

Réformer les aides sociales locales dans le nouveau contexte du revenu de solidarité active

Denis Anne
Yannick L'Horty

Centre d'études de l'emploi (CEE) et « Travail, Emploi et Politiques Publiques » (TEPP CNRS).
Université d'Évry-Val d'Essonne-EPEE, CEE et TEPP.

Mots-clefs : Minima sociaux – Retour à l'emploi – RSA.

La mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) modifie, 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, cet article explore plusieurs scénarios d'ajustement des politiques sociales locales. Les auteurs se concentrent sur les ajustements des barèmes des aides sociales financières en négligeant leurs autres aspects (évolution des contreparties demandées aux bénéficiaires, contrôle des conditionnalités, dispositifs d'accompagnement...). Sept scénarios ont été construits pour décrire les différentes réactions possibles des offreurs d'aides sociales locales, et en déduire leurs avantages et leurs inconvénients. Sur la base des résultats des simulations, sont dessinés les contours d'une réforme locale à budget constant, ne pénalisant pas le retour à l'emploi, ne faisant pas de perdants parmi les bénéficiaires des aides sociales locales, cohérente avec l'esprit de la réforme nationale, et qui pose peu de difficultés de mise en œuvre.

Les nombreuses aides sociales locales (1) accordées par les départements, les communes (2), les régions, les caisses d'Allocations familiales (CAF) 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 pour les ménages sans revenus d'activité. Comme elles sont souvent très dégressives avec les ressources des ménages, les aides sont rapidement perdues lors d'un retour à l'emploi, ce qui pénalise leurs bénéficiaires.

Les conditions d'attribution des aides sociales sont très différentes d'une localité à l'autre et d'une aide à l'autre. Avant la réforme du RSA, certaines aides étaient attribuées sous condition de statut aux allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API) et aux demandeurs d'emploi, d'autres étaient accordées sous condition de ressource avec des barèmes plus ou moins explicitement calés et indexés sur les plafonds du RMI. Ce dernier jouait ainsi un rôle directeur dans la définition des aides sociales locales. La mise en place du RSA, qui s'est substitué 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 CAF en matière d'octroi des aides financières individuelles, ces ajustements locaux sont susceptibles de prendre des directions variées. Ils peuvent, le cas échéant,

(1) Les aides sociales considérées dans cet article 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).

(2) 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. Les EPCI 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 intercommunaux d'action sociale (CIAS).

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 cet article (3) 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 RSA et réformant les politiques d'insertion, et d'en tirer des conséquences pour les demandeurs et les offreurs d'aides sociales. Ce travail complète et étend une étude précédente consacrée aux effets du RSA sur les gains du retour à l'emploi (Anne et L'Horty, 2009) et montrant 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 par le Sénat auprès des départements (4) 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.

Un ensemble de scénarios est proposé afin d'encadrer les ajustements possibles des collectivités territoriales face à l'instauration du RSA (tableau 1). Ces scénarios sont simulés sur sept configurations familiales dans sept localités où ont été recensées, au préalable, l'ensemble des aides financières locales et leurs conditions d'attribution, à l'aide du modèle de micro-simulation ÉQUINOXE (encadré). Ces scénarios distinguent systématiquement les aides sous condition de statut et celles sous condition de ressource. Les effets des différents scénarios de réformes sont discutés sur la base de l'impact budgétaire de celles-ci, de leurs effets sur les gains du retour à l'emploi, des éventuels conflits d'objectifs avec le RSA, des éventuels perdants aux réformes, des difficultés de mise en œuvre de la réforme. Cet article a donc une dimension normative et prescriptive. En effet, on analyse des réactions locales possibles suite à la réforme nationale ainsi que leurs conséquences sur les objectifs qui lui ont été assignés et l'un des scénarios apparaît plus cohérent que les autres avec ces objectifs nationaux. Cinq scénarios principaux ont été construits pour décrire l'ensemble des réactions possibles des offreurs d'aides sociales locales. Un scénario comporte deux variantes, soit au total sept scénarios. Le scénario 0 suppose une stabilité des barèmes avant et après le RSA ; ce scénario a été retenu dans l'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

Tableau 1

Les différents scénarios avec leurs contenus

	Contenu du scénario	Avantages	Inconvénients
0	Stabilité des montants	Budget stable. Pas de perdants.	Les défauts éventuels des aides locales sont maintenus. Certaines difficultés de mise en œuvre (pour les aides sous statut).
1	Stabilité des barèmes	Facilité de mise en œuvre.	Explosion du montant des transferts.
2	Resserrement des transferts	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	Étalement des transferts	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	Transformations des conditions de statuts en conditions de ressources	Budget stable. Pas de perdants (car RSA). Suppression de tous les effets de seuil.	Des difficultés de mise en œuvre, qui peuvent être surmontées.

