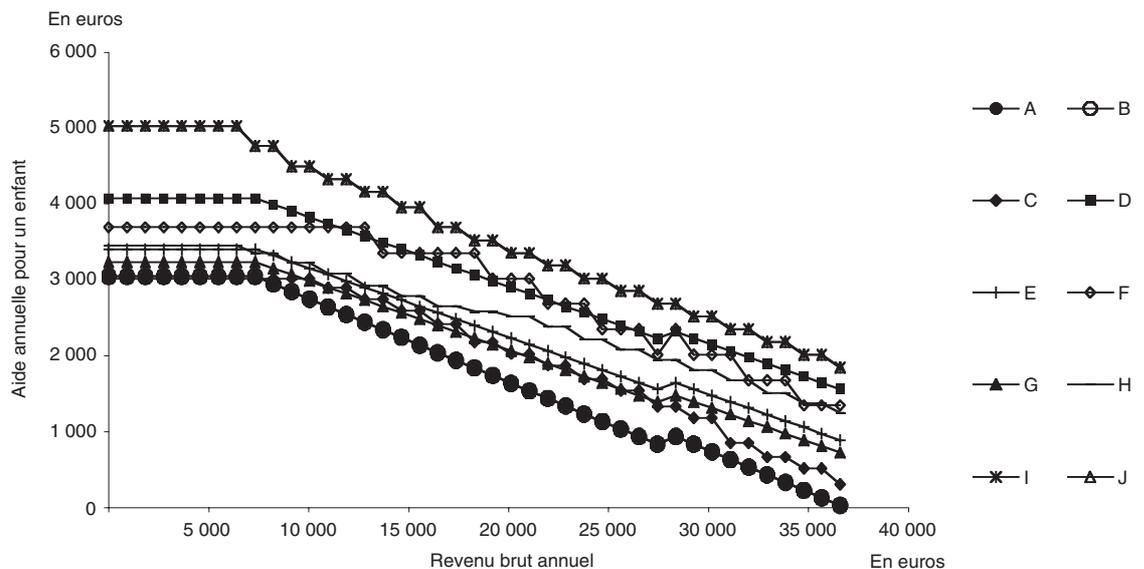
diversité est très grande. Dans une seule localité s'applique une dégressivité proportionnelle au revenu, tandis qu'une des villes ne possède pas de barème officiel. Toutes les autres communes ont adopté des barèmes dégressifs par paliers, le nombre de ces paliers variant de un à neuf. Le montant du salaire auquel l'aide s'éteint, pour un couple avec deux enfants, dont l'un utilise par hypothèse les services de la restauration scolaire, varie de 12 000 à 48 000 euros. Pour un revenu d'activité nul, l'écart du gain monétaire est de 400 euros. Dans une des localités, la baisse des revenus à la sortie du RMI fait croître transitoirement l'aide et crée un « pic » (cf. graphique VIII).

Dans le cas du volet installation du Fonds de solidarité logement, les écarts sont également très importants, et conduisent même dans certains départements à refuser une aide aux plus démunis ne disposant pas d'un « reste à vivre » suffisant une fois prises en compte les principales charges du ménage (cf. graphique IX) (8).

7. Cette condition de statut pour bénéficier des réductions de tarifs des crèches constitue de fait une aide au retour à l'emploi. Faute de pouvoir valoriser l'ensemble des gains et des coûts liés à une garde d'enfant au domicile par les parents relativement à une garde en crèche, cette aide n'a pas été considérée dans la suite de l'étude.

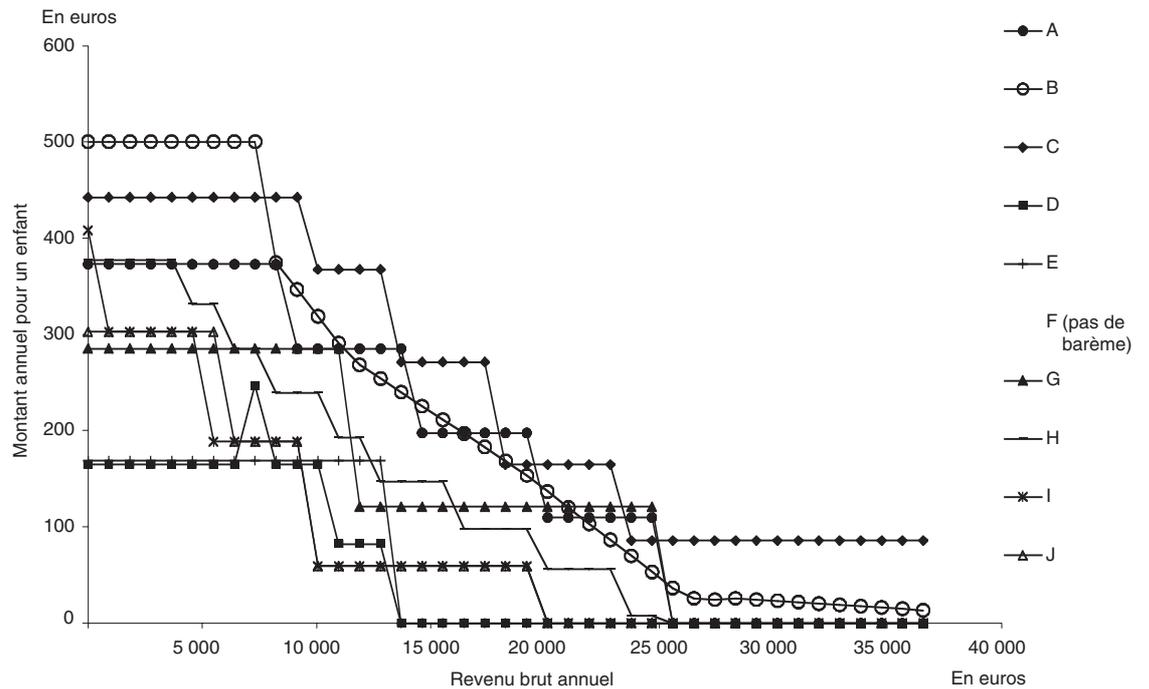
8. Les montants qui ont été effectivement imputés correspondent à 20 % des montants figurant sur le graphique IX (cf. encadré 1).

Graphique VII
Montant des aides pour un enfant en crèche (couple avec deux enfants)



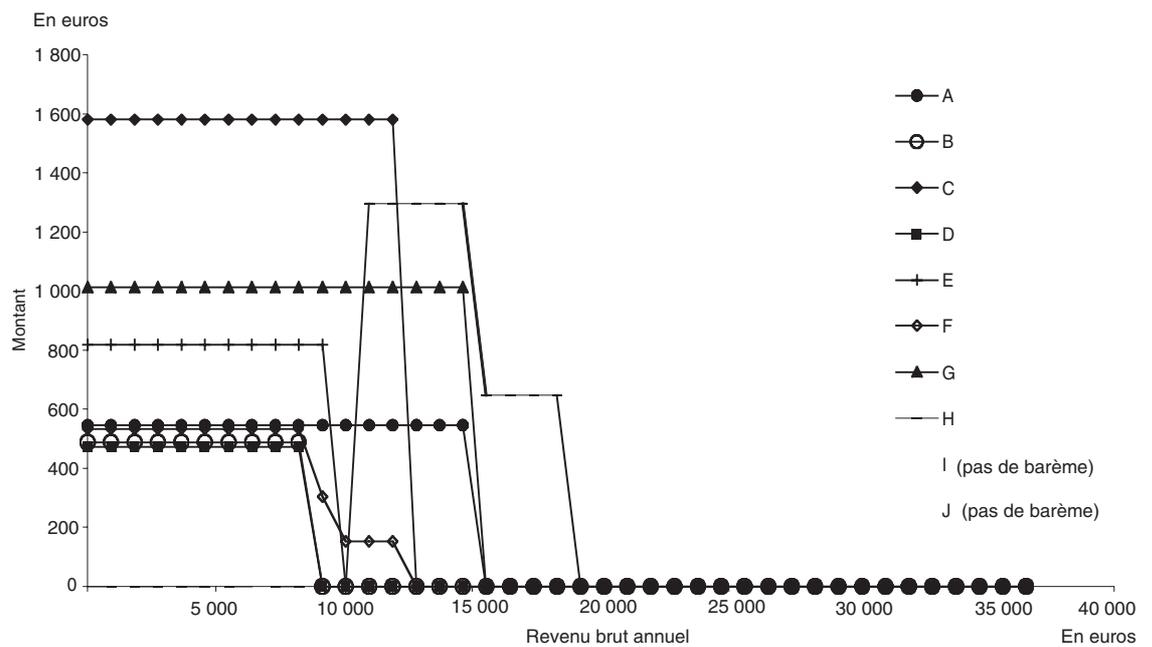
Lecture : le montant d'aide correspondant a été calculé pour un enfant de moins de 3 ans fréquentant la crèche 220 jours par an ou 11 mois sur l'année.
Source : caisses d'allocations familiales et calculs des auteurs.

Graphique VIII
Réductions pour la cantine (couple avec deux enfants)



Source : centres communaux d'action sociale et calculs des auteurs.

Graphique IX
Montant des aides à l'installation du Fonds de solidarité logement (FSL)



Source : conseils généraux et calculs des auteurs.

Enfin, le degré de générosité d'une ville est susceptible de beaucoup varier selon les transferts. Ainsi, la ville la plus généreuse pour la restauration scolaire est celle qui fournit le moins d'aide aux crèches. La moins généreuse pour la restauration scolaire est la deuxième plus généreuse pour les crèches.

