

cee

CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

Mai
2009

Réformer les aides sociales locales
dans le nouveau contexte du RSA

Denis Anne,
Yannick L'Horty

118

Document de travail

Réformer les aides sociales locales dans le nouveau contexte du RSA

DENIS ANNE

denis.anne@cee-recherche.fr

Centre d'études de l'emploi

YANNICK L'HORTY

yannick.lhorty@univ-evry.fr

*Université d'Évry-Val d'Essonne, EPEE,
CEE et TEPP (FR CNRS n° 3126)*

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 118

mai 2009

ISSN 1776-3096
ISBN 978-2-11-098583-5

RÉFORMER LES AIDES SOCIALES LOCALES DANS LE NOUVEAU CONTEXTE DU RSA

Denis Anne[°], Yannick L'Horty*

RÉSUMÉ

La mise en œuvre du Revenu de Solidarité Active (RSA) en juin 2009, en remplacement du RMI et de l'API, va modifier de façon assez profonde le paysage de l'aide sociale en France. Les offreurs locaux d'aides à caractère social, les villes, les départements, les régions, les caisses d'allocations familiales et les associations caritatives, vont pouvoir réagir à la réforme nationale en ajustant leurs prestations dans un sens susceptible de prendre des directions variées selon les localités. Ces ajustements peuvent le cas échéant compliquer, voire même contredire, la réalisation des objectifs fixés à la réforme du RSA. Dans ce contexte, cette étude explore plusieurs scénarios d'ajustement des politiques sociales locales. On se concentre sur les ajustements des barèmes des aides sociales financières en négligeant les autres aspects des aides sociales (évolution des contreparties demandées aux bénéficiaires, contrôle des conditionnalités, dispositifs d'accompagnement...).

Nous avons construit sept scénarios pour décrire les différentes réactions possibles des offreurs d'aides sociales locales et en déduire leurs avantages et inconvénients. Ces scénarios sont simulés dans sept localités et pour sept configurations familiales (soit au total un jeu de $7^3=343$ simulations) à l'aide du modèle *Equinoxe*. Nous considérons les effets des réformes locales sur les budgets des donneurs d'aide (CCAS, CAF, CG, régions), l'impact sur les gains du retour à l'emploi des bénéficiaires, selon leur configuration familiale, les éventuels conflits d'objectifs avec la réforme nationale du RSA, les perdants aux réformes et les difficultés de mise en œuvre. Sur la base des résultats de nos simulations, nous dessinons les contours d'une réforme locale à budget constant, qui ne pénalise pas le retour à l'emploi, qui ne fait pas de perdants dans les bénéficiaires des aides sociales locales, qui est cohérente avec l'esprit de la réforme nationale et qui pose peu de difficultés de mise en œuvre.

Mots-clefs : RMI, API, chômage, minima sociaux, retour à l'emploi.

Codes JEL : I38 J32 R51

[°] Centre d'études de l'emploi, 29 promenade Michel Simon, 93166 Noisy-le-Grand Cedex, denis.anne@cee-recherche.fr

* Université d'Évry-Val d'Essonne, EPEE, CEE et TEPP (FR CNRS n°3126), 4 bd F. Mitterrand, 91 025 Evry Cedex. yannick.lhorty@univ-evry.fr

Reforming Local Supply of Social Transfers in the New RSA Context

Abstract

In June 2009, the Revenu de Solidarité Active (RSA) will replace the two previous French guaranteed minimum income, the Revenu Minimum d'Insertion (RMI) and the Allocation Parents Isolés (API). This will deeply modify the French system of social transfers. Local suppliers of social transfers, cities, department, regions,

Family allowance fund (Caisses d'Allocations Familiales) and charitable organizations, will possibly react to this national reform through various way of adjusting their allowance systems. These adjustment at the local level may complicate, even contradict, realization of RSA reform objectives at the national level. In order to study these reactions, we focus on monetary aspects of social transfers, neglecting the question of counterparty for recipient, control and accompaniment.

We built seven scenarios to describe all possible reactions coming from local suppliers of social benefits and we discuss their advantages and inconvenient. We simulate these scenarios in seven cities, including Paris, Lyon and Marseille, for seven types of household (in all we compute $7 \times 7 \times 7 = 343$ simulations) with the Equinoxe model. We consider impacts of local reform on supplier's budgets (cities, department, regions, Family allowance fund), as well as effects on back to work gains for recipient depending on their household size, possible conflicts of objectives between local and national level of transfers supply, losers from the reform, and difficulty of implementation. Based on our simulations, we draw the profile of a local reform with a constant budget, no negative effect on back to work gains, no losers, consistent with the national reform and with a minimum difficulty of implementation.

Key words: *minimum income, social transfers, back to work gains, local level of social welfare.*

INTRODUCTION¹

Les nombreuses aides sociales locales² accordées par les départements, les communes³, les régions, les caisses d'allocations familiales remplissent des objectifs variés : 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...). Même si elles sont individuellement d'un montant faible, ces aides constituent en se cumulant un apport de revenu non négligeable pour les ménages pauvres, de l'ordre de 20 % du montant de leurs ressources totales. Comme elles sont très dégressives avec les ressources des ménages, elles sont rapidement perdues lors d'un retour à l'emploi, ce qui pénalise leurs bénéficiaires.

Leurs conditions d'attribution sont très différentes d'une localité à l'autre et d'une aide à l'autre. Certaines aides sont attribuées sous condition de statut aux allocataires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et de l'Allocation Parent Isolés (API) et aux demandeurs d'emploi. D'autres sont accordées sous condition de ressource, avec des barèmes plus ou moins explicitement calés et indexés sur les plafonds du RMI. Ce dernier joue ainsi un rôle directeur dans la définition des aides sociales locales. La perspective du RSA, qui va se substituer en juin 2009 au RMI et à l'API, devrait donc nécessairement impliquer des ajustements des politiques sociales locales et des droits connexes correspondants. Conformément au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, et au principe d'autonomie des caisses d'allocations familiales en matière d'octroi des aides financières individuelles, ces ajustements locaux sont susceptibles de prendre des directions variées. Ils peuvent le cas échéant compliquer, voire même contredire, la réalisation des objectifs fixés au RSA : réduire la pauvreté tout en évitant de pénaliser le retour à l'emploi.

L'objet de cette étude est d'explorer différents scénarios de réforme des aides sociales locales dans le contexte de la mise en œuvre de la loi du *1^{er} décembre 2008* généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion et d'en tirer des conséquences pour les demandeurs et les offreurs d'aide sociales. Ce travail complète et étend notre étude précédente consacrée aux effets du RSA sur les gains du retour à l'emploi (Anne et L'Horty, 2009) où nous avons montré que la mise en œuvre du RSA allait garantir des gains monétaires positifs pour toutes les situations d'emploi et dans toutes les localités, sous l'hypothèse d'une absence d'ajustement des aides sociales locales. Selon une enquête réalisée

¹ Cette étude a été réalisée 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. Elle a notamment bénéficié des remarques de Mélika Ben Salem (CEE), 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).

² Les aides sociales considérées dans cette étude englobent de façon extensive l'ensemble des prestations financières et en nature, ainsi que les avantages tarifaires, accordés localement par les collectivités territoriales, leurs établissements publics, leurs groupements, et les organismes chargés de la gestion d'un service public, que ces aides soient facultatives ou qu'elles aient une base légale et un caractère obligatoire (droits connexes locaux).

³ Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des communautés de communes, des communautés d'agglomérations, si elles regroupent entre 50 000 et 500 000 habitants, avec au moins une commune de plus de 15 000 habitants, ou des communautés urbaines pour les regroupements de plus de 500 000 habitants. Ils exercent des compétences obligatoires, en fonction de leur statut, et des compétences facultatives qui leur sont déléguées par leurs membres. L'action sociale peut ainsi être localement de la compétence des centres communaux d'action sociale (CCAS) ou de celle de centres inter-communaux d'action sociale (CIAS).

par le Sénat auprès des départements⁴, qui ont acquis depuis la loi de décentralisation de décembre 2003 la responsabilité du pilotage du RMI, moins de 40 % des départements ont anticipé la question des droits connexes dans le contexte du passage au RSA. Ce chiffre est sans doute beaucoup plus faible pour les villes et pour les régions. Une majorité d'acteurs locaux n'anticipe pas le choc causé par la mise en œuvre du RSA pour les politiques sociales locales, ce qui justifie de s'y intéresser.

Nous proposons un ensemble de scénarios afin d'encadrer les ajustements possibles des collectivités territoriales face à l'instauration du RSA. Nous simulons ces scénarios sur sept configurations familiales dans sept localités où nous avons recensé au préalable l'ensemble des aides financières locales et leurs conditions d'attribution, à l'aide du modèle EQUINOXE (cf. encadré). Ces scénarios distinguent systématiquement les aides sous condition de statut et celle sous condition de ressource. Les effets des différents scénarios de réformes sont discutés sur la base *i)* de l'impact budgétaire des réformes ; *ii)* de leurs effets sur les gains du retour à l'emploi ; *iii)* des éventuels conflits d'objectifs avec le RSA ; *iv)* des éventuels perdants aux réformes ; *v)* des difficultés de mise en œuvre de la réforme.

Nous avons construit cinq scénarios principaux pour décrire l'ensemble des réactions possibles des offreurs d'aides sociales locales. L'un de ces scénarios comporte deux variantes, soit au total sept scénarios. Le scénario 0 suppose une stabilité des barèmes avant et après le RSA et est celui que nous avons retenu dans notre étude précédente (Anne et L'Horty, 2009). Le scénario 1 suppose une stabilité des montants attribués (ce qui implique de changer des barèmes). Le scénario 2 imagine ensuite un resserrement des barèmes, tandis que le scénario 3 explore un étirement des aides, à budget constant (3-A) puis croissant (3-B et 3-C). Alors que tous ces scénarios explorent une réforme de type paramétrique, le scénario 4 évalue les effets d'une réforme non paramétrique où les aides sous condition de statut sont remplacées par des aides sous condition de ressource. Ces scénarios se distinguent également selon l'évolution des budgets alloués aux aides sociales : le scénario 0 suppose une forte hausse de budget, les scénarios 1 à 4 sont à budgets constants, les scénarios 3-B et 3-C sont en augmentation contrôlée. L'éventail de tous ces scénarios n'est pas si large qu'il n'y paraît. Compte tenu de la très grande variété des situations locales, il est probable que tous ces scénarios se réalisent en même temps dans des localités différentes, ce qui justifie d'en explorer les avantages et inconvénients respectifs.

1. PROBLÉMATIQUE ET VUE D'ENSEMBLE

Avant de rentrer dans les détails de la méthode et des résultats, il est utile de donner un aperçu de la logique d'ensemble de nos scénarios. En premier lieu, nous avons supposé un ajustement minimal des politiques sociales locales selon lequel les offreurs locaux appliqueraient les mêmes conditions d'attributions avant et après la réforme du RSA (scénario 0). Cette stabilité des barèmes conduirait à une forte augmentation des budgets des offreurs de transferts. Le message est ici qu'il est essentiel de se soucier des aides locales pour éviter de subir une forte inflation des budgets à l'occasion du passage au RSA qui pourrait multiplier par un facteur 2 à 4 le nombre des bénéficiaires d'aide sociale. Par la suite, nous retenons l'objectif d'une réforme à coût constant.

⁴ Enquête auprès de l'ensemble des départements réalisée dans le cadre de la mission parlementaire de Mme Sylvie Desmarescaux fin février 2009, soit quatre mois avant le passage au RSA.

Dans cette perspective, les offreurs d'aides peuvent tout d'abord chercher à maintenir inchangés les montants des aides données à chaque bénéficiaire avant le RSA (S1). Mais cela va leur poser des difficultés de mise en œuvre, en particulier pour les aides sous condition de statut du fait de la disparition du RMI et de l'API.

Dès lors, compte tenu de la présence du RSA et des pressions budgétaires, les offreurs d'aide peuvent être tentés par un resserrement des barèmes sur des publics prioritaires, qui revient à donner plus à moins de bénéficiaires (S2). Mais cela réduirait les gains de l'accès à l'emploi. Cette stratégie pourrait même annuler les effets favorables du RSA sur les gains du retour à l'emploi dans certaines villes et pour certains publics.

