

Aides sociales locales, revenu de Solidarité active (RSA) et gains du retour à l'emploi

Denis Anne* et Yannick L'Horty**

La prise en compte des aides sociales locales peut modifier sensiblement les diagnostics sur les effets des transferts sociaux destinés aux ménages à bas revenus. Un inventaire des prestations sociales locales et/ou extra-légales offertes en 2007 dans 13 villes françaises dont Paris, Lyon et Marseille, permet de mesurer les gains éventuels du retour à l'emploi pour les allocataires de minima sociaux (RMI et API). En effet, les mécanismes d'attribution des aides et les barèmes correspondants ont très souvent pour conséquence que dans la frange des très bas salaires, il est parfois désavantageux d'occuper un emploi. Les multiples réformes des prestations nationales et légales au cours des dix dernières années, en particulier celles de la prime pour l'emploi, n'ont pas été suffisantes pour garantir que le retour à l'emploi rapporte aux allocataires de minima sociaux. Dans la plupart des localités et pour la plupart des configurations familiales, un mi-temps au Smic fait perdre des revenus relativement à une situation d'assistance et un temps complet ne garantit pas toujours que l'emploi rapporte à celui qui l'occupe. Les effets positifs des réformes ont été neutralisés par ceux d'autres mesures telles que la généralisation des aides aux transports distribuées par les régions, le développement des tarifs sociaux du téléphone et de l'électricité, ou l'exonération de redevance télévision. Si le dispositif d'intéressement permet aux allocataires du RMI de compenser ces effets, ce n'est que de manière provisoire et pas pour toutes les configurations familiales ni dans toutes les localités.

Dans un second temps, nous simulons les effets de la mise en œuvre du RSA en substitution du RMI et de l'API. Le RSA rend le retour à l'emploi rémunérateur dans la quasi-totalité des villes et des configurations familiales, ce que ne permet pas le RMI même si l'on prend en compte l'intéressement. Toutefois, les ajustements éventuels de l'offre locale d'aides sociales dans le nouveau contexte du RSA sont susceptibles de limiter ces effets positifs. Transformer les aides locales sous conditions de statut en aides sous condition de ressources permettrait de rendre les politiques sociales locales cohérentes avec les objectifs poursuivis par les politiques nationales.

* Centre d'études de l'emploi et TEPP (FR n° 3126, CNRS). denis.anne@cee-recherche.fr.

** ERUDITE, Université de Paris-Brest, Centre d'études de l'emploi et TEPP (FR n° 3126, CNRS). yannick.lhorty@cee-recherche.fr
Une première version de cette étude a bénéficié des remarques de Pierre Cahuc, Jean-Benoît Dujol, Jacques Freyssinet, François Legendre, Pierre Ralle, Marie-Odile Simon, André Zylberberg et de deux rapporteurs anonymes d'Économie et Statistique ainsi que des participants aux séminaires du Centre d'Études de l'Emploi (20 mai 2008) et de l'EPEE (5 juin 2008), à la session « Chômage » du congrès de l'Association française de Sciences Économiques (18 et 19 septembre 2008) et des Journées de Microéconomie Appliquée (4 et 5 juin 2009). Les simulations réalisées dans la dernière partie de cet article ont été construites dans le cadre de la mission parlementaire de Mme la Sénatrice Sylvie Desmarescaux et du groupe de travail sur les « Droits connexes locaux liés au Revenu de Solidarité Active » réuni au Sénat de février à avril 2009. Ce travail a notamment bénéficié des remarques de Laurent Cytermann (DGAS), Julie Fournier (Sénat), Emilie Groues (ANSA), Catherine Hesse (Igas), Michèle Mansuy (Drees), Jean-Marie Marx (Pôle emploi), Marie-Odile Simon (HCSA), et Daniel Zielinski (UNCCAS).

La mise en place du revenu de solidarité active (RSA (1)) depuis le 1^{er} juin 2009 transforme en profondeur les dispositifs de soutien aux bas revenus et de lutte contre la pauvreté. En se substituant au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API), le nouveau dispositif élargit le nombre des bénéficiaires potentiels tout en augmentant le montant des aides (2) (cf. annexe). Dans ce contexte, de nombreuses aides connexes, nationales ou locales, vont connaître des ajustements de leur modalité d'attribution. Le système français de soutien aux bas revenus se compose en effets de plusieurs niveaux plus ou moins interdépendants. Il convient de distinguer les aides primaires qui relèvent du socle national et légal et le vaste ensemble des aides sociales secondaires qu'on regroupe sous l'appellation de « droits connexes ». Cette expression recouvre l'ensemble des aides sociales venant en complément de la base nationale et légale des revenus sociaux de transferts (minima sociaux, allocations familiales...). Elle est relativement impropre : si ces aides sont connexes en ce qu'elles renvoient à un deuxième cercle d'aides sociales, certaines ne sont pas des droits puisque soumises à une évaluation sociale de la part des fournisseurs d'aide. Le premier cercle d'aides sociales regroupe les minima sociaux, tels le RSA ou l'allocation de solidarité spécifique (ASS), des prestations familiales telles que la prestation d'accueil aux jeunes enfants ou l'allocation de rentrée scolaire, et des aides aux logements telle que l'aide personnalisée au logement (APL). Les droits connexes comportent des aides à caractère national et légal : la prime de Noël, les exonérations de redevance télévision, l'abonnement et la réduction sociale du tarif du téléphone, la réduction sociale d'électricité, la couverture maladie universelle (CMU) et la CMU complémentaire. Les autres droits connexes sont des aides sociales locales. Elles sont accordées par les départements, les communes, les régions, les caisses locales d'allocations familiales dans différents domaines : restauration scolaire, centre de loisir, aide aux vacances, prise en charge d'impayés, aide au transport et à la mobilité, tarifs sociaux des équipements collectifs (piscine, musée...). Parmi toutes ces aides, on peut distinguer des aides sous conditions de statut réservées à certains types de population (demandeurs d'emploi, familles nombreuses, allocataires du RMI ou du RSA, handicapés, ...) et les aides sous conditions de ressources dont le montant dépend du revenu des ménages. Même si elles sont individuellement d'un montant faible, les aides sociales locales constituent en se cumulant un apport

de revenu non négligeable pour les ménages à bas revenus, de l'ordre de 20 % du montant de leurs ressources totales (Anne et L'Horty, 2002). Comme elles sont fortement dégressives avec les ressources des ménages, elles sont rapidement perdues lors d'un retour à l'emploi, ce qui risque de pénaliser leurs bénéficiaires.

Il est important de considérer l'ensemble des transferts sociaux, y compris les aides sociales locales et/ou celles qui sont extra-légales, si l'on veut étudier les effets des réformes des minima sociaux sur les gains du retour à l'emploi. La prise en compte des aides sociales locales est l'objectif de cette étude où l'on compare l'impact du RMI, avec ou sans intéressement (3), de la prime pour l'emploi (4) et du RSA sur les revenus des bénéficiaires. Nous explorons aussi différents scénarios possibles pour les réformes des aides sociales locales dans le nouveau contexte du RSA. Pour cela, nous nous appuyons sur une méthode de cas-types et sur un inventaire des prestations sociales locales et/ou extra-légales offertes dans 13 villes françaises dont Paris, Lyon et Marseille. Les données qui ont été recueillies entre fin 2006 et début 2007 permettent de mesurer les gains du retour à l'emploi pour les allocataires de minima sociaux (RMI et API) selon leur configuration familiale (sept catégories de ménage sont distinguées).

Une approche par les cas-types

Nous utilisons le modèle *Equinoxe* (cf. encadré) élaboré dans le cadre de notre première étude sur les droits connexes qui couvrait l'ensemble des ressources et des prestations perçues en 2001 par les ménages selon différentes configurations familiales dans dix communes françaises, grandes, moyennes ou petites (Anne et L'Horty, 2002).

Pour la présente étude, nous nous appuyons sur un inventaire d'aides sociales réalisé pour

1. Les sigles utilisés et certaines définitions sont repris dans un glossaire en fin d'article.

2. Le RMI était une allocation différentielle diminuant mécaniquement à mesure que le revenu d'activité du bénéficiaire augmentait. Le RSA diminue progressivement, ce qui garantit une augmentation du revenu disponible. Le mécanisme est détaillé ci-après.

3. L'intéressement permettait de conserver durant quelques mois la totalité ou une partie du RMI en cas de reprise d'emploi. Voir ci-après pour les détails.

4. La prime pour l'emploi est un dégrèvement fiscal accordé aux ménages de travailleurs à revenus modestes. Si le montant de l'impôt est nul, la prime pour l'emploi s'apparente à un impôt négatif.

l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion (ONPES) fin 2006 (Baillon *et al.*, 2006) dans dix villes moyennes (entre 50 000 et 100 000 habitants) de cinq départements différents : Nord (Tourcoing et Villeneuve d'Ascq), Hérault (Béziers et Sète), Bouches-du-Rhône (Arles et Martigues), Seine-Saint-Denis (Drancy et Montreuil), Val-de-Marne (Fontenay-sous-Bois et Ivry-sur-Seine). Nous avons intégré tous les barèmes collectés par l'étude de l'ONPES dans notre simulateur. Nous y avons ajouté les barèmes manquants (les droits connexes nationaux, les aides communales pour les activités sportives et culturelles, certains barèmes de cantine, les aides régionales au transport) et nous avons élargi le champ géographique en collectant et en intégrant les barèmes des aides sociales des trois premières communes françaises (Paris, Lyon et Marseille). Ces barèmes ont été collectés fin 2006 mais nous avons tenu compte des changements introduits en 2007, en particulier la gratuité de la cantine scolaire dans la commune de Drancy qui a été instaurée en janvier et la gratuité des transports en commun pour les allocataires du RMI et de l'API en Île-de-France. Les communes de moins de 20 000 habitants sont exclues de la présente étude : les quelques exemples que nous avons étudiés en 2001 et en 2006 distribuaient très peu de droits connexes. Dans la présentation des résultats, les communes ont été rendues anonymes.

Un champ d'étude vaste et difficile à délimiter

Outre les revenus d'activité, tous les prélèvements et les transferts nationaux et légaux ont été pris en compte à partir des barèmes de la législation. On ne considère pas de situation de non recours. Les aides au retour à l'emploi ponctuelles (Prime de retour à l'emploi) n'ont pas été prises en compte. Les aides temporaires (dispositifs d'intéressement au sortir du RMI ou de l'ASS) ont été considérées lorsque les simulations le précisent. Lorsque ce n'est pas le cas, les résultats des simulations s'entendent à long terme et entre deux situations d'emploi stabilisées.

Les barèmes sont ceux en vigueur en 2007. Pour l'IRPP, nous prenons le barème de l'impôt sur les revenus de 2006 (payé en 2007). Les barèmes de la PPE intègrent les majorations pour travail à temps partiel. L'API comprend l'allocation de soutien familial. Le gain correspondant à l'attribution de la CMU complémentaire a été estimé par comparaison avec le coût d'un contrat de complémentaire santé (plus précisément un contrat Macif « essentielle »). Les allocations familiales pour les jeunes enfants (de moins de trois ans) comprennent la prime à la naissance (étalée ici sur trois ans) et l'allocation de base, mais pas le complément de libre choix d'acti-

Encadré

EQUINOXE

Equinoxe est un acronyme pour évoquer un *Evaluateur QUantitatif Intégré de droits connexes*. C'est un système d'observation des aides aux ménages à bas revenus et de simulation des réformes des transferts sociaux. Il est le seul outil d'évaluation et de calcul disponible en France qui intègre la dimension locale des transferts sociaux en prenant en compte les aides versées par les mairies, les départements, les caisses d'allocations familiales et les associations caritatives locales. Pour un échantillon de 13 villes dont Paris, Lyon et Marseille, *Equinoxe* calcule le montant des aides sociales en fonction des ressources du ménage. Le point de vue retenu est celui du ménage qui perçoit les aides. Le simulateur intègre de façon exhaustive les prestations nationales et/ou légales ainsi que toutes les prestations locales et/ou facultatives, dès lors que ces prestations sont monétaires (ou peuvent être traduites en équivalent monétaire) et calculées sur la base d'un barème. La première version du modèle a été présentée dans l'étude de Anne et L'Horty (2002). La présente étude mobilise une deuxième version du modèle fondée sur des données collectées entre fin 2006 et début 2007 et sur un nouvel échantillon de communes.

Dans chaque localité et pour chaque configuration familiale, *Equinoxe* calcule le montant des aides en fonction des revenus en prenant en compte les conditions de cumul des droits connexes. Il restitue le montant des aides, les revenus nets et les taux marginaux de prélèvements selon les revenus d'activité des ménages, par catégorie d'aide, par type de ménages ou par localité. Il évalue aussi la durée hebdomadaire de travail qu'il faut effectuer avec un emploi au Smic pour gagner au moins autant que si l'on ne travaille pas (que nous avons appelée « durée de réservation »). Les calculs sont effectués pour des ménages allocataires du RSA ou de l'ASS. En mode simulation, *Equinoxe* fait réagir les droits connexes à des réformes des prestations nationales et légales. Lorsque le montant des prestations nationales est intégré dans la base des ressources d'une prestation locale (ce qu'*Equinoxe* vérifie), on dispose d'un outil permettant d'évaluer les effets sur les revenus d'une réforme des transferts sociaux en prenant en compte les interdépendances entre les prestations.

tivité, ni le complément de libre choix du mode de garde. Pour les familles de trois enfants, les allocations comprennent l'allocation forfaitaire mais pas le complément familial dans la mesure où les enfants n'ont pas tous plus de trois ans (cf. tableau 1).

Le champ des droits connexes est assez malaisé à délimiter. Il regroupe à la fois des aides légales et extra-légales, des aides nationales et locales, des aides monétaires, d'autres tarifaires ou en nature, des dons et des prêts, des aides à caractère durable (abonnement social téléphonique) et d'autres à caractère exceptionnel, des aides sur barème et d'autres sur évaluation sociale...

Les fournisseurs d'aides sont également nombreux, même si dans la plupart des cas, comme le note le rapport réalisé pour l'ONPES (Baillon *et al.*, 2006), une spécialisation locale permet d'éviter les situations de doublons. Outre les départements et les communes, on rencontre des associations caritatives, des entreprises publiques (tarif de téléphone)... Les caisses d'allocations familiales disposent d'un budget propre et d'une certaine autonomie dans l'organisation de leur action sociale. Les collectivités locales, outre le choix des taux d'imposition, peuvent accorder des abattements spécifiques sur la fiscalité locale. On a retenu l'ensemble de ces acteurs dans les communes étudiées, à l'exception des associations qui utilisent rarement des barèmes explicites et qui sont généralement spécialisées dans l'aide d'urgence – un domaine qui a été exclu de l'étude.

L'estimation du montant des aides nécessite de nombreuses hypothèses spécifiques

L'objectif est de simuler l'importance des droits connexes dans les ressources de ménages types. Les aides d'urgence, les secours exceptionnels ne sont pas pris en compte. Par définition, ces secours restent exceptionnels, d'un montant faible et sont rarement cumulables. D'une manière plus générale, les aides purement discrétionnaires, conditionnées à une évaluation sociale de la situation des demandeurs par une commission locale n'ont pu être intégrées faute de barèmes et à défaut d'informations détaillées au niveau local sur les montants budgétaires de ces prestations. Les gains associés à des aides discrétionnaires sont d'ailleurs instables et incertains, ce qui justifie de ne pas les considérer. On ne prend donc en compte que les aides régulières accessibles sous condition de ressources ou de statut (RMI, API...). Par principe, le cumul d'aides similaires a été supposé impossible ; lorsque deux barèmes différents existent pour la même aide (par exemple, si des centres de loisirs ont un tarif destiné aux allocataires des CAF et un tarif destiné à ceux des centres communaux d'action sociale (CCAS)), on a retenu le plus généreux.

La présente étude ne prend pas en considération les aides à la garde des enfants, bien que de telles aides soient susceptibles d'avoir un effet important sur le retour à l'emploi des femmes. En effet, elles sont localement très variables selon le mode de garde (existence d'une crèche,

Tableau 1
Les cas-types

Situation familiale	Âge				Type de logement (parc privé)
	Personne de référence	Premier enfant	Deuxième enfant	Troisième enfant	
Personne isolée	Entre 25 et 60 ans				F1
Famille monoparentale avec un enfant (API)	Entre 25 et 60 ans	Moins de 3 ans, non scolarisé			F2
Famille monoparentale avec un enfant (RMI)	Entre 25 et 60 ans	Plus de 3 ans, scolarisé			F2
Couple sans enfant	Entre 25 et 60 ans				F2
Couple avec un enfant	Entre 25 et 60 ans	Moins de 3 ans, non scolarisé			F3
Couple avec deux enfants	Entre 25 et 60 ans	Entre 6 et 10 ans, scolarisé en primaire	Moins de 3 ans, non scolarisé		F3
Couple avec trois enfants	Entre 25 et 60 ans	Entre 6 et 10 ans, scolarisé en primaire	Entre 3 et 5 ans, scolarisé en maternelle	Moins de 3 ans, non scolarisé	F4

nature de la crèche, taux de prise en charge). Les familles sont donc supposées n'utiliser aucun mode de garde pour les enfants de moins de trois ans, ce qui revient à ne pas distinguer le cas de la mono ou de la bi-activité pour les couples. L'hypothèse implicite est celle d'une garde gratuite, par exemple par un proche parent. Cette hypothèse minore le coût de l'accès à l'emploi pour les mères.

Les gains accordés aux ménages bi-actifs ne sont pas non plus intégrés. Certaines communes peuvent par exemple réserver l'accès à certains services aux couples bi-actifs (même si ce n'était le cas dans aucune commune de notre échantillon pour les aides que nous étudions, cette condition est assez générale pour les aides à la garde d'enfants). Certaines entreprises peuvent accorder des avantages à leurs salariés selon le type de ménage auquel ils appartiennent (5) (crèches d'entreprise, aides sociales d'entreprise sous condition de statut familial...). Cette hypothèse joue dans le sens inverse de la précédente, elle contribue à minorer les gains de l'accès à l'emploi.