Transferts locaux et niveau de vie des ménages

Pour évaluer les effets de ces transferts sur le niveau de vie, on a recours à une échelle d'équivalence correspondant au nombre d'unités de consommation du ménage. En rapportant le revenu à ce type d'échelle, on obtient le niveau de vie qui permet de comparer des ménages de taille différente. On utilise l'échelle d'Oxford lorsque le coût de la vie ne prend pas en compte les dépenses de logement, et celles de l'OCDE pour l'ensemble des dépenses. Les coefficients du conjoint et des enfants sont en effet moins généreux dans l'échelle de l'OCDE qui prend mieux en compte les économies d'échelle associées aux dépenses de logement. Dans cette échelle, le conjoint est compté pour 0,5 unité de consommation et chaque enfant pour 0,3 auquel on rajoute parfois 0,2 dans le cas d'une famille monoparentale. On s'intéresse ici au rôle de la configuration familiale pour les ménages qui n'ont aucun revenu d'activité.

Les transferts locaux amplifient l'effet des transferts nationaux pour les ménages avec enfants

Le barème du RMI coïncide avec celui de l'échelle de l'OCDE sauf pour un couple avec trois enfants pour lequel il est un peu plus

généreux (cf. tableau 2). Le RMI procure ainsi le même niveau de vie à tous les ménages dépourvus de revenus d'activité quelle que soit leur composition. Ce n'est pas le cas de l'ensemble des autres transferts nationaux et légaux dont le barème moyen diffère notablement de l'échelle d'équivalence de l'OCDE, sauf pour un couple avec trois enfants. Ces prestations procureront à un couple sans enfant un niveau de vie plus faible que celui d'un célibataire, et plus élevé à une famille monoparentale. L'écart par rapport au niveau de vie d'un célibataire est marginal pour les autres configurations de ménages.

L'échelle d'équivalence des transferts locaux et/ou extralégaux est très différente de celle des transferts nationaux et légaux. Les couples sans enfant apparaissent défavorisés : alors que les ménages avec enfants sont favorisés. Dans une moindre mesure, il en va de même pour l'échelle implicite de l'ensemble des transferts sociaux. Celle-ci ne correspond pas à l'échelle de l'OCDE ni à celle d'Oxford. Les transferts sociaux sont, en moyenne, dans leur ensemble, beaucoup moins bénéfiques aux couples sans enfant qu'aux ménages avec enfants.

Sur cette base, on peut calculer l'impact en terme de niveau de vie d'une modification de la configuration familiale (cf. tableau 3). Par exemple, lorsque deux adultes auparavant indépendants partagent le même toit, ils font des économies de logement et leur coût de la vie en est d'autant diminué, mais le total de leurs revenus sociaux diminue davantage, si bien que leur niveau de vie baisse. Par rapport à la situation d'un célibataire sans revenu d'activité, avoir un conjoint ampute ainsi de 17 % le niveau de vie. En ne considérant que

Tableau 2
Échelles d'équivalence implicites des transferts sociaux pour un ménage sans revenu d'activité

	Célibataire	Couple sans enfant	Famille monoparentale (un enfant)	Couple (un enfant)	Couple (deux enfants)	Couple (trois enfants)
Échelles OCDE	1	1,5	1,5	1,8	2,1	2,4
Échelles d'équivalence Oxford	1	1,7	1,7	2,2	2,7	3,2
Barème du RMI	1	1,5	1,5	1,8	2,1	2,5
Transferts nationaux	1	1,28	1,78	1,83	2,05	2,40
Transferts locaux	1	1,11	2,19	2,23	2,72	3,34
Tous transferts	1	1,25	1,85	1,90	2,18	2,57

Lecture : pour la définition des échelles d'équivalence, se reporter au texte.
Source : calculs des auteurs.

les transferts nationaux, la baisse serait de près de 15 %. Si tous les revenus étaient distribués selon l'échelle des transferts locaux, la baisse de niveau de vie serait de plus de 26 %. Les transferts sociaux nationaux et plus encore les transferts locaux ne sont donc pas suffisants pour compenser le coût de la mise en couple lorsque l'on n'a pas de revenu d'activité.

L'arrivée du premier enfant conduit, en revanche, à une hausse du niveau de vie, de près de 25 % (23,6 % pour une famille monoparentale, 27,1 % pour un couple). Le supplément de prestations est ici très supérieur à la hausse du coût de la vie telle que la mesure l'échelle de l'OCDE. C'est le cas au niveau des transferts nationaux, et plus encore pour les transferts locaux.

Le deuxième et le troisième enfant se traduisent au contraire par une stabilité du niveau de vie. On constate seulement une légère baisse de niveau de vie au deuxième enfant et une faible hausse au troisième. Le barème des prestations sociales permet de compenser presque exactement la hausse du coût de la vie mesurée par l'échelle d'équivalence de l'OCDE.

Au total, les transferts locaux et/ou facultatifs amplifient les effets familiaux des transferts nationaux et légaux pour ceux qui n'ont aucun revenu d'activité (dans le tableau 3, les signes sont toujours identiques à la première et à la deuxième ligne, dont les valeurs absolues sont toujours supérieures, sauf pour l'avant dernière colonne). La mise en couple diminue donc le niveau de vie, l'arrivée d'un premier enfant l'augmente ; celle des suivants n'exerce aucun effet sensible.

Montant des transferts et revenu d'activité

L'effet d'une modification du revenu d'activité sur le montant des transferts peut exercer une influence déterminante dans la décision d'un bénéficiaire de reprendre un travail.

Un profil très différent de celui des transferts nationaux

Pour chacune des configurations de ménage, on a calculé le montant des transferts locaux et/ou facultatifs pour tous les revenus d'activité, en moyenne sur les dix villes couvertes par cette étude (cf. graphique X).

À tous les niveaux de revenu d'activité, les transferts locaux sont les plus faibles pour les ménages sans enfant, qu'ils soient célibataires ou en couple. Ils se situent à un niveau intermédiaire pour les ménages avec un enfant (9), qu'il s'agisse de couple ou de famille mono-parentale, puis à un niveau plus élevé pour les couples avec deux enfants et trois enfants. Pour tous les niveaux de revenus d'activité, la mise en couple diminue le niveau de vie et l'arrivée d'un premier enfant l'augmente. Cette augmentation est moins sensible pour la venue d'autres enfants.

Pour toutes les configurations familiales d'autre part, le profil des transferts locaux en fonction du revenu d'activité est très différent de celui des transferts nationaux et légaux. Alors que les transferts nationaux commencent par diminuer

9. Les transferts négatifs qui apparaissent pour les ménages sans enfant correspondent à la taxe d'habitation.

Tableau 3
Impact sur le niveau de vie d'une variation de la taille d'un ménage (sans revenu d'activité)

En %

	Gain marginal				
	2 ^e adulte	FMP (1)	Couple		
		1 ^{er} enfant	1 ^{er} enfant	2 ^e enfant	3 ^e enfant
Transferts nationaux	- 14,9	18,5	19,2	- 3,6	2,1
Transferts locaux	- 26,2	46,0	67,7	4,9	7,3
Ensemble	- 17	23,6	27,1	- 1,8	3,3

1. Famille monoparentale.

Lecture : l'arrivée d'un enfant lorsque l'on est en couple et que l'on n'a aucun revenu d'activité se traduit par une hausse de 27,1 % du niveau de vie. Le calcul est réalisé à l'aide de l'échelle d'équivalence de l'OCDE ($0,271 = (1,90/1,8)/(1,25/1,5) - 1$).

Source : calculs des auteurs

fortement avec le revenu brut, les transferts locaux sont stables. Cette stabilité initiale est observée dans toutes les villes et pour la presque totalité des prestations. Puis, alors que les transferts nationaux diminuent moins fortement, les transferts locaux subissent dans la plupart des villes une décroissance rapide avec des effets de seuil parfois brutaux. Le point de rupture est variable selon la configuration familiale et correspond au montant du RMI. Comme les transferts locaux s'ajoutent au RMI, ils n'affectent pas le taux marginal de prélèvement qui se situe initialement à 100 %, comme pour les transferts nationaux, mais accuse un recul sensiblement moins fort au sortir du RMI.

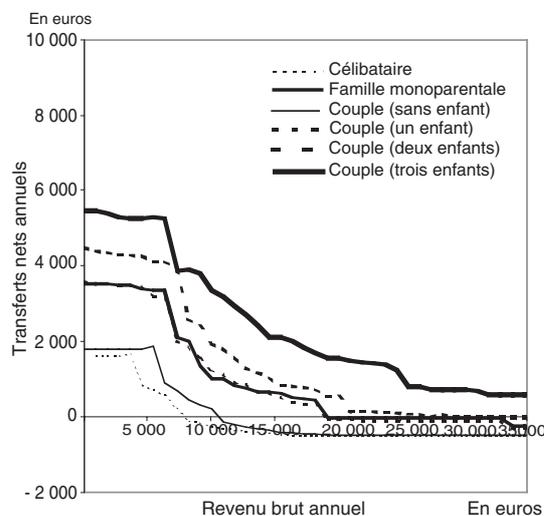
Ce profil particulier des transferts locaux s'explique par trois raisons. Tout d'abord, de nombreuses aides locales prennent en compte toutes les ressources des bénéficiaires (y compris le RMI). Elles ne baissent pas avant la sortie du RMI du fait de sa nature différentielle, mais diminuent ensuite avec la progression des revenus d'activité. Les transferts locaux ne font alors qu'amplifier les problèmes posés par les transferts nationaux. Ensuite, quelques barèmes donnent au RMI un rôle directeur dans la définition des plafonds de ressources et conduisent à de fortes baisses des transferts locaux au sortir de ce dernier. Enfin, certaines aides sont attribuées sous condition de statut aux bénéficiaires du RMI ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Deux

localités sur dix font jouer un rôle prépondérant à ces transferts ciblés sur les bénéficiaires de minima sociaux. Il résulte de ces deux mécanismes d'attribution que les acteurs locaux ont une responsabilité propre dans les problèmes posés par le retour à l'emploi.