Pour éviter de recreuser localement les pièges à pauvreté que le RSA a supprimés, il faut au contraire privilégier les réformes qui vont dans le sens d'un étalement des aides (S3). A budget constant, il s'agit alors de donner des aides moins généreuses à davantage de bénéficiaires. Mais ce type de réforme peut faire des perdants et 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.

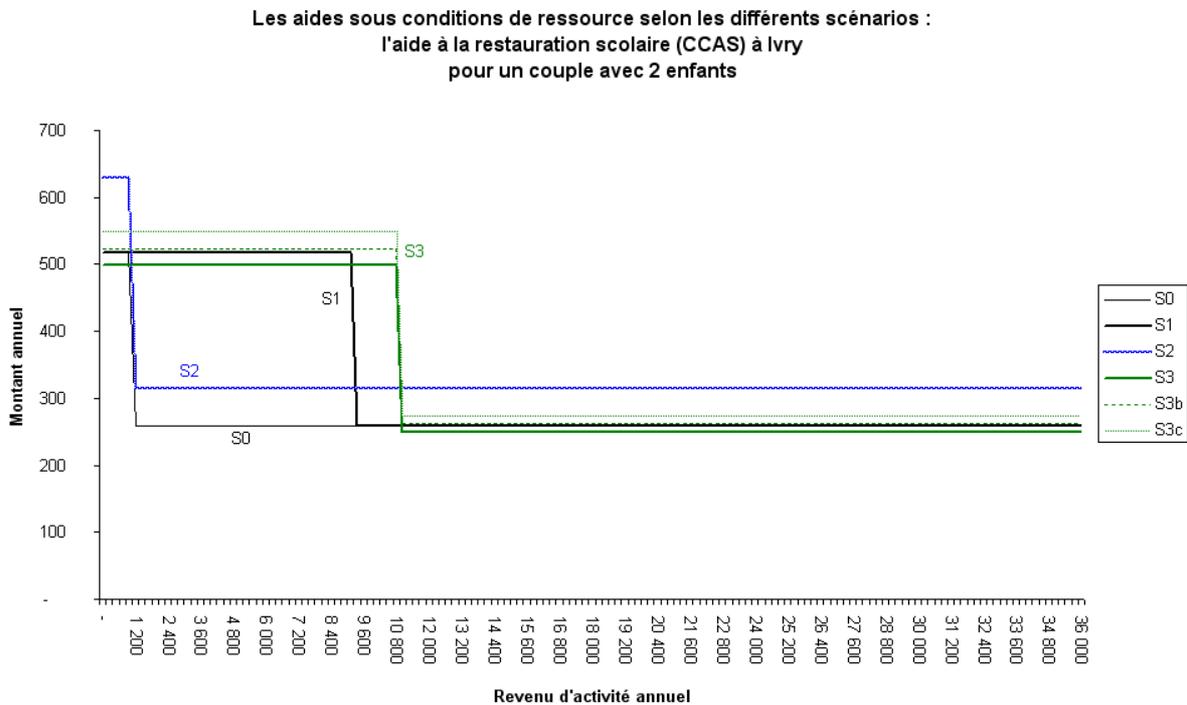
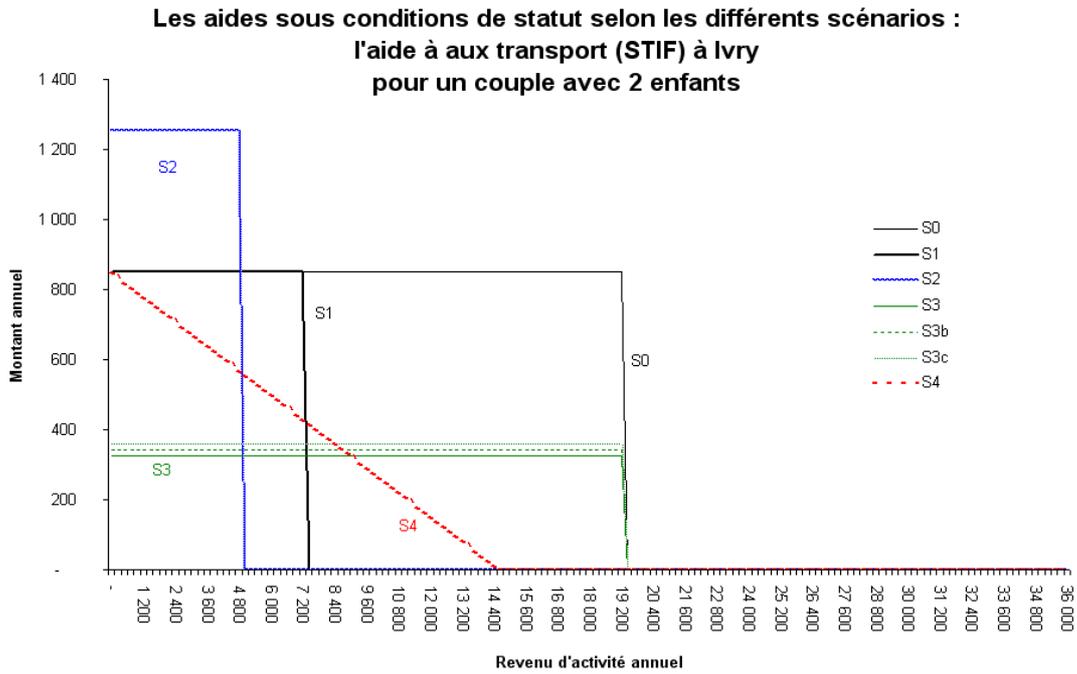
Au final, les réformes doivent être à coût constant, sans recreuser les pièges à pauvreté que le RSA a comblés, et sans réduire le montant des aides aux plus démunis. Pour respecter simultanément toutes ces conditions, il faut transformer les aides sous statut en aides sous condition de ressource en réformant leurs barèmes (S4).

Le tableau 1 détaille le contenu de ces scénarios et le décline pour les deux grands types d'aide. Le graphique 1 illustre les ajustements de barèmes pour une aide sous condition de statut et une aide sous condition de ressource.

Tableau 1.
Le contenu des scénarios

	Contenu du scénario	Aides sous condition de statut	Aides sous condition de ressources
0	<i>Stabilité des barèmes</i>	Etendues 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	<i>Stabilité des montants</i>	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	<i>Resserrement des transferts à budget identique (hausse des montants)</i>	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	<i>3-a : Etalement des transferts à budget identique (baisse des montants)</i> <i>3-b et 3-c : hausse des budgets de 5 et 10 %</i>	Etendues aux bénéficiaires du RSA (<i>idem scénario 0</i>) ; 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 (<i>idem scénario 1</i>)
4	<i>Transformation des conditions de statut en conditions de ressource à budget identique</i>	Adoption d'un barème « en biseau » : mêmes montants pour les ménages sans revenu d'activité ; mêmes bénéficiaires que dans le scénario 3	<i>idem scénario 1 et 3</i>

Graphique 1. Illustrations des différences entre scénarios pour une aide sous condition de statut et pour une aide sous condition de ressource



Lecture : L'objet de ces graphiques est d'illustrer le contenu des différents scénarios à l'aide d'un exemple. Pour les aides sous conditions de statut, on retient comme illustration l'aide au transport et pour les aides sous conditions de ressource, la prise en charge de la restauration scolaire, à chaque fois dans le cas de la ville d'Ivry pour un couple avec deux enfants. L'axe horizontal correspond au revenu d'activité annuel du ménage et l'axe verticale au montant annuel de l'aide.

Source : EQUINOXE.

2. MÉTHODE ET HYPOTHÈSES

Le modèle EQUINOXE permet d'évaluer les effets des transferts sociaux sur les niveaux de vie des ménages et sur les gains du retour à l'emploi en prenant en compte à la fois l'ensemble des transferts nationaux et les aides sociales locales. Il est le seul instrument de micro-simulation à intégrer la dimension locale et/ou extra-légale des aides sociales, qui représente, selon nos calculs de l'ordre de 20 % des transferts nationaux et légaux. Ce modèle a été développé dans le cadre d'une étude réalisée sur des données collectées fin 2001 dans quinze villes (Anne et L'Horty, 2002). Un nouvel inventaire a été réalisé fin 2006 dans treize villes pour le compte de l'ONPES par le cabinet AMEDIS (Paris, Lyon et Marseille sont communs aux deux échantillons de localités). Sur cette base que nous avons complétée et analysée, nous avons réalisé des simulations du remplacement des barèmes du RMI et de l'API par celui du RSA (Anne et L'Horty, 2009). Après le premier volet de 2002 où les transferts nationaux et légaux étaient stables, et le deuxième volet de 2008 où les transferts nationaux étaient réformés, la présente étude achève le triptyque en simulant la réforme des aides sociales locales, en réaction à la réforme nationale.

Le point de vue est celui des ménages bénéficiaires des aides, qui raisonnent globalement, sans se soucier des catégories administratives et sans être toujours informés des volontés politiques des donneurs d'aide. Les sept localités qui sont considérées par cette étude appartiennent à sept départements différents, ce qui est un moyen de garantir la variété des situations : Paris (75), Marseille (Bouches-du-Rhône), Lyon (Rhône), Ivry (Val-de-Marne), Montreuil (Seine-St-Denis), Béziers (Hérault), Tourcoing (Nord). Dans chacune de ces villes, on explore les aides versées à sept configurations familiales différentes : couple avec 0, 1, 2, 3 enfants, personne isolée, famille monoparentale avec un enfant de moins de 3 ans ou de plus de 6 ans. Les hypothèses sur les conditions de logement, le champ des transferts considéré et les hypothèses de recours aux droits connexes sont les mêmes que dans notre étude précédente (cf. Anne et L'Horty, 2009).

En particulier, nous prenons en compte l'ensemble des prestations nationales et légales accessibles aux ménages pauvres : RMI/API puis RSA, APL, AF, ASF, PAJE (Naissance et Allocation de base), ARS, CMUC, PPE, IRPP⁵. Nous considérons les droits connexes nationaux : Prime de Noël, Exonération de redevance télévision, Réduction sociale téléphonique, Tarif social téléphone, Tarif social électricité, Dégrèvements de Taxe d'habitation. Et nous intégrons également les aides sociales locales et/ou facultatives : Aides sociales des conseils généraux (dont FSL, aides à la mobilité, aides aux vacances) ; Action sociale des CAF ; Aides des CCAS (dont restauration scolaire, centres de loisir, aides aux vacances, équipements municipaux) ; Aides régionales (transports collectifs).

En revanche, nous ne prenons pas en compte les secours d'urgence et les aides des associations caritatives ; les aides temporaires au retour à l'emploi (PRE, intéressement) ; les aides discrétionnaires accordées sans barèmes par des commissions locales ; les prêts sociaux ; les aides réservées à des catégories particulières de ménages (les personnes âgées, les jeunes, les handicapés, les invalides, les malades) ; les aides spécifiques à certains équipements (ex : aide

⁵ RMI : Revenu Minimum d'Insertion ; API : Allocation Parent Isolé ; RSA : Revenu de Solidarité Active ; APL : Aide Personnalisée au Logement ; AF : Allocations familiales ; ASF : Allocations de Soutien Familial ; PAJE : Prestation d'Accueil au Jeune Enfant ; ARS : Allocation de Rentrée Scolaire ; CMUC : Couverture Maladie Universelle Complémentaire ; PPE : Prime pour l'emploi ; IRPP : Impôt sur les Revenus des Personnes Physiques.

à la cuve) et les aides nationales qui sont postérieures à 2007 (ex : tarif social du gaz). Chacune des aides inventoriées localement a fait l'objet d'une analyse individuelle avant d'être intégrée aux simulations : nous vérifions l'accessibilité de l'aide et l'existence d'un barème.

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 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 treize 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.

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 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. 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.

