

L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité

Cyrille Hagneré et Alain Trannoy*

Le faible caractère incitatif d'une reprise d'emploi à mi-temps pour un allocataire des minima sociaux (revenu minimum d'insertion, allocation de parent isolé, allocation spécifique de solidarité) était unanimement décrié avant l'instauration de la loi dite Aubry. Celle-ci conjuguée à d'autres mesures (prime pour l'emploi, réforme des aides au logement, calcul de la taxe d'habitation, etc.) modifie la situation des personnes concernées. Désormais, le revenu disponible est une fonction croissante de la durée du travail, quel que soit l'horizon temporel adopté.

Une analyse de cas types montre, par exemple, qu'un célibataire rémunéré au Smic, à mi-temps ou à plein temps, conserve presque la totalité de ses gains salariaux à l'horizon d'un an. Il en conserve encore environ la moitié si sa reprise d'emploi se poursuit au-delà de la première année dans le cas d'un plein temps. En revanche, la poursuite d'un mi-temps au-delà d'une deuxième année n'est toujours pas encouragée puisqu'il ne conserve que le cinquième du revenu d'activité obtenu.

La modification des aides au logement, passée assez inaperçue, se révèle l'instrument le plus important de cette revalorisation des incitations financières au retour à l'emploi. L'encouragement au mi-temps à court terme puis au temps plein à long terme, qui était une caractéristique majeure du RMI, fait place à un encouragement toujours plus prononcé pour le plein temps, quel que soit l'horizon. Les différences entre allocataires suivant le régime d'aide sont considérablement atténuées. À court terme, les personnes sans conjoint qui sont le plus incitées à retrouver un emploi sont les femmes avec un enfant de moins de trois ans.

* Cyrille Hagneré fait partie de l'OFCE et du THEMA de l'université de Cergy-Pontoise. Alain Trannoy appartient au THEMA de l'université de Cergy-Pontoise.

Les noms et dates entre parenthèses renvoient à la bibliographie en fin d'article.

La croissance et la décrue du chômage qui l'accompagne est-elle suffisante pour espérer une baisse du nombre d'allocataires de minima sociaux ? Un timide mouvement en ce sens est perceptible depuis janvier 1999 (Cornilleau *et al.*, 2000). Cette question renvoie, en partie, à l'intérêt d'une reprise d'activité pour les titulaires des minima sociaux. À cet égard, un constat unissant tous les observateurs à la fin des années 90 : les mécanismes de cumul d'une activité rémunérée et d'un minima social existaient, mais semblaient peu attractifs (voir, par exemple, Padieu (1997), Cserc (1997), Bourguignon et Chiappori (1998), Paillaud et Eyssartier (1998), Laroque et Salanié (1999), Fleurbaey *et al.* (1999)). D'une nature complexe, ils engendraient des taux marginaux effectifs d'imposition très dissuasifs à long terme, avec un profil particulièrement heurté à court terme. La cause semblait suffisamment entendue pour que Bourguignon et Spadaro (2000) et Laroque et Salanié (1999, 2000) retiennent l'hypothèse de taux marginaux effectifs d'imposition de 100 % sur le long terme. La France connaissait alors une situation assez comparable à celle d'autres pays où un minimum social a été introduit (Canada, Royaume-Uni), situation connue sous le nom de « trappe à inactivité ». Celle-ci, qui ne concerne en toute rigueur que le travail déclaré, risque de produire, en se prolongeant, une « trappe à pauvreté ».

Ce constat, relayé par le rapport Join-Lambert (1998), a entraîné une prise de conscience de la part des décideurs publics, qui ont engagé, par une série de petites touches, un toilettage du système d'aide aux travailleurs pauvres, dont l'envergure n'a pas d'équivalent depuis la création du RMI en 1988. Ainsi, après la modification du système d'intéressement incluse dans la loi dite Aubry et qui est entrée en application au 1^{er} décembre 1998, sont intervenues les modifications apportées au régime d'exonération et au calcul proprement dit de la taxe d'habitation introduite par la loi de Finances 2000, l'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF) entrée en vigueur en juillet 2000, l'unification des aides au logement décidée en décembre 2000 et dont l'application s'échelonna sur 2001 et 2002, la prime pour l'emploi votée en janvier 2001, l'annonce faite en avril 2001 par le Premier ministre de porter la possibilité de cumul d'un minimum social à taux plein et d'une activité rémunérée de trois mois à six mois à compter de la fin de

l'année 2001 (1). L'application de ces réformes donne l'occasion de dresser un premier bilan de ces mesures. L'ensemble de ces dispositions (2) est susceptible de modifier l'intérêt financier d'une reprise d'emploi. L'objet de cet article est de tenter d'apporter une première réponse à cette question à travers l'examen de cas types. Les simulations ici effectuées anticipent (3) par rapport à la situation de cette année, puisqu'elles portent sur une configuration 2003, lorsque toutes les mesures annoncées, et en particulier la prime pour l'emploi, seront en régime de croisière. Toutefois, l'objectif de cet article n'est pas d'étudier la prime pour l'emploi (voir par exemple, Cerc (2001)), mais de tenir compte du mécanisme de la prime pour l'emploi, dans la mesure où il contribue à modifier les termes financiers, pour des titulaires de minima sociaux, de la comparaison entre l'inactivité et le temps partiel, et surtout entre l'inactivité et le plein temps.

L'exercice est abordé sous deux angles. D'abord en raisonnant d'une manière statique, à l'horizon d'un an, deux ans, et à long terme, en se demandant quel est l'effet de ces différentes mesures sur l'intérêt financier d'un retour à l'emploi, en termes de revenu disponible, en fonction des heures travaillées (cf. encadré 1). Ce premier exercice est important pour comprendre si les termes du choix du ménage ont changé d'une manière appréciable si une offre d'emploi à temps plein ou à temps partiel se présente. De par la nature

1. Cette extension des possibilités de cumul, annoncée dans la Lettre du Gouvernement du 26 avril 2001, page 8, semblait dans les cartons du Ministère de l'Emploi depuis un certain temps (voir les propos d'Elisabeth Guigou au journal *Le Monde*, 8 janvier 2001, p. 6). Dans la mesure où, pour simplifier les appellations des réformes, nous désignons la réforme de l'intéressement incluse dans la loi de lutte contre l'exclusion, la réforme Aubry, il nous paraît légitime d'attribuer l'allongement de la durée de cumul d'un travail avec les minima sociaux au Ministère de l'Emploi qui endosse cette mesure. Dans la suite, c'est donc de la mesure Guigou qu'il est fait état.

2. La seule grande mesure laissée de côté est la CMU, qui permet aux personnes qui reprennent une activité à temps partiel de continuer à bénéficier d'une assurance complémentaire gratuite. La ligne de conduite dans cet article est de laisser de côté tous les transferts affectés qui consistent au remboursement d'une dépense de l'agent. La réduction des coûts de transport, de télécommunication, de cantine scolaire, etc. ne sont pas pris en compte pour la même raison. Sur un plan conceptuel, les aides au logement, bien sûr, sont des transferts affectés, mais l'importance des sommes en jeu en font virtuellement un complément de revenu. L'ARAF est, quant à elle, un transfert non affecté, dans la mesure où elle est purement forfaitaire.

3. Ces anticipations n'ont rien de divinatoire puisque, même si certaines mesures sont échelonnées dans le temps, leurs modalités de calcul sont d'ores et déjà connues à l'exception de la dernière d'entre elles, l'extension de trois mois à six mois des possibilités de cumul. À ce stade, nous échaufaudons un scénario plausible d'application de la mesure Guigou.

complexe des différents mécanismes en cause, et encore plus de par leur imbrication, les allocataires ne sont sûrement pas tous à même de réaliser cette anticipation.

Le profil mensuel de revenu disponible en cas de reprise d'activité est à cet égard plus concret, car il cerne mieux le vécu du ménage et ses difficultés au quotidien. L'investigation porte donc, dans un deuxième temps, sur l'impact des différentes mesures sur la chronique des revenus mensuels à un horizon de trois ans.

Dans les deux exercices proposés, il est supposé que les différents transferts peuvent être sommés, ce qui traduit le fait que l'allocataire est insensible aux différences d'esprit des différents mécanismes. Par exemple, il n'importe pas qu'une augmentation du revenu disponible ait pour origine une modification du régime du RMI ou celle d'une aide au logement. C'est une hypothèse tellement naturelle

qu'elle n'est plus guère mentionnée, mais s'agissant des aides au logement, qui sont des transferts affectés, cette hypothèse mérite d'être soulignée.

Les réformes engagées

Toute personne de plus de 25 ans (4), qui n'est pas étudiante, peut prétendre au RMI si ses ressources ne dépassent pas son montant de base (398 euros par mois en janvier 2001). Il est majoré selon la taille de la famille et est amputé d'un *forfait logement* (48 euros pour un célibataire), lorsque le ménage a un domicile fixe (soit 92 % des Rmistes).

4. Cette condition d'âge est levée s'il existe au moins un enfant à charge dans le ménage.

Encadré 1

PERTINENCE DES CAS TYPES SUR DOMAINE BUDGÉTAIRE

Les limites d'une analyse sous forme de cas types sont bien connues. Les cas types sont choisis pour être vraisemblables, mais seule la connaissance de la distribution des types des agents peut permettre d'apprécier l'importance concrète de tel ou tel phénomène, comme par exemple le niveau élevé des taux marginaux (cf. Laroque-Salanie (1999) pour une application sur l'enquête *Emploi*). Cette approche « distributive » peut valablement être conduite pour apprécier une législation stable depuis un nombre suffisant d'années ; on peut alors admettre l'hypothèse selon laquelle les agents ont eu le temps nécessaire pour adapter leurs comportements. Les données traduisent bien alors des comportements d'équilibre. En revanche, lorsqu'il s'agit d'apprécier l'impact d'une réforme, les choses en vont différemment. Le type des agents, ici leur degré d'activité, apprécié par exemple par le nombre d'heures annuelles de travail, est endogène au domaine des possibles. Appliquer la distribution des taux d'emploi du passé serait erroné. Comme le plein effet de l'ensemble des dispositifs ne concerne que l'année 2003 (par exemple, dans le cas du triplement de la prime pour l'emploi), la modification des comportements induite par la modification de l'ensemble de budget est encore inconnue et il manque donc des informations pour pratiquer une analyse du type de celle entreprise par Laroque et Salanie (1999). Faire une prévision sur l'évolution des comportements sur la base d'un modèle économétrique est possible mais dépasse l'ambition de cet article.

Ensembles d'opportunités et domaine budgétaire

Mais, d'une manière plus générale, la méthode des cas types conserve son intérêt sur un plan strictement normatif. C'est celle d'une appréciation au nom de critères de justice établi en termes « d'ensemble d'opportunités ».