Cette différence de profil entre les transferts locaux et nationaux se traduit par une déformation importante de la courbe du revenu net en fonction du revenu brut lorsque l'on considère l'ensemble des transferts. Pour les couples avec deux enfants, par exemple, le retour au revenu d'origine est plus tardif lorsque l'on prend en compte l'ensemble des transferts puisque la baisse des transferts locaux s'opère au moment même où les transferts nationaux décroissent moins fortement (cf. graphique XI).

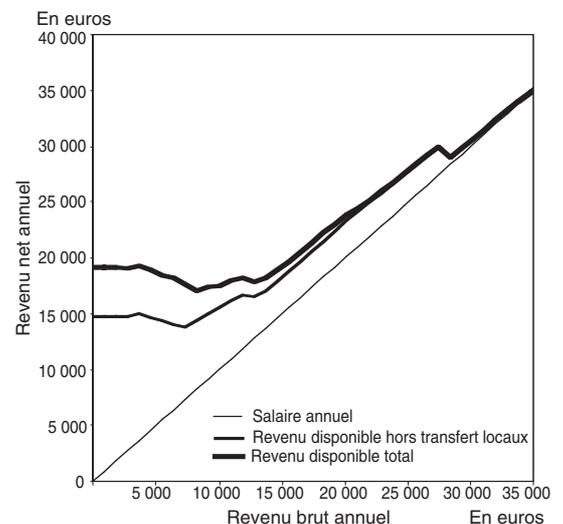
Le même phénomène s'observe pour toutes les configurations familiales dans chacune des localités : le profil en J de la courbe des revenus nets en fonction des revenus bruts est plus accentué lorsque l'on ajoute les transferts locaux et/ou facultatifs aux transferts nationaux et légaux (cf. graphique XII). Pour les revenus les plus bas, la prise en compte des transferts locaux modifie le niveau mais pas la pente de ces courbes. Puis, au-delà d'un niveau de revenu proche du RMI, la baisse marquée des transferts locaux accentue l'effet de celle, moins marquée, des transferts nationaux. En d'autres termes, l'addition des

Graphique X
Montant des aides locales et/ou facultatives en fonction du revenu brut (en moyenne sur les dix villes)



Source : calcul des auteurs.

Graphique XI
Revenu nets en fonction du revenu brut pour les couples avec deux enfants (en moyenne sur les dix villes)



Source : calcul des auteurs.

transferts locaux aux transferts nationaux se traduit par un niveau très élevé des taux marginaux de prélèvements au sortir du RMI (10).

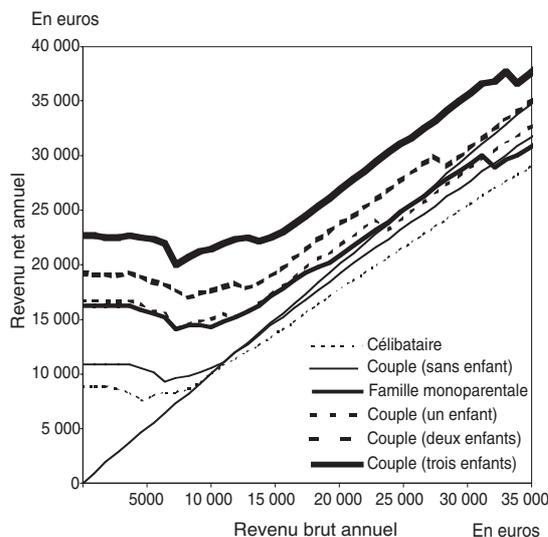
Les différences locales tiennent au profil des aides en faveur des bas revenus

Les profils d'aide locale varient sensiblement d'une ville à l'autre. Ces différences s'observent surtout pour les plus bas revenus ; pour des revenus plus élevés, les montants globaux tendent à se confondre, les villes où l'aide locale est importante rejoignant les communes moins prodigues, parfois au travers de baisses brutales (cf. graphique XIII). Cela modifie nettement le profil des ressources par rapport à la prise en compte des seules aides nationales légales et peut entraîner une baisse du revenu disponible, c'est à dire des taux marginaux de prélèvement supérieurs à 100 %. Le profil en J, obtenu sur la moyenne de toutes les villes vaut à des degrés divers pour chacune d'entre elles.

Réévaluer les gains du retour à l'emploi

Ce profil en J des courbes de revenus nets explique que le retour à l'emploi soit peu

Graphique XII
Revenu net en fonction du revenu brut pour l'ensemble des transferts sociaux (en moyenne sur les dix villes)



Source : calcul des auteurs.

rémunérateur pour les ménages sans emploi. Pour le montrer, on a calculé la durée du travail minimale pour laquelle le titulaire d'un emploi dispose de revenus plus importants que s'il était au chômage. Cette « durée de réservation » est évaluée en supposant un emploi rémunéré au Smic horaire et est exprimée en équivalent hebdomadaire (le calcul ne tient pas compte du mécanisme d'intéressement du RMI qui apporte un soutien temporaire à la reprise d'un emploi).

Le coût d'une reprise d'un emploi au Smic

Un exemple permet de préciser ce que l'on entend par « durée de réservation ». Dans le cas d'un couple avec deux enfants, le cumul des aides nationales et locales aboutit à un revenu net pour un ménage sans revenu d'activité de 19 200 euros par an en moyenne sur les dix villes. Pour obtenir un revenu identique s'il travaille, ce ménage doit gagner un revenu d'activité d'au moins 15 550 euros, ce qui correspond à l'équivalent de 44 h 30 de durée hebdomadaire de travail au Smic (cf. graphique XIV). Pour un tel couple, il est nécessaire de cumuler l'équivalent de 44 h 30 de travail au Smic horaire (11) pour que le gain monétaire résultant de la reprise d'un emploi soit positif.

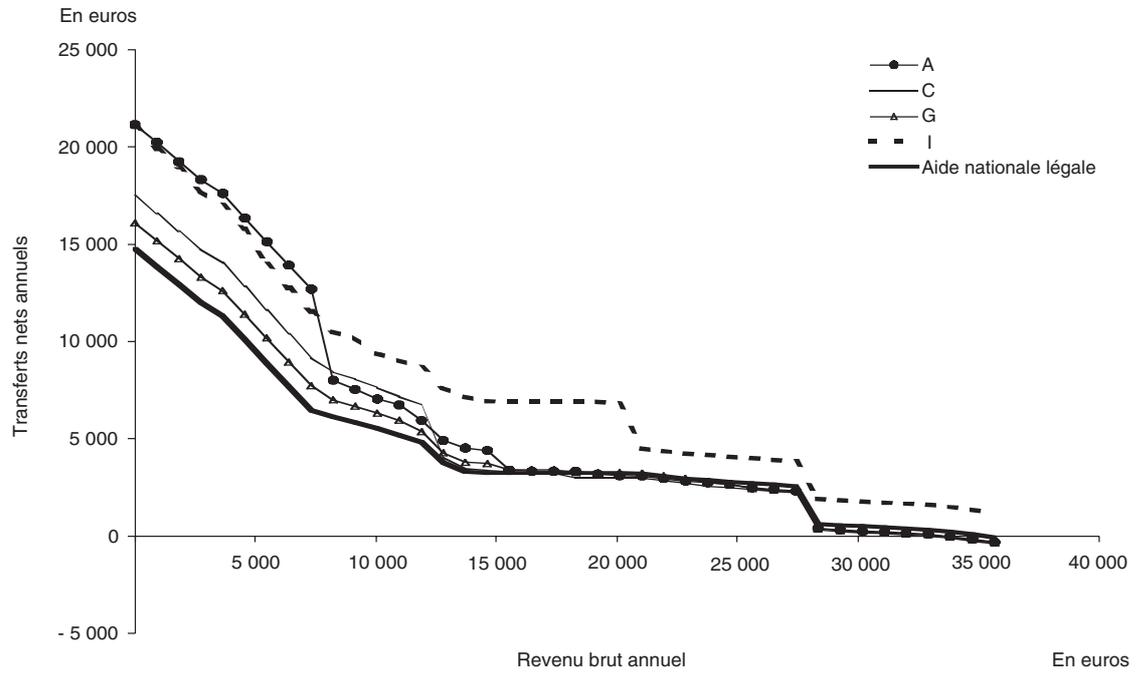
Si l'on ne prend en compte dans un premier temps que les transferts nationaux, cette durée de réservation est par exemple de 26 h 30 pour les couples avec deux enfants (soit un revenu annuel de 9 150 euros). En se limitant aux transferts nationaux, la durée de réservation n'est inférieure à un mi-temps rémunéré au Smic que pour les célibataires, et elle est inférieure au temps complet pour toutes les autres configurations familiales (cf. graphique XV). Si l'on ajoute aux transferts nationaux l'ensemble des aides locales, cela pour chaque ville et pour chacune des configurations familiales, la durée de réservation est en moyenne notablement allongée : elle est supérieure au mi-temps pour toutes les configurations familiales, et est même supérieure au temps complet pour tous les ménages avec enfants. En d'autres termes, un emploi au Smic à temps complet conduit, en moyenne, à une perte de revenu pour tous les ménages qui ont au moins un enfant.