Pour analyser les effets des différents scénarios qui ont été construits, on suppose que les différents organismes fournisseurs d'aide adoptent une réaction identique pour chaque scénario, comme s'il y avait eu localement une réaction coordonnée de la part des offreurs d'aide. Cette hypothèse n'est pas nécessairement réaliste compte tenu du degré effectif de coordination entre les offreurs d'aides locales. Mais elle est analytiquement pertinente car elle permet d'explorer tous les cas possibles. Les résultats d'une politique locale qui combine deux types de réactions, correspondent simplement à la combinaison des résultats des deux scénarios qui décrivent ces réactions. Nous supposons en outre que les bénéficiaires des aides sociales locales qui perçoivent un revenu d'activité se répartissent uniformément selon leur niveau de revenu⁶. Cette hypothèse n'est pas irréaliste, elle est par exemple compatible avec ce que nous savons des distributions des activités réduites au sein des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. Surtout, nous ne disposons d'aucune source statistique assez fine localement pour donner les distributions de revenus des ménages pauvres qui travaillent et pour étayer une hypothèse alternative.

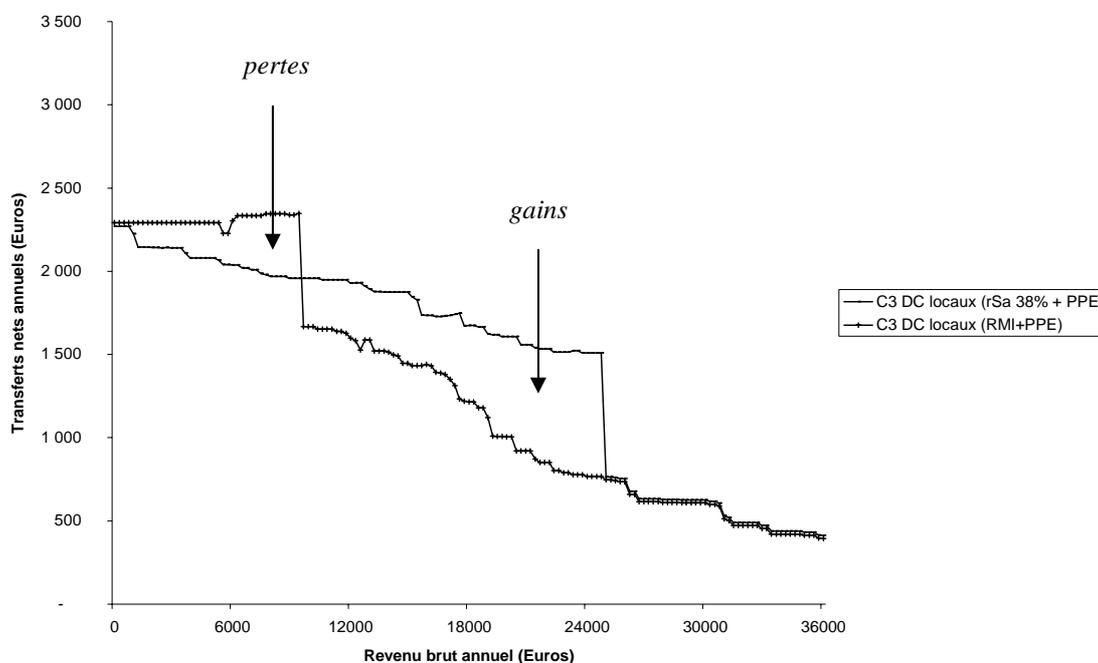
⁶ Pour une aide mensuelle d'un montant de 100 euros accessible dans une localité donnée à tous les ménages dont les ressources mensuelles ne dépassent pas 1000 euros, nous supposons donc que la moitié des ménages gagnent moins de 500 euros et l'autre moitié plus de 500 euros.

3. STABILISER LES BARÈMES : UN COÛT PROHIBITIF (SCÉNARIO 0)

Dans notre étude réalisée en 2008 sur les gains du retour à l'emploi, nous avons pris en compte l'ajustement des politiques sociales locales suite à la mise en œuvre du RSA au travers d'un scénario particulier, que l'on peut appeler « scénario zéro ». Nous avons considéré que le RSA remplaçait purement et simplement le RMI dans les barèmes des prestations locales. Cette stabilité des barèmes induit des variations parfois fortes des montants des transferts attribués, qui ne vont pas dans le même sens selon que les prestations sont données sous condition de ressource ou sous condition de statut. Les prestations sous condition de statut sont désormais données à tous les allocataires du RSA, ce qui implique une augmentation des transferts. Les prestations sous condition de ressource intègrent le total du montant du RSA dans leur base de ressources, ce qui implique une baisse des transferts.

On le visualise très bien dans le graphique 2 qui donne dans le cas d'un couple avec trois enfants et en moyenne pour les treize localités de notre échantillon de 2008, le montant des droits connexes locaux en fonction des revenus du ménage, avant et après le RSA. Dans la partie gauche du graphique, correspondant aux ménages dont les revenus sont les plus faibles, on constate que le montant des transferts a diminué après l'instauration du RSA. C'est la conséquence de l'intégration du RSA dans les bases de ressources. Le RSA est moins dégressif que le RMI avec les revenus d'activité ce qui diminue les transferts locaux. Dans la partie droite du graphique, on constate au contraire que le montant des transferts a augmenté.

Graphique 2.
Montant moyen des droits connexes locaux pour un couple avec 3 enfants
 (moyenne sur l'échantillon)



Lecture : Le graphique donne le montant des aides sociales locales pour un couple avec 3 enfants (C3) en moyenne dans notre échantillon de 7 localités, avant et après la mise en œuvre du RSA sous l'hypothèse d'un barème inchangé pour l'attribution des aides locales (scénario 0). L'axe horizontal correspond au revenu d'activité annuel du ménage et l'axe verticale au montant annuel des aides. La différence entre les deux courbes correspond à des pertes (resp. des gains) d'aides lorsque la courbe avant réforme est supérieure (resp. inférieure) à celle après réforme.

Source : EQUINOXE.

L'effet de seuil lié à la perte du statut d'allocataire du RMI, qui se visualise par un trait vertical sur le graphique 2, a été reporté assez loin dans la distribution des revenus, au point de sortie du RSA situé autour de 25 000 euros pour un couple avec trois enfants. Puisqu'il intervient dans une zone où l'emploi rapporte, le seuil ne produit pas d'effets de trappe et n'exerce pas d'effet visible sur les gains du retour à l'emploi ou sur la durée de réservation⁷.

Ce scénario est donné à titre de référence mais il pose deux problèmes. Tout d'abord, il implique une hausse trop importante des budgets d'aides sociales. L'ampleur de cette hausse peut être calculée dans chaque localité dès lors que l'on pose des hypothèses sur la répartition de la population dans différentes classes selon le revenu brut. Dans le graphique 2, si la population était uniformément répartie, la hausse des budgets consacrés aux aides sociales serait d'environ 25 %. Le tableau 2 détaille les effets sur les budgets dans les différentes localités. Les valeurs négatives correspondent à des situations où les aides sous condition de statut sont rares et/ou où l'intégration du surcroît de revenu apporté au RMI par le RSA aux barèmes réduit les aides sous condition de ressource. Compte tenu des fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur les collectivités locales, contraintes qui risquent d'être amplifiées par les perspectives de montée du chômage, il est peu probable que ce scénario se réalise. Cela montre que la réforme des prestations sociales locales est une nécessité pour les offreurs d'aide.

Tableau 2.
Effets budgétaires d'une stabilité des barèmes d'aide sociale locale

	C3	C2	C1	C0	c	F	Fapi
Moyenne	9%	16%	50%	87%	82%	17%	23%
Béziers	-3%	1%	11%	24%	25%	1%	-6%
Tourcoing	5%	2%	21%	24%	40%	19%	-51%
Montreuil	25%	30%	80%	116%	121%	41%	62%
Ivry	9%	22%	71%	104%	75%	11%	50%
Paris	8%	12%	36%	97%	90%	14%	30%
Lyon	5%	20%	36%	72%	66%	15%	-12%
Marseille	6%	5%	75%	95%	112%	14%	-29%

Note : Le calcul est illustratif ; on suppose une répartition homogène de la population locale par revenu d'activité pour chaque configuration familiale.

C3 : Couple avec trois enfants ; C2 : couple avec deux enfants ; C1 : couple avec un enfant ; C0 : couple sans enfant ; c : célibataire ; F : famille monoparentale ; Fapi : famille monoparentale avec un enfant de moins de trois ans (percevant l'API).

Source : EQUINOXE.

C'est pourquoi les autres scénarios sont élaborés à budget constant. Cela étant, ce scénario zéro pose un autre problème. Même si les budgets augmentent fortement, il y a des perdants nets dans l'absence de réforme des politiques locales. Ce sont les travailleurs les plus pauvres, ceux qui occupent des emplois pour des revenus si faibles qu'ils se situent sur l'extrême gauche du graphique 2. Pour éviter cet écueil qui est lui aussi contraire à la politique menée au niveau national, les autres scénarios seront élaborés en considérant l'existence de perdants potentiels à la réforme.

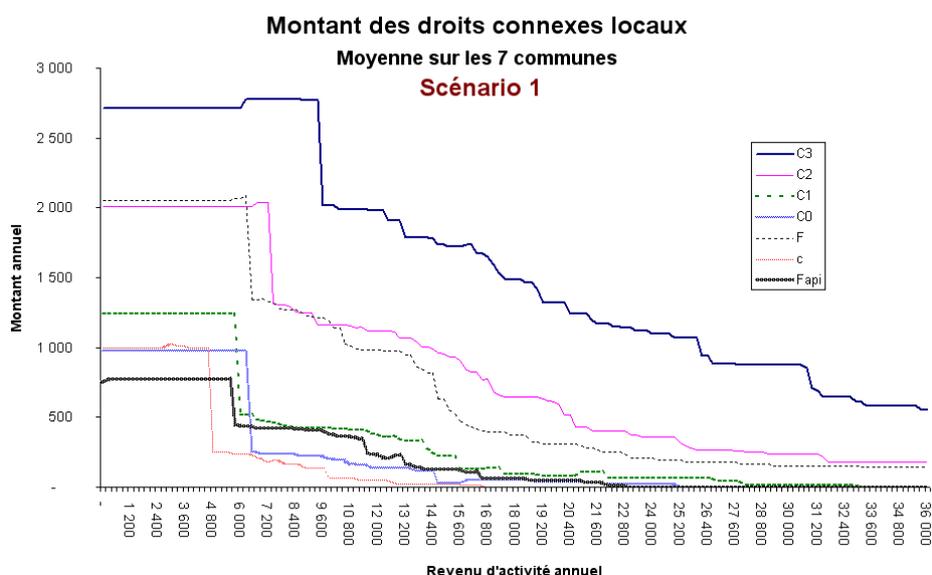
⁷ La « durée de réservation » est un indicateur synthétique que nous avons introduit dans notre article de 2002. Il s'agit de la durée hebdomadaire minimale qu'il faut travailler pour qu'un emploi rémunéré au Smic finisse par rapporter un supplément de revenus par rapport à la situation de non emploi. Les calculs sont effectués sur une base annuelle (un emploi à mi-temps au Smic, correspond à un revenu annuel équivalent à celui lié à un emploi au Smic à temps complet occupé six mois sur l'année).