Dans le cas des aides tarifaires, leur attribution ne nécessite pas en général d'évaluation sociale et peut s'apparenter à un droit pour les usagers remplissant les conditions de ressource ou de statut requises. On a alors directement imputé le montant de la baisse de tarif en posant une hypothèse de fréquentation de l'équipement collectif. Il n'est pas possible de mobiliser des données budgétaires pour ce type d'aides dont

le coût est d'ailleurs faible pour les collectivités locales lorsqu'elles offrent elles-mêmes ces services, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de biens collectifs à coûts principalement fixes et faiblement rivaux (transports en commun, piscine, musée, théâtre ou autres équipements municipaux sportifs ou culturels...).

Dans le cas des aides monétaires ou en nature, on a distingué celles qui ne reposent que sur des conditions de ressources et/ou de statut (exemple : les bons vacances des CAF) et celles dont l'obtention dépend de l'accord d'une commission d'évaluation. Dans ce dernier cas, faute d'informations sur la proportion de dossiers acceptés, on a supposé que l'aide était obtenue dans 50 % des cas. On a considéré indistinctement les aides monétaires et en nature bien que les secondes imposent *a priori* au bénéficiaire l'utilisation de l'aide. Pour les aides relatives au logement, on a adopté des hypothèses supplémentaires sur la fréquence d'obtention (cf. tableau 2).

Pour le fonds de solidarité pour le logement (FSL), on suppose l'obtention d'une aide tous les 10 ans ; il s'agit d'une aide « maintien ou installation » et d'une aide au paiement de factures (EDF/GDF/eau). Dans le cas des aides à

5. De façon plus générale, nous n'intégrons pas dans cette étude les aides sociales versées par les entreprises à leurs salariés. Il n'existe pas de données nationales ni a fortiori de données locales sur ces aides dont la prise en compte revient à augmenter le revenu d'activité.

Tableau 2
Hypothèse de recours selon la nature des aides

Nature de l'aide	Recours	Hypothèse relative au recours / à la consommation
Consommation téléphonique	Oui (tarif social)	10 heures / mois
Restauration scolaire	Oui, pour les enfants scolarisés	144 jours / an et par enfant scolarisé
Garde d'enfants périscolaire	Non	
Garde d'enfants non scolarisés	Non	
Centre de Loisirs Sans Hébergement (CLSH)	Oui	20 jours / an par enfant de plus de 6 ans.
Vacances	Oui	1 semaine (7 jours) / an
Activité sportive	Oui	1 par semaine (piscine)
Activité culturelle	Oui	1 par mois (musée ou théâtre)
Transports	Oui	Abonnement de type « carte orange » si existant. Sinon, hypothèses de 150 aller-retours SNCF annuels pour les communes proches d'un centre urbain (moins de 30 km) et de 75 aller-retours si la commune est plus éloignée.
Fonds Social Logement	Oui	Tous les 10 ans
Équipement du logement	Oui	Tous les 5 ans

l'installation, les montants intègrent dans la plupart des cas deux mois de caution plus un mois de loyer, d'assurance, les frais d'ouverture des compteurs, de déménagement... On a donc pris l'hypothèse d'une aide décennale correspondant à quatre mois de loyer ou au plafond de l'aide, si celui-ci était fourni et inférieur.

Toutes les communes ne précisent pas si les tarifs réduits offerts aux bénéficiaires du RMI sont étendus à leur famille (pour la piscine par exemple ou les transports). Pour éviter un biais, on n'a attribué le gain qu'au bénéficiaire du minimum social (RMI ou API) ce qui minore les montants d'aides locales, en région parisienne notamment pour ce qui est des transports. De même, n'ayant pas toujours d'informations sur les tarifs pour familles nombreuses, et ceux-ci n'étant pas liés au revenu, on ne les a pas intégrés.

Lorsque le montant de l'aide n'était pas défini explicitement, il a été estimé par son montant moyen lorsqu'il était connu ou, à défaut, à 50 % du montant maximal autorisé. Dans certaines communes, on ne dispose pas du détail des barèmes. Pour éviter un biais lors de l'agrégation des données, on a dans ce cas estimé un barème médian à partir des données connues des autres communes.

Les cas-types sont plus ou moins bien représentés localement

Les cas-types sont construits à partir de personnes de référence ayant entre 25 et 60 ans ; on ne mesure pas les aides orientées vers des publics spécifiques (handicapés, personnes âgées) autres que les bénéficiaires du RMI ou de l'API. Les configurations familiales ont été définies selon la situation de la personne de référence du ménage : personne isolée, famille monoparentale ou couple ainsi que selon le nombre et l'âge des enfants. Les couples sont mono-actifs (cf. tableau 1). Au total, avec 7 cas-types sur 13 communes, on étudie 91 situations différentes.

Ces différentes configurations ne sont pas représentées de la même façon dans la population des allocataires des minima sociaux. Selon les statistiques de la CNAF, on dénombre 59,1 % de personnes isolées et 24,3 % de familles monoparentales parmi les foyers allocataires du RMI fin 2008. Les couples sans enfants ne représentent que 3,4 % des

allocataires, les couple avec un enfant 4 % également et ceux avec deux enfants ou plus 9 % du total des allocataires. Ces données sont celles de la France métropolitaine et peuvent varier selon les villes et selon les prestations sociales. À Paris, la part des personnes isolées dans la population des bénéficiaires de minima sociaux atteint 76 % alors que celle des familles monoparentales n'est que de 15 %. Au-delà des variations locales, on retiendra donc que les personnes isolées sont fortement surreprésentées parmi les allocataires du RMI et qu'il en va de même, dans une moindre mesure, des familles monoparentales.

Les loyers sont estimés à partir de données de la fédération nationale des agences immobilières (FNAIM, 2006) (6) sur les surfaces moyennes dans le secteur locatif privé des différentes communes. Lorsque l'on ne disposait pas d'informations spécifiques sur une commune, on a utilisé soit les données de communes proches (Créteil par exemple pour Fontenay-sous-Bois), soit celle du centre économique local (Lille par exemple pour Villeneuve d'Ascq et Tourcoing). Dans ce cas, une décote de 10 % a été appliquée à la commune excentrée. Une décote de 10 % supplémentaire a également été appliquée pour tenir compte de l'ancienneté dans le logement et de l'écart de prix entre le secteur locatif privé et public. Cette estimation a été utilisée pour calculer le montant de l'APL ainsi que pour tenir compte des montants de loyers utilisés localement pour certains barèmes. Les montants obtenus dans le cadre du FSL en dépendent également. Certains barèmes prenant en compte les charges locatives, on les a estimées à 25 % du loyer.

RMI, aides sociales locales et gains du retour à l'emploi

De multiples informations peuvent être tirées d'une exploitation descriptive des barèmes sociaux locaux. Un premier inventaire de ces barèmes a été réalisé en 2001 : il est donc possible de mettre en évidence les principales évolutions intervenues depuis le début de la décennie. Ainsi peut-on apprécier la portée des nombreuses réformes mises en œuvres au cours de cette période.

6. Source : observatoire national du marché locatif, FNAIM, septembre 2006.

Les droits connexes augmentent en moyenne les transferts légaux et nationaux de près d'un cinquième

Un constat préalable s'impose : les barèmes des droits connexes locaux sont très différents à la fois selon les villes et d'une prestation à l'autre. Ce résultat, déjà établi dans notre étude publiée en 2002, est confirmé par les données de 2007. Dans une même localité, il existe généralement autant de barèmes différents qu'il existe de prestations différentes. Pour une même prestation, il existe souvent autant de barèmes différents que de localités couvertes par notre étude.

Au-delà de ce constat de diversité, plusieurs régularités méritent d'être soulignées. Tout d'abord, si les barèmes des aides sociales locales sont tous différents, leur allure générale est souvent la même. L'aide sociale type est forfaitaire (d'un montant fixe) jusqu'à un seuil donné de ressources, au-delà duquel elle s'annule. Quand le barème comprend plusieurs seuils, l'aide est d'un montant fixe entre ces seuils. Les barèmes des droits connexes ont donc une allure en marche d'escalier avec le plus souvent une seule marche. Il n'en reste pas moins que la hauteur et la taille de la marche sont très différentes selon les aides et les localités.

Ensuite, les aides sociales locales sont le plus souvent d'un montant faible. En général, la valeur des aides se situe entre 150 et 250 euros par an selon les villes et les configurations de ménage. L'apport d'une aide locale considérée de façon isolée est donc en moyenne d'à peine quelques dizaines d'euros par mois pour un ménage sans ressource. Ces aides ne sont pas pour autant négligeables car elles sont nombreuses : on peut recenser au total dans chaque localité près d'une vingtaine de prestations connexes qui complètent les revenus des ménages défavorisés, notamment lorsqu'ils ont des enfants. Ce total comprend les droits connexes nationaux (prime de Noël, tarif de solidarité pour le téléphone et l'électricité, dégrèvement d'office de la taxe d'habitation et de la redevance télévision), les aides régionales et départementales (transports, aide à l'installation ou au maintien dans les lieux, aide à l'énergie), celles des caisses d'allocations familiales (aides au départ en vacances, centres de loisirs, activités pour les jeunes, équipement mobilier, aides à la naissance...), des communes (aide aux transports, centres de loisirs, tarifs sociaux pour différents services comme la restauration scolaire, les équipements sportifs comme la piscine et culturels

comme les musées et théâtres)... Nous n'avons pas pris en compte les aides d'urgence et les secours ni les aides à destination de publics spécifiques (personnes âgées, adolescents) du fait des cas-types choisis.

Les droits connexes complètent les transferts nationaux et légaux d'un montant supplémentaire de 15 à 20 % (cf. tableau 3). Ces chiffres sont un peu plus faibles que ceux de notre étude de 2002, y compris dans les trois sites communs aux deux études. Cela peut s'expliquer par les hypothèses plus restrictives que nous avons posées sur les conditions de cumul des aides dans la présente étude. Compte tenu des hypothèses retenues, les aides sociales locales représentent la plus grande part des droits connexes. Les ménages où la part des droits connexes est la plus faible sont les familles bénéficiaires de l'API ce qui est lié à la fois au montant plus élevé des transferts nationaux et légaux et au montant plus faible des droits connexes. En effet, une partie de ces derniers est réservée aux enfants à partir d'un certain âge (restauration scolaire, centre de loisirs...). Dans la construction des cas-types, on a supposé que la famille monoparentale au RMI avait un enfant de plus de trois ans tandis que l'API est réservée aux enfants de moins de trois ans. Par ailleurs, contrairement aux allocataires du RMI, ces ménages ne bénéficiaient en 2007 ni de la prime de Noël, ni de la réduction et du tarif social du téléphone (situation qui est modifiée à la suite du remplacement du RMI et de l'API par le RSA) : autant de facteurs susceptibles d'expliquer une importance relative des droits connexes moindre qu'en 2001. Ces constats sont établis pour des ménages sans revenus d'activité. Si l'on suppose un revenu d'activité égal à un demi-Smic, le montant des droits connexes relativement à l'ensemble des transferts nationaux et légaux se situe à un niveau qui peut être très différent. Il peut alors atteindre près de 40 % de ces transferts.

La relation entre la taille du ménage et la part des droits connexes dans l'ensemble des transferts est difficile à caractériser (cf. graphique I). Dans l'étude publiée en 2002, nous trouvions au contraire que le poids des droits connexes augmentait avec la taille du ménage. La différence pourrait s'expliquer par la montée en charge d'aides individuelles telles que les aides aux transports données par les régions qui n'existaient pas lors de notre premier inventaire. En outre, nous avons supposé que la fréquentation des activités sportives et culturelles ne dépendait pas de la taille de la famille.

En faisant abstraction des aides locales, l'intéressement compensait l'aspect désincitatif du RMI

Il existe des situations d'emploi qui « ne rattachent pas à ceux qui les occupent » (cf. encadré). Il est en effet bien connu que si l'on se place à long terme, c'est-à-dire en dehors du mécanisme d'intéressement qui permet de cumuler temporairement les revenus d'activité et de transfert, le caractère *différentiel* du RMI pouvait faire qu'une reprise d'emploi n'entraîne aucun gain monétaire : hors intéressement, la hausse des revenus d'activité est *intégralement*

neutralisée par la diminution du RMI tant que le point de sortie du RMI n'est pas atteint, ce qui correspond alors à un taux marginal de prélèvement de 100 %. L'observation de la distribution des revenus nets en fonction des revenus d'activité bruts (cf. graphique II) montre qu'après avoir décrit un palier horizontal, les revenus nets du ménage diminuent avec le revenu d'activité avant de remonter (cf. graphique II-A). Ce creux est caractéristique d'une zone où les emplois « ne paient pas ». On l'observe uniquement pour les personnes isolées, les couples sans enfants et les couples avec plus de deux enfants. Plus loin dans la distribution des reve-

Tableau 3
Montant et poids des transferts selon la configuration familiale

A – Ménage sans revenu d'activité

	Personne isolée	Couple (sans enfant)	FMP avec API (1 enfant) (1)	FMP avec RMI (1 enfant) (1)	Couple (1 enfant)	Couple (2 enfants)	Couple (3 enfants)
Montant des transferts nationaux et légaux (2)	7 916	10 640	13 578	12 209	13 224	17 291	21 287
Montant des droits connexes (2) Dont : montant des aides sociales locales (2)	1 563 918	1 712 948	1 059 777	2 475 1 728	1 955 1 134	2 600 1 755	3 204 2 310
Rapport Droits connexes / ensemble des transferts (3)	16	14	7	17	13	13	13
Rapport Droits connexes / Transferts nationaux légaux (3)	20	16	8	20	15	15	15
Rapport aides sociales locales / Droits connexes totaux (3)	59	55	73	70	58	68	72
1. FMP : famille monoparentale. 2. En euros. 3. En %.							

B – Ménage avec un revenu d'activité égal à 50 % du Smic

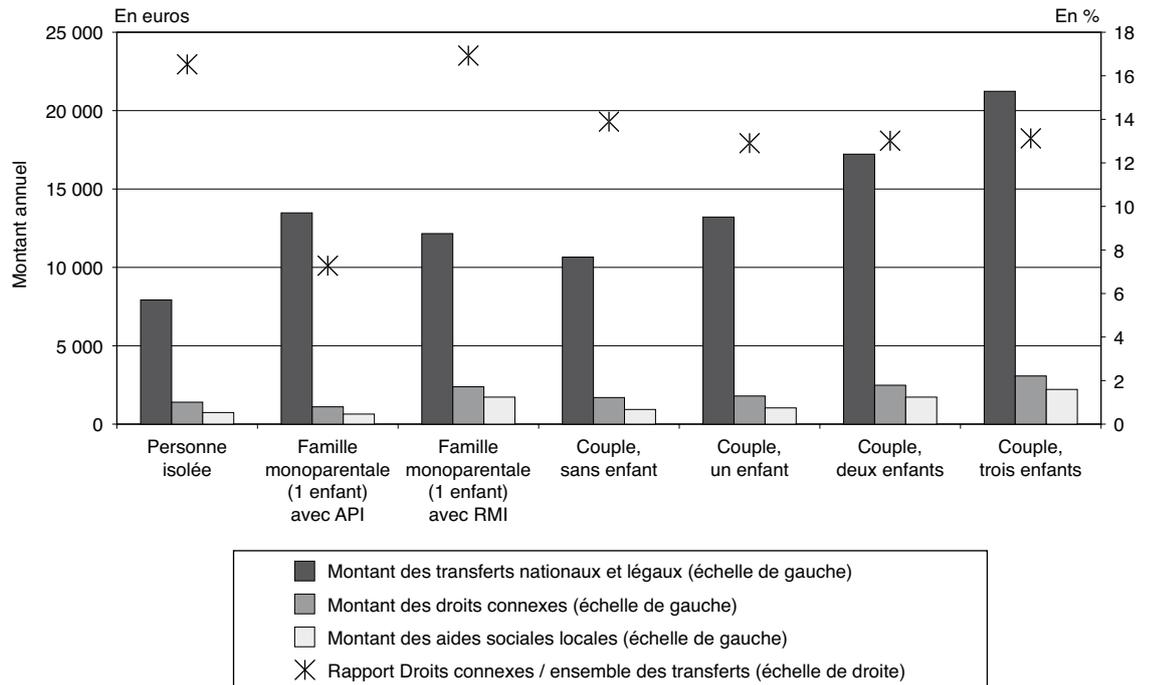
	Personne isolée	Couple (sans enfant)	FMP avec API (1 enfant) (1)	FMP avec RMI (1 enfant) (1)	Couple (1 enfant)	Couple (2 enfants)	Couple (3 enfants)
Montant des transferts nationaux et légaux (2)	1 700	4 340	8 290	6 506	7 741	11 722	15 823
Montant des droits connexes (2) Dont : montant des aides sociales locales (2)	505 464	1 712 948	800 635	2 489 1 741	904 710	2 599 1 754	3 216 2 321
Rapport Droits connexes / ensemble des transferts (3)	23	28	9	28	10	18	17
Rapport Droits connexes / Transferts nationaux légaux (3)	30	39	10	38	12	22	20
Rapport aides sociales locales / Droits connexes totaux (3)	92	55	79	70	79	67	72
1. FMP : famille monoparentale. 2. En euros. 3. En %.							

Lecture : en 2007, sur l'échantillon de communes considéré, un couple sans enfant ne percevant aucun revenu d'activité avait droit en moyenne à 10 640 euros annuels de transferts nationaux et légaux auxquels s'ajoutaient 1 712 euros de droits connexes dont 948 euros d'aides sociales locales ; l'ensemble des droits connexes représentait alors 14 % des revenus du ménage et 16 % des transferts nationaux légaux. Les aides sociales locales représentaient 55 % de l'ensemble des droits connexes.