10. Les mécanismes temporaires d'intéressement ne sont pas considérés ici.

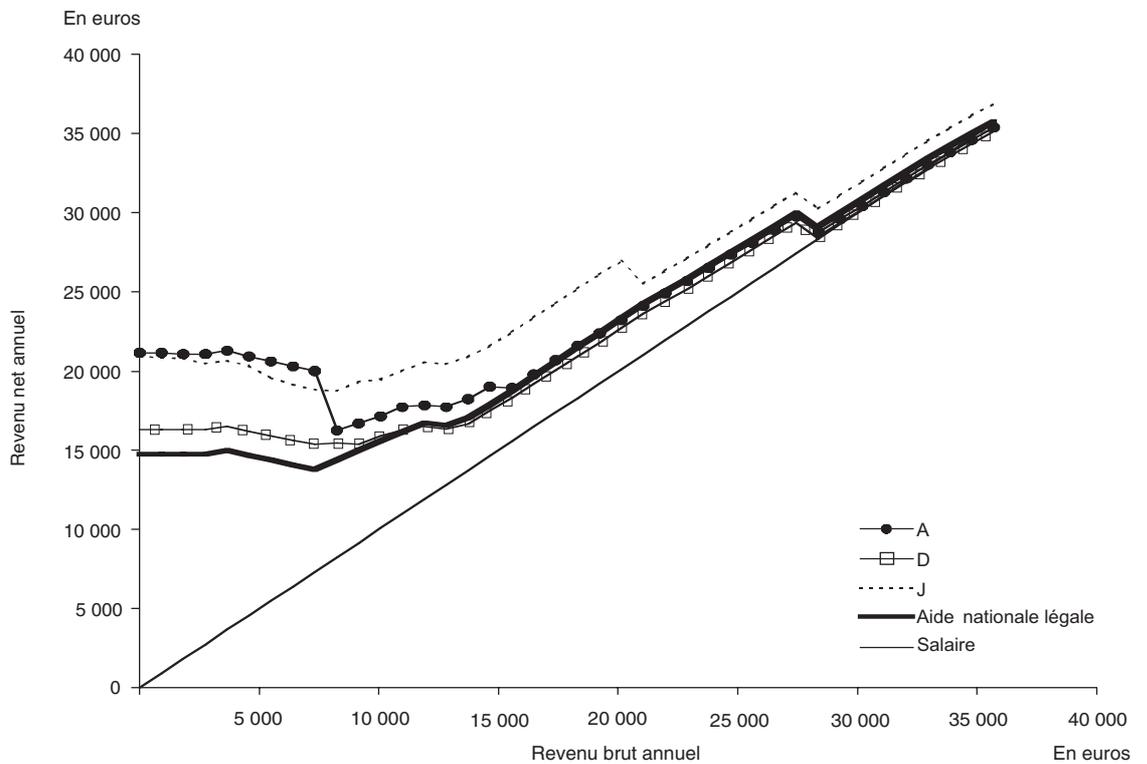
11. Le calcul est effectué sur la base du Smic brut. Il faut majorer ces durées de 17 % pour avoir l'équivalent en Smic net.

Graphique XIII
Illustrations sur quelques villes (couple avec deux enfants)

A - Ensemble des transferts selon les revenus bruts



B - Revenus nets selon les revenus bruts

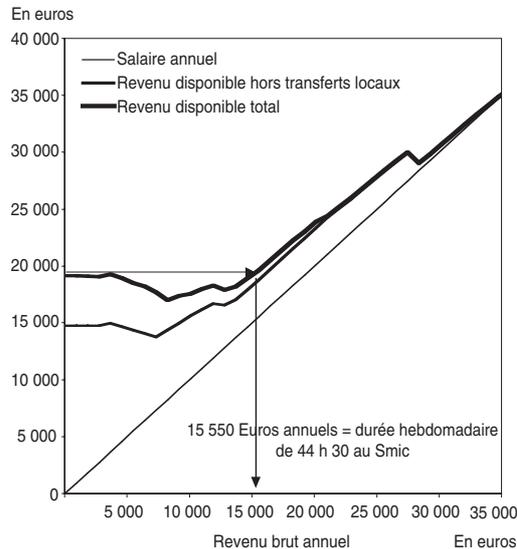


Source : calcul des auteurs.

Un impact très variable selon la localité

Il est possible d'évaluer les disparités locales de la durée de réservation : on donne pour cela le

Graphique XIV
Calcul de la durée de réservation



Lecture : en moyenne sur les dix localités, les revenus de transferts d'un couple avec deux enfants sont proches de 20 000 euros par an lorsque l'on prend en compte les transferts locaux et/ou extra légaux. Pour bénéficier d'un revenu équivalent en occupant un emploi, il faut que le couple cumule 15 550 euros de revenus d'activité, correspondant à une durée hebdomadaire de 44 h 30 au Smic sur l'année.
Champ : couple avec deux enfants, en moyenne sur les dix villes.
Source : barèmes nationaux et locaux et calculs des auteurs.

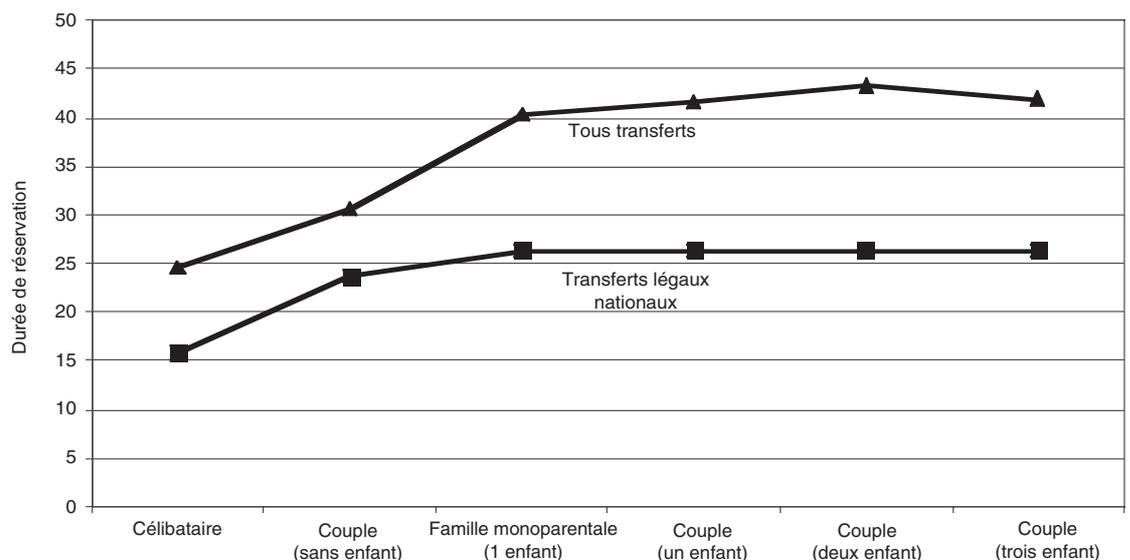
détail du calcul précédent, ville par ville (cf. tableau 4). Ces résultats conduisent dans la plupart des localités à une conclusion voisine de la conclusion précédente : un emploi à mi-temps au salaire minimum n'est pas suffisant pour avoir des gains monétaires positifs dans toutes les configurations familiales et toutes les villes à l'exception des célibataires dans trois localités. Dans la majorité des cas, un emploi à temps complet au Smic n'est pas suffisant pour compenser la perte des transferts sociaux perçus par les ménages avec enfants.

L'impact des prestations locales sur les gains du retour à l'emploi, mesuré ici par la durée de réservation, est donc considérable (12). En moyenne pour toutes les villes et toutes les configurations familiales, les prestations locales et/ou facultatives ajoutent 13 heures hebdomadaires de travail à la durée minimale pour que l'emploi commence à rapporter lorsque cette dernière est calculée sur les seuls transferts nationaux (13). Cette durée de réservation supplémentaire varie d'un peu moins de trois heures à un maximum de 29 heures.

12. Toutefois, ces calculs n'intègrent pas les aides indirectes versées par les employeurs à leurs salariés telles que la prise en charge d'une partie des frais de transport domicile-travail, l'existence d'une restauration d'entreprise à coût réduit ou de tickets restaurant, etc.

13. L'écart est le plus sensible pour les ménages avec enfants dont les transferts locaux augmentent la durée de réservation de près de 15 h 30 en moyenne.

Graphique XV
Durée du travail de réservation (en moyenne sur les dix villes)



Lecture : un célibataire ne percevant que les transferts nationaux et légaux doit, pour ne pas subir de baisse de revenu, travailler l'équivalent d'un peu plus de 15 heures hebdomadaires au Smic sur une année. Lorsque l'on prend en compte l'ensemble des prestations, y compris les transferts locaux et/ou facultatifs, cette « durée de réservation » est proche de 25 heures.
Source : barèmes nationaux et locaux et calculs des auteurs.

Les conditions d'attribution des aides sont plus déterminantes que leur montant

La générosité des prestations locales n'est pas nécessairement en cause. Certes, dans le cas très théorique où il n'y a aucun transfert local, il n'y a évidemment aucun impact sur la durée de réservation. Mais dans le cas où ces prestations sont très généreuses, elles peuvent également n'avoir aucun impact sur la durée de réservation si elles ne varient pas avec le revenu d'activité (cas de prestations uniformes sans condition de ressources). C'est donc à la fois la générosité des prestations locales et leurs conditions d'attribution en fonction du revenu qui sont en question. Des prestations d'un faible montant peuvent avoir d'importants effets sur les gains monétaires du retour à l'emploi si elles sont fortement dégressives ou plus encore si elles sont réservées aux chômeurs ou aux bénéficiaires du RMI (cas de prestations sous conditions de statut).

En moyenne, les 13 heures de durée de réservation ajoutée par les prestations locales équivalent à une hausse de 53 % de la durée de réservation alors que les prestations locales représentent en moyenne 26,4 % des transferts nationaux pour les ménages sans revenu d'activité. Les prestations locales ont ainsi deux fois plus d'effets sur la durée de réservation qu'elles n'en ont sur le montant des transferts perçus par les ménages sans revenu d'activité. On constate d'ailleurs un tel écart pour toutes les configurations familiales (cf. tableau 5). La hausse de la durée de réservation associée à la prise en compte des prestations locales est donc sans commune mesure avec leur générosité pour les ménages sans ressources. Cela signifie bien que ce sont les modalités d'attribution des aides locales, plus que leurs montants, qui sont déterminants dans l'explication des faibles gains monétaires du retour à l'emploi.