RSA : revenu de solidarité active.

Un scénario comporte deux variantes, soit au total sept scénarios. Le scénario 0 suppose une stabilité des barèmes avant et après le RSA ; ce scénario a été retenu dans l'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

(3) Cette étude a été réalisée dans le cadre de la mission parlementaire de Sylvie Desmarescaux et du groupe de travail « Droits connexes locaux liés au revenu de solidarité active » réunie au Sénat. Elle a notamment bénéficié de remarques de Mélika Ben Salem (Centre d'études de l'emploi), Laurent Cytermann (Direction générale de l'action sociale), Julie Fournier (Sénat), Émilie Groues (Agence nouvelle des solidarités actives), Catherine Hesse (Inspection générale des affaires sociales), Michèle Mansuy (direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des statistiques), Jean-Marie Marx (Pôle emploi), Marie-Odile Simon (Haut Commissariat aux Solidarités actives), et Daniel Zielinski (Union nationale des centres communaux d'action sociale).

(4) Enquête auprès de l'ensemble des départements réalisée dans le cadre de la mission parlementaire de S. Desmarescaux fin février 2009, soit quatre mois avant le passage au revenu de solidarité active (RSA).

Le modèle ÉQUINOXE

ÉQUINOXE est un acronyme pour évoquer un Évaluateur 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 créé par Denis Anne et Yannick L'Horty (*). 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, ÉQUINOXE 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 extralégales, 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, le modèle 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 (appelée « durée de réservation »). Les calculs sont effectués pour des ménages allocataires du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé, de l'allocation de solidarité spécifique ou du revenu de solidarité active. En mode simulation, ÉQUINOXE 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 que le modèle 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.

(* Anne D. et L'Horty Y., 2009, *Les effets du RSA sur les gains du retour à l'emploi*, *Revue économique*, vol. 60, n° 3:767-776 ; Anne D. et L'Horty Y., 2002, *Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi*, *Économie et Statistique*, n° 357-358:49-78.

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 les inconvénients respectifs.

Méthode et hypothèses

Le modèle ÉQUINOXE 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 permettant d'intégrer la dimension locale et/ou extralégale des aides sociales, qui représente, selon les calculs de l'ordre de 15 % à 20 % du montant des transferts nationaux et légaux pour un ménage sans revenu d'activité. 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'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion (ONPES) par le cabinet AMEDIS (Paris, Lyon et Marseille sont communs aux deux échantillons de localités). Sur cette base, analysée et complétée, des simulations du remplacement des barèmes du RMI et de l'API par celui du RSA ont été réalisées (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 l'évolution 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 considérées par cette étude appartiennent à sept départements différents, ce qui est un moyen de garantir la variété des situations : Paris, Marseille (Bouches-du-Rhône), Lyon (Rhône), Ivry (Val-de-Marne), Montreuil (Seine-Saint-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 âgé de moins de 3 ans ou de plus de 6 ans. Les hypothèses sur les conditions de logement, le champ des transferts considérés et les hypothèses de recours aux droits connexes sont les mêmes que dans l'étude précédente (Anne et L'Horty, 2009). Les hypothèses principales sont reprises dans les (tableaux 2 et 3, p. 30). La méthode est celle des cas types. Au niveau d'observation très fin, d'une ville moyenne ou d'une grande ville, aucune enquête statistique représentative ne permet de renseigner la distribution des revenus pour les ménages pauvres. On ne prend donc pas en compte la répartition réelle des niveaux de vie et des types de ménages, comme le font les modèles de microsimulation nationaux qui n'explorent pas la dimension locale des aides sociales.

Tableau 2

Principales hypothèses de recours selon la nature des aides

Nature de l'aide	Recours	Hypothèse relative au recours/à la consommation
Consommation téléphonique	Oui (tarif social)	Dix heures par mois
Restauration scolaire	Oui, pour les enfants scolarisés	Cent quarante-quatre jours par an et par enfant scolarisé
Garde d'enfants périscolaire	Non	
Garde d'enfants non scolarisés	Non	
Centre de loisirs sans hébergement	Oui	Vingt jours par an par enfant âgé de plus de 6 ans.
Vacances	Oui	Une semaine (sept jours) par an
Activité sportive	Oui	Une par semaine (piscine)
Activité culturelle	Oui	Une par mois (musée ou théâtre)
Transports	Oui	Abonnement type « carte orange » si existant. Sinon, hypothèses de cent cinquante allers-retours SNCF annuels pour les communes proches d'un centre urbain (moins de trente kilomètres) et soixante-quinze allers-retours si la commune est plus éloignée.
Fonds social logement	Oui	Tous les dix ans
Équipement du logement	Oui	Tous les cinq ans