Champ : le tableau intègre les transferts nationaux et légaux ainsi que les aides sociales locales et les autres droits connexes accessibles dans les 13 communes de l'échantillon sous les hypothèses retenues pour les cas-types et la consommation du ménage.

Source : Equinoxe.

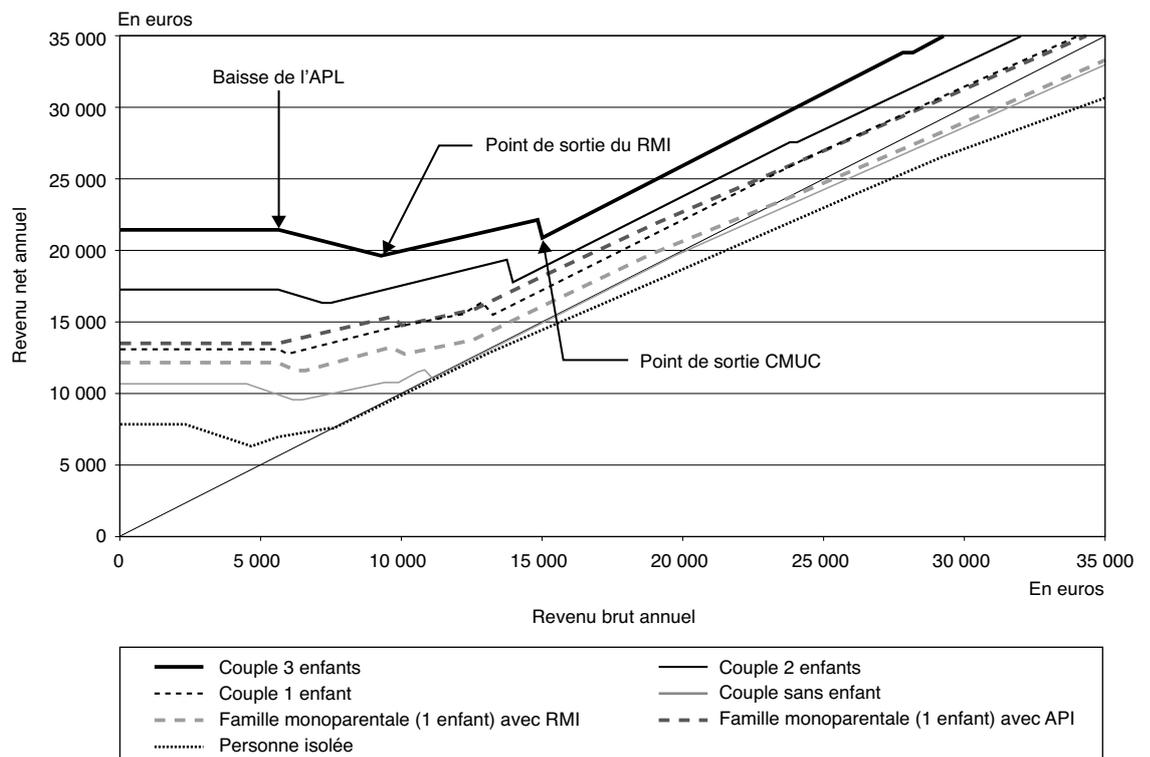
Graphique I
Montant moyen des droits à transferts selon la configuration des ménages sans revenu d'activité
(moyenne non pondérée des montants par commune)



Lecture : en 2007, sur l'échantillon de communes considéré, un couple sans enfant ne percevant aucun revenu d'activité avait droit en moyenne à 10 640 euros annuels de transferts nationaux et légaux auxquels s'ajoutaient 1 712 euros de droits connexes dont 948 euros d'aides sociales locales ; l'ensemble des droits connexes représentait alors 14 % des revenus du ménage.
 Champ : aides sociales nationales et locales accessibles en 2007 dans un échantillon de 10 communes de plus de 20 000 habitants et à Paris, Lyon et Marseille (voir tableau 1 et 2 pour le détail des cas-types et des hypothèses retenues).
 Source : Equinoxe

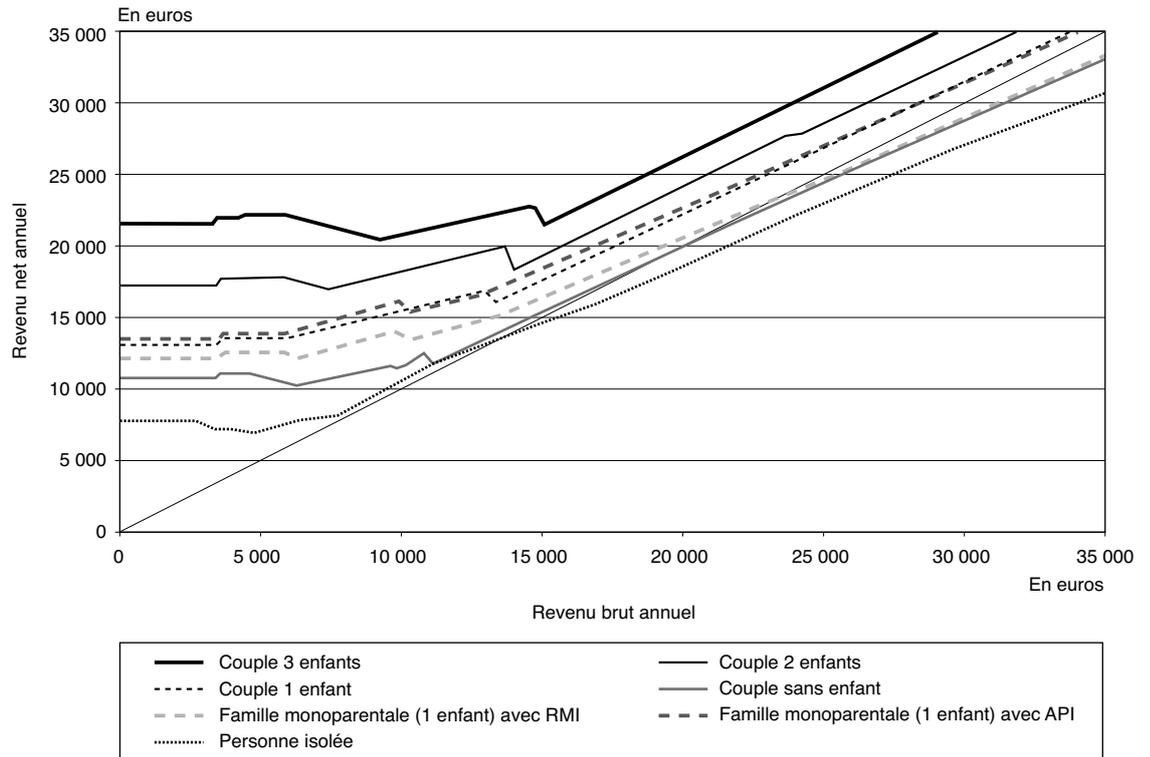
Graphique II
Revenu net des transferts nationaux légaux en fonction du revenu brut (en moyenne sur l'échantillon)

A – Hors prime pour l'emploi

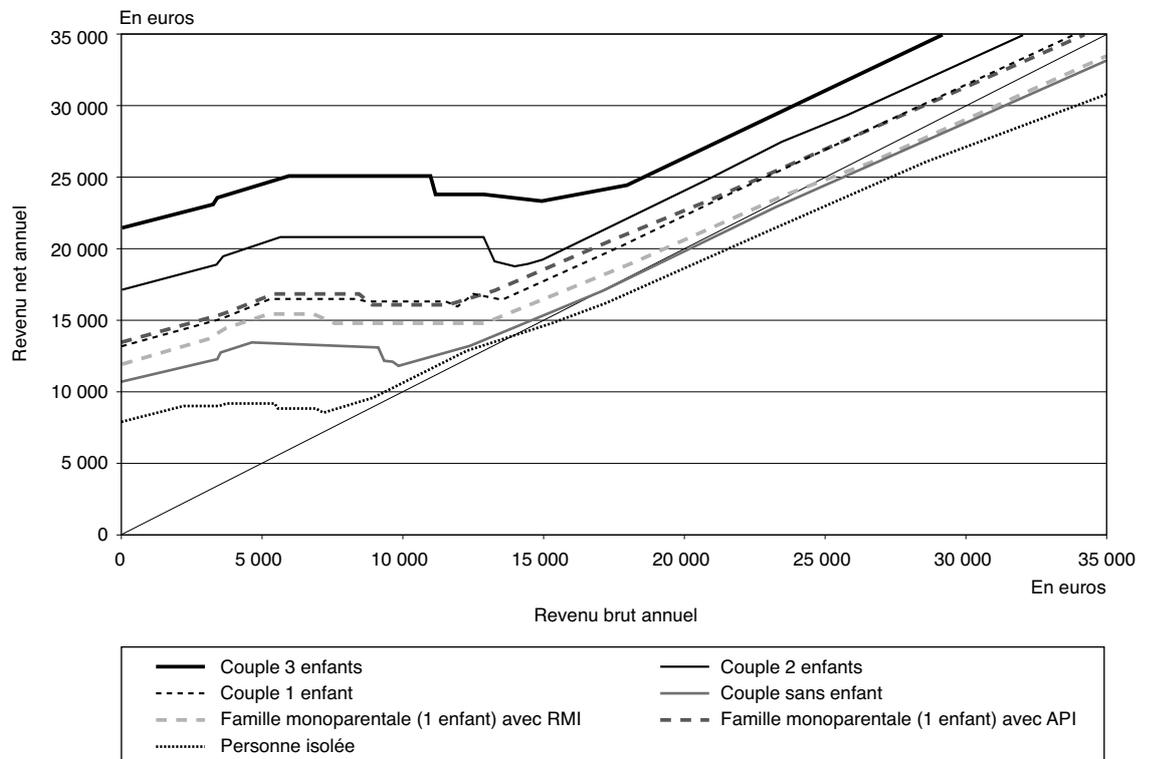


Graphique II (suite)

B – Y compris prime pour l'emploi



C – Y compris un intéressement de 50 % du montant du RMI



Lecture : le graphique se lit de gauche à droite en suivant une ligne de revenu. En 2007, sur l'échantillon de communes considéré, un couple sans enfant et ne percevant aucun revenu d'activité avait droit en moyenne à 21 280 euros de revenus. Avec un revenu d'activité de 10 000 euros annuels, ce même couple avait un revenu disponible de 19 660 euros hors PPE, de 20 430 euros avec la PPE et de 24 930 euros avec un intéressement proportionnel de 50 % des revenus d'activité. Nous n'avons pas tenu compte de la bi-activité ni du cumul intégral des revenus d'activité durant les trois premiers mois de l'intéressement.

Champ : le graphique intègre les transferts nationaux et légaux, la CMU et la CMU complémentaire, mais pas les aides sociales locales et les autres droits connexes.

Source : Equinoxe.

nus, on observe un petit décrochage qui forme un pic local. Ce pic correspond à la sortie de la CMU complémentaire : les ressources du ménage diminuent quand celui-ci n'a plus droit à la protection santé complémentaire de la couverture maladie universelle.

La prime pour l'emploi mise en place en 2001 et réformée chaque année depuis, permet-elle de combler ces zones de « trappes à pauvreté » ? Elle les affecte sensiblement en provoquant une hausse soudaine des revenus (cf. graphique II-B). Il s'agit de l'effet de l'entrée en PPE où le ménage perçoit la prime lorsque son revenu d'activité dépasse 0,3 Smic (le montant de la prime perçue en 2007 par une personne isolée était de 322 € à ce niveau de salaire). Rappelons que le barème de la PPE est croissant jusqu'à 1 Smic, qu'il est décroissant ensuite jusqu'à s'annuler à 1,3 Smic et qu'il fait l'objet de majorations familiales forfaitaires (7). Les réformes successives ont majoré la prime à tous les niveaux de salaires mais plus fortement autour du demi-Smic. Force est de constater que ces réformes n'ont pas été suffisantes pour compenser les baisses de revenus nets causées par la dégressivité des transferts nationaux et qu'elles ont maintenu des zones où le travail « ne paie pas ».

En revanche, si l'on intègre le mécanisme d'intéressement tel qu'il existait avant la mise en place du RSA, l'effet de « trappe à inactivité » disparaît (cf. graphique II-C). Élargi par la loi contre les exclusions de 1998, l'intéressement est une possibilité temporaire de cumul du revenu d'activité et du revenu de transferts. En cas de reprise d'emploi, le système permettait de conserver pendant trois mois la totalité de son revenu de transfert puis pendant neuf mois 50 % du montant de ses revenus d'activité. Le principe du RSA est de rendre permanent ce mécanisme (8). Si l'on ne prend en compte que les aides sociales nationales, comme cela est fait pour le graphique II-C, l'intéressement et la prime pour l'emploi constituent des moyens suffisants pour empêcher à court terme les effets désincitatifs d'un RMI différentiel. Si l'on ne tient pas compte pour l'instant des aides locales et des droits connexes, on retrouve ici l'une des principales conclusions de l'étude de Hagner et Tranno (2001).

Les aides locales creusent fortement les trappes à pauvreté...

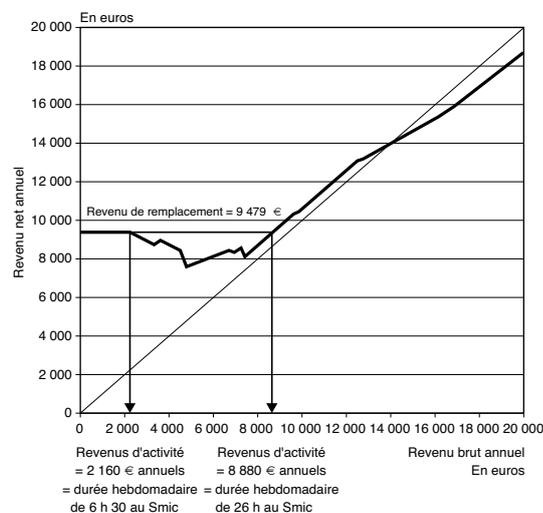
Qu'en est-il si l'on prend en compte les droits connexes ? Ces prestations sont très ciblées sur

les ménages les plus défavorisés et peuvent donc réduire fortement les gains du retour à l'emploi, même si leur montant est faible. Pour le vérifier, il est utile de recourir à une notion synthétique que nous avons proposé dans notre article de 2002 : la « durée de réservation ». Il s'agit de la durée hebdomadaire minimale pendant laquelle il faut travailler pour qu'un emploi rémunéré au Smic rapporte un supplément de revenus relativement à la situation de non emploi. Pour gagner l'équivalent du revenu d'assistance d'une personne sans emploi (soit 9 479 € en moyenne dans les communes de l'échantillon), une personne isolée a deux options (cf. graphique III). Soit elle travaille l'équivalent de 6 h 30

7. C'est-à-dire que la PPE du foyer fiscal est augmentée d'un montant donné par personne à charge.

8. Sachant qu'avec le RSA, le taux marginal de prélèvement est de 38 % ; le bénéficiaire perd 38 euros d'allocation antérieure si ses revenus d'activité augmentent de 100 euros, ce qui est supérieur au 0 % de l'intéressement des trois premiers mois mais inférieur aux 50 % des mois suivants.

Graphique III
La durée de réservation, une illustration pour une personne isolée (moyenne non pondérée sur les communes de l'échantillon)



Lecture : le graphique se lit de gauche à droite en suivant une ligne de revenu. En 2007, sur l'échantillon de communes considéré, une personne isolée ne percevant aucun revenu d'activité avait droit en moyenne à 9 479 euros de transferts nationaux et de droits connexes. Sans prendre en compte ni la prime pour l'emploi, ni l'intéressement, par le seul jeu de la dégressivité des transferts sociaux, son revenu disponible restait identique tant que ses revenus d'activité nets n'atteignaient pas 2 160 euros annuels, soit l'équivalent de 6 heures 30 de travail salarié rémunéré au Smic, et diminuait ensuite. Pour que son revenu disponible retrouve puis dépasse le niveau correspondant à l'absence de revenu d'activité, il fallait qu'il atteigne 8 880 euros nets annuels, soit 26h30 de travail au Smic. On appelle durée de réservation le nombre hebdomadaire d'heures de Smic net nécessaire pour que le revenu disponible devienne définitivement supérieur à celui qu'il était sans aucun revenu d'activité.

Champ : le graphique intègre les transferts nationaux et légaux ainsi que les aides sociales locales et les autres droits connexes accessibles dans les 13 communes de l'échantillon.