Tableau 4
Durée de réservation pour toutes les villes et toutes les configurations familiales

En heures par semaine

Ville	Célibataire	Couple, sans enfant	FMP (1) (un enfant)	Couple (un enfant)	Couple (deux enfants)	Couple (trois enfants)
A	31,6	39,6	44,8	47,5	52,7	55,4
B	36,9	39,6	47,5	47,5	50,1	50,1
C	26,4	31,6	39,6	39,6	42,2	29,0
D	26,4	31,6	34,3	36,9	34,3	31,6
E	26,4	31,6	44,8	50,1	47,5	50,1
F	23,7	26,4	39,6	39,6	42,2	39,6
G	18,5	26,4	31,6	29,0	29,0	29,0
H	18,5	26,4	47,5	47,5	50,1	50,1
I	18,5	26,4	36,9	39,6	42,2	42,2
J	18,5	26,4	36,9	39,6	42,2	42,2

1. Famille monoparentale.

Lecture : Un célibataire dans la ville A doit travailler l'équivalent de 31,6 heures chaque semaine au Smic brut pour avoir un gain monétaire équivalent à celui qu'il aurait s'il ne travaillait pas. En ce qui concerne le niveau du revenu du travail adopté pour calculer la durée de réservation, dans certains cas, le revenu disponible retrouve un temps son niveau initial avant de diminuer à nouveau. On a alors retenu le niveau de salaire le plus élevé.

Source : barèmes nationaux et légaux, calcul des auteurs.

Tableau 5
Générosité des transferts sociaux et gains financiers du retour à l'emploi

En %

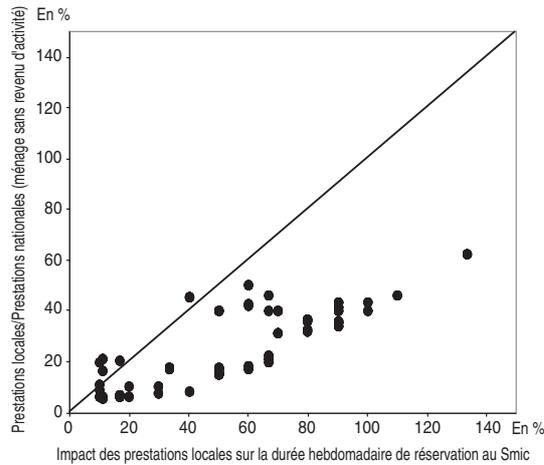
	Célibataire	Couple (sans enfant)	FMP (1) (un enfant)	Couple (un enfant)	Couple (deux enfants)	Couple (trois enfants)
Hausse de la durée de réservation liée aux transferts locaux	55	29	53	58	64	59
Rapport des transferts locaux aux transferts nationaux (2)	22	19	28	27	30	32

1. Famille monoparentale.

2. Dans le cas d'un ménage sans revenu du travail.

Source : calcul des auteurs.

Graphique XVI
Générosité des prestations locales et gains monétaires du retour à l'emploi



Lecture : chacun des 60 points du graphique représente l'une des six configurations familiales dans l'une des dix localités. En abscisse figure le rapport de la durée de réservation toutes prestations confondues à celle des prestations nationales et légales seulement. En ordonnée, figure le rapport des prestations locales aux prestations nationales.
 Source : calculs des auteurs.

Une confirmation en est donnée dans le graphique XVI. Chaque point de ce graphique correspond à une configuration familiale dans

une ville (soit soixante points au total). Cette situation locale et familiale est caractérisée par deux variables : le rapport des prestations locales aux prestations nationales pour un ménage dépourvu de ressources (indicateur du degré de générosité des prestations locales ; axe vertical), et l'impact des prestations locales sur la durée de réservation (indicateur de l'ampleur des gains monétaires au retour à l'emploi ; axe horizontal). Si la générosité des prestations locales était uniquement en cause, le nuage se concentrerait au-dessus de la première bissectrice. Ce n'est pas le cas.

Le nuage de point est nettement situé sous la première bissectrice. Les prestations locales ont donc un effet sur la durée de réservation qui est bien supérieur à leur importance relativement aux prestations nationales. De faibles prestations locales peuvent pénaliser lourdement le retour à l'emploi. C'est le cas lorsque ces prestations locales sont très fortement dégressives au sortir du RMI avec des effets de seuils importants. Inversement, les localités dont les prestations sont les plus généreuses ne sont pas toujours celles où le retour à l'emploi est le plus pénalisé. □

Cette étude a été initiée par Jean-Luc Tavernier et a bénéficié du soutien financier de la Direction de la Prévision du Ministère de l'Économie et des Finances, et des remarques de Karine Blouet, Véronique Delarue, Michel Dollé, Antoine Deruennes, Maryse Fesseau, Jean Pisani-Ferry, Pierre Ralle et Jean-Luc Tavernier, ainsi que des commentaires de deux rapporteurs anonymes. La collecte des informations au niveau local et les entretiens individuels ont été dirigés par Isabelle Walraevens. Un travail préliminaire sur la ville d'Évry a été effectué par Adeline Clause et Estelle Ranc. Même si elles sont trop nombreuses pour être citées, les auteurs tiennent ici à remercier particulièrement toutes les personnes qui les ont aidés à réunir ces informations dans chacune des villes, ainsi que les familles qui ont accepté de leur répondre.

BIBLIOGRAPHIE

Bourguignon F. et Bureau D. (1999), *L'architecture des prélèvements en France, Rapport au Conseil d'Analyse Économique*, La documentation Française.

Cserc (1997), *Minima sociaux, entre protection et insertion*, La documentation Française.

Concialdi P. et Ponthieux S. (1997), « Les bas salaires en France : 1983-1997 », *Document d'études*, n° 15, octobre, Dares.

Dubet F. et Vérétoit A. (2001), « Une "réduction" de la rationalité de l'acteur : pourquoi sortir du RMI ? », *Revue Française de Sociologie*, n° 42-3, juillet-septembre.

Eyssartier D. et Paillaud S. (1998), « Pâris, un outil d'évaluation dynamique du système fiscal-social », *Économie et Statistique*, n° 318, pp. 41-64.

Gurgand M. et Margolis D. (2001), « RMI et revenus du travail : une évaluation des gains finan-

ciers à l'emploi », *Économie et Statistique*, n° 346-347, pp. 103-122.

Hourriez J.-M. et Legris B. (1997), « La pauvreté monétaire », *Économie et Statistique*, n° 308-309-310, pp. 35-64.

Lagarenne C. et Legendre N. (2000a), « Les travailleurs pauvres », *Insee Première*, n° 745.

Lagarenne C. et Legendre N. (2000b), « Les travailleurs pauvres en France : facteurs individuels et risques familiaux », *Économie et Statistique*, n° 335, pp. 3-26.

Laroque G. et Salanié B. (1999), « Prélèvements et transfert sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Économie et Statistique*, n° 328, pp. 3-19.

Laroque G. et Salanié B. (2000), « Une décomposition du non emploi en France », *Économie et Statistique*, n° 331, pp. 47-66.

Laurent Th., L'Horty Y., Maillé P. et Ouvrard J.-F. (2002), « Incitations et transitions sur le marché du travail : une analyse des stratégies d'acceptation et de refus d'emploi », *Revue Économique*, numéro spécial, « Économie des bas revenus », vol. 53, n° 6, pp. 1181-1203.

Lollivier S. et Verger D. (1997), « Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes », *Économie et Statistique*, n° 308-309-310, pp. 113-142.

Padieu C. (1997), « RMI et Smic : étude sur l'apport financier de l'accès à l'emploi par types de ménages », *Les cahiers de l'Odas*, mars.

Piketty T. (1998), « L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », *Économie et Prévision*, n° 132-133.

Pisani-Ferry J. (2000), *Plein emploi*, Rapport au Conseil d'Analyse Économique, La documentation française.

Pucci M. et Ralle P. (2001), « Les disparités départementales de l'aide sociale », *Solidarité et Santé*, n° 3, Drees.

Ruault M. (2000), « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 1999 », *Études et Résultats*, Drees, n° 68, juin.

Trannoy A. et Hagneré C. (2001), « L'impact conjugué de trois ans de réformes sur les trappes à inactivité », *Économie et Statistique*, n° 346-347, pp. 161-186.

L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE AUPRÈS DES BÉNÉFICIAIRES

Une cinquantaine d'entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de familles résidant dans chacune des dix localités étudiées. L'objectif était d'estimer la réalité des aides locales perçues, l'information des bénéficiaires potentiels, les diversités géographiques, etc. Les entretiens ont été réalisés pour l'essentiel dans des centres sociaux, ce qui a permis à la fois de rencontrer des ménages correspondant au profil recherché (ni en situation de grande pauvreté, ni de revenus trop élevés), et d'éviter de rencontrer les familles dans les lieux trop institutionnalisés (notamment les distributeurs d'aides comme les centres communaux d'action sociale (CCAS) par exemple) ce qui aurait pu limiter la sincérité des réponses.

Le questionnaire lui-même s'est attaché, en dehors des questions sur la situation familiale, à estimer les trajectoires professionnelles, leur influence sur les ressources, et bien sûr à connaître les aides obtenues par les ménages. Sur les 49 ménages rencontrés, comprenant 73 adultes, 24 étaient des couples, 11 des célibataires et 14 des familles monoparentales. L'âge des adultes allait de 23 à 63 ans, avec une moyenne de 37 ans. Près de 45 % des adultes ne possédaient pas de diplôme supérieur au brevet des collèges, et 85 % un diplôme inférieur au baccalauréat ; la quasi-totalité étaient ou avaient été ouvriers ou employés. 16 % des personnes étaient inactives, 32 % au chômage et 51 % occupaient un emploi. Parmi ces dernières, 88 % occupaient un emploi atypique : précaire (24%), à temps partiel (20 %) ou les deux à la fois (44 %). Par ailleurs, la moitié des personnes occupant un emploi à la date d'enquête cherchaient à en changer.

