



DOCUMENT DE RECHERCHE

EPEE

CENTRE D'ETUDE DES POLITIQUES ECONOMIQUES DE L'UNIVERSITE D'EVRY

**Les effets du revenu de Solidarité active (rSa)
sur les gains du retour à l'emploi**

Denis ANNE & Yannick L'HORTY

08 – 11

Les effets du revenu de Solidarité active (rSa) sur les gains du retour à l'emploi

Denis Anne et Yannick L'Horty *

Mai 2008

Résumé

Partant d'un inventaire des prestations sociales locales et/ou extra-légales offertes en 2007 dans 13 villes françaises dont Paris, Lyon et Marseille, nous mesurons les gains du retour à l'emploi pour les allocataires de minima sociaux (RMI et API) selon leur configuration familiale.

Les multiples réformes des prestations nationales et légales effectuées depuis notre première étude publiée en 2002, 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 l'assistance et un temps complet ne garantit pas toujours que l'emploi rapporte à celui qui l'occupe. Les effets positifs des réformes menées depuis la fin des années 1990 ont été compensés par ceux d'autres mesures tels que la généralisation des aides aux transports données par les régions, le développement des tarifs sociaux du téléphone et de l'électricité, ou l'exonération de redevance télévision.

Puis, nous simulons les effets de la mise en œuvre du rSa en substitution du RMI, seul ou avec la prime pour l'emploi. Nous prenons en compte les réactions des droits connexes aux hausses des transferts nationaux. Nous constatons que le rSa a des effets spectaculaires : il supprime les zones où l'emploi ne rapporte pas, dans la quasi-totalité des localités et des configurations familiales. Nous montrons enfin qu'une allocation un peu moins généreuse, avec un taux marginal de prélèvement jusqu'à 40% au lieu de 30 %, pourrait produire le même résultat. Cette conclusion plaide pour un resserrement du barème du rSa.

Mots-clés : RMI, API, rSA, chômage, minima sociaux, retour à l'emploi

Codes JEL : I38 J32 R51

* Université d'Evry-Val d'Essonne, EPEE, Centre d'études de l'emploi et TEPP (FR n°3126, CNRS). denis.anne@gmail.com, yannick.lhorty@univ-evry.fr

Une première version de cette étude a bénéficié des remarques de Jacques Freyssinet, de Jean-Benoît Dujol, de Marie-Odile Simon, et des participants aux séminaires du Centre d'Etudes de l'Emploi (20 mai 2008) et de l'EPEE (5 juin 2008).

Introduction

Les minima sociaux français sont à la veille de connaître leur plus profonde transformation depuis la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion, il y a vingt ans. Une réforme de grande envergure va mettre fin au RMI et à l'allocation parent isolée (API) tout en réformant la prime pour l'emploi (PPE) pour leur substituer début 2009 un instrument unique de lutte contre la pauvreté, le revenu de Solidarité active (rSa). L'objectif de cette réforme qui va concerner plusieurs millions de ménages et mobiliser des budgets de plusieurs milliards d'euros est que « le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance, et que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté »¹.

Pourquoi et à quel point le retour à l'emploi est-il aujourd'hui moins rémunérateur que le maintien dans l'assistance ? Les nombreuses réformes des minima sociaux qui ont d'ores et déjà été effectuées ces dix dernières années, et en particulier la mise en œuvre de la prime pour l'emploi depuis 2001, n'ont-elles pas résolu en grande partie ces problèmes ? Quels vont être les effets de l'instauration du rSa sur les gains du retour à l'emploi des allocataires des minima sociaux ?

Répondre à ces questions est une tâche difficile dans la mesure où les dispositifs français de soutien aux bas revenus sont d'une grande complexité. Deux types de revenus d'assistance doivent être distingués. Il y a tout d'abord un socle national et légal d'aides primaires composé des minima sociaux tel le RMI, l'API ou l'ASS, des prestations familiales telle que la prestation d'accueil aux jeunes enfants ou l'allocation de rentrée scolaire, et des aides au logement telle que l'APL. Il y a ensuite un vaste ensemble d'aides sociales secondaires qu'on appelle les « droits connexes ». Certaines ont une base légale : 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 et la CMU complémentaire. D'autres aides sociales ont un caractère facultatif : les Conseils Généraux attribuent des aides départementales aux ménages pauvres dans des domaines variés, tel que le soutien au logement, à la mobilité ou au départ en vacances ; les Caisses d'Allocations Familiales accordent un ensemble d'aides ciblées sur les ménages allocataires qui sont spécifiques à chaque caisse ; les Centres Communaux d'Action Sociale proposent des aides sociales pour la restauration scolaire, les centres de loisirs et les centres de vacances ; les mairies appliquent en outre des réductions de tarifs pour la fréquentation des équipements sportifs et pour la pratique d'activités culturelles (musées, expositions, etc.) ; enfin, les régions ont développé des aides à la mobilité sous forme de prise en charge monétaire des frais de transports collectifs.

Chacune de ces aides sociales secondaires est d'un montant faible mais elles constituent au total un complément de ressource essentiel pour les ménages pauvres. Selon l'étude que nous avons publiée sur ce sujet en 2002, ces prestations représentent de l'ordre de 20 % de l'ensemble des ressources des ménages pauvres (Anne et L'Horty, [2002]). Elles ne peuvent donc pas être négligées si la question est d'évaluer les gains du retour à l'emploi des ménages pauvres. Une difficulté est cependant que ces aides sociales ont chacune un barème particulier qui est variable d'une institution à l'autre et donc d'une localité à l'autre, sans qu'il existe d'inventaire exhaustif de ces barèmes locaux. C'est la

¹ Extrait de la lettre de mission du président de la République et du Premier ministre au Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch.

raison pour laquelle ces aides ne sont pas prises en compte dans les travaux sur les transferts sociaux, notamment dans les simulations réalisées au sein de l'administration économique à des fins de conseil de politique publique.

L'objectif de cette étude est de proposer une mesure des gains du retour à l'emploi et des effets des réformes des minima sociaux qui prenne en compte l'ensemble des transferts sociaux, y compris les aides sociales locales et/ou celles qui sont extra-légales. Pour y parvenir, nous nous appuyons sur une méthode de cas-type et sur un inventaire des prestations sociales locales et/ou extra-légales offertes dans 13 villes françaises dont Paris, Lyon et Marseille. Les données 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 (7 catégories de ménage). Cette étude est à la fois une actualisation et une extension de notre précédente recherche (Anne et L'Horty [2002]).

La première section propose un état des lieux des études et des réformes qui ont été effectuées en France sur les dix dernières années, des premiers rapports sur les minima sociaux jusqu'au projet du revenu de Solidarité active. La deuxième section présente notre méthodologie et les hypothèses qui ont été posées pour construire les données. La troisième section décrit les résultats des traitements descriptifs des données et dresse ainsi un état des lieux des gains du retour à l'emploi avant l'instauration du rSa. La quatrième section donne les résultats de nos simulations de mise en œuvre du rSa et présente ses effets sur les revenus des allocataires de minima sociaux lors d'une reprise d'activité.

1. Une décennie de réformes : de l'ACR au rSa

Le revenu de Solidarité active (rSa) est un projet porté par le Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch, visant à réformer en profondeur les dispositifs de soutien aux bas revenus et de lutte contre la pauvreté. Il s'agit de substituer au Revenu Minimum d'Insertion, à l'Allocation Parent Isolé et à la Prime Pour l'Emploi une nouvelle prestation de solidarité selon un barème spécifique garantissant qu'une hausse des revenus d'activité ne sera pas annulée par une baisse des revenus de transferts. L'objectif est de garantir que l'accès à l'emploi augmente systématiquement les revenus des ménages pauvres. Cet objectif n'est pas réalisé avec le RMI, qui est une allocation différentielle assortie d'un mécanisme d'intéressement, par nature temporaire (une comparaison plus formelle des deux dispositifs figure en annexe 1).

La mise en œuvre du rSa a débuté depuis la fin de 2007 par une phase d'expérimentation dans 34 départements. Une évaluation nationale est réalisée selon une méthodologie d'expérience naturelle où les zones test seront comparées à des zones témoins. La généralisation à l'ensemble du territoire devrait avoir lieu en 2009.

S'il est novateur par son envergure ou ses modalités de mise en œuvre, le projet de rSa s'inscrit dans la continuité d'un vaste ensemble de réformes des transferts sociaux destinés aux bas revenus, visant à augmenter les gains monétaires de l'accès à l'emploi, dont l'origine remonte à la fin des années 1990. Depuis la loi contre les exclusions de 1998 qui a étendu le dispositif d'intéressement du RMI, on peut en effet recenser un grand nombre de réformes des instruments redistributifs qui ont visé à améliorer les gains de l'accès à l'emploi pour les bénéficiaires des minima sociaux. 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 et ses extensions chaque année depuis 2001, les durcissements de l'indemnisation du chômage après 2003, les fortes revalorisations du Smic entre 2003 et 2005, ou encore l'instauration de la prime de retour à l'emploi de 1000 euros mise en œuvre à partir de 2005, étendue en 2006. Tous ces changements institutionnels, qui ont été adoptés par des gouvernements de gauche puis de droite, sont autant de réalisations concrètes du mot d'ordre « To make Work Pay ». Ils traduisent en actes la volonté politique de valoriser le travail afin de faire en sorte que le retour à l'emploi rapporte effectivement aux allocataires des minima sociaux.

En amont de l'empilement de réformes qui a conduit au rSa, le constat d'une insuffisance des gains monétaires du retour à l'emploi, au sortir des minima sociaux, a été établi par de nombreuses études depuis plus d'une décennie. Les premiers travaux ont mobilisé des méthodes de cas-types et des micro-simulations des transferts nationaux et légaux (Padieu, 1997 ; CSERC, 1997 ; Eyssartier et Paillaud, 1998 ; Bourguignon et Bureau, 1999). Un deuxième ensemble d'études a eu pour objet de dénombrer et de décrire les allocataires concernés par cette insuffisance des gains monétaires (Laroque et Salanié, 1999 ; Gurgand et Margolis, 2001 ; Legendre, Lorgnet et Thibault, 2002). Ces travaux ont indiqué que plusieurs centaines de milliers de personnes étaient directement concernées par ces situations d'emploi sur le marché du travail français. Un troisième type d'études a élargi le champ d'observation aux droits connexes et aux transferts locaux et/ou facultatifs pour conclure que les résultats des études antérieures, qui ne les avaient pas considérées, étaient sous-estimés (Anne et L'Horty, 2002). En matière de lutte contre la pauvreté, il importe en effet de considérer globalement l'ensemble des revenus, en prenant en compte à la fois les aides de l'Etat et celles des départements, des mairies, des caisses d'allocations familiales, voire des associations caritatives.