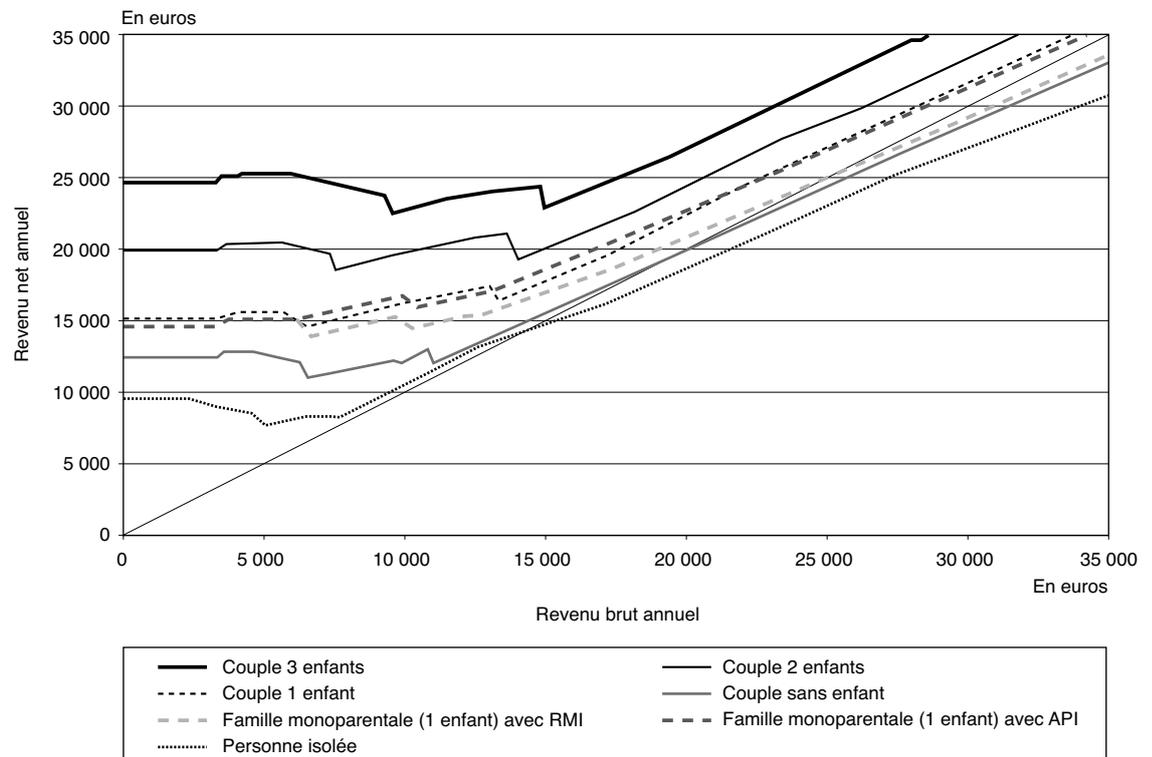
Source : Equinox

au Smic chaque semaine, soit elle travaille 26 heures chaque semaine ou plus. Ces calculs sont effectués sur une base annuelle pour un Smic net (lorsque l'on prend comme référence un emploi à mi-temps au Smic, on raisonne pour un revenu annuel équivalent à un emploi à mi-temps occupé sur l'année).

L'évolution du revenu net en fonction du revenu brut, en prenant en compte l'ensemble des transferts, est reproduite pour toutes les configurations de ménage dans le graphique IV. Les aides locales et extra-légales permettent d'augmenter les ressources disponibles, notamment pour les ménages percevant pas ou peu de revenus d'activité (graphique II-B et IV). Par contre, la prise en compte de la totalité des transferts, y compris les droits connexes, élargit la plage de salaires pour laquelle le travail « ne paie pas » (cf. graphique V-A et V-B). Au total, toutes les configurations familiales deviennent concernées par les situations où le travail ne paie pas.

Le calcul des durées de réservation permet de visualiser l'effet d'amplification joué par les droits connexes et les aides locales (cf. graphique VI). En ne prenant en compte que les transferts nationaux et légaux, toutes les configurations familiales sont confrontées à des situations d'emploi pour lesquelles le travail ne paie pas toujours. Lorsque l'on considère tous les transferts, la durée de réservation augmente assez fortement pour toutes les configurations familiales. Pour toutes les localités et toutes les configurations familiales, il n'y a qu'un seul cas sur nos 91 cas-types qui présente une durée de réservation nulle une fois pris en compte les aides sociales locales (cf. tableau 4). Pour les bénéficiaires du RMI, l'équivalent annuel d'un emploi à mi-temps au Smic n'est pas suffisant pour compenser la perte des revenus d'assistance quelle que soit la configuration familiale. Un emploi à temps complet au Smic n'est même pas suffisant pour les ménages avec deux enfants ou plus.

Graphique IV
Revenu net (tous transferts) en fonction du revenu brut
(Moyenne non pondérée des communes de l'échantillon)



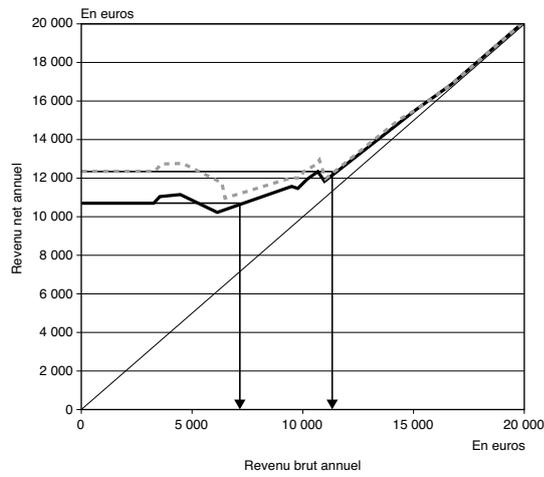
Lecture : En 2007, sur l'échantillon de communes considéré et selon les hypothèses de consommation retenues, un couple avec trois enfants sans aucun revenu d'activité avait droit à 24 492 euros de transferts nationaux et de droits connexes. Pour que le revenu disponible de ce couple avec trois enfants retrouve puis dépasse le niveau correspondant à l'absence de revenu d'activité, il fallait qu'il atteigne 15 840 euros nets annuels, soit une « durée de réservation » de presque 50h de travail au Smic. On appelle durée de réservation le nombre hebdomadaire d'heures de Smic net nécessaire pour que le revenu disponible devienne définitivement supérieur à celui qu'il était sans aucun revenu d'activité.

Champ : le graphique intègre les transferts nationaux et légaux ainsi que les aides sociales locales et les autres droits connexes accessibles dans les 13 communes de l'échantillon.

Source : Equinoxe.

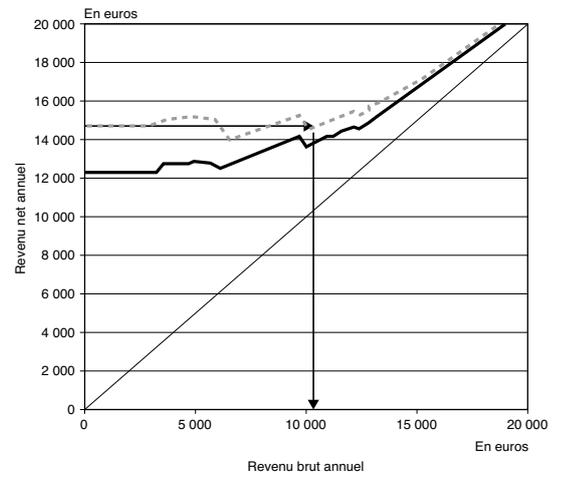
Graphique V
Revenu net en fonction du revenu brut
(Moyenne non pondérée sur les communes de l'échantillon)

A – Couple sans enfant



— Revenu disponible (hors aides locales) - - - - Revenu disponible

B – Famille monoparentale (1 enfant) au RMI



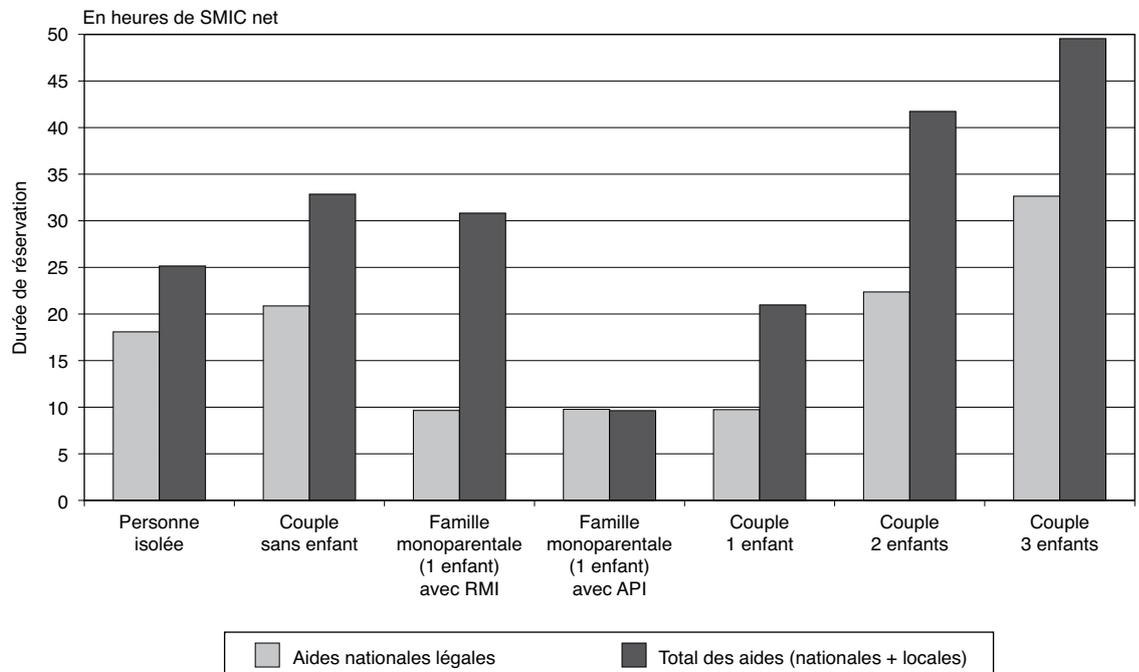
— Revenu disponible (hors aides locales) - - - - Revenu disponible

Lecture : En 2007, sur l'échantillon de communes considéré, hors intéressement mais en intégrant l'ensemble des transferts sociaux nationaux et légaux, un couple sans enfant devait obtenir des revenus d'activité nets supérieurs à 7 200 euros annuels pour gagner définitivement plus que sans revenus d'activité. En intégrant également les droits connexes et les aides sociales locales, ce seuil était repoussé à 11 280 euros de revenus d'activité.

Champ : le graphique intègre les transferts nationaux et légaux ainsi que les aides sociales locales et les autres droits connexes accessibles dans les 13 communes de l'échantillon.

Source : Equinoxe.

Graphique VI
Durées de réservation avec et sans droits connexes
(Moyenne non pondérée des communes de l'échantillon)



Lecture : en 2007, en prenant en compte les transferts nationaux légaux, une personne isolée devait travailler un peu plus de 18 heures par semaine en étant rémunérée au Smic pour obtenir un revenu disponible définitivement supérieur à celui qu'elle obtenait sans revenu d'activité. Cette durée de réservation passait à un peu plus de 25 heures de Smic net si l'on prend également en compte la moyenne des droits connexes nationaux et locaux accessibles à une personne isolée dans l'échantillon.

Champ : le graphique intègre les transferts nationaux et légaux ainsi que les aides sociales locales et les autres droits connexes accessibles dans les 13 communes de l'échantillon.

Source : Equinoxe.

... et les effets favorables des réformes ont été annulés par l'extension de nouveaux droits connexes.

Ces conclusions sont aussi celles que nous avions formulées en 2002 (nous n'avions pas alors étudié l'API). Cela peut paraître surprenant dans la mesure où beaucoup de réformes ont été mises en œuvre pour réduire la fréquence et l'ampleur des trappes à pauvreté. Citons la réforme de la taxe d'habitation en 2000, celle des allocations logement en 2001, l'instauration de la prime pour l'emploi la même année (assortie d'extensions du champ d'accès chaque année depuis 2001) ainsi que de la prime de retour à l'emploi de 1 000 euros à partir de 2005, dont le champ a été lui aussi étendu en 2006 (prime non prise en compte dans notre étude). Certes, ces réformes ont bel et bien eu un effet réel, on l'a vu dans le cas de la prime pour l'emploi qui modifie de façon sensible les revenus nets des ménages. Cependant, elles n'ont pas suffi à compenser la dégressivité des transferts sociaux pour les ménages à bas revenus. L'effet de la prime pour l'emploi est d'ailleurs paradoxal. On constate sur différents graphiques (II-B, II-C, IV, V, IX) que l'entrée en PPE à 0,3 Smic rend localement payants les emplois correspondants. Grâce à la prime pour l'emploi, un emploi rémunéré

à hauteur de 0,3 Smic est payant mais pas un emploi à 0,5 ou 0,7 Smic. La PPE ne rend véritablement rémunérateurs que les emplois les moins rémunérés.

Si les réformes des transferts sociaux des années 2000 ne sont pas parvenues à supprimer les emplois qui ne payent pas, c'est parce qu'elles ont été contrecarrées par d'autres mesures dont les effets sur les gains du retour à l'emploi sont contraires. Il s'agit du développement par les régions des aides aux transports (telle que la gratuité de la carte orange pour les allocataires du RMI en Île-de-France, depuis 2007). Il s'agit aussi de l'exonération de redevance télévision pour les allocataires du RMI à la suite de la loi du 30 décembre 2004 et les tarifs sociaux des grandes entreprises de réseaux : réduction sociale téléphonique lancée en 2000, définition d'un tarif « bien de première nécessité » pour l'électricité par la loi du 10 février 2000, et d'un tarif social électricité par un décret du 8 avril 2004 (9). Ces aides sociales ont à nouveau été étendues par un décret du 13 août 2008 avec le tarif spécial de solidarité pour le gaz (10). Toutes

9. Nous n'avons pas intégré « l'aide à la cuve » dont le montant annuel est de 150 euros et qui ne concerne que le chauffage au fuel.

10. Cette extension n'est pas prise en compte dans nos simulations.

Tableau 4
Durée de réservation intégrant les aides locales (RMI et la Prime pour l'emploi)

En heures de Smic net hebdomadaires

	Couple (3 enfants)	Couple (2 enfants)	Couple (1 enfant)	Couple (sans enfant)	Personne isolée	FMP au RMI (1 enfant) (1)	FMP avec API (1 enfant) (1)
Commune 01	47	28	20	29	23	24	10
Commune 02	46	27	18	28	23	21	10
Commune 03	46	26	18	28	22	21	10
Commune 04	46	27	18	28	22	21	10
Commune 05	48	41	20	32	24	24	10
Commune 06	49	42	21	33	24	29	10
Commune 07	52	47	22	36	27	37	10
Commune 08	54	47	24	36	29	38	18
Commune 09	54	45	25	36	29	38	10
Commune 10	57	48	25	36	29	41	10
Commune 11	51	44	22	34	27	33	10
Commune 12	49	42	22	33	24	31	0
Commune 13	50	43	20	33	24	30	10
Moyenne	50	39	21	32	25	30	10
Étendue (Max - Min)	10	22	7	8	7	20	18
Minimum	46	26	18	28	22	21	0
Maximum	57	48	25	36	29	41	18

1. FMP : famille monoparentale.

Lecture : dans la commune 01, avec le RMI et la prime pour l'emploi, mais sans l'intéressement, un couple avec 3 enfants devait obtenir un salaire représentant 47 heures de Smic net pour avoir un revenu disponible supérieur à celui qu'il aurait obtenu sans activité professionnelle.

Champ : le tableau intègre les transferts nationaux et légaux ainsi que les aides sociales locales et les autres droits connexes accessibles dans les 13 communes de l'échantillon sous les hypothèses retenues pour les cas-types et la consommation du ménage.

Source : Equinoxe.

ces innovations ont annulé les effets cumulés des réformes de la prime pour l'emploi, des allocations logement, de la taxe d'habitation ou des prestations familiales.

L'intéressement du RMI ne corrige pas toujours ces effets désincitatifs

En permettant au bénéficiaire du RMI de conserver temporairement la moitié de son revenu d'activité en cas de reprise d'emploi, l'intéressement annule dans la plupart des cas ces effets négatifs sur les gains du retour à l'emploi (cf. tableau 5). Il reste néanmoins des communes et des configurations familiales pour lesquelles la durée de réservation n'est pas nulle. Parmi ces configurations familiales, on trouve dans 4 villes sur les 13 étudiées ici les personnes isolées et les familles monoparentales, qui réunissent 83 % des allocataires du RMI au niveau France entière. Dans nos calculs, nous avons supposé que les aides sociales locales sous condition de statut étaient conservées durant la période d'intéressement. On compare maintenant les effets de l'intéressement proportionnel tel qu'il existait dans le cadre du RMI et ceux du RSA, celui-ci se distinguant par son caractère pérenne et par un plus faible taux marginal de prélèvement, de 38 % contre 50 %.

Les effets du RSA, avant réforme des aides sociales locales

La mise en place du RSA a été faite avec l'objectif de faire que le « retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance » (11). Il est en particulier nécessaire de vérifier que le taux marginal de prélèvement de 38 % retenu dans le barème du RSA, tel qu'il est mis en œuvre depuis le 1^{er} juin 2009 et conformément à la loi du 1^{er} décembre 2008, est adapté du point de vue de cet objectif. La prime pour l'emploi a été maintenue dans son intégralité, le barème le plus favorable au bénéficiaire, entre le RSA et la PPE, étant retenu : c'est d'abord le RSA lorsque les revenus d'activité sont faibles, puis la PPE, mais pour un montant modeste. Le RSA amène à redéfinir dans certains cas les conditions d'attribution des droits connexes : si l'exonération du paiement de la redevance télévision pour les bénéficiaires du RMI a été maintenue en 2009 et sous conditions de ressources jusqu'en 2011, le dégrèvement de la taxe d'habitation a disparu.

11. Texte de la lettre de mission du président de la République au haut-commissaire aux solidarités actives.

Tableau 5
Durée de réservation intégrant les aides locales (RMI, Prime pour l'emploi et intéressement)

En heures de Smic net hebdomadaires

	Couple (3 enfants)	Couple (2 enfants)	Couple (1 enfant)	Couple (sans enfant)	Personne isolée	FMP au RMI (1 enfant) (1)	FMP avec API (1 enfant) (1)
Commune 01	0	0	0	0	0	0	0
Commune 02	0	0	0	0	0	0	0
Commune 03	0	0	0	0	0	0	0
Commune 04	0	0	0	0	0	0	0
Commune 05	0	0	0	0	0	0	0
Commune 06	0	0	0	0	0	0	0
Commune 07	0	47	0	0	27	37	0
Commune 08	0	47	0	0	29	38	0
Commune 09	0	45	0	0	29	38	0
Commune 10	57	48	0	0	29	41	0
Commune 11	0	44	0	0	0	0	0
Commune 12	0	0	0	0	0	0	0
Commune 13	0	0	0	0	0	0	0
Moyenne	4	18	0	0	9	12	0
Étendue (Max - Min)	57	48	0	0	29	41	0
Minimum	0	0	0	0	0	0	0
Maximum	57	48	0	0	29	41	0

1. FMP : famille monoparentale.

Lecture : dans la commune 01, en prenant en compte le RMI, la prime pour l'emploi et l'intéressement, un couple avec 3 enfants avait dès la première heure de travail rémunéré au SMIC un revenu disponible supérieur à celui qu'il aurait obtenu sans activité professionnelle.