Un ensemble d'opportunités décrit l'ensemble de choix qui est offert à un individu ou à un ménage concernant des décisions économiques, comme le choix d'une activité professionnelle, le choix d'une durée de travail, le choix d'une date départ à la retraite, etc. Cet ensemble décrit les contraintes qui proviennent des marchés (taux de salaire, taux d'intérêt, etc.), de la législation (transferts, taxes, réglementation) et des choix passés (par exemple en matière d'éducation ou de parcours professionnel). Un exemple d'ensemble d'opportunités est constitué par le domaine budgétaire d'un individu. Celui-ci est ici défini comme l'ensemble des combinaisons de revenu disponible annuel et de durée annuelle de travail que l'individu peut atteindre au cours d'une des années suivant une reprise d'emploi. Il est bien évidemment nécessaire de faire une hypothèse sur la rémunération horaire de l'individu pour pouvoir représenter ce domaine budgétaire. Imaginons une situation hypothétique, où les taux marginaux effectifs sont diminués exclusivement aux environs du mi-temps et où cependant aucune personne ne choisisse de travailler à mi-temps *ex ante* et *ex post*. Par hypothèse, la fonction de répartition des taux marginaux après réforme serait alors identique à celle avant réforme. On pourrait alors être tenté de conclure que les deux situations sont identiques. En réalité, cette stabilité résulte à la fois d'un changement des ensembles d'opportunités qui s'impose aux agents et d'une réaction de comportement. Conclure à une invariance n'est légitime que si le critère d'appréciation est purement « conséquentialiste » et si l'on ne cherche pas à savoir quelle est la part prise par les agents au changement en question. Dans une appréciation en termes d'ensemble d'opportunités, le changement des domaines budgétaires conserve tout son intérêt.

L'extension et l'homogénéisation des possibilités de cumul des minima sociaux et d'une activité rémunérée

Les conditions de cumul de cette allocation de base et d'une activité rémunérée étaient très restrictives, le taux de prélèvement effectif sur les revenus du travail était de 100 % sur les revenus du travail hormis deux cas : la reprise d'activité sous un plafond de 750 heures de travail, où le taux de prélèvement n'atteignait que 50 %, et le cumul avec un contrat emploi-solidarité (CES) pour lequel ce taux s'élevait à 73 %. Le caractère trimestriel de la révision des ressources permettait, en réalité, un cumul à taux plein jusqu'à la première révision suivant la reprise d'activité. Le taux de prélèvement était donc nul pendant au maximum les trois premiers mois d'une reprise d'activité.

L'allocation de parent isolé (API) concerne, quant à elle, les familles monoparentales et les femmes seules attendant un enfant. Elle est attribuée pour une durée d'un an, mais la durée de versement peut être prolongée si l'un des enfants a moins de trois ans. Dans le cas d'un célibataire avec un enfant, le montant de base de l'API était de 670 euros en janvier 2001, forfait logement déduit. Concernant la possibilité de cumul de l'API et d'une activité rémunérée, aucun intéressement n'était possible avant la loi Aubry, mise à part la possibilité de cumul plein lors des premiers mois d'activité évoquée plus haut.

L'allocation spécifique de solidarité (ASS), gérée par les Assedic, est versée aux chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits à l'allocation unique dégressive (AUD) et pouvant justifier de cinq ans d'activité salariée. L'allocation de base au taux normal est d'un montant très comparable au RMI (393 euros en janvier 2001). De même, le bénéficiaire de l'ASS pouvait, comme le Rmiste avant la loi Aubry, cumuler en partie ses revenus d'activité avec l'allocation dans la limite de 750 heures de travail.

Depuis la loi Aubry (5), les possibilités de cumul des minima sociaux avec une activité à temps partiel s'en trouvent facilitées par rapport au système précédent. La formule d'un taux de prélèvement variable suivant la durée de reprise d'emploi, hors CES, est retenue. Sans entrer dans les détails, on peut résumer le système d'intéressement par trois taux de prélèvement sur les revenus d'activité : un taux de prélèvement nul dans les trois premiers mois

d'une reprise d'activité, un taux de 50 % pour les douze mois suivants, un taux de 100 % au-delà. La loi prévoit également de conserver l'ancien système d'intéressement lorsque le seuil des 750 heures de travail n'est pas atteint au terme des 15 mois de cumul. La logique de ce type de mécanisme est donc d'inciter à la reprise d'emploi et, une fois que la personne passe le cap de la période d'essai de trois mois, de lui retirer progressivement le support de l'État.

En ce qui concerne l'API, la réforme a tout simplement aligné le régime d'intéressement sur celui du RMI.

Pour l'ASS, le mécanisme mis en place s'inspire de celui du RMI, sans être identique. Afin d'homogénéiser le mécanisme d'intéressement des différents minima sociaux, le législateur a prévu un cumul total les trois premiers mois d'activité pour une tranche de revenu inférieure à la moitié du Smic mensuel (6). La période de cumul à taux réduit est, quant à elle, limitée à neuf mois. Par ailleurs, le taux de prélèvement a diminué de 50 % à 40 %. On pourrait s'étonner de la différence de taux entre l'ASS d'une part et le RMI et l'API d'autre part, mais le premier s'applique sur des revenus bruts, alors que les seconds s'appliquent sur des revenus nets. Les deux types d'intéressement sont alors proches, si l'on retient un taux de cotisations sociales de l'ordre de 17 %.

Les simulations effectuées tiennent également compte de l'allongement de trois mois à six mois de la période de cumul à taux plein d'un minimum social et d'une activité rémunérée à valoir dès la fin 2001. Il est à noter que la période totale de cumul ne change pas et reste de quinze mois au maximum. Toutefois, une incertitude demeure quant aux modalités d'application de cette mesure.

Le scénario envisagé tient compte du fait que l'étude cible une population de smicards. L'extension de la possibilité de cumul est réalisée dans la limite d'un Smic, pour ce qui concerne le RMI et l'API. Il est en effet peu probable que l'on subventionne les heures supplémentaires. Dans le cas de l'ASS, on prolonge le système existant, à savoir un plafond d'un demi-Smic.

5. Loi de lutte contre l'exclusion sociale du 29 juillet 1998.

6. Rappelons qu'il n'existe aucune limite dans le cas du RMI ou de l'API.

Deux nouvelles mesures : l'aide à la reprise d'activité des femmes...

Entrée en vigueur le 15 juillet 2000, l'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF) est limitée et ponctuelle. Cette mesure concerne uniquement les femmes (7) qui perçoivent l'un des minima sociaux et qui sont mères (pas forcément célibataires) d'un enfant de moins de six ans. Pour compenser les frais de garde d'une manière complètement forfaitaire, une aide d'un montant de 305 à 457 euros est versée sur présentation d'un contrat de travail portant sur une durée d'au moins deux mois. Cette aide est versée au prorata sur une base de 35 heures. La mesure budgétée pour 15,25 millions d'euros est en montée en charge et a concerné 7 000 femmes au printemps 2001.

À la différence de la loi Aubry, les autres mesures prises en compte ne concernent pas seulement les allocataires de minima sociaux.

... et la prime pour l'emploi

Sans étudier en détail la prime pour l'emploi (pour ce faire voir, par exemple, Cerc (2001)), il faut tenir compte de ses conséquences pour les allocataires de minima sociaux. La prime pour l'emploi (PPE) est perçue pour une plage d'activité comprise entre 0,3 et 1,4 de la valeur d'un Smic temps plein pour un célibataire. Elle n'introduit donc aucun bonus à la reprise d'activité à temps très partiel et n'entraîne une augmentation du revenu disponible que si l'individu travaille plus que 51 heures par mois (s'il est rémunéré au Smic). La prime est croissante jusqu'au Smic puis décroissante ensuite. Les simulations portent sur le barème de 2003, correspondant au régime de croisière (8) de ce dispositif, qui montera en puissance sur une période de trois ans et qui représentera un triplement des montants alloués en 2001.

La réforme des allocations logement : éviter les effets de seuil

Les prestations d'aide au logement comprennent trois dispositifs : les deux allocations logement, l'allocation logement familiale (ALF) et l'allocation logement social (ALS), et l'aide personnalisée au logement (APL). Ces dispositifs remplissaient la même fonction : rembourser aux ménages locataires ou aux accédants à la propriété une fraction de leurs dépenses de logement, d'autant plus

importante que leurs ressources sont faibles. L'APL concerne, en particulier, les ménages habitant une HLM, tandis que les AL s'appliquent à ceux qui habitent dans le secteur privé. Depuis le décret du 28 décembre 2000, les formules de calcul pour les locataires ont été unifiées (en s'inspirant du mode de calcul de l'APL) et les effets de seuil, en sortie de RMI, ont été repoussés dans le temps. Auparavant, les revenus d'activité n'étaient pas pris en compte dans le calcul des ressources pour les aides au logement lorsque l'individu était Rmiste. Lorsque l'individu perdait son droit au RMI, ses revenus d'activité étaient réintégrés dans le calcul des ressources et il s'en suivait une brutale diminution du revenu disponible, témoignage d'une perte d'un des nombreux « droits sociaux complémentaires » associés au statut de Rmiste. Depuis cette année, qui constitue une année de transition avant une application complète de cette réforme en 2002, cette disposition a été supprimée. La nouvelle législation intègre explicitement le montant du RMI dans le calcul des aides au logement. L'aide est maintenue à un niveau constant jusqu'à un seuil de revenu d'activité correspondant au montant du RMI de base puis elle décroît régulièrement en évitant tout effet de seuil. La législation, mise en application l'année prochaine, a été intégrée aux simulations.

La réforme du calcul et du régime d'exonération de la taxe d'habitation

Jusqu'en 2000 inclus, les titulaires du RMI bénéficiaient d'une exonération de la taxe d'habitation (TH) à partir du moment où ils pouvaient justifier du statut de Rmiste pour tout ou partie de la période s'écoulant entre le 1^{er} janvier de l'année fiscale de référence et la date de paiement de l'impôt. À partir de cette année, cette exemption est prolongée, puisqu'il suffit de prouver sa qualité de Rmiste pour une période s'écoulant entre le 1^{er} janvier de l'année précédant l'année fiscale de

7. Les hommes monoparentaux ne sont pas concernés par cette mesure ... Ce n'est évidemment pas le coût d'une extension à cette catégorie de population qui peut être invoquée pour la refuser. Par exemple, les hommes ne représentent que 1,5 % de la population des Apistes (Algava et Avenel, 2001)

8. Le doublement de la prime pour l'emploi est inscrit au budget 2002 et donc présente un caractère irréversible. Les échéances électorales et l'incertitude économique peuvent remettre en cause le triplement de la PPE en 2003. Cela ne doit pas, selon nous, remettre en cause l'intérêt de simulations intégrant ce dispositif du triplement, car en rendant plus lisible l'état final auquel nous conduit le processus actuel, ces simulations permettent d'éclairer le débat économique et politique.

référence et la date de paiement de l'impôt. Cette disposition d'exemption ne s'étend pas aux allocataires de l'API et de l'ASS. En revanche, le mécanisme de prise en compte des ressources dans le calcul de cet impôt a été revu et cette disposition est de nature à baisser le montant des impôts des ménages pauvres. Il est tenu compte également de la prise en charge par l'État de la part régionale de la taxe d'habitation (1/16^e du total) qui concerne tous les ménages.