Ces travaux effectués pour l'essentiel par des économistes ont été largement repris dans des rapports officiels et ont été traduits par des propositions de nature plus politiques. Dès 1999, dans l'une des dernières notes de la fondation Saint-Simon, un ancien conseiller social de Michel Rocard, Roger Godino, proposait l'idée d'une allocation compensatrice de revenu, proposition qui fût reprise, chiffrée et amendée et qui débouchera au terme d'un processus institutionnel complexe sur la prime pour l'emploi de 2001. Cette prime est au départ d'un montant faible et est centrée sur le SMIC à temps complet. Mal ciblée, elle fera l'objet d'une réforme tous les 12 mois, afin d'augmenter son montant et de la recentrer sur le mi-temps où les problèmes d'insuffisance des gains du retour à l'emploi sont les plus importants. Le débat est relancé suite au rapport du CERC de 2004 sur les enfants pauvres qui souligne, chiffres à l'appui, l'ampleur du problème. En réaction, le Ministre des Solidarités, de la Santé et des Familles, Philippe Douste-Blazy installe la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » réunie au sein du Ministère des Affaires sociales et présidée par Martin Hirsch. Afin de réduire la pauvreté en France, cette commission propose « une nouvelle équation sociale » qui préfigure le rSa. Le rapport de la commission Hirsch insiste sur l'importance des droits connexes. Les rapports parlementaires de Valérie Létard (2005), d'une part, et de Laurent Wauquiez (2005), d'autre part, confirmeront le bien fondé de cette proposition en insistant à nouveau sur les problèmes causés par les droits connexes du point de vue de l'insuffisance des gains du retour à l'emploi.

Dans ce contexte d'intense activité parlementaire et législative et compte tenu de la quantité et de la qualité des études réalisées sur ces questions, il nous semble que deux questions importantes méritent d'être posées. Tout d'abord, les réformes de ces dix dernières années sont-elles parvenues à annuler, ou du moins à limiter les plages de la distribution des salaires pour lesquelles les gains de l'accès à l'emploi sont insuffisants au sortir des minima sociaux ? Si c'était effectivement le cas, on ne comprendrait pas bien quelles seraient la raison d'être d'une nouvelle réforme de grande ampleur comme celle du rSa, d'où une deuxième question : qu'apporte effectivement le rSa ?

Pour répondre de façon satisfaisante à ces deux questions, il nous semble indispensable de considérer l'architecture des transferts sociaux dans son ensemble. Il n'est pas souhaitable de limiter l'observation aux seuls transferts nationaux et légaux. Il importe de considérer aussi, de façon globale, l'ensemble des sources de revenus des ménages pauvres, ce qui inclut les prestations locales et les transferts facultatifs. Selon notre étude publiée en 2002, ces transferts représentent en moyenne de l'ordre de 15 à 20 % des ressources d'un ménage sans revenu d'activité, ce qui ne peut être négligé.

2. Hypothèses et méthode

Nous mobilisons le modèle de micro-simulation *EQUINOXE* 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, localisées dans des départements différents : Paris (19^e et 20^e arrondissement), Lyon (69), Marseille (13), Amiens (80), Arras (62), Evry (91), Le Mans (72), Belley (01) et Pecquencourt (59).

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 extra-légales, 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 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

marginiaux de prélèvements selon les revenus des ménages, par catégories 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 RMI, de l'API ou de l'ASS. En mode simulation, *EQUINOXE* fait réagir les droits connexes à des réformes des prestations nationales et légales qu'elles soient paramétriques ou non. Dès lors que 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.

Le champ géographique de la présente étude est différent. Nous nous appuyons sur un inventaire d'aide sociale réalisé pour l'ONPES fin 2006 (Baillon J.-N., Bellaredj F., Douard O., Mazalto M. [2006]) qui étudie les aides locales de dix villes moyennes (entre 50 000 et 100 000 habitants) dans cinq départements différents : Bouches du Rhône (Arles et Martigues), Hérault (Béziers et Sète), Nord (Tourcoing et Villeneuve d'Ascq), 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 2007, et la gratuité des transports en commun pour les allocataires du RMI en Ile-de-France. Notons que les communes rurales sont exclues de la présente étude. Nous avons vérifié sur plusieurs exemples en 2001 et en 2006 que les petites communes distribuent très peu de droits connexes.

Champ des transferts

Le tableau 1 présente l'ensemble des ressources et transferts pris en compte pour nos sept configurations familiales. Outre les revenus d'activité, tous les prélèvements et les transferts nationaux et légaux ont été pris en compte par imputation 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) ou temporaires (dispositifs d'intéressement au sortir du RMI ou de l'ASS) n'ont pas été prises en compte. Les résultats des simulations s'entendent donc 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 coût d'une complémentaire santé CMU a été calculé sur la base d'un contrat Macif « essentielle ». Les allocations familiales pour les jeunes enfants (de moins de 3 ans) comprennent la « Prime à la naissance » (étalée ici sur 3 ans) et l'Allocation de base, mais pas le Complément de libre choix d'activité, ni le Complément de libre choix du mode de garde. Pour les familles de 3 enfants, les allocations comprennent l'Allocation

forfaitaire mais pas le Complément familial dans la mesure où les enfants n'ont pas tous plus de 3 ans (voir la présentation des cas-types au tableau 3).

Tableau 1. Le champ des transferts pris en compte

	Personne isolée	Famille monoparentale (1 enfant < 3 ans)	Famille monoparentale (1 enfant > 3 ans)	Couple sans enfant	Couple 1 enfant	Couple 2 enfants	Couple 3 enfants
Ressources nationales et légales							
RMI	X		X	X	X	X	X
API		X					
APL	X	X	X	X	X	X	X
AF						X	X
ASF		X	X				
PAJE Naissance		X			X	X	X
PAJE Allocation de base		X			X	X	X
ARS			X			X	X
CMUC	X	X	X	X	X	X	X
IRPP	X	X	X	X	X	X	X
PPE	X	X	X	X	X	X	X
Droits connexes « nationaux »							
Prime de Noël	X		X	X	X	X	X
Exonération de redevance télévision	X		X	X	X	X	X
Réduction sociale téléphonique	X		X	X	X	X	X
Tarif social téléphone	X		X	X	X	X	X
Tarif social électricité	X	X	X	X	X	X	X
Taxe d'habitation	X	X	X	X	X	X	X
Droits connexes « locaux »							
<i>Selon situation locale</i>							

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 AMEDIS [2006], une spécialisation locale permet d'éviter les situations de doublons. Outre les départements, 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 sont généralement spécialisées dans l'aide d'urgence qui a été exclue de l'étude (voir ci-dessous).

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, sont d'un montant faible et sont rarement cumulables. C'est à ce type d'aides que se réfère le rapport AMEDIS pour l'ONPES lorsqu'il note des « aides attribuées d'un montant plutôt faible » et « très peu cumulatives ».

Dans cette étude, on ne prend 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, un tarif CAF et CCAS pour les centres de loisirs), on a pris le plus généreux.

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 ressources ou de statut requises. L'impact budgétaire de ce type d'aides est faible pour les collectivités locales et se traduit essentiellement par de moindres recettes sans accroissement spécifique des dépenses, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de biens collectifs à coûts principalement fixes et faiblement rivaux (transports en commun, piscine, musée, théâtre...).

Dans le cas des aides monétaires ou en nature, on a distingué celle qui ne reposent que sur des conditions de ressources et/ou de statut (ex : les bons vacances des CAF) et celles dont l'obtention dépend de l'accord d'une commission d'évaluation. Dans ce dernier cas, on a supposé que l'aide était obtenue dans 50% des cas. Pour les aides relatives au logement, on a pris des hypothèses supplémentaires sur la fréquence d'obtention. Le tableau 2 reprend l'ensemble des hypothèses de consommation :

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 peri-scolaire	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 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 75 aller-retours si la commune est plus éloignée.
Fonds Social Logement	Oui	Tous les 10 ans
Equipement du logement	Oui	Tous les 5 ans

Pour le 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 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 4 mois de loyer ou au plafond, 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. De même, n'ayant pas toujours l'information sur les tarifs pour familles nombreuses, et ceux-ci n'étant pas liés au revenu, on ne les a pas intégrés.

Pour l'imputation du montant des aides, lorsque le montant moyen est connu, c'est celui qui a été considéré ; lorsque seul le maximum est connu, on a pris la moitié de celui-ci. 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.

Cas-types

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 familiale 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 monoactifs ; les familles n'utilisent pas de modes de garde pour les enfants de moins de trois ans. Le tableau 3 résume les différentes situations étudiées.

Tableau 3. Les cas-types

Situation familiale	Age des personnes de référence	Age enfant 1	Age enfant 2	Age enfant 3	Type de logement (parc privé)
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

Les loyers sont estimés à partir de données FNAIM² 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

² Source : L'observatoire national du marché locatif, FNAIM, septembre 2006

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. Cette estimation a été utilisée pour calculer le montant de l'APL ainsi que des quotients familiaux, « reste à vivre » ou « moyennes économiques » utilisés par 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. Le tableau 4 fournit les communes utilisées comme référence.

Tableau 4. Communes de référence pour l'imputation des loyers

Commune étudiée	Commune de référence
Arles	Marseille
Martigues	Marseille
Marseille	Marseille
Béziers	Béziers
Sète	Sète
Tourcoing	Lille
Villeneuve d'Ascq	Lille
Drancy	Noisy-le-grand / Gagny
Montreuil	Noisy-le-grand / Gagny
Fontenay sous bois	Créteil
Ivry sur Seine	Créteil
Paris	Paris 18°
Lyon	Lyon

3. RMI, droits connexes et gains du retour à l'emploi

De multiples informations intéressantes peuvent être tirées d'une exploitation descriptive des barèmes sociaux locaux. Comme les barèmes ont été collectés à deux reprises, avec un premier inventaire réalisé en 2001, on peut se prononcer sur les grandes évolutions qui sont intervenues depuis le début de la décennie ce qui est un moyen pour apprécier la portée des nombreuses réformes effectuées. Tel est l'objet de cette section.

Diversité des droits connexes

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 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 d'un montant forfaitaire jusqu'à un seuil donné de ressources, au-delà duquel elle s'annule. Quand le barème comprend plusieurs seuils, l'aide est forfaitaire 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.

Deux illustrations sont données en annexe 2 pour les villes de Paris et d'Ivry sur Seine (graphique A1 et B1).

Ensuite, les aides sociales locales sont le plus souvent d'un montant faible. En moyenne, 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 pour autant pas négligeables car elles sont nombreuses : on peut dénombrer au total près d'une vingtaine de prestations connexes qui complètent les revenus des ménages défavorisés.

Le tableau 5 agrège ces prestations et fait une simple moyenne arithmétique, non pondérée, sur les 13 villes couvertes par la présente étude. On constate que les droits connexes augmentent les transferts nationaux et légaux de 15 à 20 %. Ces chiffres sont un peu plus faibles que ceux de notre étude de 2002, y compris dans les 3 sites qui ont été couverts par les deux études, ce qui peut s'expliquer par les hypothèses plus restrictives que nous avons posés sur les conditions de cumul des aides dans la présente étude. 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 élevé des transferts nationaux et légaux et au montant faible des droits connexes. D'une part, parce que par construction certains droits connexes sont réservés aux enfants à partir d'un certain âge (restauration scolaire, centre de loisirs...), or nous avons supposé dans la construction des cas-types que l'enfant de la famille monoparentale au RMI avait plus de 3 ans tandis que l'API est réservée aux enfants de moins de 3 ans. D'autre part parce que contrairement aux allocataires du RMI, ces ménages ne bénéficient ni de la prime de Noël, ni de l'exonération de redevance télévision, ni de la réduction et du tarif social du téléphone. Ces constats sont établis pour des ménages sans revenus d'activité. Si l'on suppose que le revenu d'activité est d'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.