Champ : le tableau intègre les transferts nationaux et légaux ainsi que les aides sociales locales et les autres droits connexes accessibles dans les 13 communes de l'échantillon sous les hypothèses retenues pour les cas-types et la consommation du ménage.

Source : Equinoxe

En l'absence de réforme des aides sociales locales, le RSA a des effets très nets sur les gains du retour à l'emploi

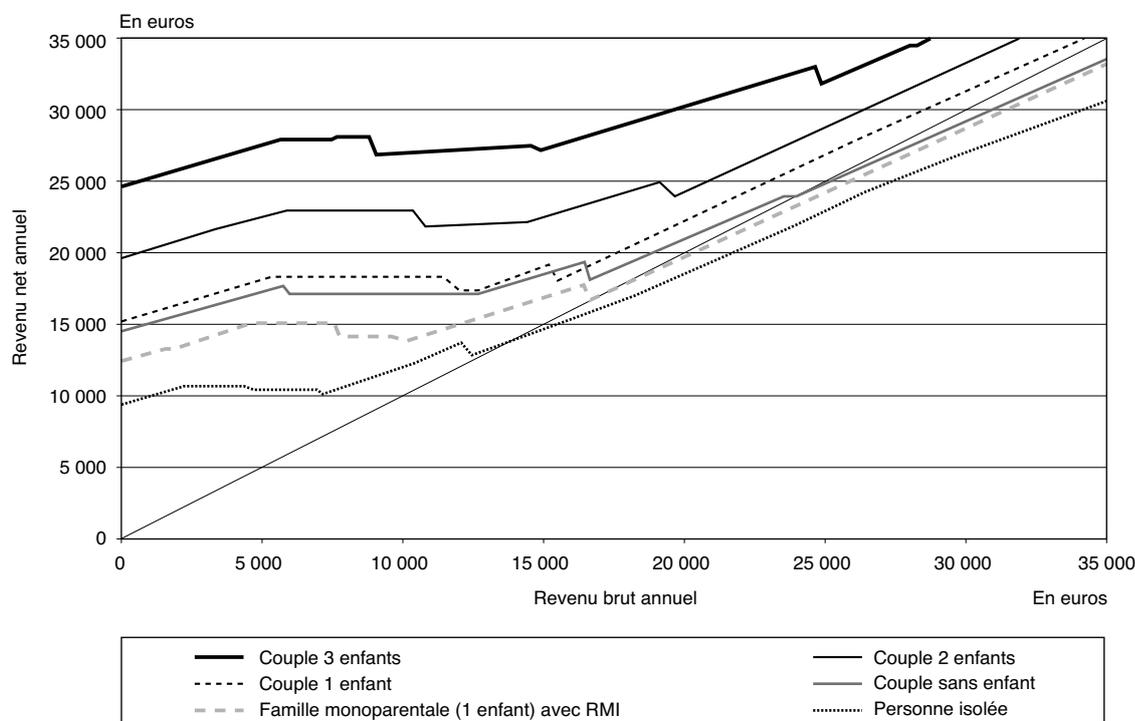
Nous supposons dans un premier temps qu'aucune réforme des aides sociales locales et des autres droits connexes n'accompagne la mise en œuvre du RSA. Les barèmes et conditions d'attribution restent les mêmes : les aides qui étaient auparavant accordées aux allocataires du RMI sont désormais accordées aux allocataires du RSA. Nous retenons la même hypothèse pour les allocataires de l'API (12). La stabilité des modalités d'accès aux aides sociales locales a des effets différenciés selon la nature de l'aide. Pour les aides sous conditions de statut, le public éligible est élargi par l'extension de la condition de statut à l'ensemble des bénéficiaires du RSA, ce qui implique un surcoût budgétaire pour les offreurs d'aide. Pour les aides sous conditions de ressources, le RSA est intégré dans la base ressources lorsque le RMI l'était, ce qui augmente les ressources des bénéficiaires, le RSA étant plus généreux que le RMI, et réduit mécaniquement le montant des aides.

Sous ces hypothèses, l'efficacité du RSA en termes de gains du retour à l'emploi apparaît spectaculaire. En moyenne, sur notre échantillon de 13 villes, le RSA fait disparaître pour toutes les configurations familiales les zones pour lesquelles le revenu disponible du ménage type pouvait être inférieur à celui obtenu sans revenu d'activité (cf. graphique VII). Pour prendre la mesure de la différence entre l'avant et l'après, l'allure des courbes peut être comparée avec celle du graphique IV.

On vérifie qu'au lieu de chuter de manière brutale lors de la sortie du RMI, les droits connexes diminuent de façon progressive lorsque les revenus d'activité s'accroissent (cf. graphique VIII). Cette baisse en pente douce est liée à l'effet ressources : le RSA est intégré dans la base ressources de certaines aides (*i.e.* les différentes ressources prises en compte dans les barèmes pour calculer les droits et le montant des aides) ce qui diminue les prestations versées. La baisse

12. Nous n'avons pas supposé une fusion des droits connexes entre RMI et API : les différences d'accès ont été supposées maintenues.

Graphique VII
Revenu net (tous transferts) en fonction du revenu brut après mise en œuvre du RSA (moyenne non pondérée des communes de l'échantillon)



Lecture : En 2007, sur l'échantillon de communes considéré, avec 12 000 euros annuels de revenus d'activité, un couple sans enfant obtiendrait en moyenne un revenu disponible annuel de 15 120 euros suite à la mise en œuvre du RSA. On suppose que le RSA remplace mécaniquement le RMI et que les droits connexes réservés jusque-là aux bénéficiaires du RMI sont étendus à ceux du RSA.

Champ : le graphique intègre les transferts nationaux et légaux ainsi que les aides sociales locales et les autres droits connexes accessibles dans les 13 communes de l'échantillon.

Source : Equinoxe.

brutale du montant des aides au sortir du RMI, qui était quant à elle liée à l'effet des conditions de statut, est reportée beaucoup plus haut dans la distribution des revenus, au point de sortie du RSA qui se situe à un niveau où le revenu d'activité est suffisamment élevé pour amortir la baisse des revenus de transferts. Les effets de seuil ayant été déplacés, il y a bien une nette augmentation du revenu disponible par rapport à la situation de non-emploi. Rappelons que ces calculs n'intègrent pas la suppression du dégrèvement de la taxe d'habitation jusque-là accordé aux bénéficiaires du RMI.

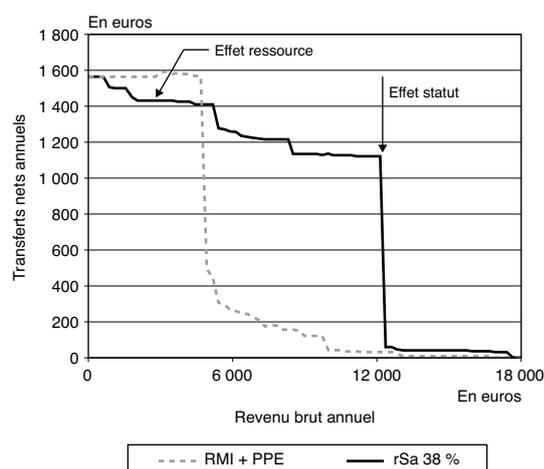
On peut comparer l'efficacité du RSA et celle des dispositifs antérieurs qui répondaient au même objectif d'incitation monétaire au retour à l'emploi, la prime pour l'emploi et l'intéressement (cf. graphique IX). La prime pour l'emploi ne modifie que très peu le profil du revenu disponible et ne fait pas disparaître les zones où le retour à l'emploi n'est pas rémunérateur. L'intéressement par contre donne un profil assez proche de celui du RSA. Cumulé avec la PPE (ce que ne permet pas le RSA où seule l'aide la plus généreuse du RSA ou de la PPE est retenue), il permet sur une plage étroite de la distribution

des revenus, entre 0,3 et environ 0,5 Smic, d'obtenir un revenu disponible légèrement supérieur à celui du RSA. Pour des niveaux de revenus plus élevés, le RSA augmente significativement les ressources relativement à l'intéressement.

Les paramètres du RSA semblent bien calibrés relativement à l'objectif de gain du retour à l'emploi

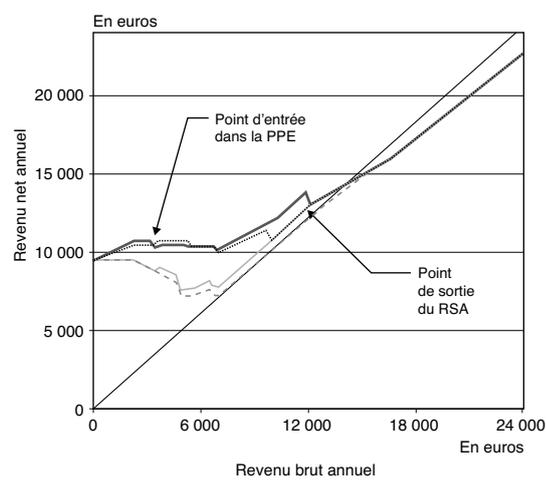
Le calcul des durées de réservation dans toutes les communes de notre échantillon selon différentes configurations pour les dispositifs nationaux de soutien aux bas revenus permet de vérifier que le RMI (avec ou sans PPE) nécessite partout un grand nombre d'heures de travail avant d'améliorer le niveau de vie du ménage (cf. tableau 6). Selon la configuration familiale, il faut au minimum entre un mi-temps et un temps plein au Smic pour que le travail soit rémunérateur. L'intéressement avec un taux marginal de prélèvement de 50 % fait temporairement disparaître ces effets de trappes, dans toutes les villes et pour trois configurations familiales (couples avec un ou deux enfants, et ménage bénéficiaire

Graphique VIII
Montant moyen des droits connexes pour une personne isolée (moyenne non pondérée des communes de l'échantillon)



Lecture : En 2007, sur l'échantillon de communes considéré, avec 4 000 euros annuels de revenus d'activité, une personne isolée au RMI avait droit à 1 580 euros de droits connexes et à 32 euros seulement avec 12 000 euros de salaire annuel net. En l'absence de réformes des droits connexes, à la suite du passage au RSA, la même personne n'aurait plus droit qu'à 1 420 euros de droits connexes pour 4 000 euros de salaires, le RSA étant plus généreux ; par contre à 12 000 euros de salaire annuel, elle aurait encore droit à 1 120 euros de droits connexes en moyenne grâce à son statut de bénéficiaire du RSA.
Champ : le graphique intègre les transferts nationaux et légaux ainsi que les aides sociales locales et les autres droits connexes accessibles dans les 13 communes de l'échantillon.
Source : Equinox.

Graphique IX
Revenu net (tous transferts) d'une personne isolée selon le type de minimum social (moyenne non pondérée des communes de l'échantillon)



Lecture : En 2007, sur l'échantillon de communes considéré, avec 5 000 euros annuels de revenus d'activité, une personne isolée au RMI avait avec le RMI un revenu disponible moyen de 7 200 euros après prise en compte de l'ensemble des transferts sociaux nationaux et locaux ; ce revenu était de 7 650 euros avec la prime pour l'emploi, de 10 730 en intégrant un intéressement de 50 % et de 10 360 euros dans le cadre du RSA.
Champ : le graphique intègre les transferts nationaux et légaux ainsi que les aides sociales locales et les autres droits connexes accessibles dans les 13 communes de l'échantillon.
Source : Equinox.

de l'API). Pour les autres cas-types, notamment les personnes isolées qui sont majoritaires dans les publics bénéficiaires, il existe des localités où la durée de réservation reste importante malgré l'intéressement et la prime pour l'emploi, approchant ou dépassant un emploi au Smic à temps plein.

Avec un taux marginal de prélèvement de 38 %, et même s'il n'est pas cumulable avec la PPE, le RSA fait disparaître dans presque tous les cas et toutes les villes les zones non rémunératrices. Sur les 91 situations étudiées (13 communes et 7 configurations familiales), seules deux connaissent une durée de réserva-

tion non nulle bien que très faible (respectivement cinq heures et une heure hebdomadaire au Smic).

En faisant varier le taux marginal de prélèvement du RSA, on montre que des zones non rémunératrices réapparaissent au-delà d'un taux de 40 %. Le taux de 38 % qui a été retenu par le gouvernement est donc proche du maximum souhaitable vis-à-vis de l'objectif affiché de gains positifs du retour à l'emploi.

Ces résultats sont néanmoins obtenus en partant de l'hypothèse que les barèmes locaux restent stables et ne réagissent pas à la mise en place

Tableau 6
Durées de réservation pour différents minima sociaux : minimum, maximum et moyenne de l'échantillon des communes

En heures hebdomadaires de Smic net

		Couple 3 enfants	Couple 2 enfants	Couple 1 enfant	Couple sans enfant	Personne isolée	FMP au RMI (1 enfant) (1)	FMP avec API (1 enfant) (1)
RMI sans PPE	Min.	47	31	22	32	24	29	17
	Moy.	50	43	30	35	27	36	22
	Max.	57	50	40	38	31	43	34
RMI avec PPE	Min.	46	26	18	28	22	21	0
	Moy.	50	39	21	32	25	30	10
	Max.	57	48	25	36	29	41	18
RMI + Intéressement + PPE	Min.	0	0	0	0	0	0	0
	Moy.	4	18	0	0	9	12	0
	Max.	57	48	0	0	29	41	0
RSA (TmP 38 %) (2)	Min.	0	0	0	0	0	0	0
	Moy.	0	0	0	0	0	0	0
	Max.	5	0	0	0	0	1	0
RSA (TmP 40 %)	Min.	0	0	0	0	0	0	0
	Moy.	0	0	0	0	0	0	0
	Max.	5	0	0	0	0	1	0
RSA (TmP 45 %)	Min.	0	0	0	0	0	0	0
	Moy.	0	7	0	0	2	3	0
	Max.	6	48	0	0	20	41	0
RSA (TmP 50 %)	Min.	0	0	0	0	0	0	0
	Moy.	7	18	0	2	18	12	0
	Max.	57	48	0	28	29	41	0

1. FMP : famille monoparentale.

2. TmP : taux marginal de prélèvement. Il correspond au montant de la baisse de l'aide (ici le revenu de solidarité active, RSA) consécutive à une hausse du revenu d'activité ; le taux retenu pour le RSA de 38 % signifie que pour chaque euro de salaire supplémentaire, le RSA diminue de 38 centimes : au total, toutes choses égales par ailleurs, le revenu disponible augmenterait donc de 62 centimes. Le taux marginal de prélèvement peut se calculer : $1 - \frac{\Delta RD}{\Delta RA}$ ou ΔRD est la variation du revenu disponible et ΔRA la variation du revenu d'activité.

Lecture : en 2007, parmi les 13 communes étudiées, une fois intégrés les droits connexes, mais en excluant la prime pour l'emploi (PPE), une personne isolée devait travailler entre 24 et 31 heures rémunérées au Smic (27 heures en moyenne) pour obtenir un revenu disponible supérieur à celui reçu sans revenu d'activité grâce au RMI mais sans la PPE.

Les durées de réservation moyennes dans ce tableau sont les moyennes des durées locales et ne sont pas directement comparables à celles données dans le graphique VI (par construction, la durée de la moyenne des villes n'est pas la moyenne des durées).

Source : Equinoxe.

du RSA. L'hypothèse alternative d'un éventuel ajustement des aides sociales locales doit donc maintenant être explorée.

Quel ajustement des aides sociales locales dans le contexte du RSA ?

L'hypothèse de stabilité des barèmes des aides sociales locales à la suite de la mise en œuvre du RSA soulève deux difficultés, déjà illustrées par le graphique VIII. La première est qu'en comptabilisant le RSA au lieu du RMI dans les ressources du ménage, on augmente ces dernières, ce qui va éventuellement se traduire par une baisse des aides sous condition de ressources (sauf si le seuil de ressources pour obtenir l'aide reste supérieur au revenu après prise en compte du RSA au lieu du RMI). Cette baisse des aides sociales locales touche particulièrement les revenus d'activité les plus faibles. Il y a donc des perdants dans la partie la plus pauvre de la population, ce qui est en contradiction avec l'objectif de lutte contre la pauvreté poursuivi par la réforme du RSA. Le second problème est budgétaire : le point de sortie du RSA étant largement supérieur à celui du RMI (1,04 Smic pour une personne isolée), les aides sous condition de statut réservées aux bénéficiaires du RMI sont versées à un bien plus grand nombre de ménages avec le RSA qu'avec le RMI (entre 2 et 4 fois plus). Compte tenu des fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur les collectivités locales, il est probable qu'elles seront amenées à réformer leurs aides sociales, dès lors qu'elles subiront les conséquences budgétaires du passage au RSA (13).