Parmi les chômeurs, 60 % l'étaient depuis plus de 12 mois, la durée moyenne atteignant 44 mois (un cas de 144 mois). Seul un quart d'entre eux estimaient avoir de bonnes chances de retrouver un emploi. Si tous les chômeurs estimaient avoir perdu financièrement depuis leur perte d'emploi (entre 75 et 1 350 euros), à peine plus de la moitié des personnes en emploi considéraient avoir gagné à la reprise d'emploi tandis qu'un tiers pensait avoir perdu en revenus.

On a cherché à estimer le salaire auquel prétendaient les chômeurs. La moyenne de ce salaire désiré s'établit un peu en deçà du Smic net à temps complet, à 900 euros par mois, tandis que le salaire moyen des personnes en emploi était inférieur à 750 euros mensuels. Enfin, cinq personnes ont déclaré travailler « au noir », pour un gain mensuel estimé à 300 euros. Deux seulement ont mis en avant la volonté de conserver le RMI ou des aides sociales comme motif de non-déclaration ; les autres privilégiant les circonstances (travail au noir avec des relations amicales) ou les contraintes administratives (la « paperasse ») comme motif.

Des aides locales très variables selon le type de ménage et la ville de résidence

L'estimation des montants d'aides locales reçus par les familles a été délicat. Beaucoup de ces aides prenant la

forme de tarifs préférentiels, de vêtements gratuits, etc. On a néanmoins pu vérifier quelques-unes des conclusions de l'étude.

Les aides nationales moyennes des ménages s'élevaient à 1 225 euros mensuels. Avec une extrême diversité, les revenus salariaux représentaient en moyenne 43 % de ces ressources (66 % pour les ménages comportant un salarié).

Les aides locales peuvent représenter un surcroît de ressources important, mais très variable selon la situation du ménage et la ville où il réside, et sans rapport direct avec le montant des aides nationales.

L'importance de la connaissance des droits ouverts

Ces différences peuvent être imputables à de multiples facteurs : diversité des aides locales, priorités différentes, information des bénéficiaires, etc. Mais l'étude des questionnaires, malgré leur petit nombre, a permis d'illustrer la diversité des parcours et des attitudes vis-à-vis des aides locales. La « rationalité » des acteurs n'est pas univoque (Dubet et Vérétoit, 2001).

On trouve ainsi des utilisateurs pleinement informés. Les familles monoparentales en font souvent partie : leur niveau d'information est élevé, leur propension à recourir à toute la palette des aides offertes et des distributeurs potentiels également. Les importantes difficultés financières et familiales de ce type de ménage explique sans doute cela, ainsi que la nécessité de trouver des solutions à tout prix pour les enfants.

À l'inverse, certains refusent de demander des aides auxquelles ils savent pourtant avoir droit, notamment lorsqu'il s'agit d'associations caritatives, ou de bons d'achat considérés comme stigmatisant ou honteux.

Même sur ce petit échantillon, on trouve facilement des victimes d'effets de seuil ou de statut. Un couple avec quatre enfants (dont deux en éducation spécialisée), où l'homme est boulanger intérimaire (après cinq années de contrats à durée déterminée), la femme invalide sans emploi, s'est ainsi vu refuser toutes les demandes d'aides ponctuelles qu'il a faites (Restaurants du cœur, Croix Rouge, dette d'EDF, etc.) et ne perçoit comme aide locale que les bons vacances et loisirs de la CAF.

Réciproquement, on trouve des exemples où l'aide locale d'urgence permet à une famille de compenser l'absence de transferts nationaux. À Paris, une famille monoparentale sans ressources, ne percevait ni RMI, ni allocations familiales, n'était pas couverte par la CMU pour des raisons de délais administratifs. Elle ne survivait que grâce à un hébergement d'amis, des dons d'associations caritatives et l'aide d'urgence pour les enfants en bas âge.

UN TRAVAIL OPPORTUN, À UTILISER AVEC PRÉCAUTION

Michel Dollé, Cerc

L'article de Denis Anne et Yannick L'Horty invite à une réflexion sur un domaine jusqu'ici très peu exploré, l'effet des aides locales sur la situation des personnes ou des ménages défavorisés. Il faut tout d'abord se féliciter que le sujet ait pu être abordé grâce à l'intérêt qu'y ont porté à la fois la Direction de la Prévision qui a financé ce travail, les différentes institutions qui ont accepté, dans les villes étudiées, d'ouvrir leurs dossiers aux auteurs et enfin ceux-ci et leur équipe qui ont engagé ce travail de bénédictin.

Les auteurs attirent opportunément l'attention sur l'importance de ces aides locales sur les revenus potentiels des allocataires de minima sociaux et sur les conséquences que ceci peut avoir sur les gains d'un retour à l'emploi.

Sans que l'on puisse généraliser à partir des exemples observés, il apparaît déjà des résultats intéressants. Tout d'abord, les aides sont, pour la plupart, des aides affectées, c'est-à-dire allouées pour faire face à une difficulté particulière (impayés, aides aux transports, aides à l'installation, etc.). Ceci correspond à l'orientation générale des dépenses d'assistance locale. En second lieu, elles apportent un soutien principalement aux familles avec enfants. Les modalités de calcul de ces aides, lorsqu'elles sont formalisées, sont très diverses d'une ville à l'autre. Souvent c'est à partir d'un revenu égal au RMI que les aides se réduisent. Leur rythme de diminution joue alors un rôle important dans le profil des gains nets qu'un allocataire du RMI peut obtenir en quittant ce dispositif. Ceci est en particulier sensible lorsqu'une aide est attribuée sous condition de statut (c'est-à-dire sous condition d'être allocataire du RMI, ou chômeur inscrit ou indemnisé).

Pour un usage raisonné des cas types

Au-delà de ces résultats qualitatifs de grande portée, les auteurs essaient de quantifier l'importance de ces aides dans divers cas types. Ceci les conduit à estimer, d'une part, le niveau de vie de bénéficiaires de ces aides et, d'autre part, à le comparer à celui qu'ils atteindraient s'ils occupaient durablement un emploi, payé au SMIC, de temps de travail donné.

C'est à ce stade que le commentateur éprouve une gêne que le texte ne permet pas de dissiper. L'usage de cas types, qu'ils soient construits à partir de données ou qu'ils soient issus d'exemples pris sur le terrain comme le font souvent nombre de médias, pose en effet problème. Les cas types conduisent à mettre en avant des situations qui peuvent être rares en leur donnant plus d'ampleur qu'elles n'en ont en réalité. Il convient donc de peser soigneusement si les cas types présentés ont des chances de s'approcher des situations les plus fréquemment observées.

Si les auteurs décrivent les cas types correspondant à diverses situations familiales, ils privilégient le cas des couples avec deux enfants. Est-ce un cas assez fréquent pour devenir exemplaire ? Au sens des définitions des familles pour la CNAF dans le cadre du calcul du RMI, ce cas ne représente qu'environ 5 % des allocataires du RMI (1). La situation familiale la plus fréquente des allocataires, au sens de la législation du RMI et de son application par les CAF, est d'être isolé (environ 60 % des cas).

Ceci étant, se posent d'autres problèmes de signification des cas types.

Tout d'abord, peut-on supposer qu'un allocataire puisse cumuler systématiquement toutes les aides locales dans une ville donnée ? Dans la mesure où trois organismes différents au moins peuvent fournir des aides locales (CAF, Centre communal d'aide sociale et département) et où il est fort probable que n'existe pas de coordination entre ces trois lieux de décision sur les dossiers individuels, l'hypothèse d'un cumul peut être formulée. Au sein de chacune des institutions, par contre, on peut s'interroger sur la possibilité du cumul. Les décisions d'attribuer une aide sont, en effet, discrétionnaires. Ces aides ne constituent pas des droits comme le sont les aides nationales qui sont versées dès lors que la demande en est faite et que le demandeur remplit les conditions. De ce fait, il faut se deman-

1. La fréquence serait plus élevée si l'on s'interrogeait sur le cas des allocataires de l'ASS, environ un tiers des allocataires étant des couples avec enfants (Amira et Favre, 1996)

der si, le plus souvent, les instances de décision pratiquent le cumul des aides qu'elles gèrent en faveur de demandeurs ou, au contraire, limitent les cumuls en apportant l'aide la plus nécessaire à la situation particulière du demandeur. Il ne faut pas oublier, en effet, que les institutions travaillent au sein d'enveloppes budgétaires limitées et que, probablement, elles ne seraient pas en mesure de répondre à tous leurs ressortissants potentiellement demandeurs. Les auteurs ne peuvent, à ce stade, apporter d'éclairage sur ces pratiques. Il serait utile, en reprenant les villes déjà étudiées, de mener une étude complémentaire, essayant de mesurer la fréquence, au sein des populations susceptibles d'être aidées (allocataires de minima sociaux et, éventuellement, chômeurs faiblement indemnisés par l'assurance chômage), de la distribution effective des différentes aides. Il serait également intéressant de tenter d'estimer l'importance du non-recours de la part des personnes qui seraient « en situation » de demander une aide et ne le font pas. Faute d'information à ce niveau, on ne peut qu'être dubitatif sur l'hypothèse de cumul des aides retenue par les auteurs.

Une autre interrogation relative à la construction et à l'usage des cas types provient des différences entre les critères de définition des populations lors de l'attribution des aides nationales et les situations au regard des aides locales.