Modification de la décote et du barème de l'impôt sur le revenu

Enfin, dans le calcul de l'impôt sur le revenu (IR), il a été tenu compte de la modification de la décote intervenue avec la loi de Finances 2001. Auparavant, la décote avait pour effet de doubler le taux marginal de l'IR en entrée de barème. Maintenant, elle ne le multiplie que par 1,5. Les taux marginaux ont également fait l'objet d'un ajustement à la baisse.

L'élimination des trappes à inactivité de court terme

Le cas d'un célibataire Rmiste

On peut comparer le domaine budgétaire pour un célibataire (9) rémunéré au Smic avant et après application de l'ensemble des mesures décrites précédemment (cf. graphique I et encadré 2). La situation avant correspond à la législation de 1998 et la situation après à la législation de 2003 telle qu'elle est prévue en 2001. La variable dépendante est le revenu disponible annuel, tandis que la variable de choix est le nombre d'heures annuel de travail. S'agissant d'un individu en particulier, cette amplitude des choix de travail peut apparaître comme une fiction. Mais lorsque l'on veut analyser la distribution de la population des Rmistes relativement aux nombres d'heures de travail, force est de constater que le support de cette distribution occupe le champ entier des possibles. Que l'on exploite les enquêtes *Emploi* ou l'enquête *RMI*, la durée des périodes d'activité de cette population reste très hétérogène (Afsa, 2000) (10). Par exemple, parmi les 40 % de Rmistes ayant retrouvé une activité professionnelle pendant une année, 26 % ont travaillé au maximum deux mois, tandis que pour 44 %

d'entre eux la durée d'activité n'a pas dépassé six mois. Deux traits distinguent la relation des Rmistes au marché du travail avant réforme : une grande hétérogénéité et l'importance des durées d'activité réduites. Cette dernière peut être endogène aux possibilités de cumul, comme elle peut refléter une situation de rationnement (11). Aussi est-il intéressant d'établir d'abord un constat sur les grandes caractéristiques de la situation prévalant en 1998, en particulier concernant l'alternative reprise d'un travail à mi-temps ou à plein temps. L'ancien système présentait quatre spécificités.

Les spécificités de l'ancien système

1) *Le revenu disponible n'était pas une fonction continûment croissante de la durée du travail.*

Quel que soit l'horizon retenu, des indentations cassent la monotonie de la représentation graphique. Elles sont causées par la perte du RMI ou la perte du statut de Rmiste avec des répercussions sur la perception de l'AL ou le paiement de la TH. Pour des durées du travail bien précises, accepter une heure de rémunération en plus provoque une baisse de revenu disponible de plusieurs centaines d'euros.

2) *Un encouragement temporaire à la reprise du travail.*

Si l'on superpose les domaines budgétaires, celui de la deuxième année est strictement inclus dans celui de la première et celui à long terme dans celui de la deuxième année ; encore que ce dernier phénomène ne se produise que pour des durées de travail annuelles faibles, en deçà du mi-temps. Cet intéressement temporaire ne dépasse donc guère l'horizon de la deuxième année.

3) *Au-delà de la première année, des taux de rétention franchement dissuasifs.*

Selon les hypothèses choisies, le salaire net annuel d'un Smicard à temps plein représente, en arrondissant, 10 800 euros. La première année de reprise, il en conserve 5 600, la deuxième et, au-delà, 3 400, soit un taux de rétention moyen de 31 % pour cette dernière

9. Les célibataires sans enfant représentent 50,5 % des allocataires en intéressement (Cnaf, 2000).

10. Graphiques I et II, p. 103.

11. 76 % des Rmistes ayant un emploi déclarent désirer travailler davantage (Afsa, 1999b, p. 38).

LA CONSTRUCTION DES CAS TYPES ET LES HYPOTHÈSES

Les prestations et transferts pris en compte sont les allocations familiales (AF), le complément familial (CF), l'allocation pour jeune enfant (APJE), l'allocation de rentrée scolaire (ARS), les aides au logement (AL), l'impôt sur le revenu (IR) et la taxe d'habitation (TH). L'effet d'une variation du revenu primaire n'est pas immédiat sur le montant des transferts. Un décalage est généralement introduit dans tous les dispositifs. Le plus connu concerne l'impôt sur le revenu qui est assis sur le revenu imposable de l'année précédente. Le plus grand décalage revient aux aides au logement révisées une fois par an au 1^{er} juillet. L'allocation versée du 1^{er} juillet de l'année en cours au 1^{er} juillet de l'année suivante est calculée sur la base des revenus de l'année civile précédente, sauf dans le cas d'une perte d'emploi où une disposition spéciale permet une révision de l'allocation. Par conséquent, il y a un décalage de dix-huit mois, en moyenne, entre les ressources perçues et l'allocation correspondante (Cserc, 1997). Deux procédés de construction de l'ensemble de budget annuel peuvent être envisagés dans un cadre purement statique, qui écrase des informations de nature dynamique.

La construction des ensembles de budget : une approche directe et une approche « causale »

Le premier procédé favorise la cohérence temporelle de la construction de l'ensemble de budget : le montant des transferts est celui de l'année de perception du revenu primaire. Si l'on se borne au calcul des prestations pendant l'année qui suit la reprise d'emploi censée survenir au 1^{er} janvier, on obtient un ensemble de budget direct (cf. encadré 1).

Le second favorise la cohérence causale de la construction de l'ensemble de budget : le montant des transferts considéré est celui perçu par l'assuré, lorsque le montant du revenu primaire de cette année est pris en considération dans le calcul du transfert. Le terme d'ensemble de budget « causal » a été adopté par Fleurbaey *et al.* (1999).

La première interprétation a été privilégiée pour le calcul des prestations et la seconde pour le calcul des impôts (impôt sur le revenu et taxe d'habitation), suivant là l'exemple du traitement de l'impôt sur le revenu par les économistes du travail, où le décalage d'un an est systématiquement gommé. Ne pas retenir l'hypothèse de causalité pour les impôts reviendrait purement et simplement à les négliger la première année, puisque l'on travaille sur un horizon annuel. Les ensembles de budget sont donc directs du côté des prestations et causals (1) du côté des impôts. C'est en fait l'ensemble de budget qui prévaudrait, si l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation étaient perçus à la source.

Bien sûr, ce procédé de construction ne vaut que pour la construction des ensembles de budget. Ceux-ci sont de trois types. Les premiers agrègent les données sur

la première année suivant une reprise d'activité, les deuxièmes agrègent les données sur la deuxième année suivant une reprise d'activité, tandis que les derniers se placent à long terme, la n^{ième} année suivant une reprise d'activité. Ils agrègent les données pour une année limite, lorsque toutes les dispositions transitoires ont disparu. En pratique, cette n^{ième} année est la quatrième en sachant que la différence entre le domaine budgétaire de la troisième et quatrième année est souvent minime.

Lorsque l'on aborde les chroniques de revenu, le paiement de l'impôt sur les revenus de l'année t est bien imputé sur les revenus disponibles de l'année $t+1$. On retient d'ailleurs l'hypothèse que l'allocataire est mensualisé (sur 12 mois). Le paiement de la taxe d'habitation intervient en octobre. On a également opté pour une mensualisation de la prime pour l'emploi, anticipant là, sans doute, une facilité qui sera offerte aux bénéficiaires.

La distribution du temps de travail dans l'année influe aussi sur le revenu disponible. Le scénario privilégié ici dans un souci de simplicité est celui où la durée du travail choisie par l'individu est équirépartie sur la période considérée, à savoir un an, deux ans, et n années. En d'autres termes, la prestation de travail est constante par unité de temps : l'individu travaille le même nombre d'heures chaque mois. La sensibilité des résultats à ce choix en matière d'intensité est effectuée par la suite (cf. texte).

Le célibataire : cas type de référence

La considération de différents cas types ne peut éviter un certain arbitraire, mais celui du célibataire (2) s'impose comme référence dans la mesure où 58,3 % des bénéficiaires du RMI sont célibataires (Cnaf, 2000) (3). Le cas type de la famille monoparentale avec un enfant à charge (de moins de 14 ans) constitue la deuxième catégorie en importance (12,1 %). Les autres catégories de taille familiale sont plus marginales, puisque la troisième en importance (famille monoparentale avec deux enfants) ne représente que 6,2 % des allocataires. Pour les allocataires de l'API, on a retenu le cas de la famille monoparentale avec un enfant, catégorie la plus nombreuse d'Apistes (35 % selon Afsa (1999a) p. 21), et pour les bénéficiaires de l'ASS le cas du célibataire (4).



1. Pour une approche purement causale, on se reportera à Fleurbaey *et al.* (1999).

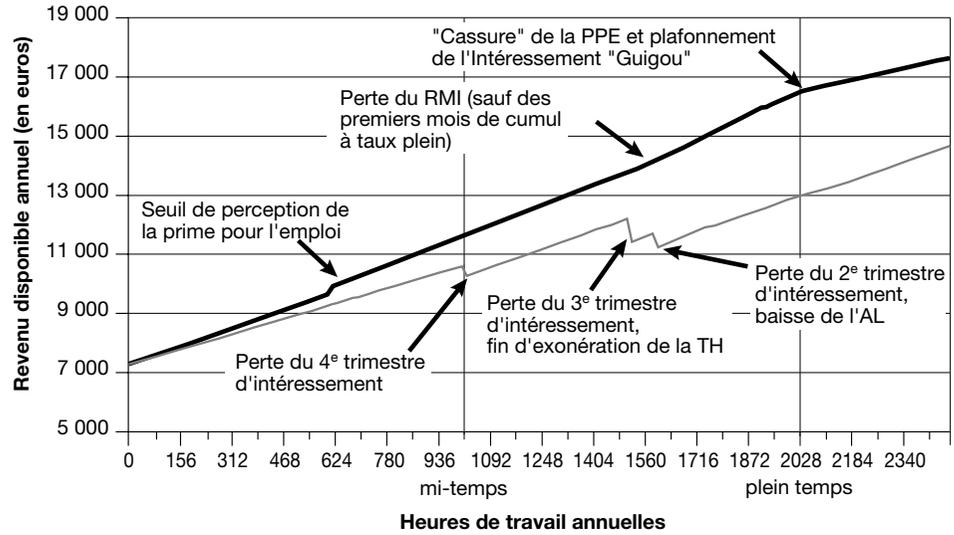
2. Célibataire au sens de la Cnaf. Un tiers des célibataires seraient en réalité hébergés par des proches (Afsa, 1999b, p. 17).