Quatre scénarios

Plusieurs possibilités d'ajustement sont envisageables pour les aides sociales locales. Pour les décrire, nous allons supposer que l'ensemble des aides dans une même localité sont ajustées dans la même direction, comme s'il y avait eu une réaction coordonnée et cohérente de la part des offreurs d'aide. Cette hypothèse n'est évidemment pas réaliste compte tenu du faible degré effectif de coordination entre les offreurs d'aides locales. Mais elle nous permet d'explorer tous les cas possibles. Les résultats d'une politique locale qui combine deux types de réactions correspondent à la combinaison des résultats des deux scénarios qui décrivent ces réactions. Pour mesurer les effets budgétaires

des réformes, nous allons supposer en outre que les bénéficiaires des aides sociales locales se répartissent uniformément selon leur niveau de revenu d'activité (14). Cette hypothèse est compatible avec ce que nous savons des distributions des activités réduites au sein des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE (Pôle emploi depuis 2009) et nous ne disposons d'aucune source statistique assez fine localement pour donner les distributions de revenus des ménages pauvres qui travaillent, nécessaires pour étayer une hypothèse alternative.

Nous avons construit un petit nombre de scénarios nous permettant d'encadrer l'ensemble des réactions possibles des offreurs d'aide. Comme nous l'avons vu, le scénario initial de stabilité des barèmes (nommé par la suite scénario zéro, S0) entraîne un surcoût important pour les fournisseurs d'aide sociale locale et risque de faire des perdants parmi les ménages les plus pauvres. Les offreurs seront donc incités à réformer les conditions d'attribution des aides sociales. Pour analyser les voies possibles, il est utile de raisonner à coût constant, c'est-à-dire en maintenant inchangés les budgets d'aides sociales.

Les offreurs d'aides peuvent tout d'abord chercher à maintenir inchangés les montants des aides données à chaque bénéficiaire. La réforme consiste alors à modifier les barèmes des aides de façon à fournir des montants d'aides sociales inchangés avant et après la mise en œuvre du RSA. Ce premier scénario (S1) peut servir de référence pour comparer les effets des différentes réformes envisagées.

Un deuxième scénario (S2) consiste à envisager un resserrement des barèmes sur des publics prioritaires, ce qui revient à donner plus à moins de bénéficiaires. Ce scénario peut paraître justifié pour des collectivités locales cherchant à rationaliser leurs aides sociales dans un contexte de forte contrainte budgétaire et constatant une meilleure prise en charge des travailleurs pauvres avec le RSA. Nous avons simulé ce scénario en supposant que les aides sous conditions

13. Une enquête réalisée fin février 2009 par le Sénat dans le cadre de la mission parlementaire de Madame Sylvie Desmarescaux (2009), soit quatre mois avant le passage au RSA, montre que moins de 40 % des départements ont anticipé la question des aides locales dans le contexte du passage au RSA, alors que ceux-ci ont acquis depuis 2003 la responsabilité du pilotage du RMI. Ce chiffre est probablement plus faible encore pour les villes et les régions.

14. Par exemple, pour une aide accessible dans une localité donnée à tous les ménages dont les ressources mensuelles ne dépassent pas 1 000 euros, nous supposons que la moitié des ménages gagnent moins de 500 euros et l'autre moitié plus de 500 euros.

de statut étaient réservées aux allocataires dont le revenu se situait en deçà des deux tiers du RMI (seuil purement conventionnel). Pour les aides sous conditions de ressources, nous avons systématiquement exclu des bases ressources le supplément de revenu lié au RSA (le « RSA activité » distingué du « RSA socle » correspondant à l'ancien RMI). Les montants des aides ont été calculés pour rester à budget constant avec une population supposée uniformément répartie sur l'échelle des revenus d'activité.

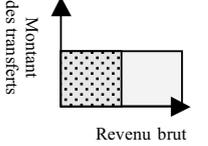
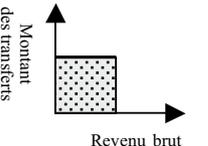
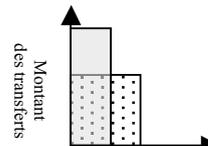
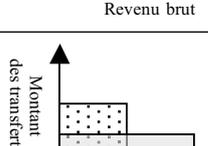
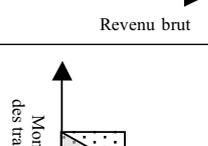
Les offreurs d'aide peuvent au contraire privilégier les réformes qui vont dans le sens d'un étalement des aides (S3). À budget constant, il s'agit de donner des aides moins généreuses à davantage de bénéficiaires. On suppose que les aides sous condition de statut sont élargies aux bénéficiaires du RSA, les montants étant ajustés en conséquence pour rester à budget constant ; les aides sous condition de ressources n'intè-

grent pas le RSA activité et restent donc inchangées. On a testé des variantes de ce scénario avec une augmentation des budgets d'aides locales de 5 % et de 10 % (respectivement S3B et S3C).

Finalement, on peut transformer les aides sous condition de statut en aides sous condition de ressource en réformant leurs barèmes (S4). On a pris l'hypothèse simple d'une aide linéairement dégressive à partir du même montant qu'initialement pour un ménage sans revenu d'activité ; la condition de stabilité des budgets amène à doubler le point de sortie de l'aide par rapport à la situation initiale de sortie du statut. Les aides qui étaient déjà sous conditions de ressources sont traitées comme dans les scénarios 1 et 3 par un réaménagement des barèmes de manière à laisser inchangés les montants et les budgets.

Nous avons simulé la mise en œuvre de ces scénarios (cf. tableau 7) dans les 13 localités de

Tableau 7
Le contenu des scénarios

Voies de réforme	Aides sous condition de statut	Aides sous condition de ressources	Schéma illustratif	
			Avant	Après
0 Stabilité des barèmes	Étendues aux bénéficiaires du RSA : les aides s'éteignent plus tardivement	RSA intégré dans la base ressources (en remplacement du RMI) : les aides s'éteignent plus rapidement		
1 Stabilité des montants	Montants inchangés (id. RMI), pas d'extension à de nouveaux bénéficiaires	Montants inchangés (le surcroît de revenu apporté au RMI par le RSA est exclu des bases ressources où le RMI/API était présent)		
2 Resserrement des transferts à budget identique (hausse des montants)	Réservées aux personnes gagnant moins des deux tiers du montant initial du RMI	Le surcroît de revenu apporté au RMI par le RSA est intégré dans toutes les bases ressources		
3 3-a : Étalement des transferts à budget identique (baisse des montants) 3-b et 3-c : hausse des budgets de 5 et 10 %	Étendues aux bénéficiaires du RSA (idem scénario 0) ; mais les montants sont réduits pour que les budgets restent constants.	Le surcroît de revenu apporté au RMI par le RSA est exclu des bases ressources où le RMI/API était présent (idem scénario 1)		
4 Transformation des conditions de statut en conditions de ressource à budget identique	Adoption d'un barème « en biseau » : mêmes montants pour les ménages sans revenu d'activité ; mêmes bénéficiaires que dans le scénario 3	Idem scénario 1 et 3		

l'échantillon et pour les 7 configurations familiales. Pour présenter les résultats, le plus illustratif est de se placer dans une commune donnée qui a valeur de référence du point de vue des modalités d'attribution des aides et de l'ampleur des effets de seuil avant réforme.

Les ajustements locaux des aides sociales peuvent contrecarrer les effets du RSA

Les graphiques X et XI correspondent aux montants des aides sociales locales et à ceux des revenus bruts et nets pour deux configurations familiales dans la localité de référence. Le scénario S1 constitue un *statu quo* qui laisse inchangés les montants et les barèmes des aides sociales locales après la mise en place du RSA. Il apparaît comme plausible du fait du mode de financement du RSA qui amène à distinguer le RSA socle relevant des départements et le RSA activité financé par l'État. Trois types d'allocataires peuvent ainsi être distingués selon qu'ils bénéficient du RSA socle sans et avec revenus d'activité ou du RSA activité seul (cf. schéma).

Un reciblage des aides sociales sur les ménages les plus démunis (S2) augmenterait leur revenu disponible mais produirait des effets dommageables sur les gains du retour à l'emploi. La durée de réservation augmente pour deux raisons : d'une part les transferts sont plus ciblés donc plus fortement dégressifs, d'autre part leur montant est plus élevé. Ce scénario est dès lors le plus défavorable du point de vue des objectifs suivis par le RSA. Il peut même annuler les effets favorables du RSA sur les gains du retour à l'emploi dans certaines villes et pour certains publics (cf. graphique XI).

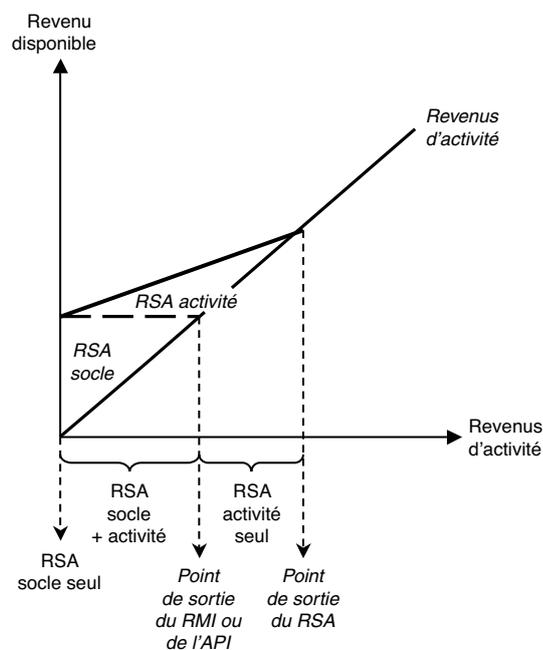
Le scénario inverse d'étalement d'aides locales moins généreuses sur un plus grand nombre de bénéficiaires (S3) permet d'éviter de recreuser localement les pièges à pauvreté que le RSA a supprimés. Mais ce type de réforme peut faire des perdants : il s'agit des ménages les plus défavorisés et qui travaillent. Une hausse substantielle des aides sous condition de statut, de l'ordre de 5 ou 10 % (S3B et S3C), ne permet de limiter que de façon marginale le nombre de perdants à la réforme.

Un scénario cohérent avec le RSA consiste à transformer les aides sous condition de statut en aides sous condition de ressource

Finalement, il ne paraît pas possible de raisonner à la fois à budget constant, sans faire de per-

dants et en ayant des effets favorables sur les gains du retour à l'emploi. Une issue est de ne pas se contenter de changer les paramètres des aides (montant du transfert, niveau du plafond) mais aussi de modifier leurs conditions d'attribution. Une possibilité consiste alors à supprimer les aides sous condition de statut puisque, dans tous les scénarios, ces aides sont celles qui causent le plus de difficultés, et de les transformer en aides sous condition de ressource avec des barèmes qui satisfont aux différentes contraintes. Un profil très simple est obtenu en partant du même montant d'aide pour un ménage sans revenu d'activité, ce montant pourrait linéairement décroître jusqu'à s'éteindre au-delà d'un certain seuil. Pour saturer la contrainte budgétaire et sous l'hypothèse de distribution uniforme des ménages selon le revenu d'activité, il suffit que le seuil d'extinction de l'aide soit doublé par rapport à son niveau initial. Ce quatrième scénario (S4) illustre *a priori* une réforme cohérente avec la réforme nationale du RSA. Il supprime pratiquement tous les effets de seuil et ne présente aucun effet négatif en termes de gains du retour à l'emploi (cf. graphique X et XI). Il n'existe pas en effet de zones de revenus d'activité pour lesquelles les revenus nets sont inférieurs au revenu disponible d'un ménage qui ne dispose d'aucun revenu d'activité. De

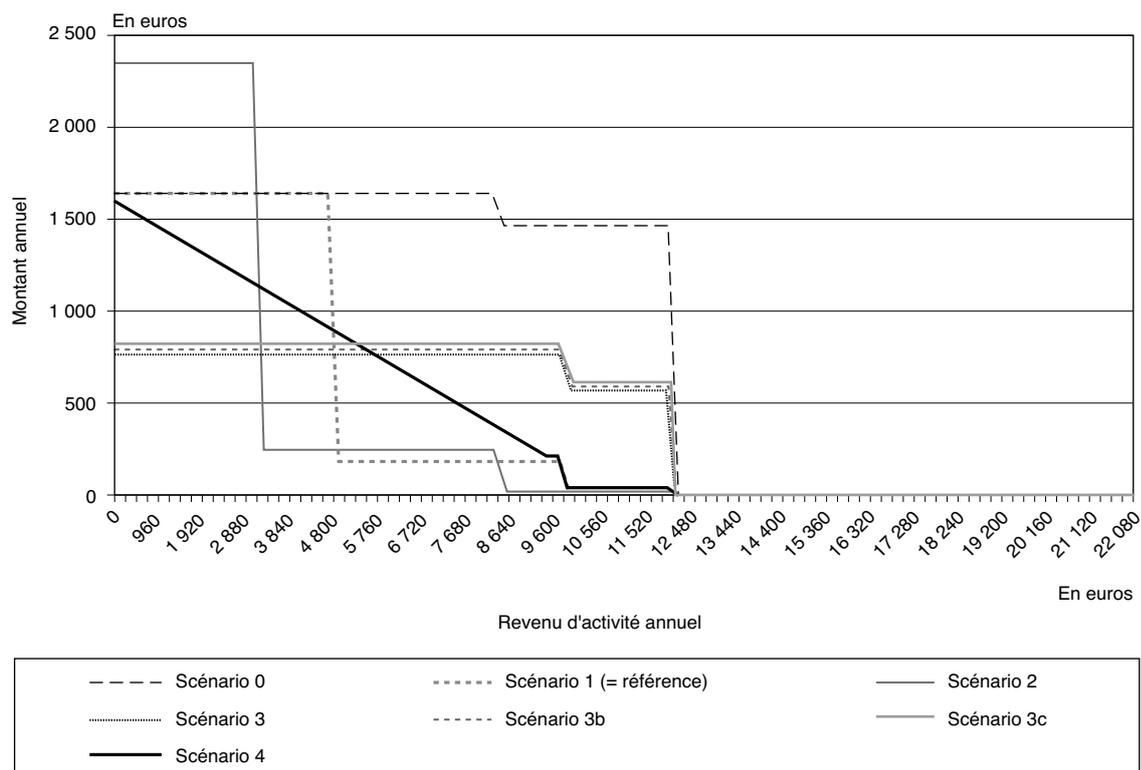
Schéma
RSA socle et RSA activité



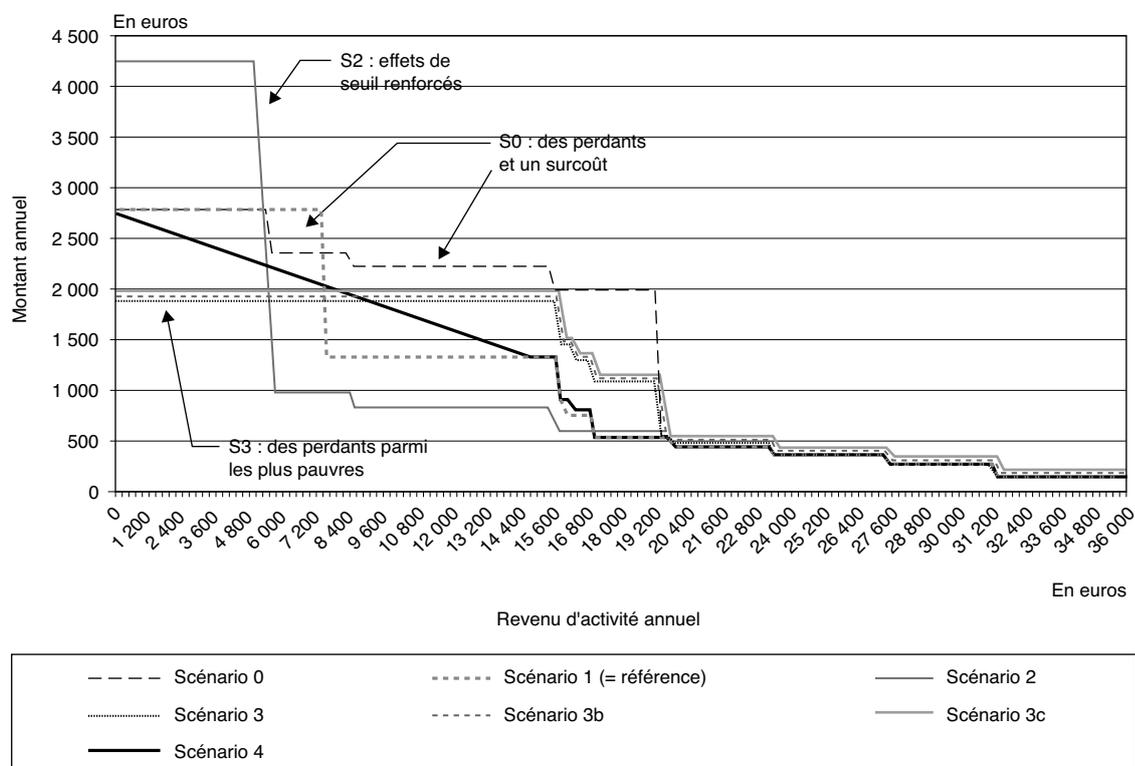
Lecture : sans aucun revenu d'activité le bénéficiaire ne perçoit que le RSA socle (l'ancien RMI ou API) ; si ses revenus d'activité sont inférieurs au point de sortie de l'ex-RMI, il perçoit en plus de ces revenus d'activité un RSA socle (département) et un RSA activité (État) ; au-delà et jusqu'au point de sortie du RSA, il ne perçoit que le RSA activité.