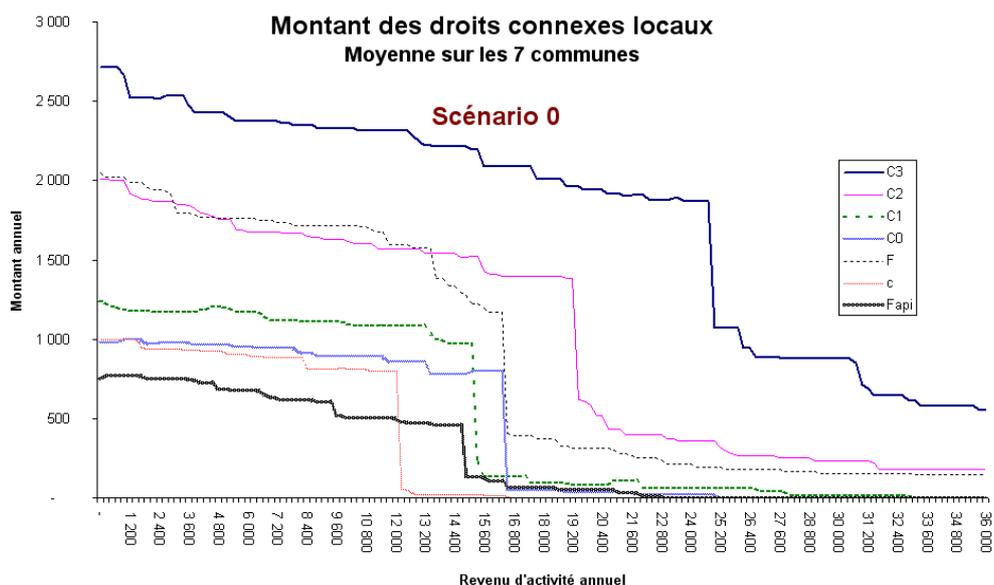
4. STABILISER LES MONTANTS : DES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE (SCÉNARIO 1)

Afin d'éviter la hausse des transferts et la présence de perdants, les offreurs d'aide peuvent être tentés par une réforme des conditions d'attribution des aides qui laisserait inchangé le montant de transferts à chaque niveau de revenu brut. Cela revient à donner à chaque ménage la même chose avant et après la mise en œuvre du RSA. Pour les prestations sous condition de ressource, il importe donc que le montant du surcroît de revenu apporté au RMI par le RSA soit systématiquement exclu des conditions de ressource. Les résultats de la simulation sont présentés dans le graphique 3. L'enseignement principal de ce scénario est que lorsque le montant budgétaire des transferts sociaux locaux reste constant, le RSA remplit effectivement son objectif qui est de faire en sorte que l'emploi rapporte quelle que soit la durée du travail. On constate que la différence dans le montant des transferts est grande vis-à-vis du scénario précédent.

Ce scénario est lui aussi donné à titre de référence car il a peu de chance de se réaliser. L'obstacle n'est plus budgétaire, mais technique. La difficulté est de redéfinir les conditions d'attribution des prestations sous condition de statut pour parvenir à un montant de transfert stable dans un contexte où le statut d'allocataire du RMI a disparu et où les revenus des ménages ont été modifiés. On peut prendre l'exemple d'une aide tarifaire telle qu'une réduction dans le prix à payer pour accéder à une piscine municipale. S'il y avait auparavant un tarif social pour les allocataires du RMI, on ne voit pas comment la même réduction, pour un montant exactement identique à tous les niveaux de revenus, pourrait être accordée aux allocataires du RSA.

Graphique 3.
Simulation d'une stabilité des montants des transferts sociaux locaux





Lecture : Le graphique donne le montant des aides sociales locales pour chacune des configurations familiales en moyenne dans notre échantillon de 7 localités, sous l'hypothèse d'un montant inchangé des transferts (scénario 1) puis sous celle d'un barème inchangé pour l'attribution des aides locales (scénario 0). L'axe horizontal correspond au revenu d'activité annuel du ménage et l'axe verticale au montant annuel des aides. On constate que pour toutes les configurations familiales, une hausse du salaire peut entraîner une baisse brutale du montant des aides sociales locales.

C3 : Couple avec trois enfants ; C2 : couple avec deux enfants ; C1 : couple avec un enfant ; C0 : couple sans enfant ; c : célibataire ; F : famille monoparentale ; Fapi : famille monoparentale avec un enfant de moins de trois ans (percevant l'API).

Source : EQUINOXE.

Ce problème est connu des spécialistes comme celui du « RSA socle », dont le barème épouse celui du RMI. En pratique, il ne sera guère possible après la mise en œuvre du RSA d'utiliser le RSA socle pour fonder une condition de statut. Une piste pourrait être d'utiliser le contrat d'insertion qui est signé par les allocataires du RMI et qui le sera de façon moins fréquente par les allocataires du RSA qui n'étaient pas auparavant au RMI. Mais beaucoup d'allocataires du RMI ne signent pas de contrat et beaucoup de futurs allocataires du RSA pourront en signer un... Bref, il paraît difficile de supposer que les montants des aides sociales locales resteront inchangés après la mise en œuvre du RSA... sauf à renoncer aux conditions de statut.

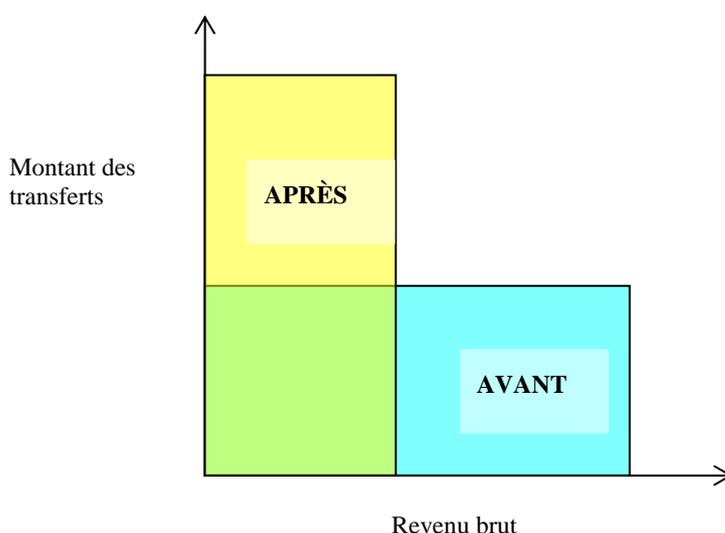
5. CIBLER LES AIDES SUR LES MÉNAGES LES PLUS PAUVRES : DES EFFETS DÉFAVORABLES SUR LES GAINS DU RETOUR À L'EMPLOI (SCÉNARIO 2)

Comme l'illustrent les scénarios 0 et 1, les offreurs d'aide vont certainement devoir à la fois ajuster les montants des transferts et les conditions d'attribution de ces transferts. Ils le feront sans doute en recherchant la stabilité globale des montants des transferts mais aussi en modifiant le montant individuel des aides reçus par chacun avant et après la réforme du RSA. Le contexte de mise en œuvre du RSA fournit ainsi une forte incitation aux réformes des politiques sociales locales, pour des raisons budgétaires et pour des raisons pratiques de gestion

des conditions d'attribution des aides sociales locales. Ce fait mérite d'être souligné dans la mesure où les informations disponibles sur les politiques sociales locales laissent plutôt à penser que ces politiques sont rarement réformées. Dans le contexte de la mise en œuvre du RSA, tous les offreurs d'aide vont être confrontés à des incitations convergentes pour repenser leurs politiques ce qui devrait conduire à de nombreuses réformes au même moment.

Dans quel sens iront ces réformes locales et non coordonnées ? Il est probable que les offreurs d'aide cherchent à recentrer leurs dispositifs sur les publics les plus démunis. 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, ils peuvent être incités par un ciblage de leurs transferts sur les ménages les plus défavorisés. Avant le RSA, ils donnaient peu à beaucoup. Après le RSA, ils donneront beaucoup à peu de personnes (*cf.* schéma 1).

Schéma 1.
Le risque de reciblage d'un barème de transferts sociaux locaux
à budget constant (scénario 2)



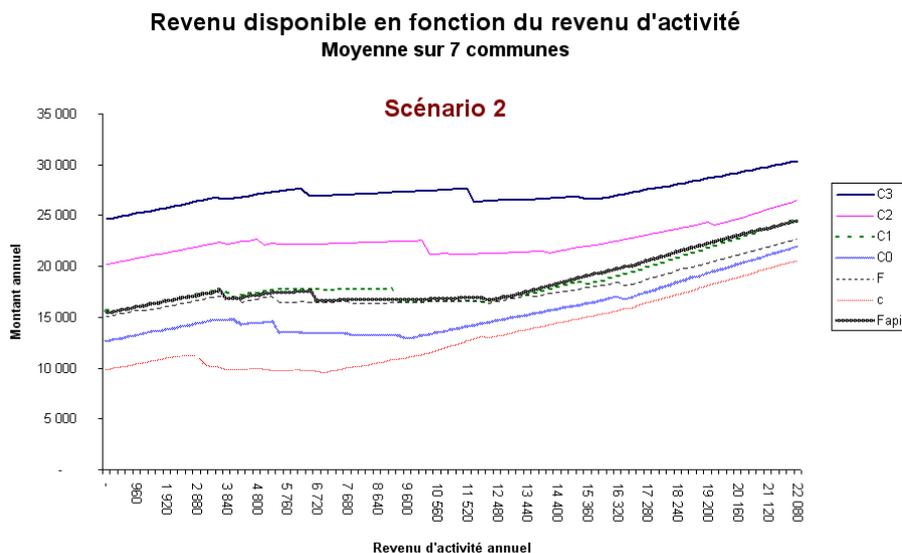
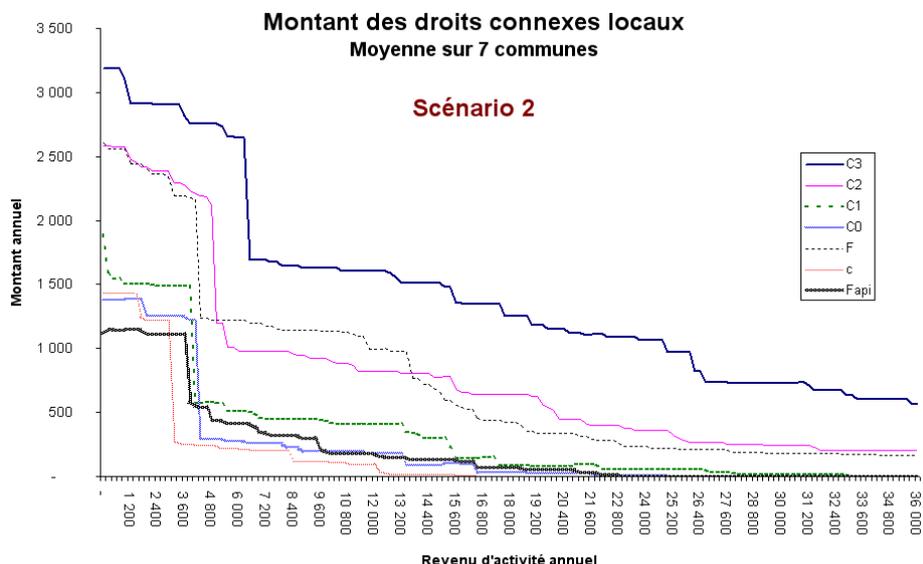
Ce scénario peut être précisé pour chaque type d'aide. Les offreurs d'aide resserrent leurs aides sous conditions de ressources et réservent leurs aides sous conditions de statut aux seules personnes dépourvues d'emploi. Dans nos simulations, nous avons supposé que les prestations sous condition de statut étaient données aux allocataires dont le revenu se situait en-deçà des deux tiers du RMI, ce qui bien entendu pose des difficultés pratiques de mise en œuvre, comme dans le scénario 1. Pour les prestations sous condition de ressource, nous avons supposé que le surcroît de revenu apporté au RMI par le RSA était systématiquement exclu des ressources.

Le problème posé par ce type de politique est qu'elle est la plus dommageable du point de vue des gains du retour à l'emploi. Elle induit une hausse maximale des taux marginaux de prélèvements et de la durée de réservation. La durée de réservation augmente parce que deux effets se cumulent : 1) les transferts sont plus ciblés donc plus dégressifs ; 2) leur montant est plus élevé (*cf.* annexe 1).

Ce scénario est dès lors le plus défavorable du point de vue des objectifs suivis par le RSA. Mais il n'est pas irréaliste. Il est probable que dans certaines localités, ce scénario se produise effectivement. Il est donc intéressant de savoir si cette politique locale pourrait produire ou non des effets dommageables sur les gains du retour à l'emploi. L'idée est de mesurer en

quelques sortes l'ampleur des dommages que peuvent causer les politiques locales, du point de vue de la capacité à remplir les objectifs nationaux. Répondre à cette question nécessite de simuler ce scénario pour différentes configurations de ménages et dans différentes localités.