3. Tableau 5, p. 15.

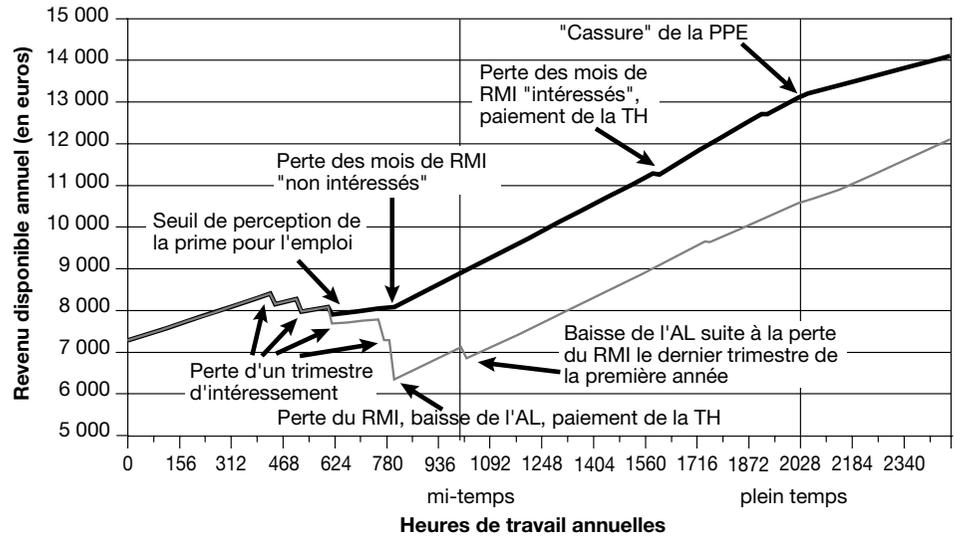
4. Le cas du célibataire ne constitue sans doute pas le cas le plus fréquent de l'allocataire de l'ASS. Néanmoins, cela permet une comparaison sur un cas type emblématique de ce système d'aide avec le RMI.

Domaines Budgétaires avant et après réformes, suite à une reprise d'activité

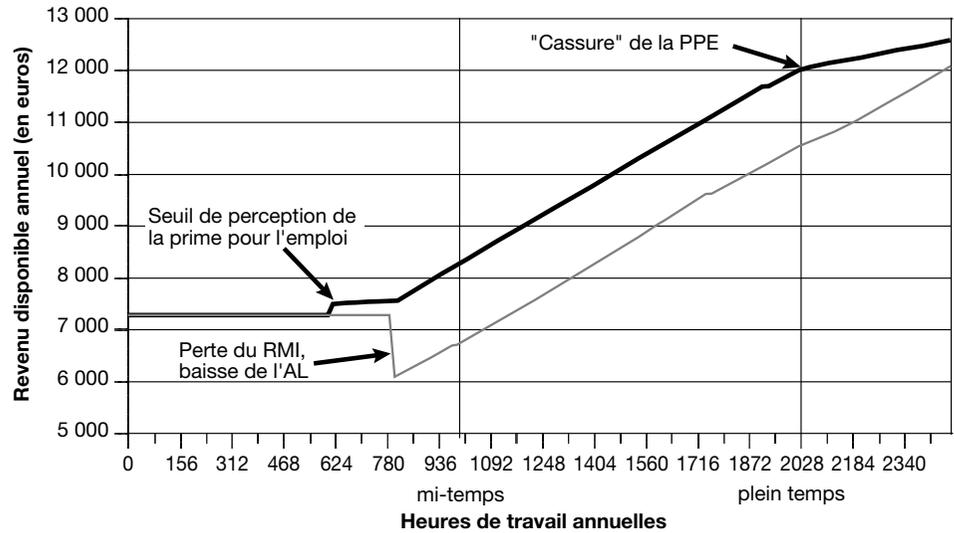
A - Première année



B - Deuxième année



C - Long terme



— Avant réforme — Après réforme

Encadré 2 (suite)

Hypothèses complémentaires

On a fait, en outre, l'hypothèse que la révision trimestrielle du RMI ou de l'API a lieu au terme des trimestres civils, ce qui signifie que l'individu est devenu Rmiste le dernier jour d'un des mois qui clôture un trimestre.

Comme l'objet de l'article est de s'intéresser aux trappes à inactivité, on a imaginé la situation d'un allocataire sans travail (5) s'interrogeant sur l'intérêt pécuniaire d'une reprise d'activité. Celle-ci a lieu le 1^{er} janvier. Cette hypothèse est la plus favorable possible pour l'allocataire, qui bénéficie alors d'une possibilité de cumul à taux plein de trois mois avant réforme et de six mois après (6). Les domaines budgétaires étudiés constituent donc, avant comme après, une borne supérieure des domaines budgétaires possibles. Ceci n'a pas d'incidence dans la comparaison des domaines budgétaires calculés sur la première année et dans le long terme : le différentiel reste le même. En revanche, le différentiel apprécié sur la seconde année peut en être affecté.

Le statut de Rmiste n'est pas non plus conditionné au versement d'une allocation RMI. Par exemple, une personne qui reprend une activité pour une rémunération dépassant le plafond de ressources, continue à garder le statut de Rmiste pendant une période de droit, définit au préalable par l'instance présidée par le Préfet et chargée de définir les droits des allocataires. On a donc dû faire une hypothèse concernant cette période, qui est déterminante pour la prolongation des droits sociaux annexes (TH et AL). On a supposé que l'allocataire conserve, pour une période de quatre mois, son statut de Rmiste, après la révision trimestrielle qui a constaté que ses ressources dépassent le plafond. Cette période semble dans la moyenne de ce qui se pratique habituellement. Afsa (1999b) (7) évoque un décalage habituel d'un mois entre le *droit* et le *paiement*. Il n'en a pas été tenu compte.

On considère toujours le cas d'un ménage qui a un hébergement (92 % des cas). En conséquence, on a déduit le forfait logement. Le ménage est supposé résider en région parisienne. De plus, l'allocataire est censé percevoir une aide au logement (52,6 % (8)). S'agissant de son calcul, on considère, toujours avant réforme, qu'il s'agit de l'allocation logement (9) (sociale ou familiale), en supposant un loyer de 305 euros pour le célibataire. Pour les autres types de ménages, on a supposé que le montant de la valeur locative croissait en fonction de la taille du logement selon une fonction puissance en prenant une élasticité de la dépense de logement à la taille familiale de 0,4 (Hourriez et Olier, 1997) (10)). Ainsi, on suppose que la valeur locative d'un logement d'un foyer monoparental avec un enfant âgé de moins de 14 ans est de 1,19 fois supérieure à celle d'un célibataire.

Par ailleurs, on entend par nombre d'heures de travail le nombre d'heures rémunérées (travail effectif augmenté des congés payés). Le plein temps s'établit alors avant réduction du temps de travail à 169 heures par mois, soit 2 028 heures par an.

Enfin, on considère le cas d'un travailleur rémunéré au Smic (11) net, soit 5,3 euros de l'heure ou 897 euros par mois.

Pour l'ASS, on a besoin de supposer que le célibataire a moins de 45 ans (12), pour l'API que la femme a moins de 25 ans et que le seul enfant à charge est né le 1^{er} octobre de l'année précédant le retour à l'emploi. Dans l'étude de la chronique de revenu, qui s'étale sur 36 mois, cette hypothèse permet de maintenir l'allocataire dans ce régime pendant 33 mois (13). Pour le cas type du Rmiste avec un enfant, on suppose qu'il a entre trois et six ans et que le Rmiste est une femme. Elle remplit les conditions pour toucher l'ARAF (14), ce qui rend directement comparable la situation de l'Apiste et du Rmiste avec un enfant.

Le mécanisme de calcul de la taxe d'habitation est relativement complexe, car il mêle des considérations de statut (tout Rmiste est en effet exonéré de la TH contrairement à ses homologues allocataires de l'ASS et de l'API) et des considérations de ressources sous la forme de seuils de revenu imposable. Le scénario retenu est celui d'une valeur locative de 1 829 euros pour un célibataire et d'un taux de taxe de 16 %. Le même calcul que celui présenté pour la valeur du loyer s'applique pour déduire les montants des valeurs locatives pour les autres cas types. On suppose, en outre, un abattement à la base choisi par les collectivités locales de 10 %. Au total, le montant de TH au taux plein est de 263 euros pour un célibataire. Par ailleurs, on a choisi des taux intermédiaires pour les taux d'abattement à la base appliqués à chaque personne à charge, soit 15 % pour une personne à charge.

Enfin, les barèmes utilisés sont ceux en vigueur au premier semestre 2001, tandis que les formules de calcul pour la situation « avant Aubry » restent basées sur le système législatif et réglementaire de 1998.

5. Choisir un autre point de départ, comme le mi-temps, est intéressant dans une autre perspective.

6. Par exemple, s'il reprend un travail le 1^{er} mars, il ne bénéficiera que d'un mois (resp. quatre mois) de cumul à taux plein avant (resp. après) réforme.

7. Cf. p. 3.

8. Cf. Afsa (1999b) p. 61.

9. La proportion de Rmistés louant un logement dans un parc privé est égale à celle louant un logement HLM (25 %, cf. Lhommeau (1999)). S'agissant de célibataires, il ne sont jamais prioritaires pour un logement HLM et donc l'accès à un logement passe d'abord par le parc privé. D'où le choix de l'AL.

10. Tableau 1, p. 69 et 70. La taille du ménage est égale au nombre d'adultes et d'enfants de plus de 14 ans augmenté du nombre d'enfants de moins de 14 ans multiplié par le coefficient 0,55.

11. Justifié par le fait que 53 % des Rmistés sont sans diplôme ou possèdent le CEP (Afsa, 1999b, p. 14).

12. Le montant de l'ASS est majoré au-delà de 55 ans, la limite de 12 mois pour l'intéressement ne concerne pas les personnes de plus de 50 ans, et on fait vieillir les allocataires.

13. Les trois mois restants, la personne peut percevoir le RMI.

14. Supposée versée en une fois au moment de la signature du contrat de travail, c'est-à-dire le 1^{er} janvier.

configuration. S'il reprend un travail à mi-temps, il perd de l'argent dès la deuxième année, ne pas travailler lui aurait augmenté son revenu disponible de l'ordre de 500 euros.

4) *L'inversion des priorités : soutien au mi-temps à court terme, soutien au plein temps à long terme.*

C'est sans doute la caractéristique majeure de ce système d'encouragement à la reprise d'emploi, qui a sa logique économique. En effet, à l'horizon d'un an, le taux de rétention moyen est plus élevé pour le mi-temps que pour le plein temps (62,5 % contre 53 %). En revanche, un écart important en faveur du plein temps caractérise les deux autres horizons temporels (- 3 % au lieu de 31 %).

Une telle disparité dans les taux de rétention peut avoir des répercussions importantes dans le choix des agents. Par exemple, il existe des préférences dans le plan consommation-loisir de la théorie de l'offre de travail standard, telles qu'un individu, doté de ces préférences, mais myope (il raisonnerait avec l'ensemble de budget de la première année) choisirait le mi-temps, alors que, toujours avec ces mêmes préférences, un individu hypermétrope (il raisonnerait avec l'ensemble de budget à long terme) choisirait le temps plein.