Graphique X
Montant des aides sociales locales selon différents scénarios dans la localité parangon

A – Personne isolée



B – Couple avec 2 enfants



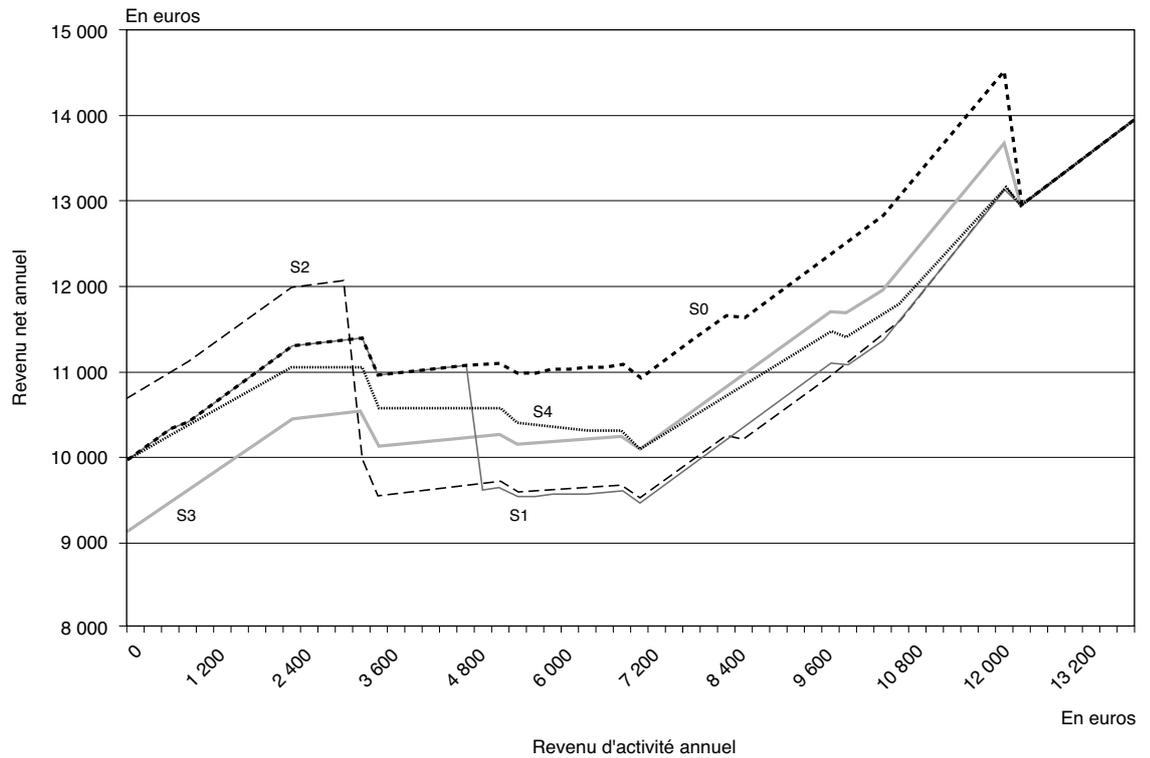
Lecture : En 2007, dans une des communes de l'échantillon, avec 12 000 euros annuels de revenus d'activité, un couple avec deux enfants avait droit à 1 329 euros d'aides sociales locales par an à l'époque du RMI. Si les droits locaux ouverts aux bénéficiaires du RMI étaient étendus au RSA, ce chiffre serait de 2 220 euros ; il tomberait à 850 en cas de resserrement des aides locales sur les bas revenus tel que nous l'avons scénarisé, remonterait à 1 880 euros en cas d'étalement de ces barèmes sociaux locaux et à 1 600 euros dans l'hypothèse du remplacement des barèmes sous conditions de statut en barèmes sous condition de ressources intégrant le RSA.

Champ : le graphique intègre les transferts nationaux et légaux ainsi que les aides sociales locales et les autres droits connexes accessibles dans les 13 communes de l'échantillon.

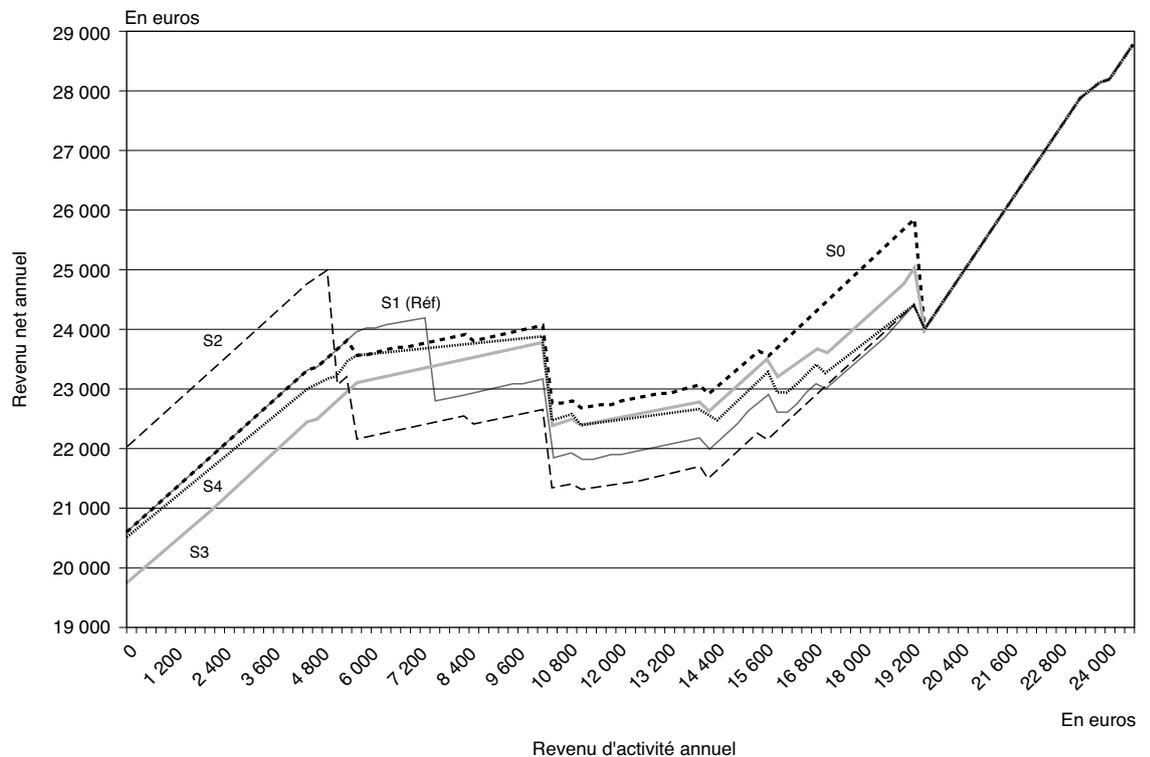
Source : Equinoxe.

Graphique XI
Revenu brut et net selon différents scénarios dans la localité parangon

A – Personne isolée



B – Couple avec 2 enfants



Lecture : En 2007, dans une des communes de l'échantillon considéré, avec 12 000 euros annuels de revenus d'activité, un couple avec deux enfants avait un revenu disponible compris entre 21 400 et 22 800 euros annuels selon le scénario de réforme des barèmes des aides sociales locales. Dans le second scénario (resserrement des barèmes), ce revenu disponible est inférieur à celui obtenu sans aucun revenu d'activité grâce aux transferts sociaux nationaux et locaux.

Champ : le graphique intègre les transferts nationaux et légaux ainsi que les aides sociales locales et les autres droits connexes accessibles dans une des communes de l'échantillon utilisée comme parangon pour élaborer différents scénarios de réforme.

Source : Equinoxe.

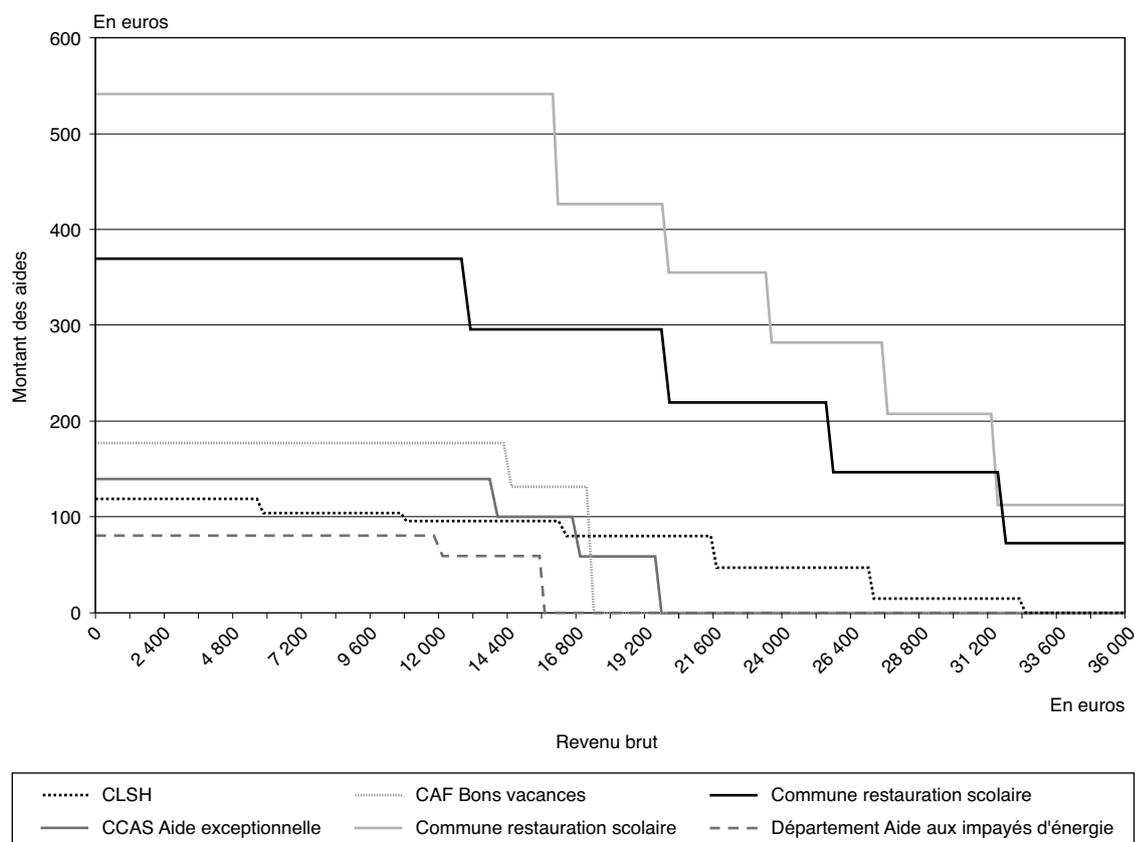
plus, ce résultat est obtenu sans perdant au final. Plus précisément, il y a des baisses de revenus de transferts pour les travailleurs les plus pauvres, mais ces baisses sont plus que compensées par le supplément de revenu lié au RSA de telle sorte qu'au total, il n'y a pas de perdant.

Si ce scénario réussit à être vertueux du point de vue des gains du retour à l'emploi et de l'absence de perdants, tout en demeurant à budget constant, c'est au prix d'une plus grande complexité dans les barèmes à mettre en œuvre, qui ont substitué une allure « en toboggan » à un profil avec un palier unique. Instaurer ce type de barème suppose d'utiliser des formules de calculs, même si elles restent très simples (on manipule des fonctions affines). Or, si les aides sous condition de statut continuent à être utilisées malgré leurs défauts bien connus, c'est à cause de leur simplicité de mise en œuvre. On ne saurait substituer au tarif de la piscine un barème linéairement dégressif impossible à appliquer en pratique pour des aides tarifaires.

Cette difficulté n'est pas insurmontable. L'objectif n'est pas que chaque aide sous condition de statut ait un profil linéairement dégressif, mais que le cumul de toutes ces aides ait un profil qui s'en approche autant que possible. Dès lors, le même type de résultat peut être obtenu avec des aides sous condition de ressource dégressives « en marche d'escaliers » (avec plusieurs seuils). On peut donc adopter plusieurs tranches de ressources au lieu d'une seule de façon à rendre plus progressive la sortie du dispositif. Quelques exemples de barèmes d'aides locales correspondant à ce schéma sont donnés dans le graphique XII.

À défaut de mettre en œuvre des aides locales avec de multiples tranches de revenus, un résultat proche peut être obtenu avec des barèmes à seuil de ressources unique, à condition que ces seuils soient différents selon les aides, comme l'illustre le graphique XIII. L'effet total sera alors le même que celui d'un ensemble d'aides linéairement dégressives avec le revenu.

Graphique XII
Exemples de barèmes à faibles effets de seuil



Lecture : En 2007, dans une des communes de l'échantillon considéré, la restauration scolaire des écoles primaires comporte 6 tarifs réduits progressifs attribués en fonction des ressources des ménages ; dans une autre, il existe 7 tarifs dégressifs pour les centres de loisirs sans hébergement (CLSH). La multiplicité des seuils crée un profil en escalier qui rapproche ces aides d'un barème purement dégressif comme celui présenté dans le scénario 4.

Champ : le graphique intègre des exemples de barèmes existant dans une des 13 communes de l'échantillon considéré.

Source : Equinoxe.

Cela peut impliquer une refonte de la politique sociale locale de façon à ce que chaque type d'aide cible un public particulier. Cela suppose également un degré minimal de coordination entre les offreurs locaux d'aide sociale de façon à ce qu'ils s'informent mutuellement des publics ciblés par leurs aides.

* *
*

Les droits connexes recouvrent un vaste ensemble de prestations monétaires ou tarifaires données aux ménages à bas revenu afin de compléter les prestations nationales et légales. Même si leur montant est faible, ces multiples prestations très ciblées sur les ménages les plus défavorisés peuvent réduire fortement les gains du retour à l'emploi. Pour les allocataires du RMI, nos simulations montrent que l'équivalent annuel d'un emploi à mi-temps au Smic n'est pas suffisant pour compenser la perte des revenus d'assistance quelle que soit la configuration familiale. Un emploi à temps complet au Smic n'est même pas suffisant pour les ménages avec deux enfants ou plus.

Si les réformes des transferts sociaux des années 2000 n'ont pas fait disparaître les situations d'emplois qui ne payent pas, c'est parce que leurs effets ont été compensés par ceux d'autres réformes : le développement des aides aux transports données par les régions (telle que la gratuité de la carte orange pour les allocataires

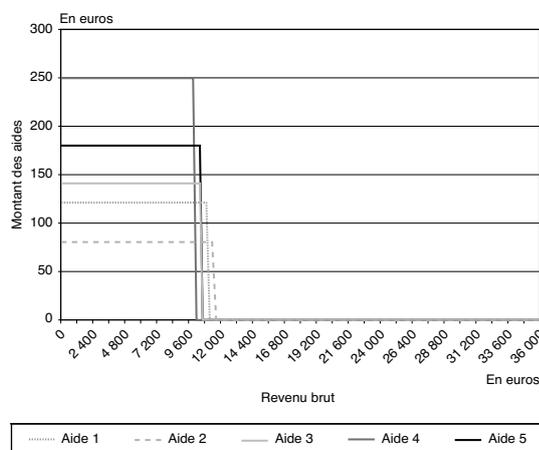
du RMI en Île-de-France depuis 2007), l'exonération de redevance télévision pour les allocataires du RMI conformément à une loi entrant en application en 2004 (disposition que le RSA fait disparaître), la réduction sociale téléphonique après 2000, le tarif social téléphone et le tarif électricité en 2005. Tous ces nouveaux dispositifs ont annulé les effets sur les gains du retour à l'emploi des réformes de la prime pour l'emploi, des allocations logement, de la taxe d'habitation ou des prestations familiales.

Il y a un manque de cohérence de l'action publique dans le domaine des gains du retour à l'emploi. D'un côté, des mesures sont prises pour renforcer ces gains avec la mise en place de dispositifs incitatifs, qu'ils soient pérennes ou temporaires (avec les réformes de l'intéressement et la prime au retour à l'emploi). D'un autre côté, des réformes contradictoires multiplient, au niveau national comme au niveau des collectivités locales, les aides ciblées sur les ménages à faibles ressources ou à statut d'allocataires de minima sociaux.

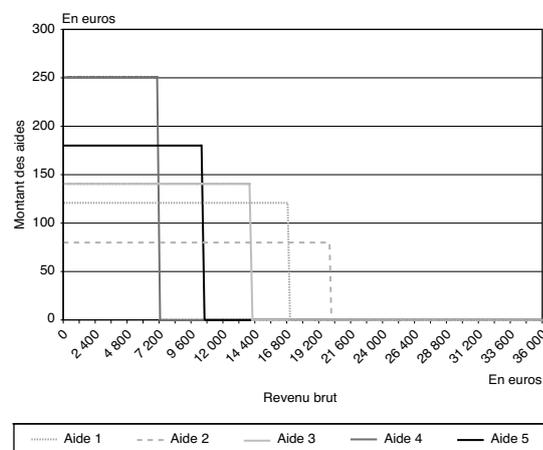
De ce point de vue, la mise en place du RSA en 2009 a redonné de la cohérence à l'action publique. Selon nos simulations, la mise en œuvre de ce nouvel instrument redistributif peut produire des effets spectaculaires sur les gains du retour à l'emploi. Dans la quasi-totalité des villes et pour presque toutes les configurations familiales, le retour à l'emploi deviendrait toujours un parcours gagnant : sur les 91 situations simu-

Graphique XIII
Exemples de barèmes

A – Effet de seuil maximal (les seuils de ressources sont très proches)



B – Effet de seuil réduit (les seuils de ressources sont éloignés les uns des autres)



Lecture : Le choix d'un même seuil de ressources ou d'une même condition d'attribution (par exemple le fait d'être bénéficiaire du RSA) pour attribuer différentes aides accroît l'effet de seuil et/ou l'effet de statut et pénalise le retour à l'emploi (13-A) ; la multiplication des seuils d'extinction pour différentes aides aboutit à un profil global en escalier qui est moins coûteux en termes de gains du retour à l'emploi.

Source : Equinoxe

lées (7 cas types dans 13 villes), 2 seulement continuent de connaître une plage de baisse des revenus et sur une étendue très étroite. Le taux marginal de prélèvement choisi (38 %) approche la limite permettant d'atteindre localement les objectifs du RSA en termes de gains du retour à l'emploi. Il est en tout cas plus efficace que le taux correspondant à l'intéressement (50 %).