Graphique 4.
Simulation d'un resserrement des barèmes



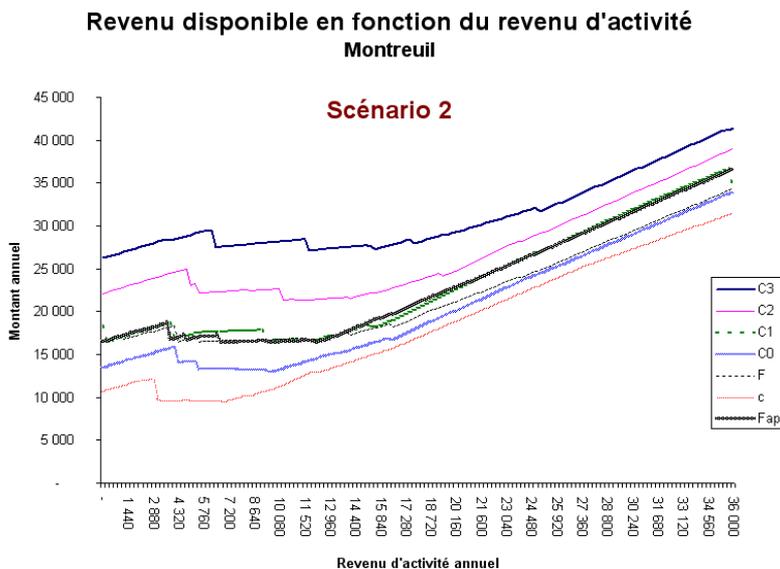
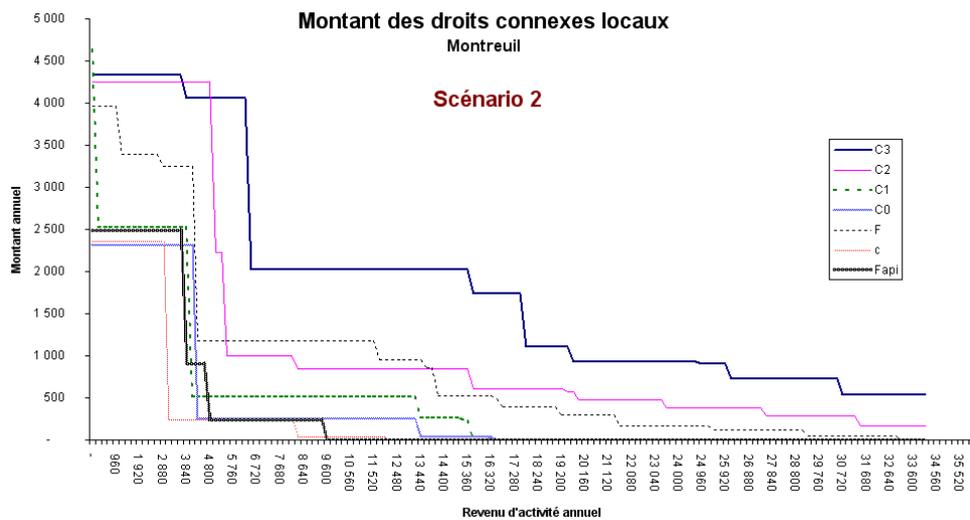
Lecture : Une personne isolée qui n'a aucun revenu d'activité va bénéficier au total de 9 880 € d'aides sociales nationales et locales, en moyenne dans les sept localités sur lesquelles des simulations ont été réalisées à l'aide du modèle EQUINOXE (dont Paris, Lyon et Marseille). Son revenu net total (axe vertical) sera le même s'il travaille et perçoit un revenu d'activité de 7 440 €(axe horizontal). On constate que pour tous les bas revenus, une hausse du salaire ne s'accompagne pas d'une hausse des ressources nettes. Malgré la présence du RSA qui augmente pourtant assez fortement les gains du retour à l'emploi, des politiques sociales locales qui cibleraient les ménages les plus démunis, pourraient conduire à annuler localement les bénéfices de la réforme nationale.

C3 : Couple avec trois enfants ; C2 : couple avec deux enfants ; C1 : couple avec un enfant ; C0 : couple sans enfant ; c : célibataire ; F : famille monoparentale ; Fapi : famille monoparentale avec un enfant de moins de trois ans (percevant l'API).

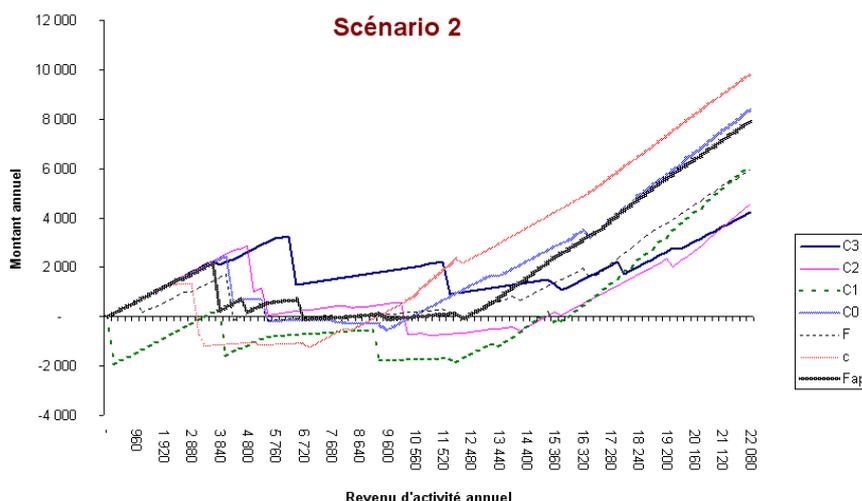
Source : EQUINOXE.

Le graphique 4 donne une illustration des effets de ce scénario extrême en moyenne pour toutes les localités. On constate dans le graphique que l'objectif de gains positifs du retour à l'emploi n'est plus satisfait. Le RSA ne remplit plus l'objectif qui lui a été assigné. La durée de réservation n'est plus nulle pour plusieurs configurations familiales. Le graphique 5 complète l'illustration pour un cas particulier, celui de la ville de Montreuil. On relève que, malgré le RSA, les gains du retour à l'emploi y deviennent négatifs pour plusieurs configurations familiales et sur de larges plages de revenus d'activité. Des résultats analogues sont obtenus dans plusieurs autres villes.

Graphique 5.
Illustration d'un resserrement des barèmes à Montreuil



Les gains du retour à l'emploi (par rapport à R0) Montreuil



Lecture : Le graphique donne le montant des aides sociales locales pour chacune des configurations familiales dans le cas d'une ville donnée, ici Montreuil, sous l'hypothèse d'un resserrement des barèmes (scénario 2) puis le montant du revenu disponible net et enfin les gains du retour à l'emploi relativement à une situation de non emploi. L'axe horizontal correspond au revenu d'activité annuel du ménage. On constate que pour toutes les configurations familiales, une hausse du salaire peut entraîner une baisse du revenu.

C3 : Couple avec trois enfants ; C2 : couple avec deux enfants ; C1 : couple avec un enfant ; C0 : couple sans enfant ; c : célibataire ; F : famille monoparentale ; Fapi : famille monoparentale avec un enfant de moins de trois ans (percevant l'API).

Source : EQUINOXE.

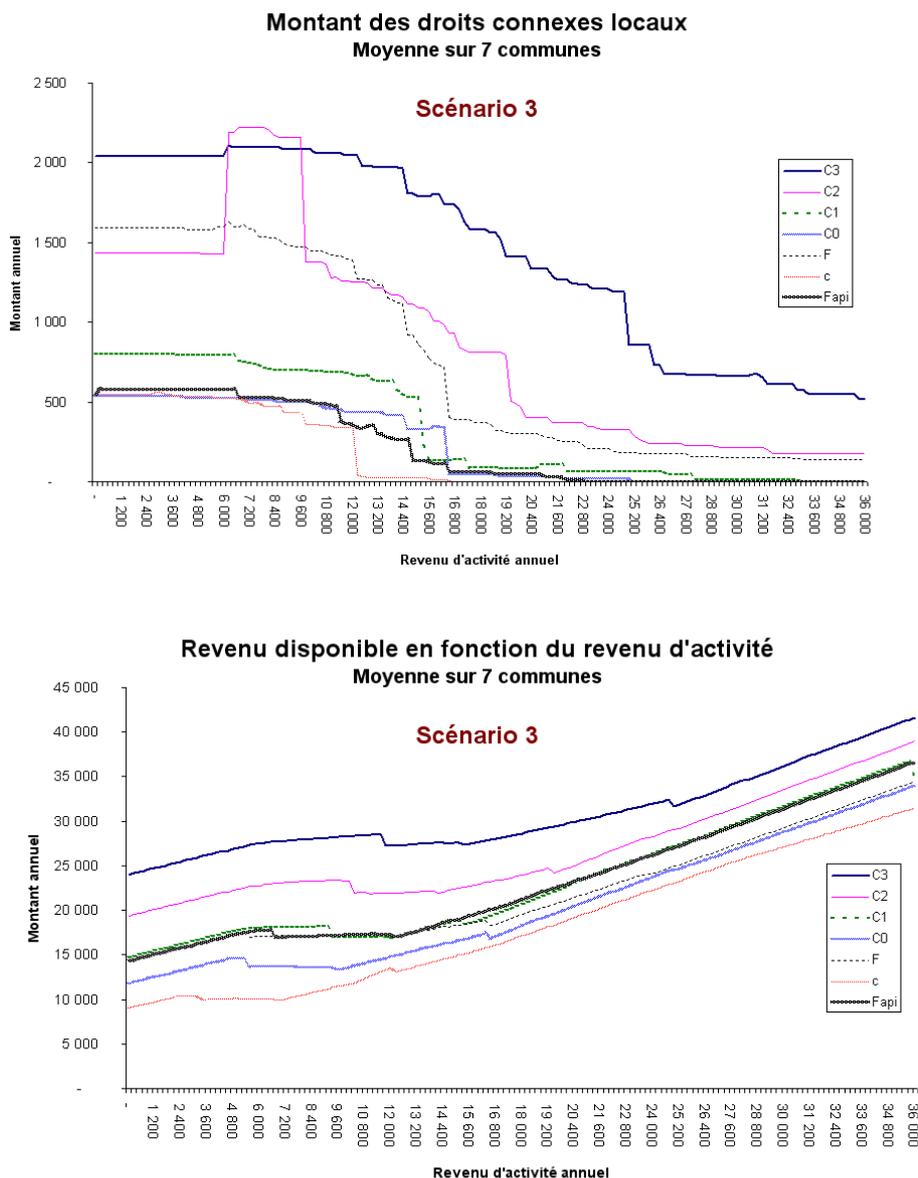
6. DESSERRER LES BARÈMES : DES PERDANTS PARMI LES TRAVAILLEURS LES PLUS PAUVRES (SCÉNARIO 3)

Afin d'encadrer tous les cas possibles, on peut aussi envisager un scénario aux antipodes du précédent. À nouveau, on raisonne sous la contrainte que le budget soit donné. On souhaite construire un scénario pleinement cohérent avec les choix nationaux. Les réformes des politiques sociales locales les moins dommageables sont celles qui réduisent la dégressivité des transferts locaux. Il s'agit donc de donner moins au plus grand nombre en évitant un ciblage excessif des transferts sociaux (*cf.* annexe 1).

Pour les aides sous condition de statut, il est souhaitable soit de les supprimer, soit d'élargir les conditions de statut, en considérant par exemple l'ensemble des allocataires du RSA. La contrainte de stabilité du budget implique de réduire le montant de ces aides en conséquence, contrairement au scénario 0.

Pour les aides sous condition de ressource, le principe de la moindre dégressivité comme celui de l'absence de perdants implique de ne pas inclure le surcroît de revenu apporté au RMI par le RSA de la base de ressource. Cela revient à laisser inchangé les montants de ces aides comme dans le scénario 1. Une simulation est donnée dans le graphique 6. On constate que le RSA remplit à nouveau son objectif de valorisation du retour à l'emploi.