La norme sociale du travail à temps plein

La lecture économique d'un tel parti-pris est la suivante : il est difficile pour un Rmiste de retrouver d'emblée un travail à temps plein, la marche est en quelque sorte trop haute, et il faut donc plutôt encourager, dans un premier temps, les Rmistés à retrouver un travail de ce type (cf. graphique I).

Selon Lhommeau et Rioux (2000), seul un quart des Rmistés occupent un emploi à temps plein au moment de la sortie du RMI. Il est cependant difficile de surinterpréter ce résultat, dans la mesure où le choix des Rmistés (s'il y a choix) reflète peut-être autant leur faible employabilité à temps plein que la différence des taux de rétention qui privilégie le mi-temps. Le renversement de cette différence en faveur cette fois-ci du plein temps à long terme peut, elle, être interprétée comme traduisant la prégnance d'une norme sociale en faveur du plein temps (12). D'ailleurs, un an et demi après la sortie du RMI, la proportion de Rmistés ayant retrouvé un travail à temps plein n'atteint que 35 % (parmi les Rmistés ayant retrouvé un

emploi), ce qui indique, *a contrario*, que 65 % d'entre eux occupent un travail à temps partiel. Ce chiffre est instructif à un double titre. Puisqu'à long terme, il est plus intéressant sur un plan pécuniaire de conserver un emploi à temps plein qu'un emploi à temps partiel, et que les taux d'imposition sur le temps partiel sont confiscatoires, l'interprétation d'une telle situation aux yeux de l'école des choix rationnels (13) suggère que :

- les efforts de recherche d'un travail à temps complet se sont révélés infructueux ;
- et, parallèlement, qu'une valeur d'option ou une valeur de statut est associée au travail à temps partiel.

Ces quelques indications semblent attester que la revendication d'une norme sociale de travail à temps plein n'épuise pas le débat de la neutralité de la formule d'aide en fonction du type d'emploi recherché.

Les conséquences des nouvelles mesures

C'est par rapport aux quatre caractéristiques majeures du système prévalant en 1998 que l'on peut commenter les modifications introduites par les différentes mesures prises globalement.

Tout d'abord, l'effort effectué par la collectivité nationale est significatif. L'ensemble de ces mesures se traduira, à plein régime, par un gain de 3 500 euros de revenu disponible annuel, la première année de reprise d'emploi, si la personne reprend un travail à temps plein. Le gain est encore de 2 400 euros la deuxième année pour se stabiliser à 1 500 euros en régime permanent. Pour une reprise à mi-temps, ces chiffres sont respectivement de 1 400 euros, 2 100 euros et 1 500 euros.

1) *Le revenu disponible est maintenant une fonction croissante de la durée du travail.*

Le domaine budgétaire a été lissé. Il reste bien quelques indentations sur le graphique correspondant à la deuxième année, en particulier pour des durées d'activité en deçà du mi-temps, où l'ancien système d'intéressement s'applique (14).

12. Cf. le rapport Pisani-Ferry (2000) pour une discussion approfondie des enjeux, pp. 136-137.

13. Cela suppose en particulier que les agents aient la pleine connaissance des incitations financières dont il est fait état ici.

14. Les discontinuités s'expliquent par le caractère trimestriel de l'appréciation du nombre d'heures de travail, relativement au seuil des 750 heures.

2) Le choix de ne pas encourager le temps très partiel est confirmé.

Une constante de la comparaison effectuée à partir des trois graphiques est que la situation de l'allocataire ne s'améliore pas s'il reprend un travail à temps très partiel (en deçà du tiers-temps). En particulier, la situation à long terme n'a pas évolué. L'horizontalité du domaine budgétaire sur une plage de durée de travail très limitée indique que le système fonctionne globalement comme une allocation différentielle, tout franc gagné sur le marché du travail est perdu.

3) Un effort moins marqué à long terme.

S'il est manifeste que l'effort a porté sur toutes les dimensions temporelles de la comparaison (court terme, moyen terme et long terme), les gains sont plus soutenus à l'horizon de la première année, voire de la deuxième. À long terme, le gain est de 1 500 euros pour toutes les durées d'activité s'étageant du 2/5^e de temps jusqu'au plein temps. Les augmentations tournent autour de 2 300 euros la deuxième année ; la première année, elles sont plus différenciées et passent de 1 500 euros au mi-temps à plus de 3 500 euros à plein temps.

4) Pour l'allocataire, l'effet d'aubaine se prolonge la deuxième année et devient indépendant de la durée de travail.

Pour l'allocataire, bénéficier d'un intéressement temporaire peut apparaître comme un

effet d'aubaine et éventuellement générer le type de comportement que déclenche ce genre de mécanismes. Auparavant, l'effet d'aubaine (15) concernait uniquement la première année et représentait 55 % du revenu à long terme pour une reprise à mi-temps et 21 % pour une reprise à plein temps. Ce chiffre diminue après réforme dans le cas du mi-temps pour s'établir à 36 % et augmente dans le cas du temps plein (34 %). Par ailleurs, un léger effet d'aubaine se fait sentir en deuxième année (7 % à mi-temps, 9 % à temps plein).

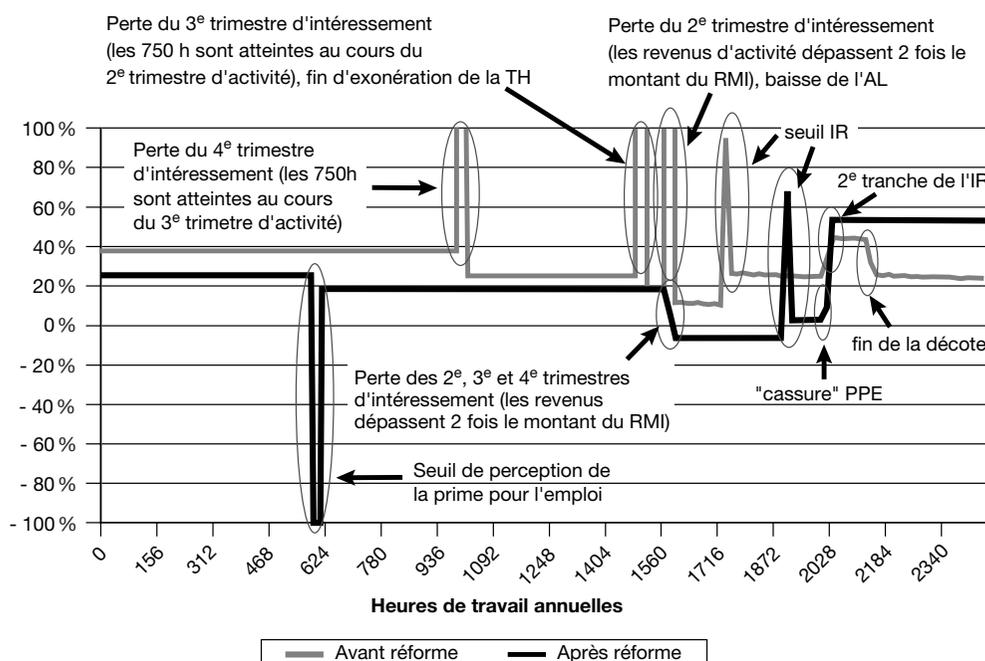
5) Disparition de la trappe à court terme, progrès dans les autres compartiments de la comparaison.

Les taux marginaux d'imposition à court terme ne dépassent jamais 25 %, tant que l'allocataire ne dépasse pas le plein temps (cf. graphique II) : pour un gain annuel de 10 763 euros de revenu d'activité, l'allocataire en conserve 9 147 euros, tandis qu'à mi-temps la situation est presque aussi favorable, il conserve 4 269 euros sur un montant de 4 619 euros. Concernant la deuxième année, l'effort de correction est impressionnant mais partant d'un point de départ beaucoup moins favorable, le point d'arrivée reste encore un peu haut en termes de taux moyens d'imposition

15. Obtenu en faisant le rapport du revenu de la première année sur le revenu à long terme.

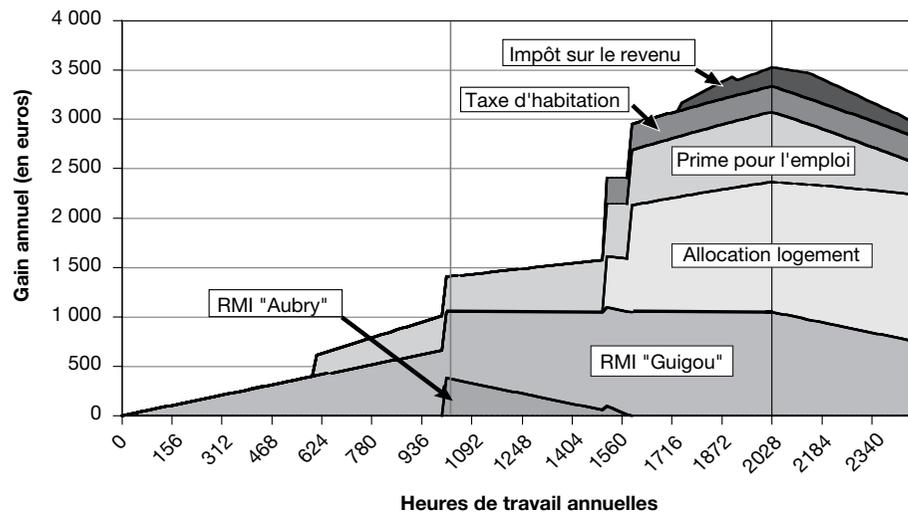
Graphique II

Taux marginal effectif d'imposition d'un célibataire rémunéré au SMIC avant et après les réformes (première année)