Mais ces résultats sont obtenus en partant de l'hypothèse que les offreurs d'aides locales ne modifient pas leurs barèmes sociaux et attribuent aux bénéficiaires du RSA les aides accordées jusque-là au RMI et à l'API. Cela entraînerait alors une forte augmentation des budgets des aides sous condition de statut ce qui apparaît peu probable. Pour éviter de recreuser localement les pièges à pauvreté que le RSA vise à supprimer, les réformes locales peuvent aller dans le sens d'un élargissement de la cible des bénéficiaires. Il importe également que ces réformes soient à coût constant et qu'elles ne réduisent pas le montant des aides aux plus démunis. Cet ensemble de contrainte n'est pas insurmontable dans le cas des aides sous condition de ressource, dès lors que l'on réforme les barèmes de façon à stabiliser le montant des aides perçues par chaque bénéficiaire à

son niveau d'avant la réforme. Les aides sous condition de statut souffrent particulièrement des effets de seuil qui font chuter brutalement les aides lorsque le statut qui les conditionnait est perdu. Les transformer en aides sous condition de ressources permettrait de faire baisser de façon plus progressive le montant de l'aide au fur et à mesure que les ressources s'élèvent. On peut retenir des barèmes linéairement dégressifs ou encore adopter des barèmes avec plusieurs tranches de ressources de façon à rendre plus progressive la sortie du dispositif. On peut aussi maintenir des barèmes avec un seuil de ressources unique pour chaque aide, si l'on fait en sorte que ces seuils soient suffisamment différenciés selon les aides.

Au total, par-delà la diversité des aides sociales locales, la mise en place du RSA fournit l'opportunité aux acteurs de l'aide sociale d'ajuster leurs politiques. Il donne une occasion pour repenser les modalités d'attribution des aides sociales locales et des droits connexes nationaux afin de rechercher une meilleure coordination de ces aides et une articulation plus cohérente avec les objectifs largement partagés de concilier le soutien aux plus démunis et de ne pas pénaliser le retour à l'emploi. □

GLOSSAIRE

PPE Prime pour l'emploi
RMI Revenu Minimum d'Insertion
IRPP Impôt sur les Revenus des Personnes Physiques
RSA Revenu de Solidarité Active
RSA socle : partie du RSA correspondant anciennement au RMI et à l'API.
RSA activité (ou RSA chapeau) : partie du RSA qui pour chaque niveau de revenu d'activité représente un gain par rapport à l'ancienne situation du RMI ou de l'API. Le RSA activité est la différence entre le montant du RSA et celui du RSA socle.
ASS Allocation de solidarité spécifique
PRE Prime au retour à l'emploi
FSL Fond de Solidarité Logement
API Allocation de Parent Isolé
CLSH Centre de Loisirs Sans Hébergement

CAF Caisse d'Allocations Familiales
CCAS Centre Communal d'Action Sociale
CMU Couverture Maladie Universelle
CMUC Couverture Maladie Universelle Complémentaire
APL Aide personnalisée au Logement
Aide forfaitaire : une aide forfaitaire attribue un montant fixe en euros quel que soit le niveau de revenu
Effet de seuil : caractéristique des aides forfaitaires sous conditions de ressources qui disparaissent lorsque les ressources du ménage dépassent un certain seuil.
Effet de statut : caractéristique des aides sous conditions de statut qui ne sont plus distribuées lorsque le statut change, entraînant une baisse des ressources. On observe des effets mixtes puisque certains statuts sont définis par un seuil de ressources (cas du RMI ou du RSA).

BIBLIOGRAPHIE

- Anne D. et L'Horty Y. (2002)**, « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Économie et Statistique*, n° 357-358, pp. 49-71.
- Anne D. et L'Horty Y. (2009)**, « Les effets du RSA sur les gains du retour à l'emploi », *Revue économique*, vol. 60, n° 3, pp. 767-776.
- Anne D. et L'Horty Y. (2010)**, « Réformer les aides sociales dans le nouveau contexte du RSA », *Politiques sociales et familiales*, n° 99, mars.
- Baillon J.-N., Bellaredj F., Douard O. et Mazalto M. (2006)**, « Pour une meilleure connaissance des aides locales », rapport AMEDIS, décembre.
- Bourguignon F. et Bureau D. (1999)**, *L'architecture des prélèvements en France*, rapport au Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française.
- Bourguignon F. et Spadaro A. (2000)**, « Redistribution et incitation au travail, une application empirique simple de la fiscalité optimale », *Revue Economique*, vol. 51, n° 3, pp. 473-487.
- Cserc (1997)**, *Minima sociaux. Entre protection et insertion*, éd. La Documentation Française.
- d'Autume A. (2001)**, « L'imposition optimale du revenu : une application au cas français », *Revue française d'Économie*, vol. XV, n° 3, pp. 3-63.
- Desmarescaux S. (2009)**, « Rapport de mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du rSa », *mimeo*, Sénat, Mai.
- Domingo P. (2009)**, « Les aides financières individuelles : Quelles configurations locales, pour quels effets ? », CNAF, *Dossiers d'études*, n° 119.
- Eyssartier D. et Paillaud S. (1998)**, « Pâris, un outil d'évaluation dynamique du système fiscal-social », *Économie et Statistique*, n° 318, pp. 41-64.
- FNAIM (2006)**, *L'observatoire national du marché locatif*.
- Gurgand M. et Margolis D. (2001)**, « RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi », *Économie et Statistique*, numéro spécial Le Rmi : entre redistribution et incitations, n° 346-347, pp. 103-122.
- Haut Commissaire aux Solidarités Actives contre la Pauvreté (2008)**, *Livre vert vers un revenu de Solidarité active*.
- Hagneré C. et Trannoy A. (2001)**, « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Économie et Statistique*, numéro spécial Le Rmi : entre redistribution et incitations, n° 346-347, pp. 161-185.
- L'Horty Y. et Ouvrard J.-F. (2006)**, « Comment améliorer les gains du retour à l'emploi ? », *Revue économique*, vol. 57, n° 3, pp. 461-471.
- 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.
- Legendre F., Lorgnet J.-P. et Thibault F. (2002)**, « Une première évaluation de la prime pour l'emploi à l'aide du modèle MYRIADE », *Revue économique*, vol. 53, n° 3, pp. 557-567.
- Létard V. (2005)**, *Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité*, Rapport d'information n° 334 (2004-2005), Commission des affaires sociales du Sénat, 11 mai 2005.
- Marc C. et Thibault F. (2008)**, « Scénarios exploratoires de mise en place du Revenu de Solidarité Active – l'apport du modèle Myriade », *in Au-delà des droits économiques et des droits politiques, les droits sociaux ?*, Domin J.-P., Maric M., Delabuyère S. et Hédoïn C. éd., XXVIIIe journées de l'Association d'Économie Sociale, L'Harmattan, collection Logiques économiques, tome 2, pp. 253-267. – Paris.
- 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.
- Pisani-Ferry J. (2000)**, *Plein emploi*, rapport au Conseil d'Analyse économique, n° 30, La documentation Française.
- Wauquiez L. (2005)**, *Retour à l'emploi et développement de l'emploi*. Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 2668).

DU RMI AU RSA

Le RMI est un revenu minimum garanti assorti d'un mécanisme d'intéressement, qui rend possible un cumul partiel et temporaire du revenu d'assistance et du revenu d'activité. Il est complété par un ensemble d'incitations non monétaires au retour à l'emploi avec le contrat d'insertion et des dispositifs locaux d'accompagnement des allocataires. Si l'on se concentre sur la dimension monétaire et pérenne des aides données aux ménages pauvres, le RMI se résume à une allocation différentielle qui complète strictement les ressources du ménage pour l'emmener à un niveau garanti de ressources. En indiquant par i la taille du ménage, on note R_{0i} le montant garanti de revenu pour un ménage de type i et w son revenu d'activité (w désigne de façon plus générale tous les revenus inclus dans la base des ressources prises en compte pour le calcul du RMI), le montant du RMI reçu par le ménage, noté $T(RMI)$ s'écrit :

$$T_i(RMI) = R_{0i} - \tau w \quad (1)$$

où τ désigne le taux marginal de prélèvement sur les revenus d'activité. Ce dernier est de 100 % dans le cas du RMI ($\tau = 1$) puisqu'au-delà de la période d'intéressement, chaque euro de revenu d'activité en plus donne lieu à un euro de revenu d'assistance en moins. Pendant la période d'intéressement le taux marginal de prélèvement est d'abord de 0 % puis de 50 %. La baisse des revenus de transferts équivaut à une hausse des prélèvements. Le taux marginal de prélèvement (ou de baisse des transferts) rapporte la variation des transferts à celle des revenus d'activité :

$$\tau = -\frac{\delta T}{\delta w} \quad (2)$$

RMI et droits connexes

Le revenu d'un ménage au RMI, noté $Y(RMI)$, est égal à la somme du RMI donné par (1), des revenus d'activité et des transferts qui entrent dans la base de ressource du RMI (noté w), et des droits connexes qui rassemblent toutes les autres aides sociales qui ne sont pas intégrées dans la base de ressource du RMI. Ces aides sont notées $DC_i(w)$ car elles dépendent de la taille du ménage et de ses revenus.

$$Y_i(RMI) = R_{0i} + (1 - \tau)w + DC_i(w) \quad (3)$$

En pratique, $DC_i(w)$ agrège plusieurs aides sociales qui sont attribuées par des institutions non coordonnées et selon des barèmes spécifiques. C'est une fonction du revenu d'activité avec des points de discontinuité et des ruptures de pentes dont le profil d'ensemble est « en marche d'escalier » irrégulières (pour une illustration, cf. les graphiques A2 et B2 de l'annexe 2). Du point de vue du ménage, le taux marginal effectif de prélèvement

est la somme de celui du RMI et de celui des droits connexes et présente de multiples points de discontinuité (pour une illustration, cf. les graphiques A3 et B3 de l'annexe 2).

Mise en œuvre du RSA

La loi du 1^{er} décembre 2008 qui instaure le RSA réduit le taux marginal de prélèvement sur les revenus d'activité à un niveau fixé à 38 %. Le mécanisme reste à taux constant. Aucune rupture de pente dans le taux marginal de prélèvement n'est envisagée. En outre, le RSA ne modifie pas le montant du RMI pour les ménages sans revenu d'activité et cela quelle que soit leur configuration. L'échelle d'équivalence implicite du RMI, selon laquelle les couples reçoivent 150 % du revenu d'une personne isolée, 30 % de plus par enfants à charge et 40 % au troisième enfant (un couple avec trois enfants perçoit 2,5 fois le montant du RMI d'un célibataire) reste la même lors du passage du RMI au RSA. Le terme R_{0i} reste donc inchangé après la mise en œuvre de la réforme. Les trois formules précédentes continuent à s'appliquer. La seule différence est la valeur du taux marginal (0,3 au lieu de 1). Le nouveau dispositif est donc sans ambiguïté toujours plus généreux pour toutes les catégories de ménages.

Le choix d'un mécanisme à taux constant facilite les calculs du point de vue de l'allocataire et est probablement un gage de simplicité et de lisibilité. Il permet en outre de déduire de façon mécanique la plage d'application de la mesure, *i.e.* le niveau de revenu d'activité au-delà duquel le dispositif ne s'applique plus. Ce plafond de revenu d'activité au-delà duquel l'allocataire n'est plus éligible au RSA (noté w_{\max}) peut être calculé très simplement à partir du revenu minimum garanti donné aux ménages sans revenu d'activité (R_{0i}) et du taux marginal de prélèvement (τ).

$$w_{\max} = \frac{R_{0i}}{\tau} \quad (4)$$

Par exemple, pour une personne isolée sans revenu d'activité, le RMI est de l'ordre de 0,35 Smic brut. Après l'instauration d'un RSA avec un taux marginal de prélèvement de 38 %, le seuil salarial d'éligibilité sera de $0,35/0,38 = 0,91$ Smic brut. Le tableau ci-dessous donne toutes les valeurs selon les configurations familiales et le coefficient du RSA. La colonne en gris correspond à la pente effectivement retenue par le gouvernement. Pour une personne isolée, une hausse de 5 points du taux marginal de prélèvement diminue de 16 points de pourcentage le niveau de salaire maximal pour bénéficiaire du RSA. Rappelons que selon les données de la CNAF les personnes isolées représentent 59,9 % de l'ensemble des allocataires du RMI et que les familles monoparentales en représentent 24,3 %, alors que les parts sont respectivement de 3,5 %, 4 % et 9 % pour les couples sans enfants, avec un enfant et avec deux enfants ou plus.

Tableau de l'annexe
Seuil d'extinction du RSA (en points de Smic brut)

Type de ménage	Coefficient du RSA (Taux marginal de prélèvement)						Part parmi les allocataires du RMI (1) (2)	Part dans la population totale (1) (3)
	0,3	0,35	0,38	0,4	0,45	0,5		
Personne isolée	1,15	0,99	0,91	0,86	0,77	0,69	59,9	20,1
Personne isolée avec 1 enfant	1,73	1,48	1,36	1,29	1,15	1,04	24,3*	19,7*
Couple sans enfant	1,73	1,48	1,36	1,29	1,15	1,04	3,5	15,8
Couple (1 enfant)	2,07	1,78	1,63	1,55	1,38	1,24	4	
Couple (2 enfant)	2,42	2,07	1,91	1,81	1,61	1,45	9**	40,8***
Couple (3 enfant)	2,88	2,47	2,27	2,16	1,92	1,73	9**	

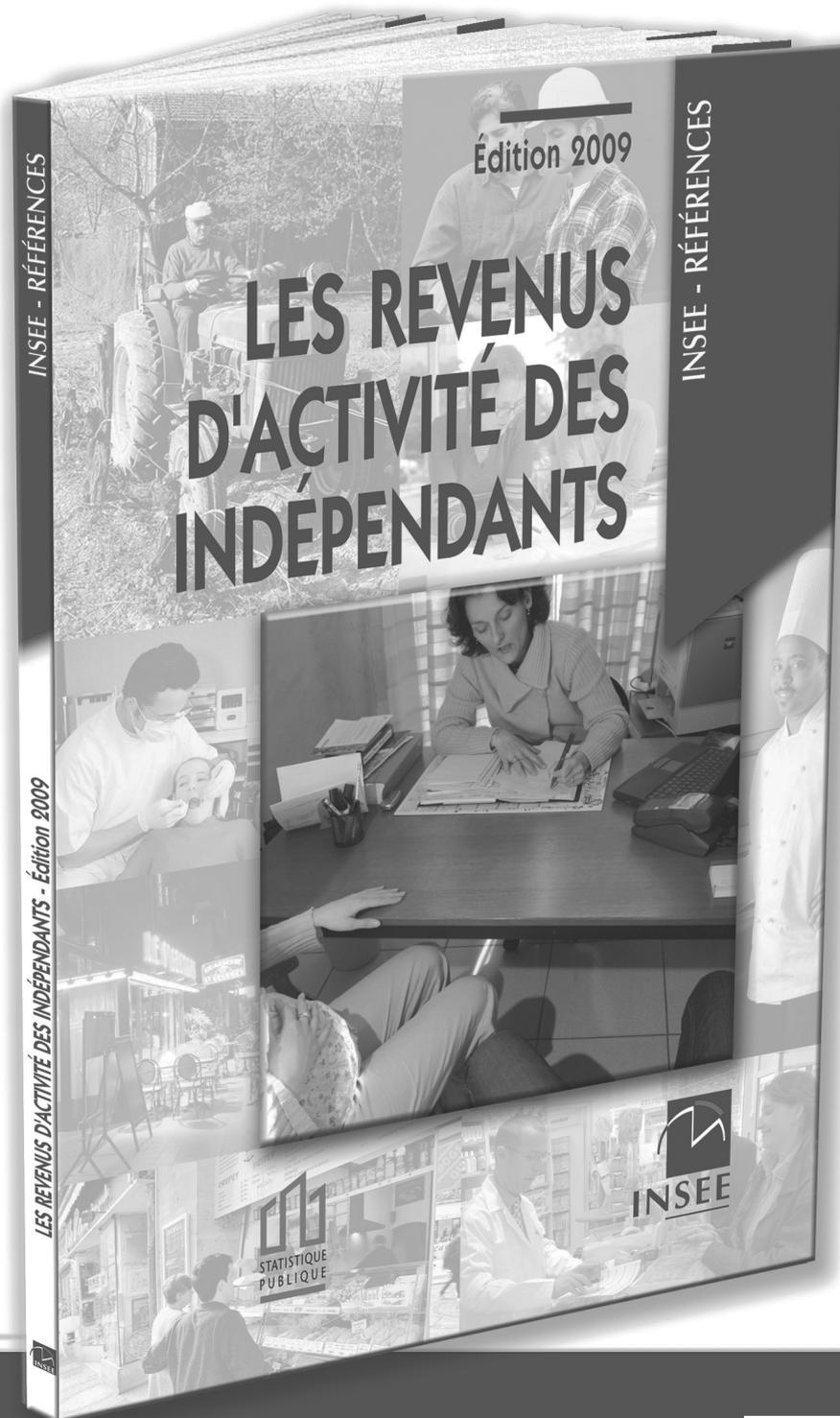
1. En pourcentage.2. Source : CNAF, 2008.3. Source : Insee, 2006.

* familles monoparentales avec 1 enfant et plus ;

** couples avec 2 enfants et plus ;

*** couples avec 1 enfant et plus.

À propos des non-salariés



➤ Cinq dossiers sur :

- les différences de revenus des non-salariés hommes/femmes,
- les pluri-actifs,
- les non-salariés pluri-actifs permanents,
- les médecins libéraux,
- le poids des subventions dans le revenu des agriculteurs.

En vente dans les librairies,
par correspondance et sur www.insee.fr

16,50 € - Collection Insee-Références


INSEE