Prenons le cas, le plus fréquent, des allocataires « isolés au sens du RMI » et prenons l'un des types d'aides locales ayant le plus de poids, selon les auteurs, à savoir les aides au logement. Bertrand Lhommeau (2002) a analysé les situations des allocataires « isolés au sens du RMI » en termes de configuration de leur ménage d'appartenance, c'est-à-dire en particulier de leurs conditions de logement. Seule la moitié des « isolés au sens du RMI » vivent seuls dans un logement. Pour les autres, les situations de logement sont très diverses. On peut trouver des « isolés au sens du RMI » dans des ménages formés d'un couple avec enfants (16 % des cas). Dans ce cas, l'allocataire du RMI peut être un enfant, âgé de plus de 25 ans sans emploi et cohabitant chez ses parents, ou une personne cohabitant avec un autre adulte ayant des enfants. De même, 17 % des « isolés au sens du RMI » sont dans des ménages monoparentaux ; dans ce cas, l'allocataire n'est très probable-

ment pas le parent isolé (il bénéficierait soit de l'API, soit serait classé par la CNAF comme RMI monoparental et percevrait une allocation supérieure) ; c'est probablement un jeune au RMI vivant chez un parent isolé. Dans toutes ces situations, ce ne sont pas les caractéristiques de l'allocataire du RMI qui seront prises en compte pour l'attribution des aides au logement locales, mais celles du ménage qui l'héberge.

Ces remarques ne visent pas à récuser la technique des cas types pour éclairer les systèmes d'aide ou d'imposition nationaux et mettre en évidence leurs incohérences éventuelles. Elle a été très utile pour faire prendre conscience des réformes à apporter à la taxe d'habitation ou aux allocations logement par exemple, réformes qui ont eu lieu ces dernières années. Par contre, leur utilisation dans le cas d'aides locales et discrétionnaires mériterait d'être beaucoup plus discutée et éclairée par une analyse des pratiques effectives et donc de leur fréquence.

Les gains monétaires du retour à l'emploi

Les auteurs dans la suite de leur article utilisent la moyenne sur les dix villes des cas types pour estimer l'impact de la prise en compte des aides locales sur les gains du retour à l'emploi. Ce faisant, ils complètent une lignée de travaux de même nature qui n'utilisaient que les prestations nationales (Gurgand et Margolis, 2001 ; Laroque et Salanié, 1999). Ils attirent ainsi l'attention sur deux considérations que je partage. La première est qu'il est problématique de définir des aides en fonction d'un « statut », par exemple allocataire du RMI ; la seconde est qu'il est important que la dégressivité des aides ne soit pas trop grande lorsque les revenus du travail sont proches du RMI. Mais il est difficile de les suivre jusqu'au bout dans le calcul des « durées de réservation » et des conséquences qu'une lecture rapide des résultats pourrait suggérer.

En premier lieu, dès lors que l'on tient compte d'aides particulières majorant le revenu « sans emploi », il faut se demander si des compléments de revenu ne majorent pas également le revenu « en emploi ». Deux exemples sont éclairants. Dans le domaine des aides aux transports, si certaines villes aident les chômeurs ou les allocataires du RMI (aide à la mobilité), il peut exister des réductions de frais de transport payés par l'employeur (cas de la ville de Paris

ou de la région parisienne) comme des réductions SNCF pour congés annuels. Dans le domaine de l'aide liée aux enfants, il faudrait tenir compte des crèches dont l'accès est conditionné au travail des parents. Si pour un couple avec deux enfants, la durée de travail est de 40 ou 50 heures hebdomadaires, il est probable que, dans certaines villes, il pourra accéder à des crèches et bénéficier de tarifs réduits ; le seuil de travail à partir duquel un couple accède à une réduction de coût des crèches n'est sans doute pas sans conséquence sur la durée de réservation.

Certes, les retours à l'emploi à la sortie du RMI correspondent souvent à des emplois plus ou moins précaires (Afsa, 1999), dans des entreprises qui ne fournissent guère d'avantages annexes au salaire de base, mais négliger ces divers compléments monétaires ou non monétaires au salaire conduit à majorer, dans les cas types, les durées de réservation. Il vaudrait probablement mieux ne pas transformer en « durée » ce qui dans le calcul fait par les auteurs est un montant de rémunération mensuelle.

Comment interpréter les résultats présentés ?

L'expression « durée de réservation » fait écho à celle de salaire de réserve. Ceci peut induire le lecteur à une interprétation erronée. Le salaire de réserve d'une personne est le niveau de salaire en dessous duquel il est supposé refuser une offre d'emploi. La « durée de réservation », telle que calculée par les auteurs est la durée d'un travail payé strictement au Smic telle que le niveau de vie monétaire à laquelle elle conduit, est juste égale au niveau de vie monétaire dont bénéficierait la personne en ne travaillant pas et en bénéficiant du total des aides nationales ou locales qui lui seraient accessibles. Cela ne veut pas dire qu'elle refuserait un emploi dont la rémunération serait inférieure. Simple-ment elle n'y gagnerait rien sur le plan du revenu monétaire instantané. Au demeurant nombre d'allocataires du RMI reprennent un emploi à mi-temps qui se situe en dessous de la « durée de réservation » calculée par les auteurs.

Compte tenu de ces précisions, on peut également mieux comprendre qu'il existe un nombre important de salariés, payés au Smic, et qui

occupent des emplois amenant à une rémunération inférieure à celle correspondant à leur « durée de réservation » théorique. S'il n'est pas possible de calculer ce nombre, on peut en avoir une idée au vu des données statistiques sur les salariés payés au Smic ou à son voisinage immédiat. Il y a actuellement environ 14 % de salariés payés au Smic (Combaut, 2002). Parmi eux, environ un tiers travaille à temps partiel et la durée moyenne de ces temps partiels, dans les établissements de 10 salariés et plus était, en 1996, de l'ordre de 20 à 25 heures par semaine (Insee, 1999a). Ils n'auraient, selon une lecture à la lettre des résultats présentés, aucun intérêt monétaire à occuper de tels emplois, qu'ils soient des personnes isolées ou dans d'autres configurations familiales (voir Insee, 1999b et Cserc, 1999 pour une analyse des configurations familiales des salariés payés au voisinage du Smic).

Même en se plaçant dans le cadre des modèles néo-classiques décrivant les déterminants de l'offre de travail, on doit introduire de nombreux paramètres au-delà du gain monétaire net instantané : la valeur attribuée (l'utilité) au temps libre (qui peut d'ailleurs comprendre la possibilité d'exercer des travaux, domestiques ou autres, sans rémunération), les coûts éventuels liés à l'occupation d'un emploi (garde d'enfant, habillement, coûts de transport, nécessité dans certains cas de disposer d'un véhicule pour se rendre à son emploi, etc.) mais aussi des éléments plus subjectifs comme la valorisation de l'image de soi que peut apporter le fait de travailler ou la stigmatisation ressentie d'être un « assisté », etc. De plus, l'analyse ne peut se contenter d'être statique, elle doit prendre en compte des éléments dynamiques, en particulier la possibilité de voir la situation d'emploi évoluer vers de meilleures situations en termes de rémunération (ou de conditions de travail). Le Cserc, dans son rapport de 1997 sur les minima sociaux avait, par exemple, souligné la nécessité de prendre en compte tous ces éléments.

Si les arguments d'un modèle complet sont assez bien connus, ils sont rarement utilisés dans les études analysant les situations d'emploi, de chômage ou d'inactivité. Le seraient-ils, la complexité des comportements face au concret des situations pourrait être mieux analysée. À utiliser des formes trop simplifiées, on est parfois poussé à des conclusions

rapides, dont les conséquences sont amplifiées par l'usage d'un vocabulaire tel que « chômeur volontaire », éloigné du sens courant, avec les implications politiques qui peuvent en découler.

S'efforcer d'enrichir la modélisation utilisée permettrait alors de mieux comprendre qu'il existe nombre de salariés qui n'ont pas d'intérêt monétaire immédiat à occuper l'emploi qu'ils ont actuellement. Il faudrait aussi tenir compte que nombre de personnes employées souhaiteraient travailler davantage (par exemple celles que l'on appelle en temps partiel contraint) : même dans un modèle complet décrivant l'offre de travail, il faut accepter le fait que la personne puisse ne se trouver en aucun point de sa courbe d'offre. Par ailleurs, parmi ceux qui sont sans emploi, beaucoup, sans doute, accepteraient un emploi s'il en était proposé, même sans « y gagner ». Il faut reconnaître que s'il y a tant de gens qui sont allocataires de minima sociaux, c'est beaucoup par insuffisance d'offre d'emploi, liée notamment à des considérations macroéconomiques et non du fait d'une offre de travail qui serait réduite par la « générosité » des systèmes d'aide.

Un certain nombre d'études montre que la faiblesse des gains monétaires n'explique pas, à elle seule, la faiblesse des taux de retour à l'emploi des allocataires du RMI. Il est donc nécessaire que les économistes progressent dans les études empiriques rendant compte de l'importance du nombre d'allocataires de minima sociaux, comme de l'importance du nombre de salariés à bas salaires, de travailleurs pauvres. Il existe déjà des travaux intéressants.

Une partie d'entre eux essaient de tenir compte des espérances de gains futurs ; c'est la démarche, par exemple, de Laurent et L'Horty (2000 et 2002) et de fait si nombre de jeunes sont payés au Smic, leur trajectoire salariale future

tend souvent à les faire sortir de cette zone de salaires (Bayet et Colin, 1998 ; Combaut, 2002).