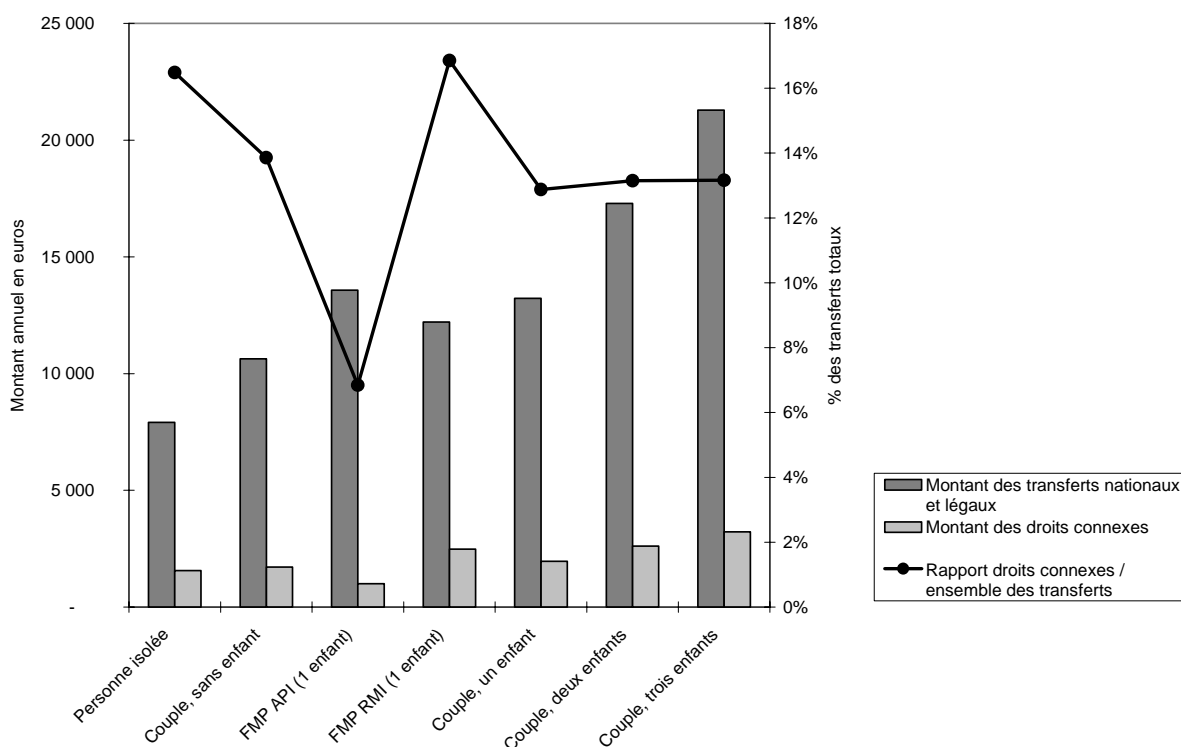
Tableau 5 : Montant des transferts selon la configuration familiale (en euros par an)

Ménage sans revenu d'activité	Personne isolée	Couple, sans enfant	FMP API (1 enfant)	FMP RMI (1 enfant)	Couple, un enfant	Couple, deux enfants	Couple, trois enfants
<i>Montant des transferts nationaux et légaux</i>	7 916	10 640	13 578	12 209	13 224	17 291	21 287
<i>Montant des droits connexes</i>	1 563	1 712	998	2 475	1 955	2 618	3 226
<i>Rapport droits connexes / ensemble des transferts</i>	16%	14%	7%	17%	13%	13%	13%
<i>Rapport droits connexes / Transferts nationaux légaux</i>	20%	16%	7%	20%	15%	15%	15%
Avec un revenu d'activité égal à 50% du SMIC							
<i>Montant des transferts nationaux et légaux</i>	1 700	4 340	8 290	6 506	7 741	11 722	15 823
<i>Montant des droits connexes</i>	261	1 712	681	2 489	784	2 616	3 238
<i>Rapport droits connexes / ensemble des transferts</i>	13%	28%	8%	28%	9%	18%	17%
<i>Rapport droits connexes / Transferts nationaux légaux</i>	15%	39%	8%	38%	10%	22%	20%

Source : EQUINOXE

Il ne semble pas que se dégage une relation claire entre la taille du ménage et la part des droits connexes dans l'ensemble des transferts (graphique 1). Dans l'étude publiée en 2002, nous trouvons au contraire que le poids des droits connexes augmentait avec la taille du ménage. La différence peut être expliquée par la montée en charge des 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.

Graphique 1. Montant des transferts selon la configuration des ménages sans revenu d'activité (en moyenne sur l'échantillon)



Source : EQUINOXE

Les gains du retour à l'emploi

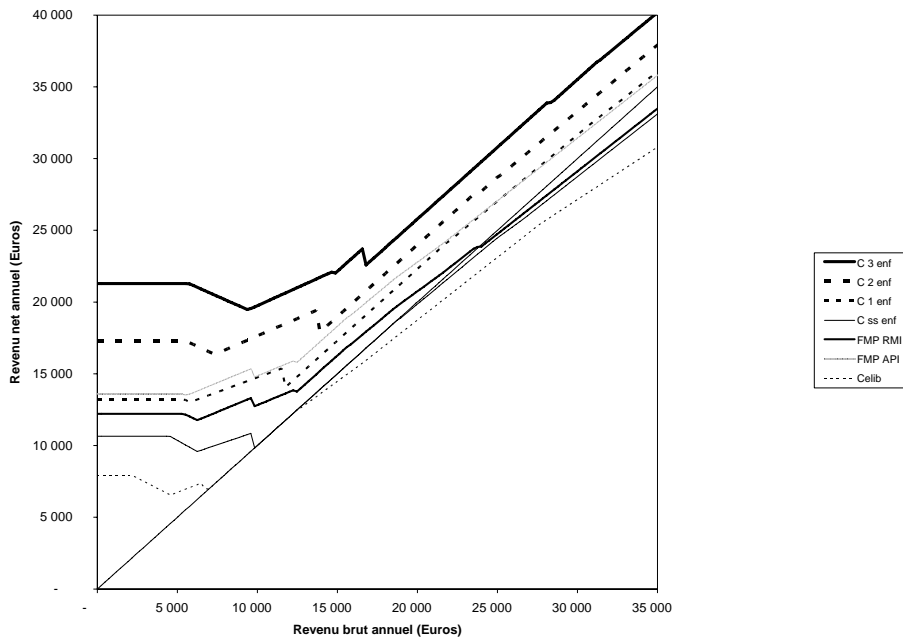
Le point qui nous intéresse est l'existence de situations d'emploi qui ne rapportent pas à ceux qui les occupent. Pour les rechercher, il est d'usage de se placer à long terme, c'est-à-dire sans prendre en compte les dispositifs temporaires de soutien aux revenus (mécanismes d'intéressement et prime au retour à l'emploi) et d'observer la distribution des revenus nets en fonction des revenus bruts. Dans le graphique 2, cela est fait pour les transferts nationaux et légaux uniquement, sans prendre en compte les droits connexes. L'analyse est effectuée avec ou sans prise en compte de la prime pour l'emploi ce qui permet d'étudier les effets de cette prime sur les gains du retour à l'emploi. Ce type de graphique se lit de gauche à droite en suivant une ligne de revenu. Après avoir décrit un palier horizontal, les revenus nets du ménage diminuent avant de remonter. 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 revenus, on observe un petit décrochage qui forme un pic local. Ce pic correspond à la sortie de la CMU complémentaire.

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 » ? On constate qu'elle les affecte sensiblement en provoquant une hausse soudaine des revenus. Il s'agit de l'effet de l'entrée en PPE où le ménage perçoit brusquement 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

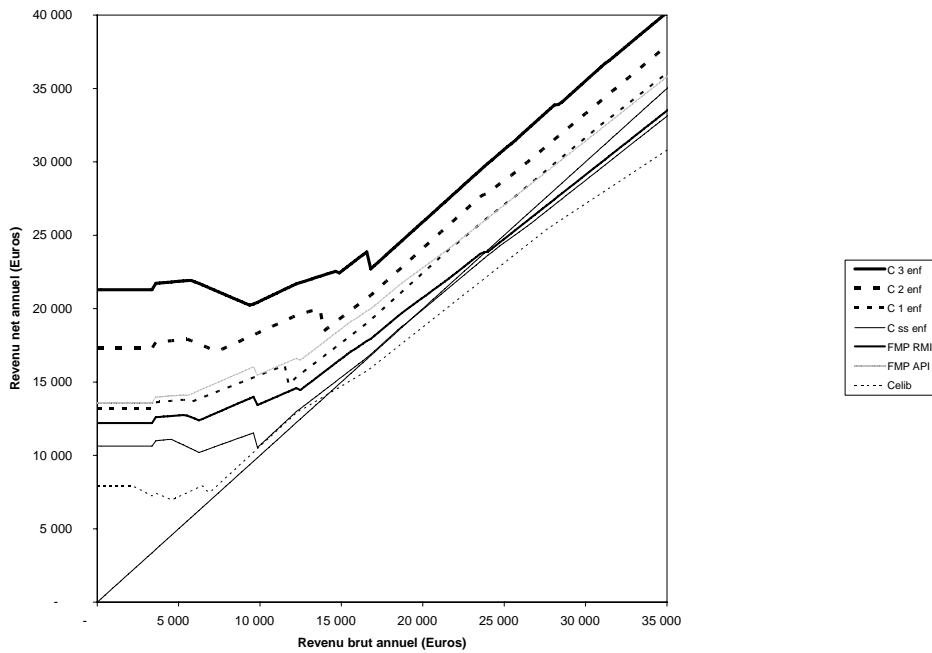
majorations familiales forfaitaires. Les réformes successives ont majoré la prime à tous les niveaux de salaires mais plus fortement autour du demi-Smic. Force est de constater que ces réformes n'ont pas été suffisantes pour compenser les baisses de revenus nets causées par la dégressivité des transferts nationaux.