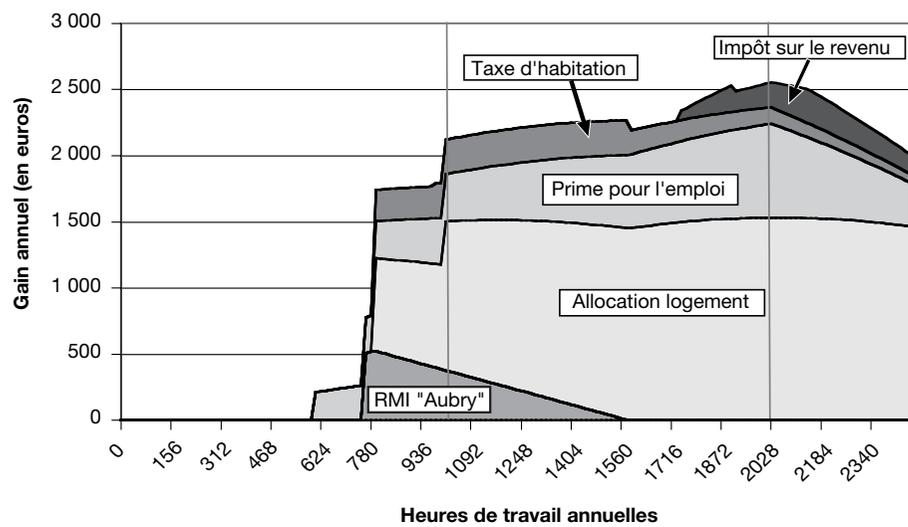


Graphique III
Gains annuels apportés par chaque dispositif

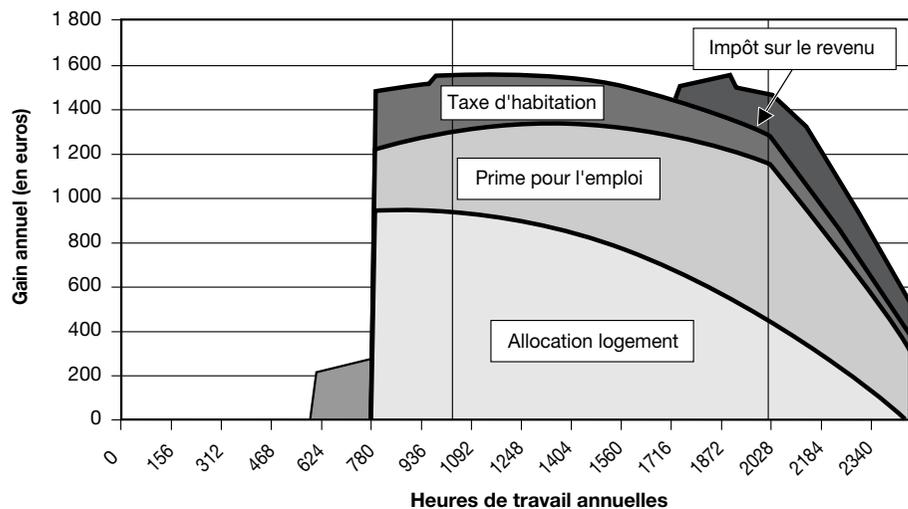
A - Première année



B - Deuxième année



C - Long terme



tion : 69 % à mi-temps et 45 % à temps plein. Enfin, la correction est moins sensible à long terme, bien qu'appréciable, une baisse de 29 points de taux moyen dans le cas du mi-temps et de 13,5 points dans le cas du temps plein.

Au total, les pouvoirs publics ont fait porter leur effort sur les aberrations les plus patentées du système précédent puisque les baisses de taux moyen les plus importantes concernent le plein temps à court terme (33 points de baisse de taux moyen) et le mi-temps à moyen terme (39 points de baisse de taux moyen).

6) Des taux moyens effectifs d'imposition plus forts pour le mi-temps que pour le plein temps dans toutes les circonstances.

La relation d'inversion sur les taux moyens de rétention ou d'imposition, une des caractéristiques majeures du système précédent, n'existe plus. Le taux moyen d'imposition est maintenant de 18 % à mi-temps contre 14 % pour le temps plein sur la première année, de 60 % contre 45 % sur la deuxième année, et de 80 % contre 55 % à long terme. La différence s'élargit avec l'éloignement de l'horizon. Le choix du législateur est maintenant sans aucune ambiguïté.

7) Une trappe à heures supplémentaires est créée, en particulier à long terme.

Il est frappant de constater que la pente du domaine budgétaire au-delà du temps plein est plus plate après qu'avant réforme sur les trois graphiques I. Ce phénomène est particulièrement net à long terme, où le revenu de l'agent est soumis à un taux marginal effectif d'imposition de l'ordre de 77 %. Cette conséquence est en cohérence avec les choix d'une société qui encourage la réduction du temps de travail. Cette conclusion ne vaut toutefois que pour des taux de salaire proche du Smic, puisque cette trappe se déplace vers des durées de travail plus faibles dès lors que l'on considère des taux de salaire plus élevés.

Au total, la comparaison est très flatteuse pour la situation après réforme, elle se résume par un lissage et une augmentation très substantielle des incitations à reprendre un emploi, incitations qui sont d'autant plus fortes que l'on progresse vers le plein temps. Le gain est appréciable et l'on peut affirmer qu'une partie du chemin a été effectuée dans la correction de la trappe à inactivité pour le célibataire. Cette trappe n'a pas empêché les allocataires de rechercher du travail ni d'en trouver pour

certaines d'entre eux, un allocataire sur six au chômage en janvier 1998 avait un emploi neuf mois plus tard (Rioux, 2000).

Le rôle majeur de la réforme des aides au logement

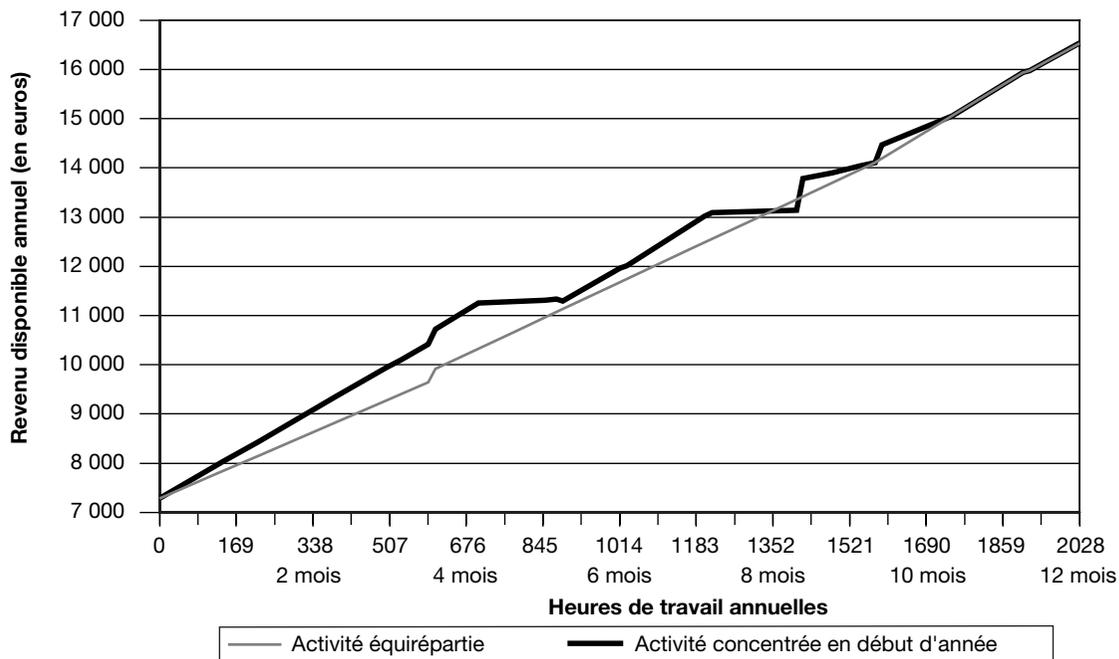
Le graphique III apporte un éclairage complémentaire sur la responsabilité de chacun des mécanismes dans le gain financier à la reprise d'emploi qui a, jusqu'ici, été décrit globalement. Pour obtenir l'impact global, il a fallu mobiliser toutes les touches du clavier fiscal-social. Lorsque l'effet d'une mesure vient à s'essouffler, soit en dimension temporelle, soit relativement au nombre d'heures de travail, une autre prend le relais.

La première constatation tient dans la modestie représentée par le supplément apporté par la première mesure en date, l'intéressement Aubry. Mais, en réalité, la loi Aubry induit un effet de levier sur l'allocation logement et une partie de l'augmentation due à cette loi se matérialise par un surcroît d'allocation logement. En effet, en augmentant la période d'intéressement, puisque celui-ci peut courir jusqu'à une limite de 1 580 heures au lieu de 750 heures, l'individu préserve plus longtemps son statut de Rmiste. Cela lui permet par ailleurs de prétendre au cours de la deuxième année à davantage d'AL à partir de ce seuil (cf. graphique III-B).

En revanche, la mesure Guigou s'annonce comme ayant un impact direct important dans le scénario retenu, plus de 1 000 euros de gain de revenu annuel la première année. Mais là encore, au cours de la deuxième année, une partie du bénéfice de la mesure est dissimulée dans la contribution de l'allocation logement.

L'allocation logement joue, en définitive, un rôle essentiel à moyen et à long terme. Elle n'apporte à elle seule jamais moins d'un tiers de complément de revenu et sa contribution atteint même les 60 % pour un plein temps la deuxième année et pour un mi-temps à long terme. En particulier, pour cette dernière configuration temporelle, elle permet de compenser le rôle de la prime pour l'emploi qui est croissante en fonction du niveau d'activité jusqu'au plein temps. Le supplément d'allocation logement étant décroissant en fonction du niveau d'activité, on trouve dans ce jeu de compensation entre ces deux aides le ressort de la constance du profil du gain en fonction

Graphique IV
Domaine budgétaire selon l'intensité du travail (Première année)



Graphique V
Impact pur de l'évolution du mécanisme d'intéressement sur le domaine budgétaire depuis la création du RMI (Première année)



de la durée d'activité à long terme. Comme la prime pour l'emploi est en réalité postérieure à la réforme des aides au logement, on aperçoit que son absence se serait traduite par un profil de gain qui aurait, cette fois-ci, encouragé le mi-temps.

L'impact des mesures d'origine purement fiscales relatives à l'IR et la TH prises globalement est assez modeste et relativement neutre par rapport à la question de la norme de travail. Si on fait abstraction des modifications purement fiscales, le profil général dans les trois circonstances demeure inchangé. D'une manière plus fine, la mesure sur l'IR, qui avantage bien évidemment le plein temps, compense la réforme sur la TH qui distingue le temps partiel.

Finalement, la mesure qui a été probablement la moins médiatisée, l'unification des aides au logement, peut-être en raison de la complexité des mécanismes mis en œuvre, joue un premier rôle, soit en raison de son jeu propre, soit en raison de l'effet de levier entraînée par les modifications des systèmes d'intéressement. En creux, cela signifie sans doute que le coût le plus important pour le budget de l'État est peut-être à redouter du côté de cette allocation.

L'ensemble des mesures a permis de supprimer toutes les discontinuités en termes de taux marginaux, les seules ruptures subsistantes étant relatives à l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire à un mécanisme qui concerne toute la population et pas seulement la catégorie des travailleurs pauvres (cf. graphique II).

La régularité de l'activité dans l'année n'est pas toujours récompensée

Les va-et-vient entre le chômage et le marché du travail sont nombreux, comme en témoigne le fait que la moitié des allocataires du RMI de décembre 1996 a eu au moins une période d'activité rémunérée entre janvier 1997 et septembre 1998 (Lhommeau et Rioux, 2000). En conséquence, l'hypothèse d'une activité équirépartie dans l'année, pour commode qu'elle soit, n'est pas forcément la plus représentative des comportements, qui sont endogènes au système réglementaire en vigueur. Le graphique IV superpose l'ensemble de budget après réforme pour une régularité constante et celle pour une régularité concentrée en début d'année. Dans la deuxième hypothèse de travail, l'individu travaille par

exemple trois mois et demi en début d'année avant de redevenir inactif, ce qui correspond à 552 heures annuelles. Par ailleurs, afin de ne prendre en compte que les effets liés au RMI, on a neutralisé l'allocation unique dégressive (AUD) à laquelle peut prétendre l'individu à partir de quatre mois de travail à plein temps ($4 \times 169 = 676$ heures) (16).