Graphique 6. Effet d'un étalement des barèmes



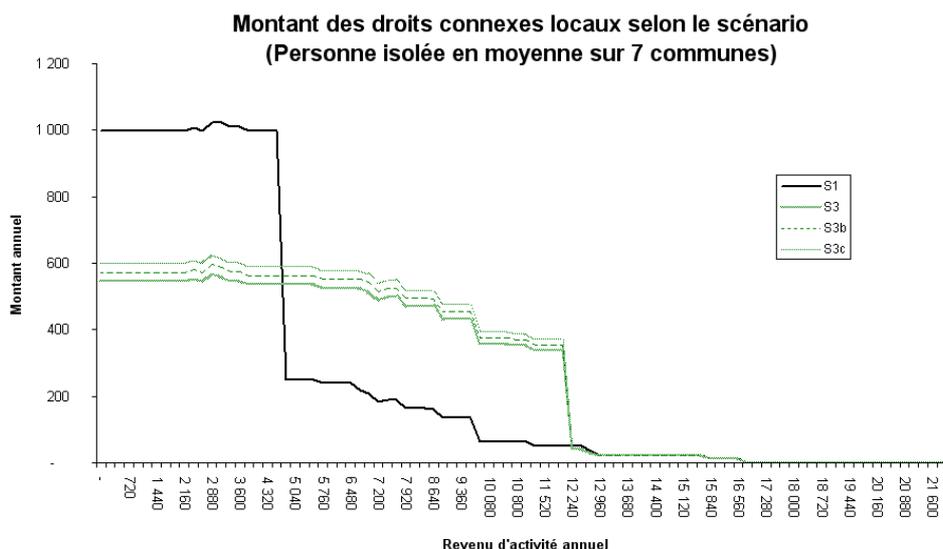
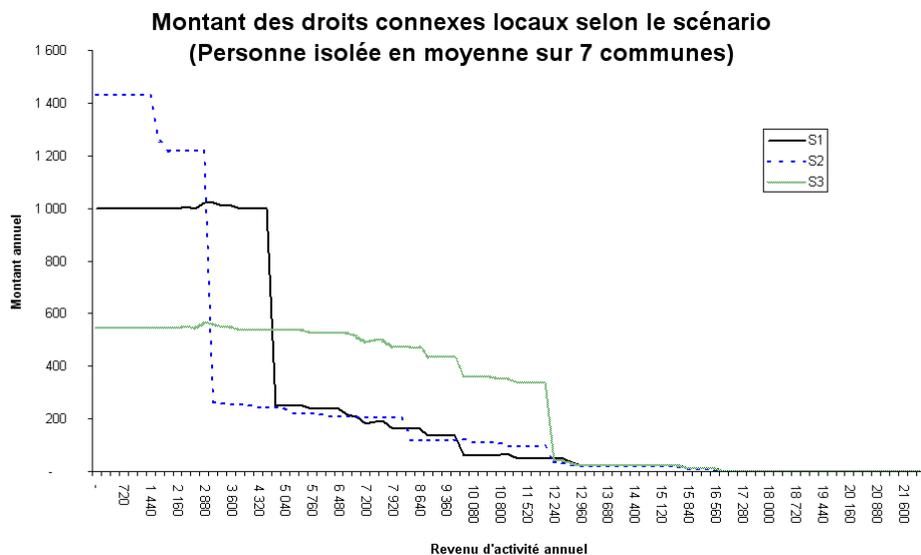
Lecture : Le graphique donne le montant des aides sociales locales pour chacune des configurations familiales en moyenne pour les sept localités de l'échantillon., sous l'hypothèse d'un étalement des barèmes (scénario 3) puis le montant du revenu disponible net. L'axe horizontal correspond au revenu d'activité annuel du ménage. On constate que pour toutes les configurations familiales, une hausse du salaire n'entraîne jamais de baisse du revenu. Le pic observé pour C2 est lié à une aide sous condition de ressources à Paris d'un montant élevé.

C3 : Couple avec trois enfants ; C2 : couple avec deux enfants ; C1 : couple avec un enfant ; C0 : couple sans enfant ; c : célibataire ; F : famille monoparentale ; Fapi : famille monoparentale avec un enfant de moins de trois ans (percevant l'API).

Source : EQUINOXE.

Mais cet effet a un coût qui peut paraître prohibitif. En effet, ce scénario, contrairement aux précédents, fait des perdants malgré le RSA et ces perdants se situent aux niveaux de revenus les plus faibles. Il s'agit en fait des travailleurs les plus pauvres. On le voit très clairement si l'on regarde les aides une à une selon les différents scénarios, comme c'est le cas dans le graphique 7.

Graphique 7. Des perdants parmi les plus pauvres



Lecture : Le graphique donne le montant des aides sociales locales pour une personne isolée en moyenne pour les sept localités de l'échantillon selon nos différents scénarios. L'axe horizontal correspond au revenu d'activité annuel du ménage. On constate que pour toutes les configurations familiales, une hausse du salaire n'entraîne jamais de baisse du revenu.

Source : EQUINOXE.

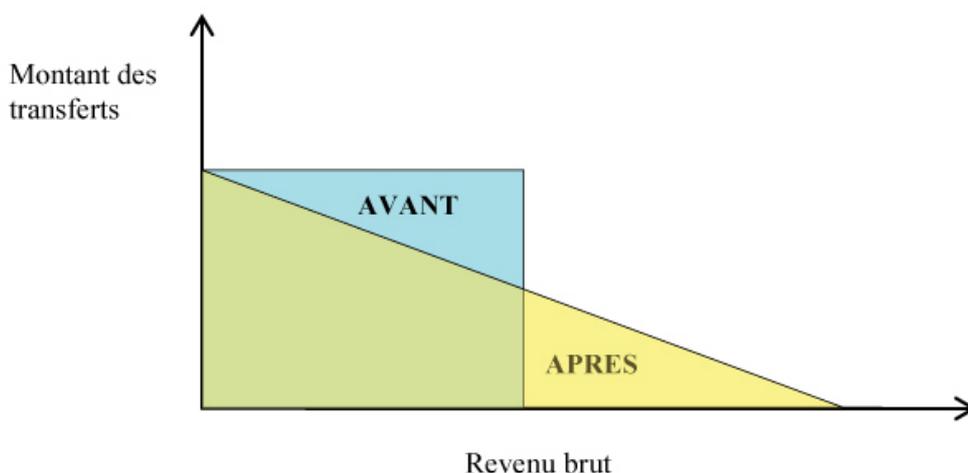
Certes, une augmentation des budgets peut limiter le nombre de perdants et l'ampleur des pertes de revenu qu'ils peuvent subir. Pour le montrer, nous simulons une hausse des budgets de 5 et de 10 %. Mais on constate également que ces hausses ne font qu'atténuer l'effet initial et qu'il reste une baisse importante de transferts et de revenus (graphique 7). Une hausse raisonnable des budgets de l'aide sociale ne limite donc l'ampleur des pertes que de façon partielle.

7. TRANSFORMER LES AIDES SOUS STATUT EN AIDES SOUS CONDITION DE RESSOURCES : UNE RÉFORME LOCALE COHÉRENTE AVEC LA RÉFORME NATIONALE (SCÉNARIO 4)

Au final, il ne paraît pas possible de raisonner à budget constant, de ne pas faire de perdants et d'avoir en même temps des effets favorables sur les gains du retour à l'emploi. La seule 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 piste consiste 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 aide sous condition de ressource avec des barèmes qui satisfont les différentes contraintes.

Un profil très simple est proposé dans le schéma n° 2. Partant d'un même montant d'aide pour un ménage sans revenu d'activité, ce montant pourrait linéairement décroître jusqu'à s'éteindre à 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 (donné par S1).

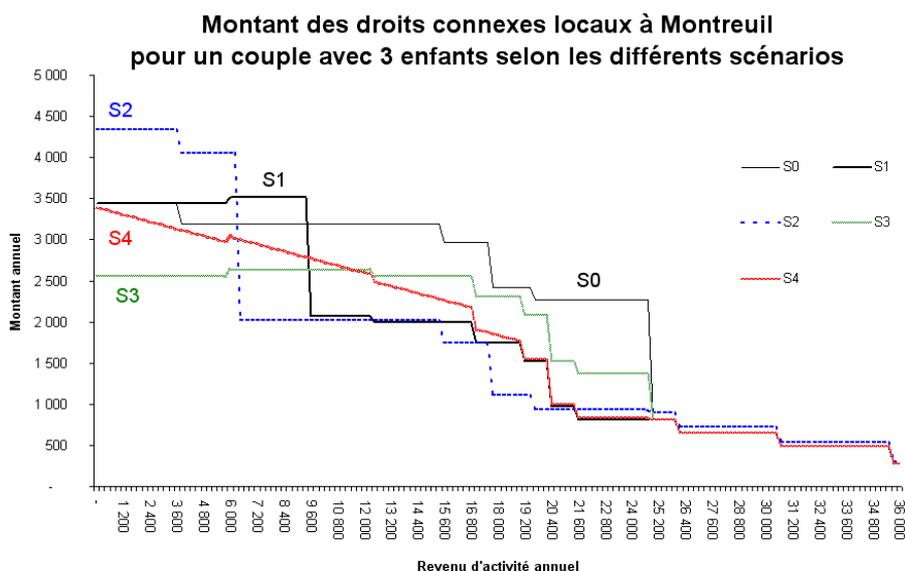
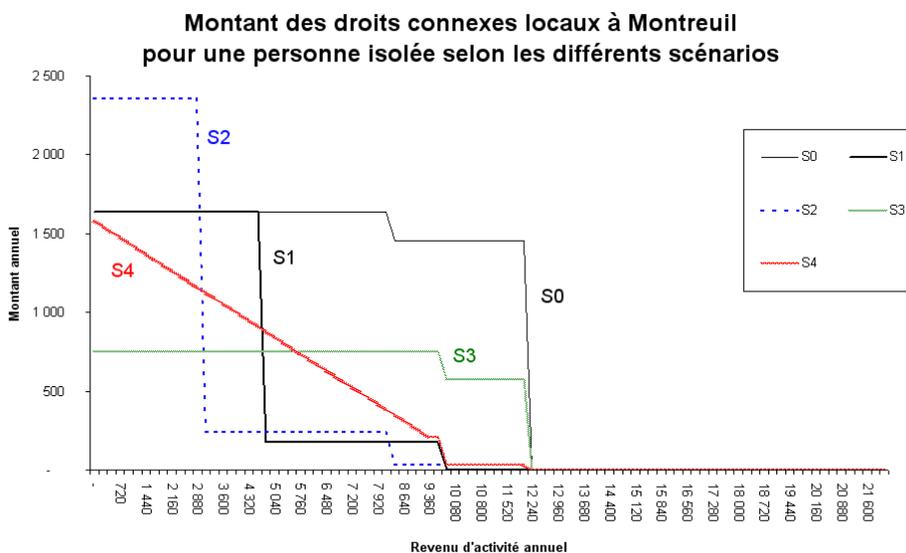
Schéma 2.
Une réforme des aides locales cohérente avec la politique nationale



L'innovation de ce scénario de réforme porte sur les aides sous condition de statut uniquement. Les aides sous condition de ressource conservent le même traitement que dans les scénarios précédents : les barèmes sont réaménagés de façon à laisser inchangé le montant des aides, comme dans les scénarios 1 et 3.

La mise en œuvre de ce scénario a pour effet de supprimer pratiquement tous les effets de seuil. On le constate par exemple dans le cas de Montreuil pour deux configurations familiales où ces effets étaient nombreux avant réforme (graphique 8). Cela montre que seule une réforme non paramétrique (scénario 4) est susceptible de parvenir à un tel résultat puisqu'aucun des scénarios précédents n'y était parvenu (les scénarios 0 à 3 simulent des réformes paramétriques).