Graphique 2. Revenu net des transferts nationaux légaux en fonction du revenu brut (en moyenne sur l'échantillon)

2-A. Hors prime pour l'emploi



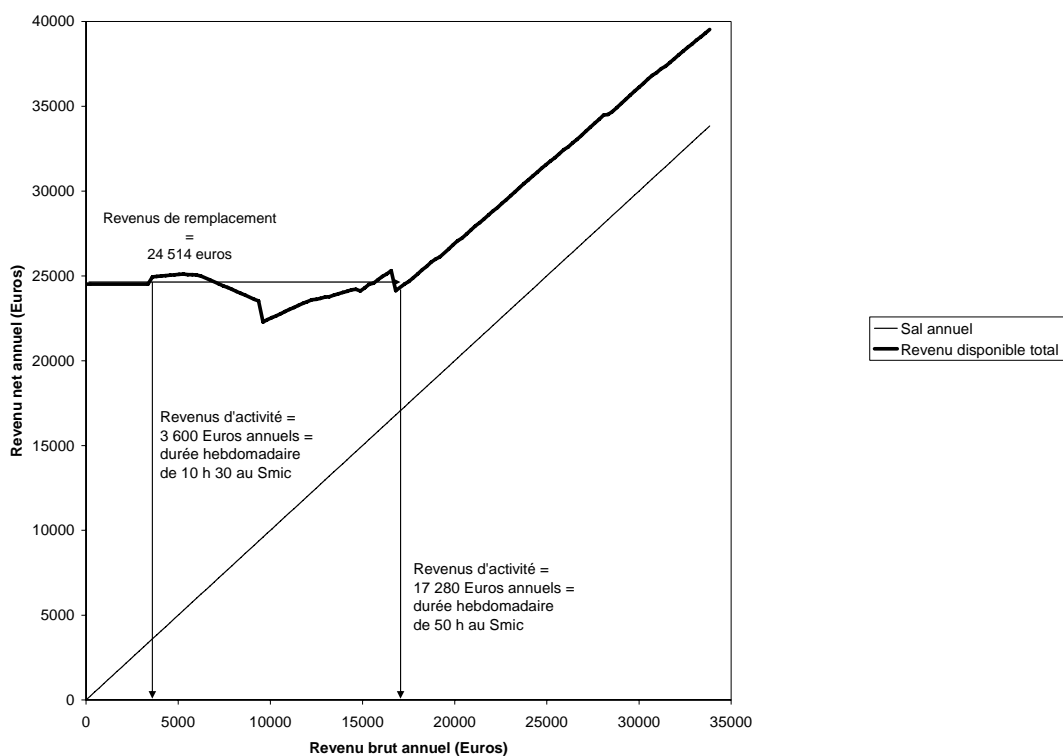
2-B. Y compris Prime pour l'Emploi



Source : EQUINOXE

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 qu'il faut travailler pour qu'un emploi rémunéré au SMIC finisse par rapporter un supplément de revenus par rapport à la situation de non emploi. Le graphique 3 illustre graphiquement comment cet indicateur est calculé. Pour gagner l'équivalent du revenu d'assistance d'un ménage sans emploi, un couple avec trois enfants à deux options. Soit il travaille l'équivalent de 10h30 au Smic chaque semaine, soit il travaille 50 heures chaque semaine ou plus. Ces calculs sont effectués sur une base annuelle (lorsque l'on prend comme référence un emploi à mi-temps occupé sur l'année).

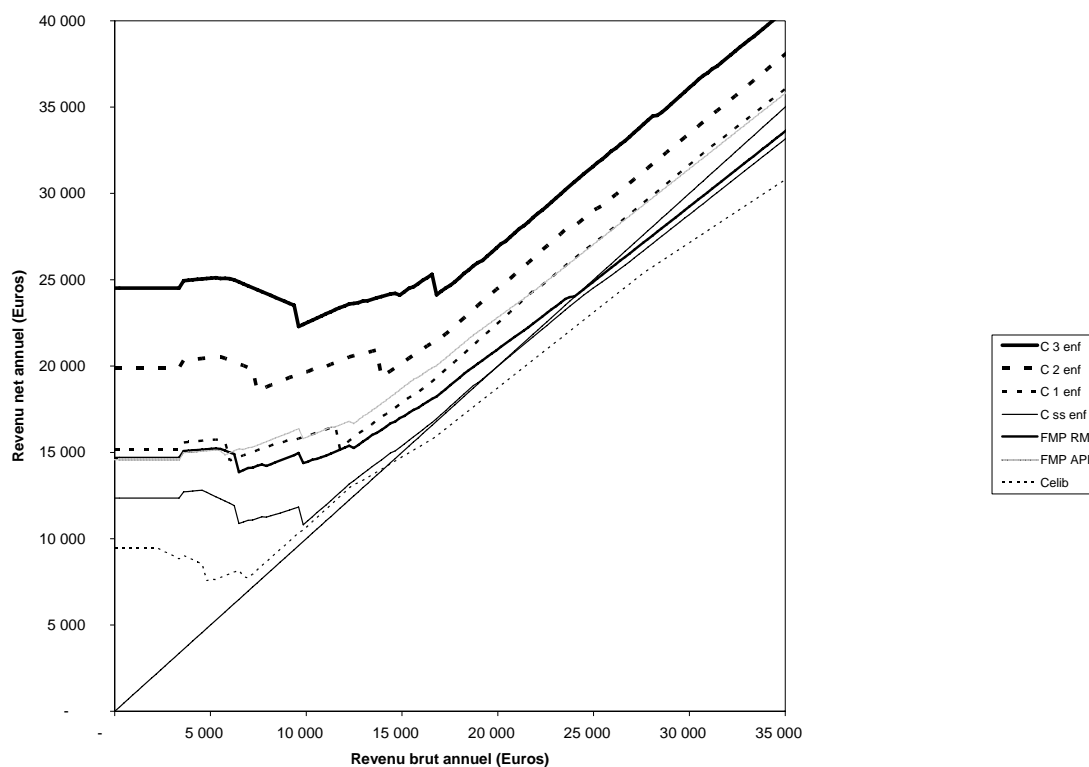
Graphique 3 : La durée de réservation, une illustration pour un couple avec 3 enfants (en moyenne sur l'échantillon)



Source : EQUINOXE

L'évolution du revenu net en fonction du revenu brut en prenant en compte tous les transferts est reproduite pour toutes les configurations de ménage dans le graphique 4. La prise en compte de la totalité des transferts, y compris les droits connexes, élargit le plus souvent la plage de salaires pour laquelle le travail « ne paie pas » (graphique 5-A). Elle va même dans certains cas en créer une là où elle n'existait pas en l'absence des droits connexes (graphique 5-B). Au final, il n'existe plus de configuration familiale qui ne soient pas concernées par les situations où le travail ne paie pas, à l'exception de la famille monoparentale touchant l'API.

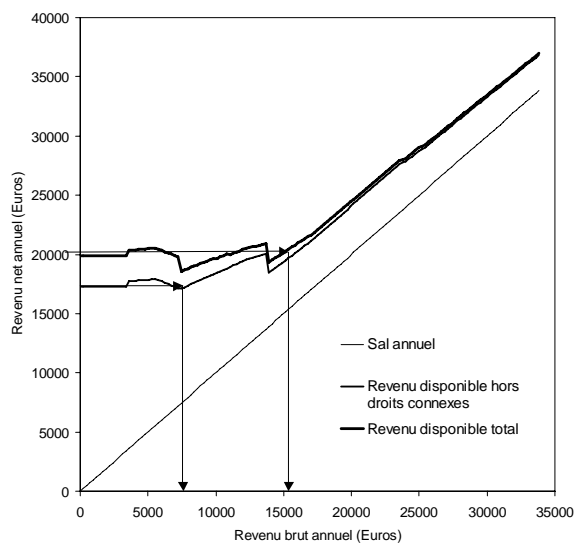
Graphique 4. Revenu net (tous transferts) en fonction du revenu brut (en moyenne sur l'échantillon)



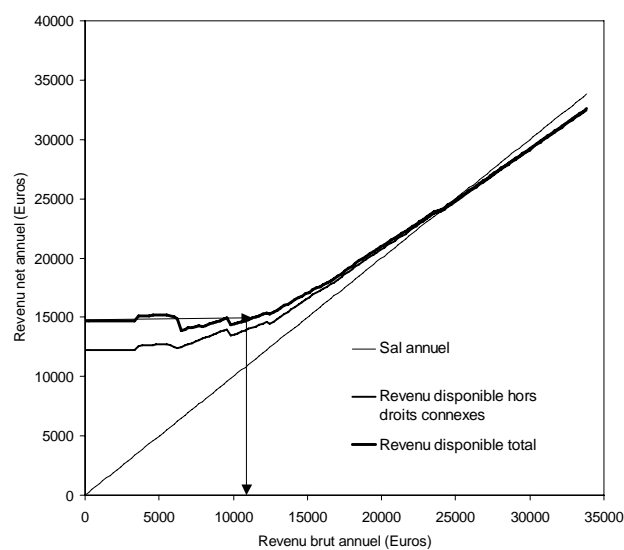
Source : EQUINOXE

Graphique 5 : Revenu net en fonction du revenu brut (en moyenne sur l'échantillon)

5-A. Couple avec 2 enfants



5-B Famille monoparentale (1 enfant) au RMI



Source : EQUINOXE

Les résultats des calculs de durée de réservations sont présentés sur le graphique 6. On constate effectivement qu'en ne prenant en compte que les transferts nationaux et légaux, il existe des configurations familiales pour lesquelles le travail paie toujours et d'autres pour lesquels seul un emploi au SMIC proche d'un trois quart de temps complet est rémunérateur. Mais lorsque l'on considère tous les transferts, seul le ménage touchant l'API échappe à une durée de réservation positive. Cette conclusion est établie sur la moyenne des 13 sites étudiées, mais elle n'est pas valable pour tous les sites : dans 5 des 13 communes, on observe pour l'API une durée de réservation positive, qui peut atteindre 23 heures de Smic ; la moyenne pour ces 5 villes s'établissant à 17 heures (tableau 6). 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.