D'un autre côté, des travaux essaient de prendre en compte ce qu'expriment directement les personnes en cause pour estimer leur offre de travail. on peut citer, par exemple l'étude de Laurence Rioux (2001) qui souligne que « *Les chômeurs au RMI ont un salaire de réserve plus faible que les autres chômeurs : deux sur trois demandent au plus le Smic horaire pour travailler, alors que les deux tiers des autres chômeurs demandent au moins le Smic horaire. De même, les allocataires du RMI qui trouvent un emploi acceptent des salaires beaucoup plus faibles que les autres chômeurs* ». De plus, la distribution des salaires de réserve horaires des allocataires du RMI est proche de celle des salaires horaires effectifs des anciens allocataires, ce qui donne de la crédibilité aux salaires de réserve déclarés. En revanche, le temps de travail souhaité est bien supérieur au temps de travail effectivement trouvé. Une lecture de ces résultats confirme, me semble-t-il, l'importance du souhait de retour à l'emploi aux yeux de la grande majorité des allocataires de minima sociaux.

Cet article invite donc, non pas à tirer des conclusions définitives, mais à poursuivre la recherche dans au moins trois directions, la première est l'approfondissement du domaine des aides locales, la seconde concerne l'enrichissement des analyses des comportements d'offre de travail. Enfin, la dernière concernerait l'étude des processus permettant une meilleure insertion des allocataires de minima sociaux et, notamment, des aides à leur apporter pour qu'ils puissent obtenir des emplois d'une qualité (durée, niveau de salaire, conditions de travail) meilleure que celle qu'ils acceptent souvent, de fait, lorsque l'opportunité s'en présente. □

BIBLIOGRAPHIE

- Afsa C. (1999)**, « L'insertion professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion », *Études et Statistiques*, avril, Drees.
- Amira S. et Favre D. (1996)**, « Les bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité », *Premières Synthèses*, n° 96-10-42-2, Dares.
- Bayet A. et Colin Ch. (1998)**, « Les évolutions individuelles de salaire sur dix ans sont difficiles à prévoir », *Économie et Statistique*, n° 314, pp. 3-24.
- Combault Ph. (2002)**, « Les salariés au Smic et à la garantie mensuelle au 1^{er} juillet 2001 », *Premières Informations et Premières Synthèse 2002*, n° 27.1, juillet, Dares.
- Cserc (1997)**, *Minima sociaux, entre protection et insertion*, La documentation Française.
- Cserc (1999)**, *Le Smic – Salaire minimum de croissance*, La documentation Française.
- Gurgand M. et Margolis D. (2001)**, « RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi », *Économie et Statistique*, n° 346-347, pp. 103-121.
- Insee (1999a)**, « L'Évolution des salaires jusqu'en 1997 », *Synthèses*, n° 26.
- Insee (1999b)**, « Revenus et patrimoine des ménages », *Synthèses*, n° 28.
- Laroque G. et Salanié B. (1999)**, « Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Économie et Statistique*, n° 328, pp. 3-19.
- Laurent Th. et L'Horty Y. (2000)**, « Incitations et transitions sur le marché du travail : une analyse des stratégies d'acceptation et refus d'emploi », actes du colloque sur les travailleurs pauvres, Insee-CGP-Cerc.
- Laurent Th. et L'Horty Y. (2002)**, « Revisiting the "Making Work Pay" Issue : Static vs Dynamic Inactivity Trap on the Labor Market » in *Welfare Reform : A Comparative Assessment of French and US Experiences*, International Social Security Series, eds Transaction Publishers, New Brunswick (USA) and London (UK).
- Laurent Th., L'Horty Y., Maillé P. et Ouvrard J.-F. (2002)**, « Incitations et transitions sur le marché du travail : une analyse des stratégies d'acceptation et de refus d'emploi », *Revue Économique*, numéro spécial « Économie des bas revenus », vol. 53, n° 6, pp. 1181-1203.
- Lhommeau B.**, « Les allocataires du RMI : moins d'isolés au sens familial et social que dans la statistique administrative », *Économie et Statistique*, n° 346-347, pp. 33-52.
- Rioux L. (2001)**, « Salaire de réserve, allocation chômage dégressive et revenu minimum », *Économie et Statistique*, n° 346-347, pp. 137-160.
-

RÉPONSE AU COMMENTAIRE DE MICHEL DOLLÉ

Denis Anne et Yannick L'Horty

Dans notre article, nous avons recensé les barèmes des prestations sociales locales et non les prestations effectivement perçues par les bénéficiaires. Pour certains ménages, il se peut que les prestations effectives soient inférieures aux prestations des barèmes, comme le suggère Michel Dollé dans son commentaire, du fait de pratiques de non-cumul par les institutions qui distribuent les aides ou de définitions extensives du ménage, de limites budgétaires ou d'un non-recours par les ayants droit potentiels. Pour d'autres ménages, il se peut aussi que les prestations soient supérieures à celles des barèmes, en raison de la non prise en compte dans le champ de notre étude des aides hors barèmes, des prêts et des aides catégorielles.

Ces limites sont valables pour les prestations locales comme pour les prestations nationales, même si la différence entre prestation effective et droits à prestations est vraisemblablement plus faible pour ces dernières. Elles ne valent pas seulement pour les études sur cas types, mais pour toutes les études qui procèdent à des imputations de barèmes sur des individus ou des ménages, ce qui est le cas de l'ensemble des travaux économiques et statistiques cités dans la bibliographie de l'article. Cette limite n'est donc pas propre à l'objet de l'étude et à la méthodologie retenue, même si elle doit être effectivement conservée à l'esprit pour apprécier la portée des résultats obtenus.

Ce travail pourrait ainsi utilement être complété par une étude sur les prestations effectives, comme le suggère Michel Dollé, et sur les causes du non-recours aux transferts sociaux au niveau local comme au niveau national. De même qu'en matière de fiscalité, les études sur les taux légaux de prélèvements obligatoires devraient être complétées par des travaux sur les taux apparents et l'évasion fiscale. Mais il s'agit bien là d'un complément et non d'un substitut. Seule une recherche sur les barèmes est susceptible d'éclairer les intentions des donneurs d'aide et la cohérence de leur action, qui est l'objet de ce travail. Les barèmes sont en effet choisis par des institutions et expriment des préférences collectives. En étudiant leur structure, on révèle ces préférences et l'on peut s'interro-

ger sur la cohérence globale de l'action d'un ensemble d'institutions qui ne se coordonnent pas ou peu.

Les principaux résultats de l'étude, ceux qui paraissent importants du point de vue de la conduite de la politique sociale locale et nationale, n'auraient d'ailleurs pas été obtenus avec une recherche consacrée aux prestations effectivement perçues par les bénéficiaires. Le premier résultat porte sur la forte diversité des transferts locaux : pour chaque aide, le même barème n'est presque jamais utilisé dans deux villes différentes ; pour chaque ville, le même barème n'est presque jamais utilisé pour deux prestations différentes. Le deuxième résultat est la priorité donnée à l'enfance, priorité plus affirmée que dans les transferts nationaux. Le dernier réside dans « l'effet de plateau » dans le profil de toutes les aides locales qui ne baissent pas avant la sortie du RMI mais s'infléchissent au-delà, parfois très brutalement, conduisant à pénaliser assez lourdement le retour à l'emploi.

Ces résultats reposent sur le fait d'avoir mis en évidence deux constantes communes au sein d'un ensemble très diversifié de barèmes locaux. On a ainsi pu vérifier qu'ils étaient robustes aux choix des hypothèses retenues pour la construction des cas types, à la sélection d'un échantillon de villes plus restreint, ainsi qu'à l'inclusion ou l'exclusion de telle ou telle aide dans le champ d'analyse. Si l'on avait exclu certaines aides du champ d'étude, en introduisant par exemple une règle de non-cumul partiel comme le suggère Michel Dollé, l'allure générale de chacun des barèmes locaux n'en aurait pas été changée pour autant, et les conclusions n'auraient donc pas été modifiées : même si les transferts sociaux locaux représentent de faibles montants, leur dégressivité marquée pénalise lourdement le retour à l'emploi. Cette remarque est d'ailleurs cohérente avec la dernière partie de l'étude où il est montré que les villes les plus généreuses pour les bas revenus ne sont pas celles où le retour à l'emploi est le plus pénalisé. C'est davantage la dégressivité des aides que leur montant qui est en question.

Concernant les aides versées par les employeurs qui pourraient majorer le revenu des actifs occupés, on ne dispose d'aucun élément sur ces avantages non monétaires dont l'intégration auraient évidemment compliqué la vraisemblance des cas types. Ce n'est pas le cas des crèches pour lesquelles tous les barèmes ont été collectés. Il se trouve que dans toutes les villes, les actifs occupés sont prioritaires pour l'accès aux crèches, le plus souvent au travers d'une condition explicite d'activité de chacun des conjoints. Les aides au retour à l'emploi induites par les barèmes des crèches sont donc sans effet sur les durées de réservation (l'aide intervient effectivement beaucoup plus haut dans la distribution des revenus). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle on a délibérément retiré les barèmes des crèches de l'évaluation. Mais il a été vérifié que leur inclusion n'aurait guère modifié les résultats qualitatifs.

Si les couples avec deux enfants ont servi d'exemple, c'était pour illustrer l'ensemble des

aides observées et la diversité des barèmes. Le choix d'un ménage isolé aurait masqué les aides à l'enfance, tandis que le choix de la famille mono-parentale avec un enfant de moins de trois ans aurait gommé les aides liées à la scolarité tels que les barèmes de la cantine. Toutes les configurations de ménage ont cependant été considérées dans nos calculs, en particulier dans la partie consacrée à la « durée de réservation ».

Enfin, sur cette « durée de réservation », il nous semblait plus parlant d'exprimer en durée hebdomadaire le montant de rémunération mensuelle à partir duquel l'emploi commence à rapporter à celui qui l'occupe. Mais nous sommes d'accord avec Michel Dollé sur le fait que les gains monétaires instantanés du retour à l'emploi sont un mauvais indicateur de l'incitation effective à la reprise d'emploi. Pour autant, une moindre dégressivité des transferts sociaux locaux améliorerait les conditions du retour à l'emploi. □