Graphique 8. La fin des effets de seuil

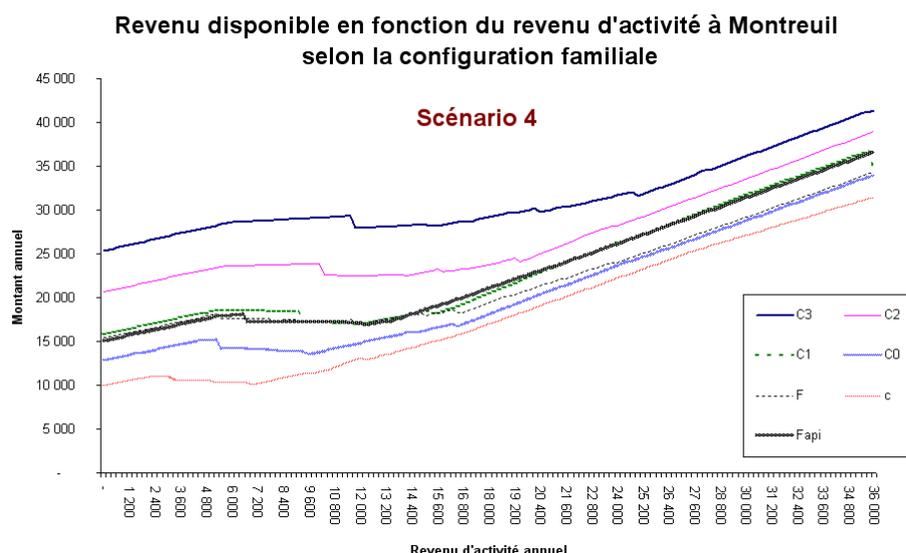
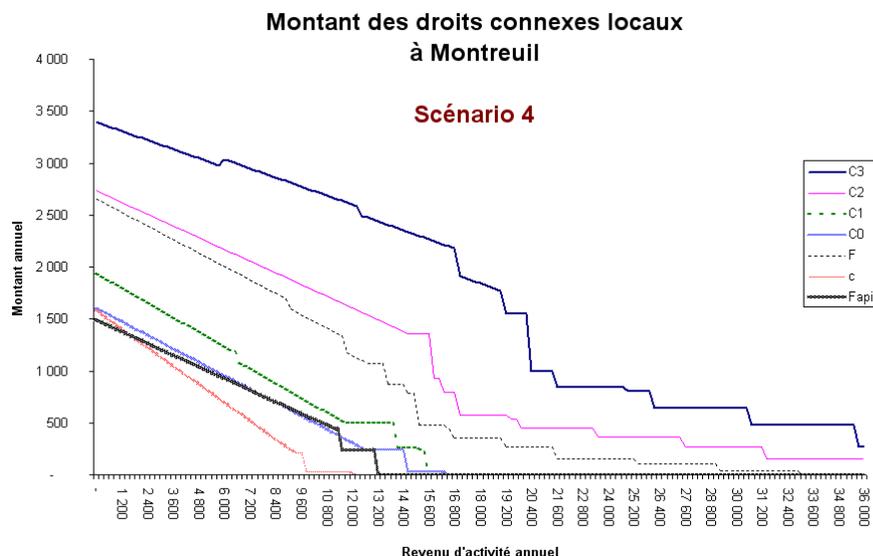


Lecture : Le graphique donne le montant des aides sociales locales pour une personne isolée puis pour un couple avec trois enfants à Montreuil selon nos différents scénarios. L'axe horizontal correspond au revenu d'activité annuel du ménage.

Source : EQUINOXE.

De surcroît, ce scénario ne présente aucun effet négatif du point de vue des gains du retour à l'emploi. Il n'existe pas de zones de revenus d'activité pour lesquelles les revenus nets diminuent avec les revenus bruts. On le constate à nouveau dans le cas de Montreuil qui était l'un des plus problématiques avant réforme (graphique 9). On peut ajouter que ce résultat est obtenu sans perdant. 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 ait pas de perdant.

Graphique 9.
Des effets positifs sur les gains du retour à l'emploi



Lecture : Le graphique donne le montant des aides sociales locales pour chacune des configurations familiales à Montreuil, sous l'hypothèse d'une réforme locale cohérente avec la politique nationale (scénario 4) puis le montant du revenu disponible net. L'axe horizontal correspond au revenu d'activité annuel du ménage. On constate que pour toutes les configurations familiales, une hausse du salaire n'entraîne jamais de baisse du revenu.

C3 : Couple avec trois enfants ; C2 : couple avec deux enfants ; C1 : couple avec un enfant ; C0 : couple sans enfant ; c : célibataire ; F : famille monoparentale ; Fapi : famille monoparentale avec un enfant de moins de trois ans (percevant l'API).

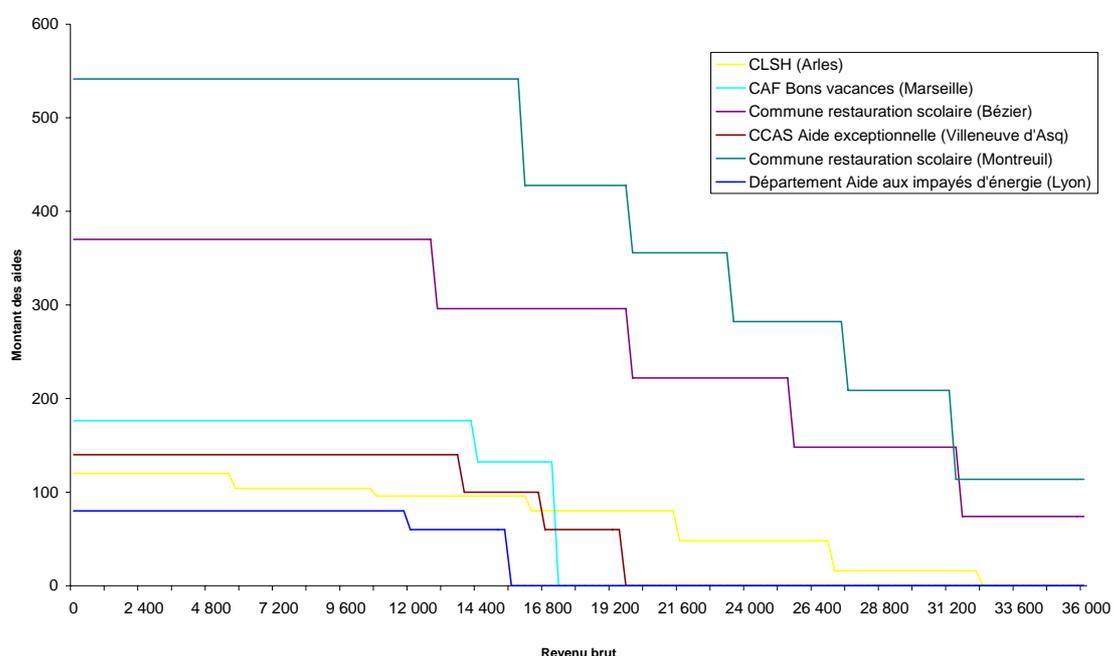
Source : EQUINOXE.

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 un profil avec un palier unique, à une allure « en toboggan ». 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.

Ce reproche 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. Le graphique 10 donne quelques exemples de barèmes d'aides locales qui correspondent à ce schéma.

Graphique 10.
Exemples de barèmes à suivre



Lecture : À Montreuil, l'aide communale donnée pour la restauration scolaire est de 541,50 € pour un enfant scolarisé lorsque le revenu annuel brut du couple ne dépasse pas 16 000 €. Puis, l'aide est de 427,70 € lorsque le revenu annuel du couple est compris entre 16 000 € et 20 000 €, de 355,70 € de 20 000 € à 23 500 €, de 282,20 € de 23 500 € à 27 500 €, etc. Le graphique donne des exemples de barèmes d'aide sociale locale peu dégressifs. Ces barèmes comportent plusieurs tranches de conditions de ressource. Le cas retenu ici est celui d'un couple avec deux enfants.

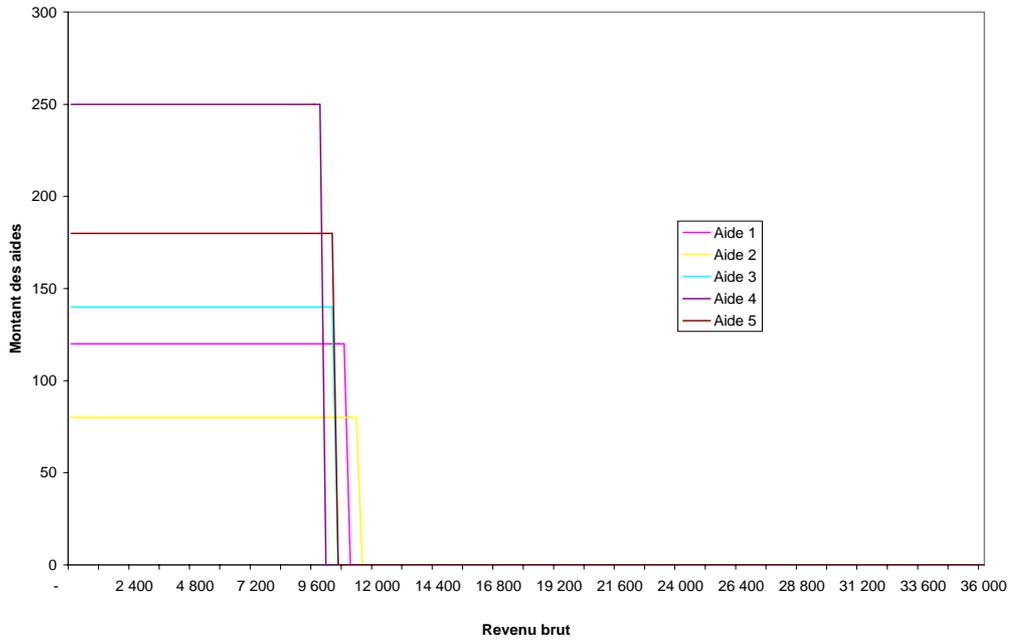
Source : EQUINOXE.

À défaut de mettre en œuvre des aides avec de multiples tranches de revenus, on peut maintenir des barèmes avec un seuil de ressources unique pour chaque aide, si l'on fait en sorte que ces seuils soient différents selon les aides, comme l'illustre le graphique 11. L'idée est d'éviter que les offreurs d'aides ciblent les mêmes publics et offrent des aides redondantes. 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.

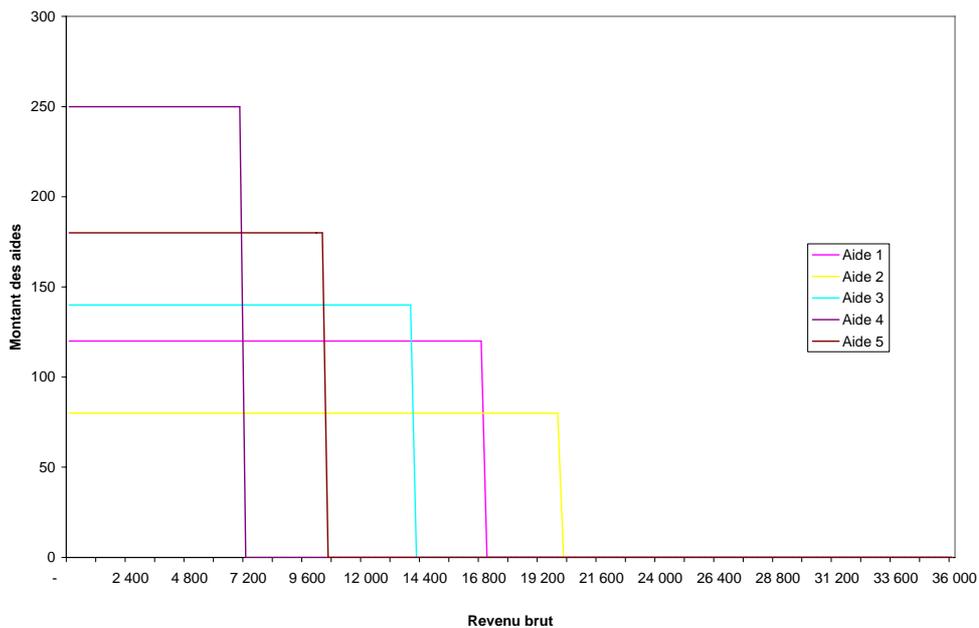
La configuration qu'il faut éviter est celle où un grand nombre d'aides forfaitaires d'un faible montant décrochent à un même niveau de revenu d'activité (graphique 11-A). Même si toutes les aides ont un profil à seuil unique, l'effet sur les gains du retour à l'emploi peut ne pas être dommageable si tous les seuils sont très variables selon les revenus (graphique 11-B). L'effet total sera alors le même que celui d'un ensemble d'aides linéairement dégressives avec le revenu.