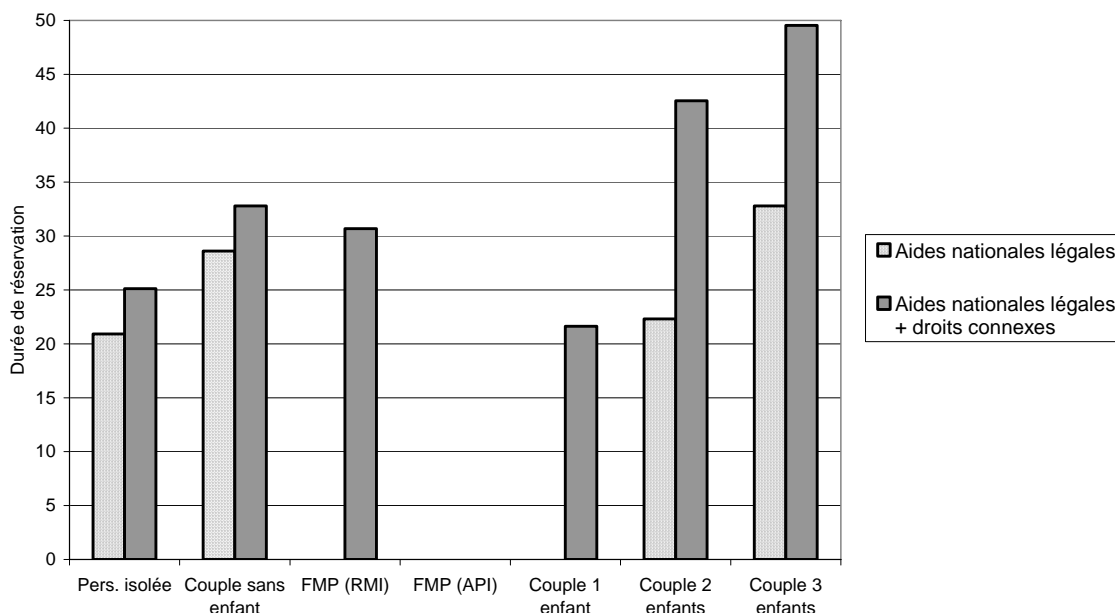
Tableau 6 : Durée de réservation

<i>En heures de SMIC net hebdomadaires</i>	Couple 3 enfants	Couple 2 enfants	Couple 1 enfant	Couple sans enfant	Personne isolée	FMP au RMI 1 enfant	FMP avec API 1 enfant
01 Arles	39	27	19	31	24	24	0
02 Martigues	37	26	17	31	23	20	0
03 Bezier	36	25	17	30	22	20	0
04 Sete	36	26	17	30	22	20	0
05 Tourcoing	43	41	20	32	24	29	0
06 Villeneuve	49	42	20	33	24	29	0
07 Drancy	52	47	37	36	27	37	18
08 Montreuil	54	47	38	36	29	38	23
09 Fontenay	54	45	38	36	29	38	17
10 Ivry	57	48	38	36	29	41	17
11 Paris	51	45	36	34	27	33	17
12 Lyon	49	42	22	33	24	31	0
13 Marseille	50	43	20	33	24	30	0
Moy	47	39	26	33	25	30	7
<i>Etendue (max – min)</i>	21	23	20	6	7	22	23
<i>Min</i>	36	25	17	30	22	20	0
<i>Max</i>	57	48	38	36	29	41	23

Lecture : A Ivry sur Seine, un couple avec 3 enfants devait obtenir un salaire représentant 57 heures de SMIC net pour avoir un revenu disponible supérieur à celui qu'il aurait obtenu sans activité professionnelle.

Source : EQUINOXE

Graphique 6. Durées de réservation avec et sans droits connexes
(en moyenne sur l'échantillon)



Source : EQUINOXE

Ces conclusions sont aussi celles que nous avons 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 limiter ces problèmes. Il est clair que 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. Pour autant, ces réformes ont été insuffisantes pour compenser la dégressivité des transferts sociaux pour les ménages à bas revenus. La prime pour l'emploi exerce d'ailleurs un effet un peu paradoxal. On constate sur tous les graphiques que l'entrée en PPE à 0,3 Smic rend localement payant les emplois correspondants. Grâce à la prime pour l'emploi, un emploi à 0,3 Smic est payant mais pas un emploi à 0,5 ou 0,7 Smic. La PPE ne rend rémunérateur 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 réformes dont les effets sur les gains du retour à l'emploi sont contraires. Il s'agit du développement des aides aux transports données par les régions (tel que la gratuité de la carte orange pour les allocataires du RMI en Ile-de-France depuis 2007). Il s'agit aussi de l'exonération de redevance télévision pour les allocataires du RMI suite à une loi de 2004 et des tarifs sociaux des grandes entreprises de réseaux : réduction sociale téléphonique lancée en 2000, tarif social téléphone et électricité en 2005³. Ces aides sociales vont être de nouveau étendues avec le tarif social du gaz annoncé par le gouvernement. Toutes 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.

³ 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.

4. Les effets du rSa sur les gains du retour à l'emploi

Dans cette dernière section, nous simulons la mise en œuvre du rSa en remplacement du RMI et de la prime pour l'emploi. Nous travaillons sur le scénario central retenu par le Haut Commissariat aux Solidarités actives et décrit dans le livre vert [2008], celui d'un taux marginal de prélèvement constant fixé à 30% (une hausse du revenu d'activité de 1 € fait baisser de 30 centimes le rSa perçu par l'allocataire). Nous simulons cette réforme à base de ressources inchangée pour les droits connexes en supposant que les barèmes et conditions d'attribution restent les mêmes. Les aides accordées aux allocataires du RMI sont également accordées aux allocataires du rSa. Nous retenons la même hypothèse pour les allocataires de l'API. Nous n'avons pas supposé une fusion des droits connexes entre RMI et API : les différences d'accès ont été supposées maintenues. Par ailleurs, le rSa est supposé remplacer la PPE.

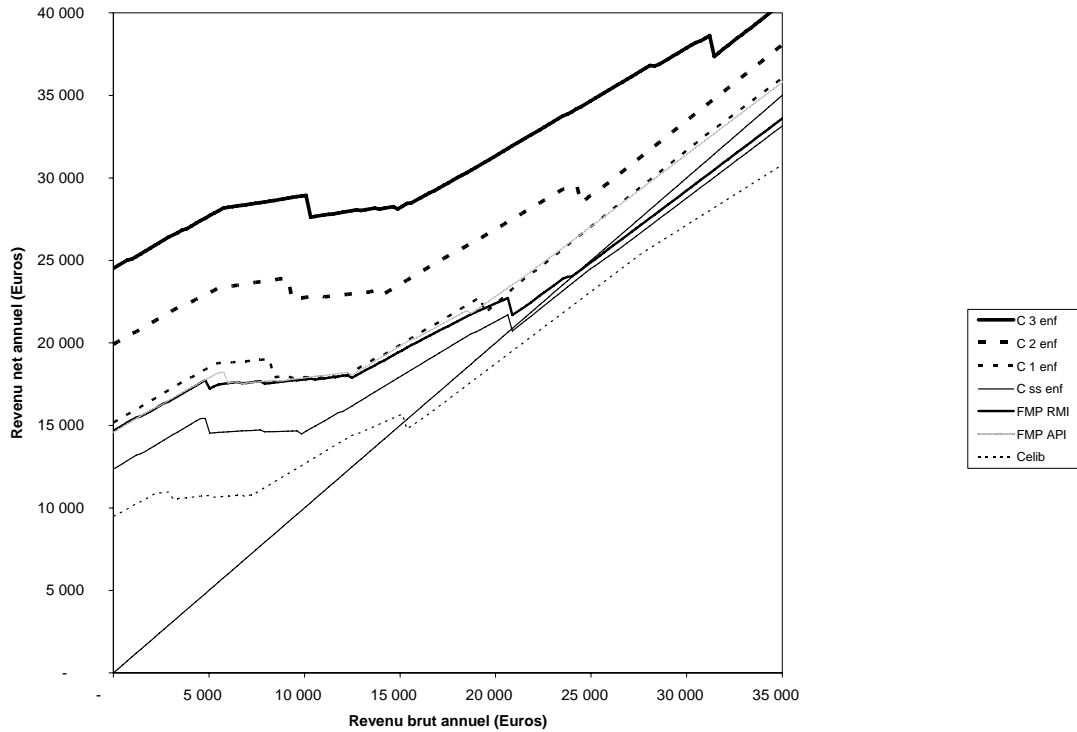
La question que nous nous posons est de savoir si le rSa ainsi défini remplit pleinement l'objectif qui lui a été assigné dans la lettre de mission du président de la République. Cet objectif est que « le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance ». Nous souhaitons le vérifier dans toutes les villes et toutes les configurations familiales en prenant en compte les droits connexes et leurs interdépendances avec le nouveau dispositif du rSa. Dès lors que les revenus nationaux d'assistance augmentent pour les allocataires qui perçoivent des revenus d'activité, les revenus locaux d'assistance peuvent mécaniquement diminuer, à barèmes des droits connexes inchangés. Il est important de tenir compte de ce type d'interdépendances pour produire un diagnostic fiable sur les effets du rSa sur les gains du retour à l'emploi.

De façon à intégrer ces interdépendances, nous avons posé les hypothèses suivantes. Pour les droits connexes accordés sous condition de ressource, nous supposons que le rSa est pris en compte dans la base ressource, ce qui va diminuer les montants des droits connexes. Pour les droits accordés sous condition de statut, nous étendons cette condition aux allocataires du rSa ce qui va plutôt augmenter les aides perçues. Pour les aides nationales et légales, telle que l'APL, nous laissons inchangé le montant des allocations après la mise en œuvre du rSa.

Le rSa accomplit sa mission

Au vu des objectifs qui lui sont assignés, le rSa est globalement efficace. En moyenne, sur notre échantillon de 13 villes, il 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. Les résultats des simulations sont représentés dans le graphique 7 qui décrit les revenus nets après l'instauration du rSa pour toutes les configurations familiales. Pour prendre la mesure de la différence entre l'avant et l'après, l'allure des courbes peut être comparée avec celle du graphique 4.

Graphique 7. Revenu net (tous transferts) en fonction du revenu brut après mise en œuvre du rSa (en moyenne sur l'échantillon)

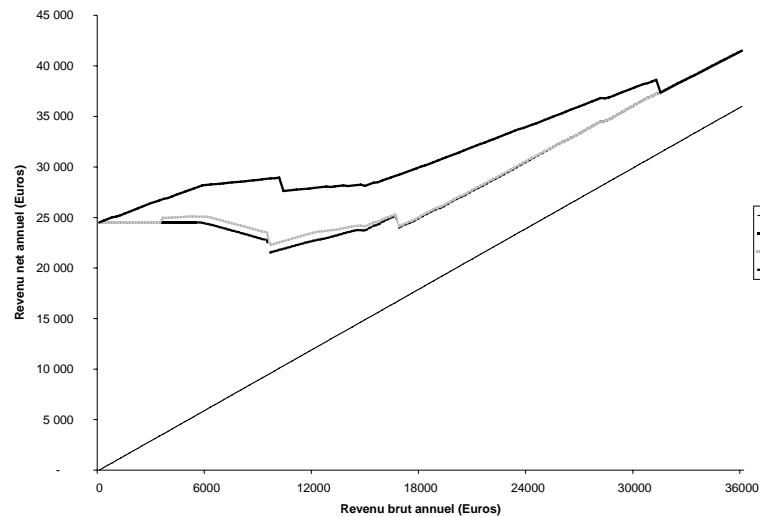


Source : EQUINOXE

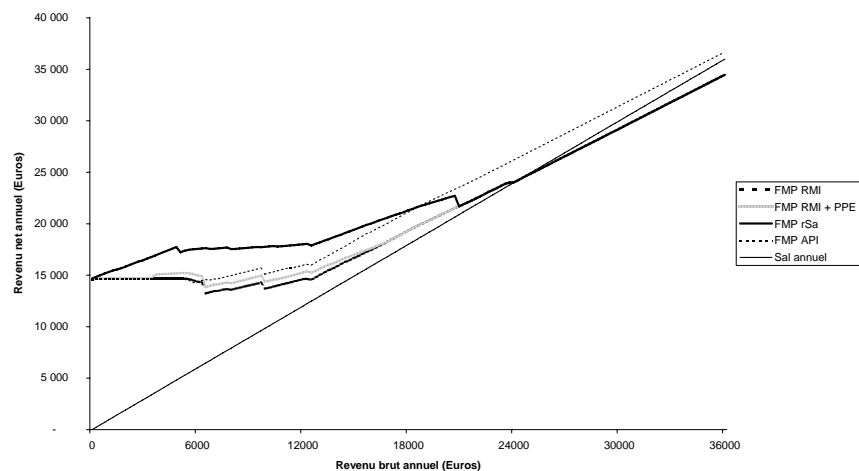
La différence entre le rSa et la prime pour l'emploi est très nette. Si l'on observe le cas d'un couple avec 3 enfants, on constate que la PPE ne modifie guère les gains du retour à l'emploi par rapport au RMI (graphique 8-A). Le rSa quant à lui permet dans son scénario central de faire apparaître un gain net (même s'il existe encore quelques décrochages). Le constat est identique si l'on compare le rSa et l'API (graphique 8-B).