L'ensemble budgétaire du scénario des heures de travail groupées en début d'année présente des paliers successifs qui sont une conséquence du caractère discontinu du mécanisme, connu sous le nom de neutralisation des ressources, appliqué au Rmiste en cas de cessation d'activité. Ce mécanisme permet, lors de la révision trimestrielle des ressources, de déduire dans la limite du montant du RMI les revenus d'activité perçus au trimestre précédent. Ainsi, le taux marginal d'imposition du salaire net est nul tant que l'activité a procuré moins que le montant du RMI (partie croissante de la courbe) mais est de 100 % ensuite (partie horizontale de la courbe). Dans le cas d'une activité concentrée, il subsiste des trappes à prolongement de l'activité, par exemple, de quatre mois à six mois.

Au total, il est plus intéressant de concentrer son activité sur les premiers mois de l'année que de travailler régulièrement dans l'année. Comme par hypothèse, les gains d'activité sont les mêmes, le jeu des transferts sociaux avantage une activité discontinue.

Les réformes du mécanisme d'intéressement jalonnent l'évolution du RMI depuis sa création

Depuis la création du RMI, les possibilités de cumul avec une activité rémunérée se sont multipliées. Le graphique V compare le revenu d'un Smicard pour cinq réglementations, celle qui prévalait à l'origine du RMI en 1988, celle qui lui a succédé en 1990, celle qui prévalait avec la formule d'intéressement plafonnée à 750 heures de 1992 à 1998, celle qui a pris effet avec la réforme Aubry et enfin cette dernière complétée par la mesure Guigou. La simulation est réalisée avec une réglementation inchangée pour les autres transferts (celle de 1998) afin d'enregistrer l'effet pur de la modification des mécanismes d'intéressement. Il est assez frappant de constater que l'évolution

16. Pour un exemple de calcul de domaine budgétaire avec AUD, on se reportera à Fleurbaey et al. (1999).

n'a pas été linéaire. La courbe en *pointillés* indique bien qu'il existait une formule d'intéressement dès le départ sous une forme dégressive dans la limite de six mois d'activité.

La réforme de 1990 a introduit la formule d'intéressement la plus favorable qui n'ait jamais existé dans une limite de 750 heures de travail : l'intéressement intervenait toujours sous une forme dégressive mais en commençant par une possibilité de cumul à 100 %.

Le rapport Fragonard (1992) a, semble-t-il, été interprété négativement par les pouvoirs publics de l'époque, puisqu'en maintenant le plafond de 750 heures, la possibilité de cumul ne dépassa plus 50 %, tandis que la réforme Aubry a concentré l'effet néfaste de l'allocation logement au-delà de 1 550 heures de travail. Le RMI et l'allocation logement étant deux fonctions décroissantes du revenu d'activité, le revenu disponible d'un individu sorti du système d'intéressement devrait être lui aussi décroissant en fonction des heures travaillées. Pour pallier cet effet, un dispositif de neutralisation des ressources a été mis en place : tant que l'individu perçoit le RMI, l'allocation logement est versée au taux plein. Dès que l'individu sort du dispositif RMI, il perçoit l'allocation logement calculée cette fois-ci au taux normal, entraînant une discontinuité de l'ensemble de budget. Cette perte brutale d'allocation logement se conjugue avec une augmentation de TH. Compte tenu des hypothèses retenues ici, le célibataire paye une TH au taux plein dès qu'il sort du dispositif RMI. La perte cumulée de revenu disponible occasionnée par une heure de travail en plus est alors de 1 300 euros. À cet endroit du domaine budgétaire, le taux marginal d'imposition « explose » littéralement.

Le même commentaire vaut *mutatis mutandis* pour la dernière mouture du mécanisme de cumul, mais la cassure est moins forte qu'en présence du mécanisme version Aubry. Lorsque l'individu sort du système RMI, car il dépasse le plafond de ressources, il perd le bénéfice de trois mois d'allocation logement sur la première année au lieu de six avec la formule Aubry (17). La comparaison entre le graphique V et le graphique I-A permet de mettre en lumière l'importance de la réforme des aides au logement.

L'étude d'autres cas types n'infirme pas de manière substantielle les conclusions tirées de l'examen du célibataire. Le graphique VI

présente l'ensemble budgétaire pour une femme seule Rmiste avec un enfant entre trois et six ans à court terme. Les taux de rétention moyens sont élevés et quasiment équivalents pour une reprise à mi-temps (82,7 %) ou à plein temps (82,2 %).

Ce cas type rend possible l'étude comparée des trappes à inactivité avec le bénéficiaire d'une API (Apiste).

Le cas de l'Apiste : des taux de rétention qui rejoignent ou dépassent ceux du Rmiste

On considère à tort que le statut d'allocataire parent isolé est synonyme de retrait du marché du travail. La dualité des populations dans leurs aspirations a bien été mis en lumière par Afsa (1999a). Aux femmes qui investissent prioritairement dans la sphère domestique, s'opposent celles qui utilisent l'API comme un tremplin vers l'insertion sur le marché du travail. Si comme l'indiquent Algava et Avenel (2001), il y a bien une majorité d'inactives dans cette population, 36 % se déclarent actives et 11 % cumulent une activité rémunérée et une allocation. Cette proportion est évidemment plus importante pour le cas type qui nous occupe : la famille monoparentale avec un enfant à charge.

Les réformes engagées ont eu un effet considérable sur la trappe à inactivité de l'Apiste (18) (cf. graphique VII). Celle-ci était très sévère avant réforme pour le mi-temps ; le taux de rétention moyen était de 25 % la première année et était négatif la deuxième. L'alignement des mécanismes de cumul sur ceux du Rmiste change la situation de l'Apiste et rend comparable les taux marginaux et moyens de l'Apiste et du Rmiste la première année. Ces derniers sont même plus forts que ceux du Rmiste célibataire, 87 % contre 81,6 % dans le cas du mi-temps, et 87,4 % contre 86 % dans le cas du temps plein. C'est un renversement complet de philosophie : une femme (19) avec un enfant est pratiquement plus encouragée qu'un homme ou une femme isolée à reprendre un travail avec une neutra-

17. Les trois autres mois sont perdus au titre de la deuxième année.

18. Dans la mesure où l'API est un régime transitoire, nous n'étudions pas la situation à long terme.

19. Le monoparental homme a des taux de rétention un peu plus faibles, puisqu'il n'a pas droit à l'ARAF.

lité totale entre le plein temps et le mi-temps. De surcroît, les taux de rétention sont également plus élevés pour l'Apiste que pour le Rmiste avec une personne à charge. Le jeune âge de l'enfant ne semble plus un facteur considéré comme handicapant pour la reprise d'un travail. Signe de changement des mentalités, l'adulte sans conjoint qui est le plus incité financièrement à retrouver un emploi est une femme avec un enfant de moins de trois ans (20). La moitié du gain de taux moyen est due à la réforme Aubry : sans les autres mesures d'accompagnement, le taux de rétention pour le mi-temps ne serait que de l'ordre de 50 %. L'API est également versée maintenant jusqu'au plein temps, alors qu'il fallait, avant réforme, travailler au maximum à mi-temps pour bénéficier de l'allocation.

La deuxième année, les taux de rétention de l'Apiste se rapprochent de ceux du Rmiste sans les atteindre cependant, 24 % contre 31 % pour le mi-temps et 54 % contre 55 % pour le plein temps. Comme pour le Rmiste, la reprise à une activité à plein temps est aussi plus encouragée.

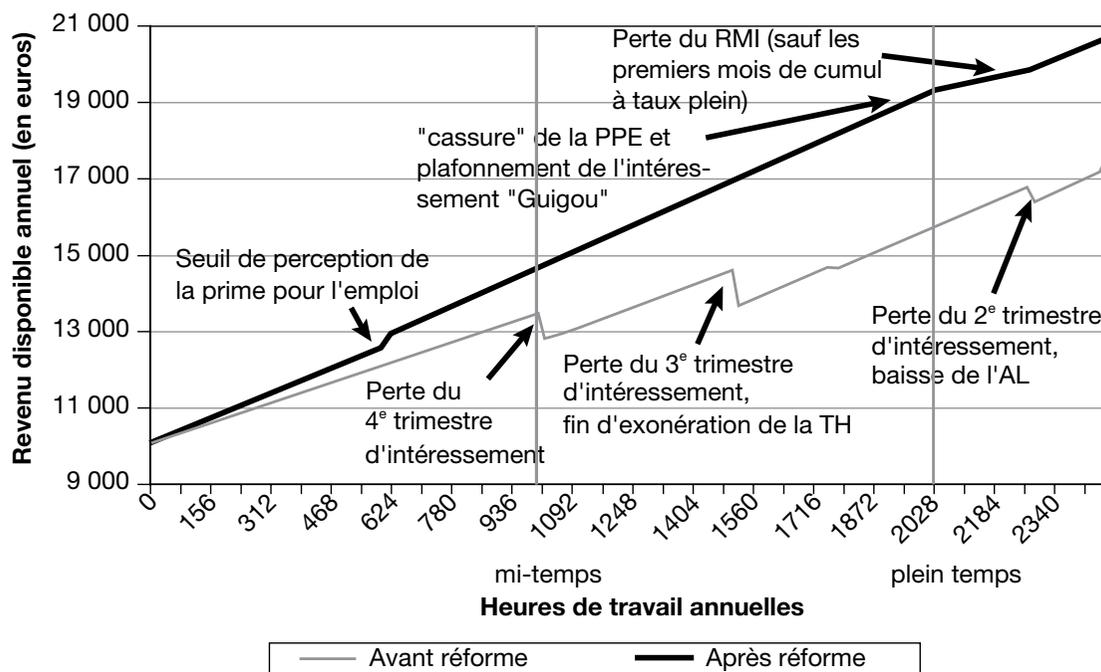
Par ailleurs, l'ensemble des mesures se traduit par un surplus de revenu disponible en cas de non-emploi. C'est le changement dans le mode de calcul de la TH qui en est responsable.

Le cas de l'ASSiste : une convergence inachevée vers le Rmiste

S'il existe bien une population pour laquelle la question du retour à l'emploi semble cruciale, c'est bien celle des bénéficiaires de l'ASS (ASSistes). Selon une étude de l'Unedic (2000), la reprise d'une activité partielle et/ou occasionnelle tend à se développer dans cette population. À la fin du premier semestre 1999, 107 000 personnes exerçaient une telle activité à temps réduit – soit plus de 23 % de l'ensemble des allocataires – pour un gain moyen de 542 euros pour une durée de travail mensuelle moyenne de 79 heures. Dans cette sous-population, 22 900 avaient déjà un revenu d'activité qui dépassait le seuil de ressources au-delà duquel on perd le bénéfice de cette allocation. Le reste des allocataires continuait à émarger au système d'aide et cumulait dans le cadre Aubry un revenu d'activité d'un montant moyen de 454 euros pour une durée du travail de 67 heures. La question de l'intéressement pour une durée du travail en deçà du mi-temps n'est donc pas un simple exercice théorique : ces chiffres accroissent l'intérêt qu'il y a d'examiner les fluctuations du revenu

20. Une simulation complémentaire donne comme taux de rétention pour une femme avec deux enfants, dont un enfant de moins de trois ans, 83,3 % à mi-temps et 82,4 % à plein temps.