Graphique 11. Exemples de barèmes

11-A. Aides qui pénalisent le retour à l'emploi (les seuils de ressources sont très proches)



11-B. Aides qui ne pénalisent pas le retour à l'emploi (les seuils de ressources sont éloignés les uns des autres)



CONCLUSIONS

Pour éviter de recreuser localement les pièges à pauvreté que le RSA vise à supprimer, il importe de privilégier les réformes locales qui vont dans le sens d'un élargissement de la cible des bénéficiaires. Mais il faut également que ces réformes soient à coût constant et qu'elles ne réduisent pas le montant des aides aux plus démunis. Cet ensemble de contraintes 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. Mais il implique une réforme non paramétrique des aides sous condition de statut. Pour respecter simultanément toutes ces contraintes, il n'y a guère d'autre voie que celle de l'abandon des conditions de statut pour leur préférer des conditions de ressource tout en adoptant des barèmes qui limitent les effets de seuil. 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.

Ce n'est pas l'existence même d'une condition de statut qui pose problème. Si le statut est suffisamment large, ou si les statuts sont suffisamment nombreux, ils ne posent guère de difficultés du point de vue des gains du retour à l'emploi. Le véritable problème posé par les statuts est qu'ils facilitent la concentration des effets de seuil lorsqu'ils sont retenus comme références par des offreurs d'aides sociales locales non coordonnés. L'un des défauts méconnus du RMI est ainsi de faciliter ce type de mauvaise coordination des offreurs d'aide sociale, tout en étant une allocation d'un montant faible. Le RMI favorisait la production d'effets de seuil en fournissant un point de sortie naturel pour de multiples aides sociales locales dans des zones de faibles revenus où les situations d'emploi ne permettaient pas de compenser la perte des transferts sociaux. Le RSA n'a pas un tel défaut, son point de sortie correspondant à un niveau de revenu beaucoup plus élevé. Sa mise en œuvre fournit ainsi l'occasion d'une réforme des aides sociales locales permettant de réduire la pauvreté tout en levant les obstacles financiers au retour à l'emploi.

Tableau de synthèse

	Contenu du scénario	Avantages	Inconvénients
0	<i>Stabilité des barèmes</i>	Facilité de mise en œuvre	Explosion du montant des transferts
1	<i>Stabilité des montants</i>	Budget stable Pas de perdants	Les défauts éventuels des aides locales sont maintenus. Difficultés de mise en œuvre (pour les aides sous statut)
2	<i>Resserrement des transferts</i>	Budget stable Pas de perdants (car RSA) Reciblage des aides sur les ménages les plus défavorisés (et actifs occupés)	Effets très dommageables sur les gains du retour à l'emploi
3	<i>Etalement des transferts</i>	Budget stable Effets les plus favorables sur les gains du retour à l'emploi	Des perdants, chez les travailleurs les plus pauvres, même si le budget augmente.
4	<i>Transformations des conditions de statuts en conditions de ressources</i>	Budget stable Pas de perdants (car RSA) Suppression de tous les effets de seuil	Des difficultés de mise en œuvre, qui peuvent être surmontés.

REFERENCES

ANNE D., L'HORTY Y., 2002, « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Economie et Statistique*, n° 357-358.

ANNE D, L'HORTY Y., 2009, « Les effets du RSA sur les gains du retour à l'emploi », *Revue économique*, vol. 60, n°3, mai.

BAILLON J.-N., BELLAREDJ F., DOUARD O., MAZALTO M., 2006, « Pour une meilleure connaissance des aides locales », *Rapport AMEDIS*, décembre.

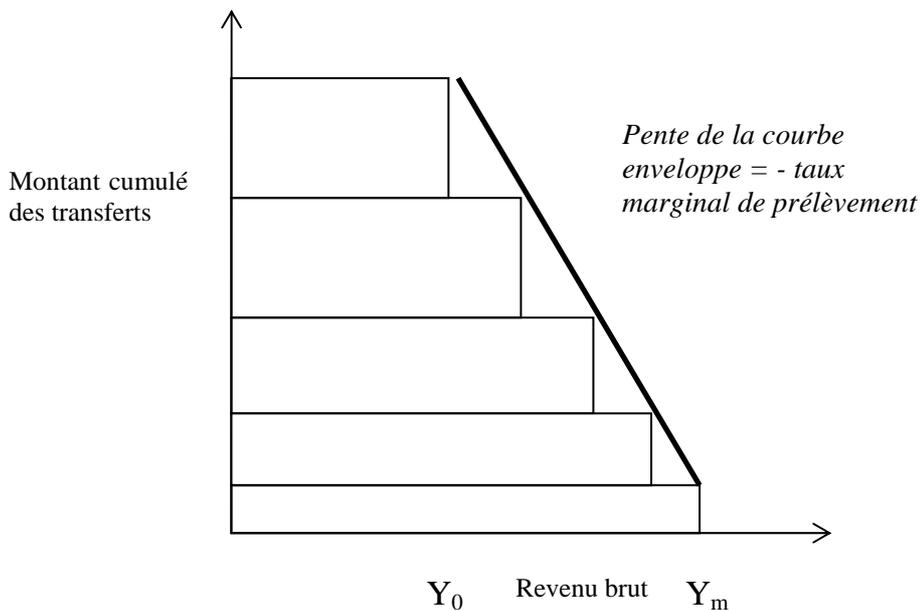
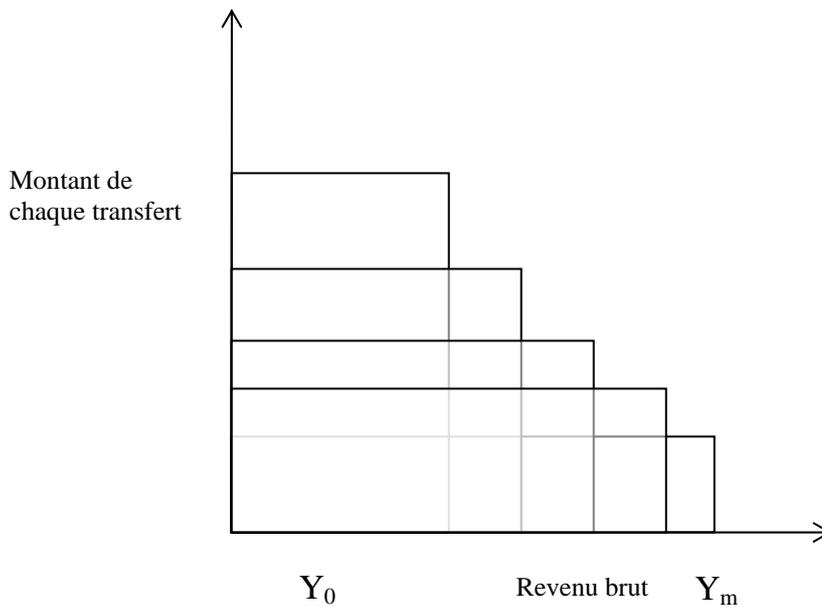
HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITES ACTIVES CONTRE LA PAUVRETE, 2008, *Livre vert vers un revenu de Solidarité active*.

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

Aides sociales locales et gains du retour à l'emploi

On se place du point de vue d'un ménage qui reçoit un ensemble d'aides sociales d'un montant faible et selon des barèmes simples de type marche d'escalier : le montant du transfert T_i est constant jusqu'à un seuil de revenu Y_i . Les barèmes des aides sociales locales peuvent être plus complexes, mais on peut toujours les exprimer comme une combinaison d'aides élémentaires ayant ce profil simple. On raisonne dans un plan (revenu brut, montant des transferts).



Le ménage est sensible au montant total des transferts qui correspond à la somme de toutes les aides. Son taux marginal de prélèvement et de transfert dépend uniquement de la pente de la courbe qui enveloppe toutes les aides (il est égal à la valeur absolue de cette pente dans un plan revenu brut – montant des transferts). On note Y_0 le seuil de revenu minimal en-deçà duquel aucune aide ne « décroche » et Y_m le seuil de revenu maximal au-delà duquel la dernière aide « décroche ». On considère que le ménage perçoit n aides et que ces aides s'annulent de façon uniforme entre les deux seuils Y_0 et Y_m . Sous ces hypothèses simplificatrices mais réalistes, une expression simple du taux marginal de prélèvement et de transfert (TMP) est la suivante.

$$TMP = \frac{\sum_{i=1}^n T_i}{Y_m - Y_0}$$

La pente de la courbe enveloppe est une mesure de la dégressivité globale des aides sociales. Elle détermine entièrement le taux marginal de prélèvement, la durée de réservation et les gains du retour à l'emploi. On voit qu'elle ne dépend que de trois paramètres : le nombre d'aides sociales (n), le montant unitaire de chacune de ces aides T_i , la taille de la fenêtre de revenu sur laquelle les aides « décrochent ». Les gains du retour à l'emploi diminuent avec la générosité des aides sociales, qui dépend du nombre et du montant des aides. Ils diminuent également avec le degré de ciblage des aides, qui correspond au troisième paramètre, la taille de la fenêtre de revenus où les aides décrochent.

Un scénario de resserrement des aides (S2) diminue les gains du retour à l'emploi car il augmente la dégressivité des transferts (il augmente la valeur absolue de la pente et la durée de réservation). Il y a deux raisons à cela : 1) il augmente les transferts (le numérateur augmente) ; 2) il rétrécit la fenêtre sur laquelle les revenus décroissent (le dénominateur augmente).

À budget donné, le scénario le plus vertueux du point de vue des gains du retour à l'emploi est celui où les transferts sociaux locaux sont les moins dégressifs. Il est donc préférable qu'ils soient donnés sur une plus large plage de revenus et pour un moindre montant. C'est l'idée du scénario 3 mais il se traduit par des pertes de revenus pour les ménages les plus pauvres. Le scénario 4 qui est cohérent avec les objectifs nationaux du RSA.

DERNIERS NUMÉROS PARUS :

téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>

- N° 117** *Dépendance interentreprises et inégalités d'emploi : Hypothèses théoriques et tests empiriques*
CORINNE PERRAUDIN, HELOÏSE PETIT, NADINE THEVENOT, BRUNO TINEL, JULIE VALENTIN
mars 2009
- N° 116** *Mesurer la pauvreté et la ségrégation en Île-de-France : une approche capabiliste*
ÉLISABETH TOVAR
mars 2009
- N° 115** *Case Management Services for Jobseekers. International comparisons: Sweden, the Netherlands and the United Kingdom*
NATHALIE GEORGES, NICOLAS GRIVEL, DOMINIQUE MEDA
mars 2009
- N° 114** *The Short-Time Compensation Program in France: An Efficient Measure against Redundancies?*
OANA CALAVREZO, RICHARD DUHAUTOIS, EMMANUELLE WALKOWIAK
février 2009
- N° 113** *Spécialisation et efficacité des intermédiaires du placement*
CHRISTIAN BESSY, GUILLEMETTE DE LARQUIER
janvier 2009
- N° 112** *Aléas de carrières des seniors et impact sur les retraites*
KARINE BRIARD, CINDY DUC, NAJAT EL MEKKAOUI DE FREITAS, BERANGERE LEGENDRE, SABINE MAGE
janvier 2009
- N° 111-2** *Do Women Choose to Work in the Public and Nonprofit Sectors? Empirical Evidence from a French National Survey*
MATHIEU NARCY, JOSEPH LANFRANCHI, DOMINIQUE MEURS
janvier 2009
- N° 111-1** *Les femmes choisissent-elles d'aller dans le public et l'associatif ? Le cas de la France*
MATHIEU NARCY, JOSEPH LANFRANCHI, DOMINIQUE MEURS
janvier 2009
- N° 110** *Les fusions-acquisitions conduisent-elles à une augmentation du recours à l'intérim ?*
MATTHIEU BUNEL, RICHARD DUHAUTOIS, LUCIE GONZALEZ
décembre 2008
- N° 109** *Le jugement des candidats par les entreprises lors des recrutements*
GUILLEMETTE DE LARQUIER, EMMANUELLE MARCHAL
novembre 2008