Graphique 8. Revenu net (tous transferts) selon le type de minimum social (en moyenne sur l'échantillon)

8-A. Couple avec 3 enfants



8-A. Famille monoparentale avec un enfant



Source : EQUINOXE

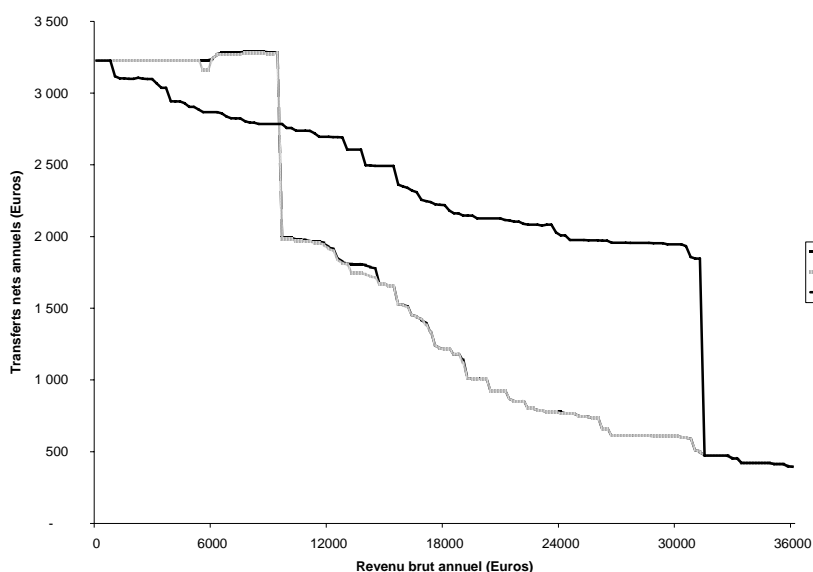
Les effets de seuil constatés sur les droits connexes au voisinage du point de sortie du RMI ont disparu avec l'instauration du rSa. On vérifie sur le graphique 9 qu'au lieu de chuter de manière brutale lors de la sortie du RMI, les droits connexes diminuent progressivement, en parallèle du rSa, lorsque les revenus d'activité s'accroissent. Dans tous les cas de figure, il y a bien une nette augmentation du revenu disponible (intégrant revenus d'activité, transferts nationaux légaux et droits connexes) par rapport à la situation de non-emploi.

Le rSa réduit ou élimine la plupart des effets de seuil que le RMI créait sur les droits connexes. Au lieu d'amplifier le taux marginal de prélèvement de 100% du RMI, les

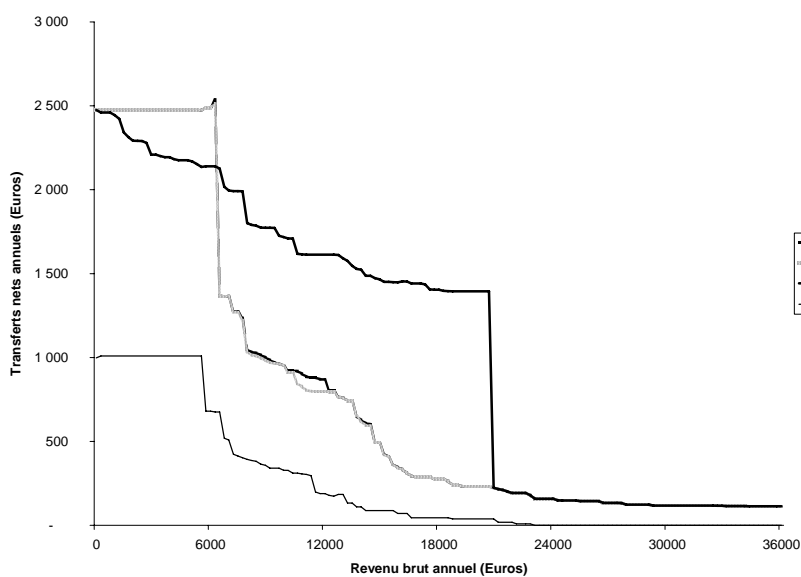
droits connexes liés aux ressources diminuent progressivement à mesure que le taux marginal de 30% réduit le rSa. Par contre, il n'élimine pas les effets liés au statut du bénéficiaire : on observe encore une baisse brutale des droits connexes au moment de la sortie du dispositif, mais celle-ci est plus tardive puisque le point de sortie du rSa est par définition supérieur à celui du RMI. Dans le scénario central étudié, on l'observe pour un revenu d'activité compris entre 1,25 SMIC (célibataire) et 2,5 SMIC (couple avec 3 enfants).

Graphique 9. Montant moyen des droits connexes (moyenne sur l'échantillon)

9-A. Couple avec 3 enfants



9-B. Famille monoparentale avec 1 enfant



Source : EQUINOXE

L'efficacité du rSa du point de vue des gains du retour à l'emploi peut se mesurer en comparant les durées de réservation avant et après la mise en œuvre de la réforme. Rappelons que cette notion ne préjuge pas des comportements des ménages placés dans ces situations, mais mesure simplement le salaire à partir duquel le revenu disponible est définitivement supérieur à celui obtenu lorsque les revenus d'activité sont nuls. Pour faciliter la lecture, nous avons traduit en heures de Smic net ce montant. Le tableau 7 compare, de ce point de vue, différentes architectures des minima sociaux en indiquant le salaire et la durée de réservation moyenne, minimale et maximale observées après prise en compte des droits connexes dans les 13 communes étudiées.

Alors que la prime pour l'emploi a des effets superficiels sur les gains du retour à l'emploi, mesurés ici par les salaires de réservation, le rSa exerce quant à lui un impact très net sur ces gains. Le scénario central du rSa, avec un taux marginal de prélèvement à 30 %, rend n'importe quel niveau de salaire « payant » relativement aux revenus d'assistance dans toutes les villes et pour la quasi-totalité des configurations familiales. Le rSa remplit donc pleinement le rôle qui lui a été assigné, même lorsque l'on prend en considération les droits connexes et les interdépendances de barèmes avec les transferts nationaux et légaux.

Tableau 7. Avant et après le rSa (minimum, moyenne et maximum sur l'échantillon des localités)

7-A. Salaires de réservation

en euros par an	Couple 3 enfants	Couple 2 enfants	Couple 1 enfant	Couple sans enfant	Personne isolée	FMP au RMI 1 enfant > 3 ans	FMP avec API 1 enfant < 3 ans
RMI Sans PPE							
<i>Min</i>	13 680	10 320	7 440	11 040	8 400	10 080	0
Moy	16 652	14 898	11 557	12 129	9 415	12 258	6 683
<i>Max</i>	19 680	17 040	13 680	13 200	10 800	14 640	11 760
RMI Avec PPE							
<i>Min</i>	12 240	8 640	6 000	10 320	7 680	6 720	0
Moy	16 025	13 329	8 935	11 391	8 732	10 302	2 418
<i>Max</i>	19 440	16 560	12 960	12 480	10 080	14 160	7 920
RSA TmP 30%							
<i>Min</i>	0	0	0	0	0	0	0
Moy	111	0	0	0	0	18	0
<i>Max</i>	1 440	0	0	0	0	240	0
RSA TmP 35%							
<i>Min</i>	0	0	0	0	0	0	0
Moy	129	0	0	0	0	18	0
<i>Max</i>	1 680	0	0	0	0	240	0
RSA TmP 40%							
<i>Min</i>	0	0	0	0	0	0	0
Moy	129	0	0	0	0	18	0
<i>Max</i>	1 680	0	0	0	0	240	0
RSA TmP 45%							
<i>Min</i>	0	0	0	0	0	0	0
Moy	148	3 840	5 188	0	3 840	3 268	0
<i>Max</i>	1 920	17 040	13 680	0	10 800	14 640	0
RSA TmP 50%							
<i>Min</i>	0	0	0	0	0	0	0
Moy	1514	10 855	9 840	5 538	7 828	5 262	905
<i>Max</i>	19 680	17 040	13 680	13 200	10 800	14 640	11 760

7-B. Durées de réservation

Nombre hebdomadaire d'heures de SMIC net		Couple 3 enfants	Couple 2 enfants	Couple 1 enfant	Couple sans enfant	Personne isolée	FMP au RMI 1 enfant > 3 ans	FMP avec API 1 enfant < 3 ans
RMI sans PPE	<i>Min</i> Moy <i>Max</i>	40 48 57	30 43 50	22 34 40	32 35 38	24 27 31	29 36 43	0 19 34
RMI avec PPE	<i>Min</i> Moy <i>Max</i>	36 47 57	25 39 48	17 26 38	30 33 36	22 25 29	20 30 41	0 7 23
RSA TmP 30%	<i>Min</i> Moy <i>Max</i>	0 0 4	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 1
RSA TmP 35%	<i>Min</i> Moy <i>Max</i>	0 0 5	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 1
RSA TmP 40%	<i>Min</i> Moy <i>Max</i>	0 0 5	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 1
RSA TmP 45%	<i>Min</i> Moy <i>Max</i>	0 0 6	0 11 50	0 15 40	0 0 0	0 11 31	0 9 43	0 0 0
RSA TmP 50%	<i>Min</i> Moy <i>Max</i>	0 4 57	0 32 50	0 29 40	0 16 38	0 23 31	0 15 43	0 3 34

Lecture : en 2007, parmi les 13 communes étudiées, une fois intégrés les droits connexes, mais en excluant la PPE, le salaire annuel permettant définitivement d'obtenir un revenu disponible supérieur à celui reçu sans revenu d'activité s'étend de 13 680 € à 19 680 € pour un couple avec 3 enfants ; la moyenne des salaires de réservation dans les 13 villes est de 16 652 €. 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.

Note : 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 6 (par construction, la durée de la moyenne des villes n'est pas la moyenne des durées).