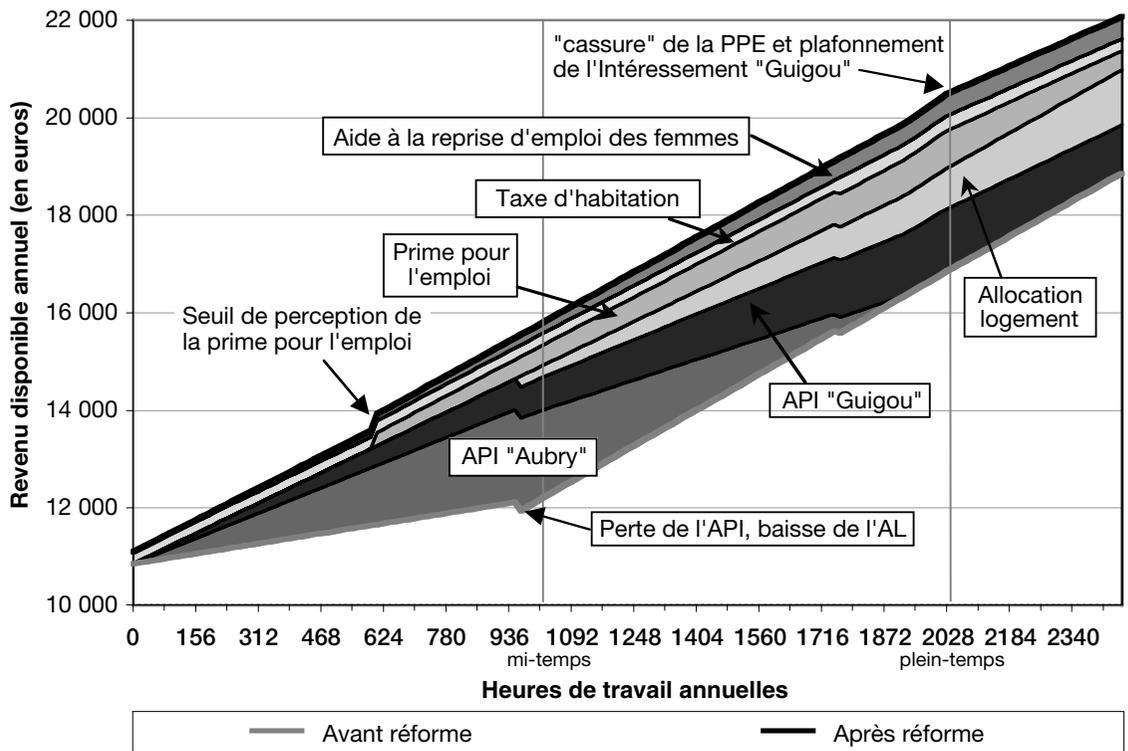
Graphique VI
Domaine budgétaire avant et après réformes pour une femme avec un enfant à charge de 3 à 6 ans (Première année)



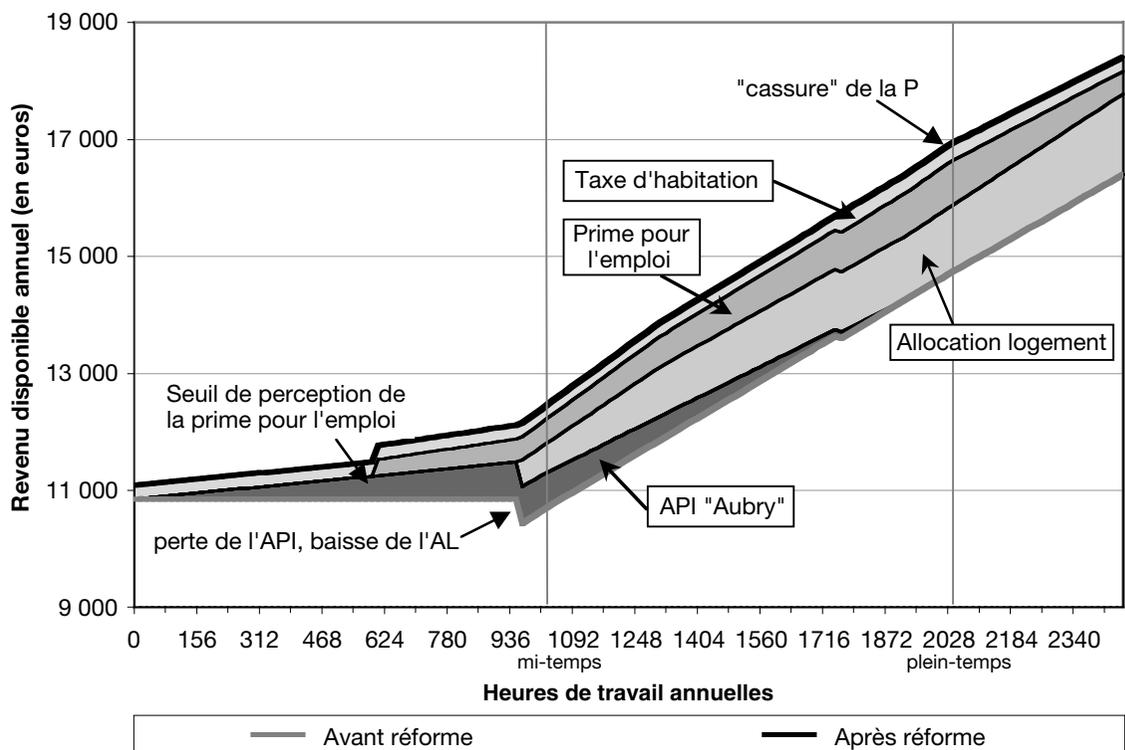
Graphique VII

Domaine budgétaire d'un APiste avec un enfant de moins de trois ans avant et après réformes

A - Première année



B - Deuxième année



disponible pour une gamme de durée du travail moins restreinte que la seule alternative mi-temps/temps plein.

La complexité du système de l'ASS se traduit par des domaines budgétaires et une courbe de taux marginaux moins transparents que ceux du Rmiste et de l'Apiste. La contrainte budgétaire est ici très perturbée, présentant une forme de « tôle ondulée » (cf. graphique VIII) (21). Ceci s'explique par le fait que l'intéressement n'est pas calculé sous forme de montant, mais sous forme de nombre de jours d'allocation par mois. Ces jours étant indivisibles, il existe des « paliers » d'intéressement, correspondant chacun à un jour d'ASS en moins par mois.

La première originalité du cas de l'ASS provient de ce que les réformes et essentiellement celle de l'aide au logement mais aussi celle de la TH aboutissent à un gain substantiel du revenu de base de l'allocataire ASS hébergé. Celui-ci passe de 6 400 euros à 7 600 euros la première année d'activité, soit une hausse de 18,2 %. On se souvient que l'une des revendications majeures du mouvement de protestation des allocataires de minima sociaux à l'hiver 1997-1998 a porté sur une revalorisation de l'ASS, revendication qui a trouvé un exutoire dans une revalorisation de 8 %. Grâce au levier constitué par l'allocation logement, le niveau de vie de l'ASS célibataire inactif rejoint celui du RMI et le dépasse même maintenant de 4 %. La situation précédente était étrange puisque le plancher du système de soutien aux bas revenus (le niveau de vie du Rmiste) était supérieur au niveau de vie apporté par une aide qui n'était pas vue comme dernier filet de sécurité. Une incohérence manifeste a donc été corrigée.

L'étude de cette allocation révèle une autre surprise. Contrairement au cas du RMI et parallèlement à l'API, le système d'intéressement, qui était très restrictif, aboutissait, *de facto*, à privilégier le retour à plein temps plutôt qu'à temps partiel. Le taux de rétention était de 53 % pour le temps plein et de 39 % pour le mi-temps. Après réforme, la convergence avec les taux de rétention du RMI et de l'API est assurée pour le mi-temps (81,5 %). En revanche, la progression pour le temps plein est moins manifeste puisque on atteint une valeur de 68 %, valeur en retrait par rapport à celle enregistrée pour le Rmiste ou l'Apiste. Cela se traduit par le fait que l'ASSiste qui a repris un emploi sur une année pleine obtient

un revenu annuel inférieur de 1 500 euros à celui obtenu par un Rmiste, écart qui a quasiment doublé. L'ASSiste, qui gagne plus que le Rmiste en ne travaillant pas, gagne moins en travaillant à temps complet. En quelque sorte, un manquement élémentaire à une certaine équité horizontale. Une autre singularité mérite d'être relevée : le travail à mi-temps est, cette fois-ci, plus encouragé que le temps complet.

L'ampleur du gain au niveau du mi-temps (3 500 euros), à comparer au gain du Rmiste (1 400 euros), s'explique en grande partie par le système de cumul moins avantageux que celui du système RMI avant la réforme, puisque le taux d'intéressement était plus faible et les trois premiers mois de cumul total inexistant. Il apparaît donc instructif de décomposer l'effet de la loi Aubry comme suit :

- 1) l'effet de l'augmentation du taux d'intéressement,
- 2) l'effet des trois premiers de cumul total (dans limite du demi-Smic),
- 3) l'effet du changement de la durée d'intéressement.

Des simulations complémentaires établissent qu'environ les deux tiers du gain induit par la réforme s'expliquent par un effet de convergence du système d'intéressement qui résulte de la conjonction des effets 1 et 2.

Les gains de taux de rétention sont inexistant pour la deuxième année d'activité (cf. graphique VIII-B) : - 0,1 point pour le mi-temps et + 3 points pour le plein temps. L'augmentation du revenu disponible est plutôt neutre par rapport à la durée de travail, avec un gain de 1 200 euros pour une activité nulle. En outre, le taux de rétention pour une reprise d'emploi à mi-temps est tel (5,4 %) que l'ASSiste n'a alors pas intérêt prolonger son contrat de travail. Le caractère transitoire accolé à l'ASS peut expliquer cet effort modeste. On n'imagine pas que des individus s'installent dans ce régime très longtemps. S'ils ne trouvent pas un « vrai travail », ils deviennent Rmistés. La réalité semble s'éloigner en partie de cette intuition, puisque, par exemple, dans la tranche 40 à 44 ans, l'ancienneté moyenne d'indemnisation dépasse les trois ans (1 219 jours exactement) (Unedic, 2000, annexe 3).

21. Le long terme est ignoré dans la mesure où l'ASS est une allocation transitoire entre l'AUD et le RMI.