Source : EQUINOXE

On vérifie que le RMI nécessite dans toutes les communes étudiées un certain nombre d'heures de travail avant que celui-ci n'améliore définitivement le niveau de vie du ménage. Selon la configuration familiale, il faut au minimum entre un mi-temps et un temps plein au SMIC pour que le travail soit rémunérateur ; si l'on prend la moyenne, presque tous les cas-types (hors les personnes isolées) ne commencent à voir s'améliorer leur revenu disponible qu'avec un SMIC à temps complet. Pour un couple avec 3 enfants, dans une des villes, ce n'est qu'à partir de 57 heures de SMIC hebdomadaires que l'activité s'avère rémunératrice. Dans 8 communes sur les 13, l'API sans PPE n'induit aucune durée de réservation. Mais dans l'une d'entre elles, elle atteint 34 heures.

La PPE ne réduit que très faiblement ces durées, à l'exception du ménage en API. Pour ce qui est du RMI, seuls les ménages avec un enfant voient leur durée de réservation se réduire assez nettement, mais sans jamais s'annuler. Les durées maximales observées restent très élevées, proches et souvent supérieures à un SMIC à temps plein.

Le remplacement du RMI, de l'API et de la PPE par le rSa donne des résultats spectaculaires. Dans le scénario central avec un taux marginal de prélèvement à 30%, presque toutes les villes dans presque toutes les configurations familiales voient s'annuler le salaire et la durée de réservation. Sur les 91 situations simulées (7 cas types dans 13 villes), 2 seulement continuent de connaître une plage de baisse des revenus, plages au demeurant très faibles (1 et 4 heures de SMIC).

Du fait de ces résultats très favorables obtenus avec le scénario central, nous n'avons testé que des versions moins généreuses de celui-ci. En faisant varier le taux marginal de prélèvement (qui donne la diminution du rSa consécutive à une augmentation des revenus d'activité), on observe qu'au-delà de 40% de taux marginal de prélèvement, le rSa ne parvient plus aussi bien à favoriser les gains du retour à l'emploi. A 45%, si les durées moyennes de réservation sont encore faibles, on retrouve des maxima comparables de ceux observés avec le RMI, alors qu'il repose par construction sur un taux marginal de 100%. Sachant que notre échantillon couvre un petit nombre de communes, on peut penser que les objectifs du rSa en termes de gains du retour à l'emploi ne pourraient pas être localement atteints si le taux marginal de prélèvement dépassait 40, voire 35%.

Au total, la réforme du RMI reste efficace quelle que soit la pente retenue pour le taux marginal de prélèvement dès lors qu'elle ne dépasse pas 40 %. En d'autres termes, du strict point de vue de l'absence de coût monétaire du retour à l'emploi et de l'objectif de « faire en sorte que l'emploi rapporte », il y a une zone d'indifférence pour le taux marginal de prélèvement (TmP) entre 30 et 40 %. Sur la base de nos simulations, nous pouvons conclure que l'objectif fixé dans la lettre de mission du Haut Commissaire pourrait être réalisé dans le cadre d'un rSa avec un TmP à 40 %, qui est par ailleurs moins coûteux pour les finances publiques. Pour autant, un taux inférieur permettrait d'augmenter les gains du retour à l'emploi et non seulement d'en limiter les coûts.

Conclusions

Les droits connexes recouvrent un vaste ensemble de prestations monétaires donnés aux ménages à bas revenu afin de compléter les prestations nationales et légales. Si l'analyse de ces aides sociales est encore peu développée, elle s'avère indispensable pour apprécier les effets sur les revenus des réformes des transferts sociaux. Dans cette étude, nous mobilisons le modèle de micro-simulation EQUINOXE qui prend en compte les interdépendances entre les droits connexes et les transferts nationaux et légaux. Notre propos est d'évaluer les effets sur les gains du retour à l'emploi d'un projet de vaste réforme des minima sociaux dont l'objectif est de rendre le retour à l'emploi toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance. Ce projet est porté par le Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch, et consiste à instaurer le revenu de Solidarité active en remplacement du RMI, de l'API et de la Prime pour l'emploi.

Dans 10 villes moyennes et à Paris, Lyon et Marseille, nous avons analysé le montant des aides sociales en fonction des ressources du ménage en intégrant de façon exhaustive les prestations nationales et/ou légales ainsi que toutes les prestations locales et/ou extra-légales, dès lors que ces prestations sont monétaires (ou peuvent être traduites en équivalent monétaire) et calculées sur la base d'un barème. La présente étude étend et actualise le travail de Anne et L'Horty [2002] sur des données de 2007 et sur un nouvel échantillon de communes.

Si les droits connexes sont le plus souvent d'un montant faible, qui se situe pour chaque prestation locale particulière entre 150 et 250 euros par an selon les villes et les configurations de ménage, elles ne peuvent pour autant être négligées car elles sont nombreuses : près d'une vingtaine de prestations connexes complètent les revenus des ménages défavorisés. Au total, ces aides augmentent les transferts nationaux et légaux de 15 à 20 %.

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.

Ce résultat était déjà celui de notre étude précédente sur des données collectées en 2001, ce qui est surprenant compte tenu de l'ampleur des réformes qui ont menées tout au long des années 2000 (réformes de la taxe d'habitation, des allocations logement, des prestations familiales et le prime pour l'emploi). Il est clair que ces réformes ont eu un effet positif sur les gains du retour à l'emploi et c'est le cas en particulier de la mise en œuvre de la prime pour l'emploi qui modifie de façon sensible les revenus nets des ménages. Mais ces réformes ont à peine érodé les zones où le retour à l'emploi implique une perte de revenu pour l'allocataire. La prime pour l'emploi en particulier ne rend véritablement rémunérateur que les emplois les moins rémunérés.

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

en Ile-de-France depuis 2007), l'exonération de redevance télévision pour les allocataires du RMI suite à une loi de 2004, 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 un empilement 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. La valorisation du travail d'un côté, et la protection du pouvoir d'achat des ménages pauvres, de l'autre côté, sont en conflit d'objectifs, conflit exacerbé dans un contexte macroéconomique de modération des salaires, de recul du chômage et de hausses des prix (notamment les prix du gaz et de l'électricité).

Pour redonner de la cohérence à l'action publique, il paraît indispensable de disposer d'un instrument supplémentaire. C'est l'enjeu de l'instauration d'un revenu de Solidarité active. A défaut d'une réforme des droits connexes, qui ne paraît pas forcément souhaitable et qui est difficilement réalisable dans un contexte de décentralisation, il est nécessaire de disposer d'un outil supplémentaire afin de faire en sorte que le travail rapporte malgré l'extension de droits connexes ciblés.

Selon nos simulations, la mise en œuvre de ce nouvel instrument redistributif, en remplacement du RMI, de l'API et de la PPE, produirait 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 simulées (7 cas types dans 13 villes), 2 seulement continuent de connaître une plage de baisse des revenus et sur une étendue très étroite.

Du fait de ces résultats très favorables obtenus avec le scénario central, nous n'avons testé que des versions moins généreuses de celui-ci. En faisant varier le taux marginal de prélèvement (qui donne la diminution du rSa consécutive à une augmentation des revenus d'activité), on observe qu'au-delà de 40% de taux marginal de prélèvement, le rSa ne parvient plus aussi bien à favoriser les gains du retour à l'emploi. A 45%, si les durées moyennes de réservation sont encore faibles, on retrouve des maxima comparables de ceux observés avec le RMI, alors qu'il repose par construction sur un taux marginal de 100%. Sachant que notre échantillon couvre un petit nombre de communes, on peut penser que les objectifs du rSa en termes de gains du retour à l'emploi ne pourraient pas être localement atteints si le taux marginal de prélèvement dépassait 40, voire 35%.

Nous montrons en outre que du strict point de vue de l'absence de coût monétaire du retour à l'emploi et de l'objectif de « faire en sorte que l'emploi rapporte », il y a une zone d'indifférence pour le taux marginal de prélèvement (TmP) entre 30 et 40 %. L'objectif fixé dans la lettre de mission du Haut Commissaire pourrait être réalisé dans le cadre d'un rSa un peu moins généreux pour les allocataires, avec un TmP jusqu'à 40 % mais pas au-delà. Un rSa moins généreux est par ailleurs moins coûteux pour les finances publiques mais il réduirait les gains du retour à l'emploi.

Références

- ANNE D. et L'HORTY Y. [2002], « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Economie et Statistique*, n° 357-358.
- BAILLON J.-N., BELLAREDJ F., DOUARD O., MAZALTO M. [2006], « Pour une meilleure connaissance des aides locales », rapport AMEDIS, décembre.
- BELORGEY J-M [2000]. *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Rapport du Commissariat Général du Plan, La documentation française, mai 2000. Extraits, pages 105 à 115.
- BOURGUIGNON F. et BUREAU D. [1999]. *L'architecture des prélèvements en France*. rapport au Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française.
- CSERC [1997], *Minima sociaux. Entre protection et insertion*, éd. La Documentation Française.
- EYSSARTIER D. et PAILLAUD S. [1998]. « Pâris, un outil d'évaluation dynamique du système fiscal-social », *Economie et Statistique*, n°308/309/310.
- GODINO R. [1999], « Pour la création d'une allocation compensatrice de revenu ». *Notes de la Fondation Saint-Simon*, n°104, février.
- GURGAND M. et MARGOLIS D. [2001]. « RMI et revenus du travail : une évaluation des gains financiers à l'emploi », *Economie et Statistique*, n° 346-347.
- HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITES ACTIVES CONTRE LA PAUVRETE [2008]. *Livre vert vers un revenu de Solidarité active*.
- L'HORTY Y., OUVRARD J-F. [2006], « Les gains inégaux du retour à l'emploi », *Données sociales*, 2006.
- LAROQUE, G. et B. SALANIE [1999], « Prélèvements et transfert sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Economie et Statistique*, n°328.
- LAROQUE, G. et B. SALANIE [2000], « Une décomposition du non emploi en France », *Economie et Statistique*, n°331.
- LEGENDRE F., LORGNET J-P., THIBAUT F. [2002], « Prime pour l'emploi et soutien aux faibles revenus : une exploration à l'aide du modèle MYRIADE », *Revue économique*, n°59, mai.
- LETARD 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.
- 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.
- PISANNI-FERRY J. [2000]. *Plein emploi*, rapport au Conseil d'Analyse économique
- 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).

Annexe 1

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 les 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 au 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 pris en compte pour le calcul du RMI), le montant du RMI reçu par le ménage, noté $T(\text{RMI})$ s'écrit :

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

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. Cette 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 $Y(\text{RMI})$, 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.

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

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

Le projet du rSa est de réduire le taux marginal de prélèvement sur les revenus d'activité à un niveau qui devrait être fixé à 30 %. Le mécanisme reste à taux constant. Aucune rupture de pente dans le taux marginal de prélèvement n'est envisagée. En outre, le projet de 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 30%, le seuil salarial d'éligibilité sera de $0,35/0,3 = 1,15$ Smic. Le tableau ci-dessous donne toutes les valeurs selon les configurations familiales et le coefficient du rSa. Une hausse de 5 points du taux marginal de prélèvement diminue de 16 points de pourcentage le niveau de salaire maximal pour bénéficier du rSa.

Seuil d'extinction du rSa (en points de Smic brut)

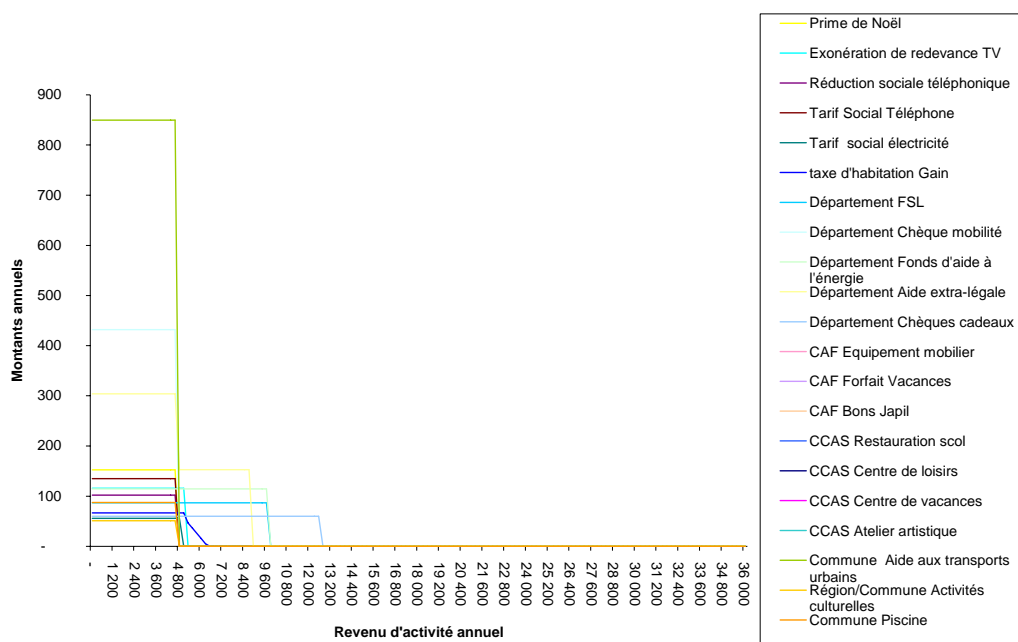
Type de ménage	Coefficient du rSa (Taux marginal de prélèvement)				
	0,3	0,35	0,4	0,45	0,5
Personne isolée	1,15	0,99	0,86	0,77	0,69
Personne isolée avec 1 enfant	1,73	1,48	1,29	1,15	1,04
Couple sans enfant	1,73	1,48	1,29	1,15	1,04
Couple 1 enfant	2,07	1,78	1,55	1,38	1,24
Couple 2 enfant	2,42	2,07	1,81	1,61	1,45
Couple 3 enfant	2,88	2,47	2,16	1,92	1,73

Annexe 2

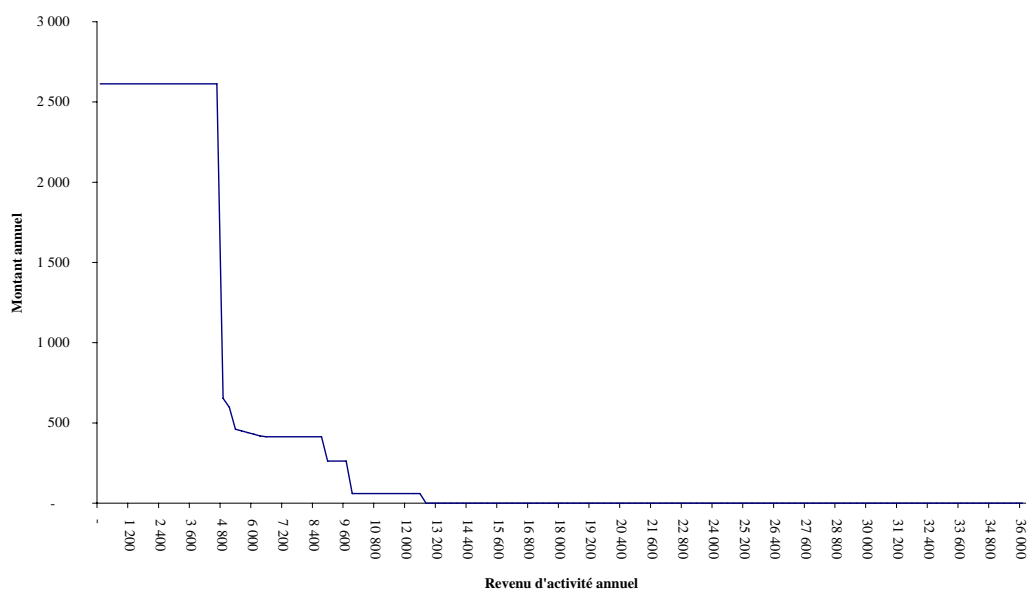
Barèmes des droits connexes : deux exemples

A- Une personne isolée à IVRY

A-1. Droits connexes

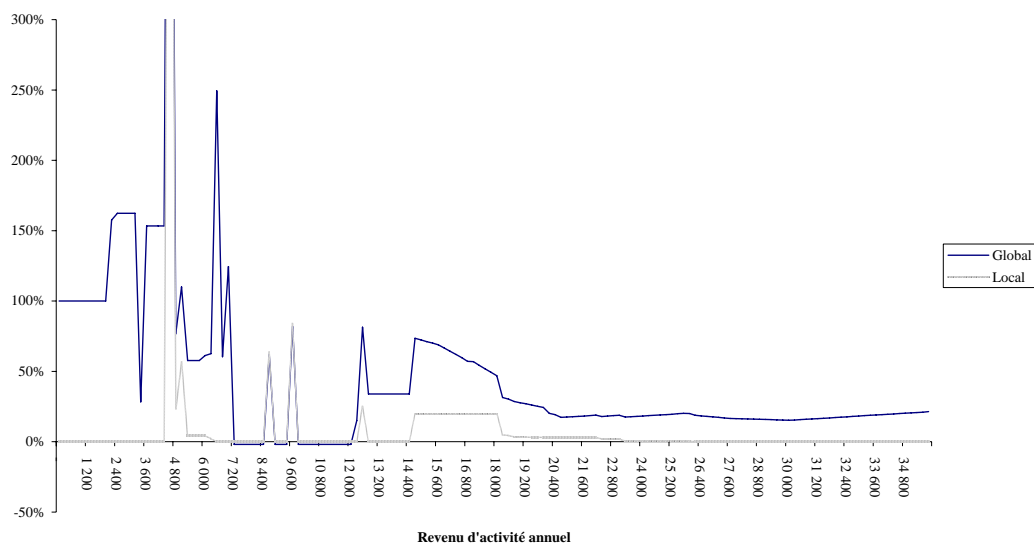


A-2. Cumul des droits connexes



A-3. Taux marginaux de prélèvement

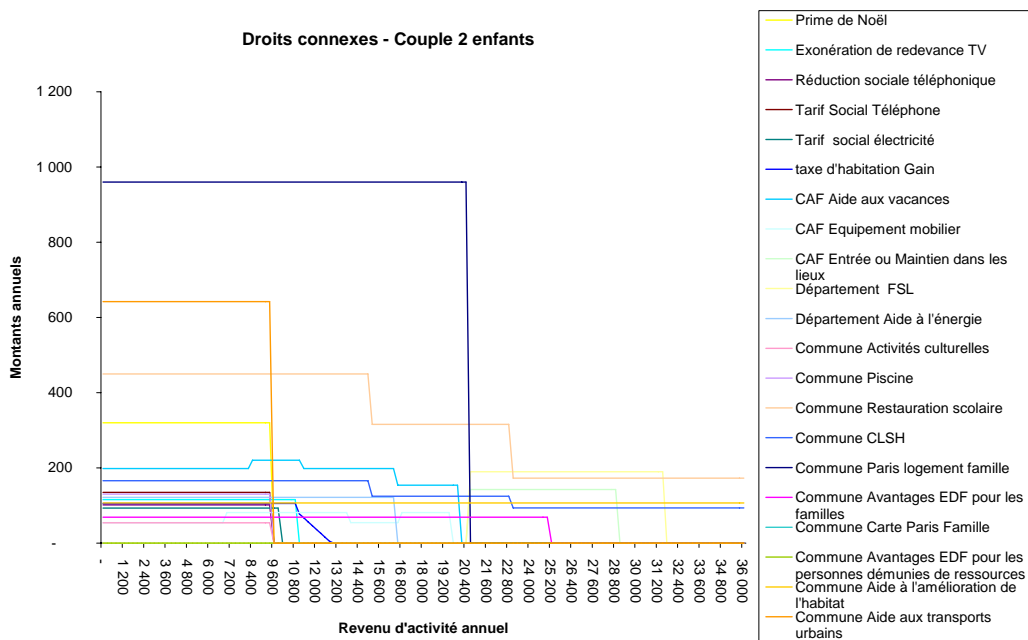
Taux marginaux de prélèvements -
Personne isolée



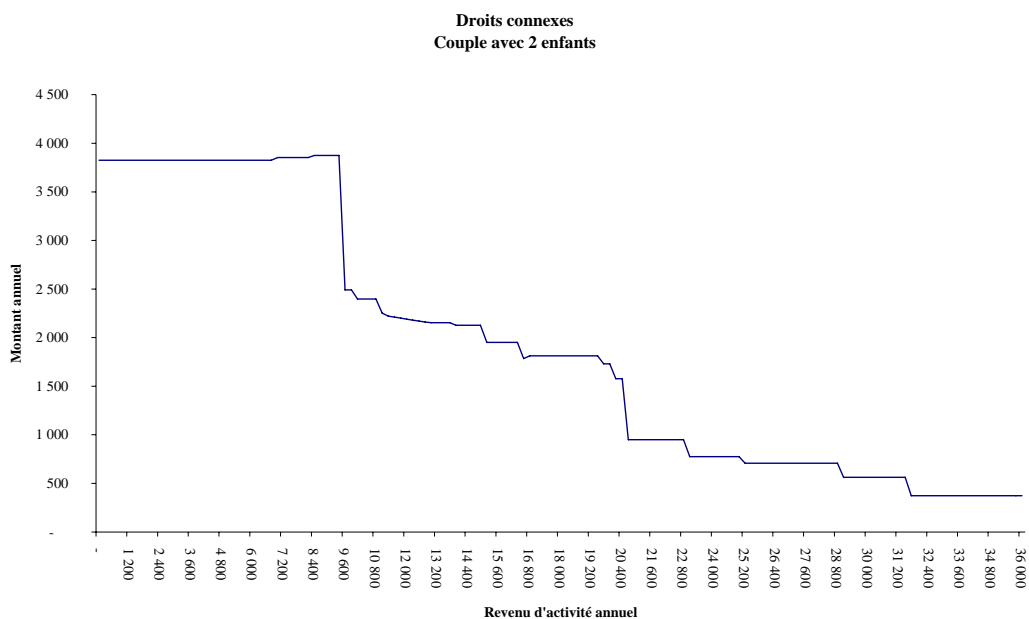
B- Un couple avec deux enfants à PARIS

B-1. Droits connexes

Droits connexes - Couple 2 enfants



B-2. Cumul des droits connexes



B-3. Taux marginaux de prélèvement