Tableau 3

Les cas types

Situation familiale	Âge des personnes de référence	Âge enfant 1	Âge enfant 2	Âge 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

API : allocation de parent isolé ; RMI : revenu minimum d'insertion

On retient 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, IRPP (5). On considère 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. Sont également intégrées les aides sociales locales et/ou facultatives : aides sociales des conseils généraux, dont fonds de solidarité logement (FSL), aides à la mobilité, aides aux vacances ; action

sociale des CAF ; aides des CCAS, dont restauration scolaire, centres de loisirs, aides aux vacances, équipements municipaux ; aides régionales (transports collectifs). L'objectif étant de mesurer des montants réguliers assimilables à des droits pour les ménages, ne sont pas pris en compte les secours d'urgence et les aides des associations caritatives, les aides temporaires au retour à l'emploi (prime de retour à l'emploi, 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

(5) RMI : revenu minimum d'insertion ; API : allocation de parent isolé ; RSA : revenu de solidarité active ; APL : aide personnalisée au logement ; AF : allocations familiales ; ASF : allocation de soutien familial ; PAJE : prestation d'accueil 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.

âgées, les jeunes, les handicapés, les invalides, les malades) ; les aides spécifiques à certains équipements (exemple, l'aide à la cuve) et les aides nationales qui sont postérieures à 2007 (exemple, le tarif social du gaz). L'accessibilité de l'aide et l'existence d'un barème sont vérifiées. On ne distingue pas, dans l'étude, les aides monétaires et les aides en nature, bien que les secondes ne laissent pas aux bénéficiaires la liberté d'utilisation de l'aide. Les aides en nature sont traduites en termes monétaires sur la base d'hypothèses de consommation. On ne dispose pas d'informations sur l'utilisation effective des aides : elles sont assimilées à des droits et le non-recours n'est pas pris en compte. L'objectif est d'analyser la cohérence de l'offre d'aides sociales de la part de l'ensemble des institutions qui ont en charge l'octroi de transferts sociaux au niveau local et qui agissent de façon non coordonnée. Le recours effectif des demandeurs aux aides sociales est également intéressant, mais il n'est pas déterminant pour se prononcer sur la cohérence de l'offre.

Pour construire les différents scénarios de réponse des offreurs d'aide sociale locale à la mise en place du RSA, on distingue les aides sous condition de statut et sous condition de ressources. Les premières sont offertes aux ménages ou individus présentant certaines caractéristiques (familles monoparentales, chômeurs...) tandis que les secondes dépendent des ressources ainsi que, éventuellement, de la composition du ménage. Dans ce cas, les barèmes les plus simples définissent des seuils de ressource au-delà desquels l'aide diminue ; plus leur nombre est

important et plus la réduction est progressive. Le RMI puis le RSA sont des aides sous condition de ressources qui diminuent de manière linéaire avec l'augmentation des ressources. Ces aides sous condition de ressources sont également constitutives d'un statut qui est devenu la condition pour obtenir certaines aides nationales ou locales (par exemple, l'exonération de la taxe d'habitation ou de la redevance télévision pour le RMI). Les aides sous condition de statut entraînent, par définition, l'abandon de la totalité de l'aide en cas de changement de statut (changement de l'âge des enfants, retour à l'emploi, variation des revenus d'activité qui deviennent supérieurs au point de sortie du RSA...). Ces aides sous condition de statut peuvent être à l'origine d'inégalités de traitement entre des ménages ayant des ressources identiques. Elles peuvent également provoquer des effets de stigmatisation.

La mise en place du RSA aura des conséquences pour les deux types d'aides : les aides sous condition de statut offertes aux bénéficiaires du RMI ou de l'API peuvent ou non être étendues aux bénéficiaires plus nombreux du RSA. De même, le RSA peut ou non être intégré à la base de calcul des aides sous conditions de ressources. Ces différentes possibilités d'ajustement permettent de construire différents scénarios pour l'évolution des aides sociales locales. On teste quatre types de scénarios différents dont les principales hypothèses sont présentées dans le tableau 4. Pour analyser les effets de ces scénarios, on suppose que les différents organismes fournisseurs d'aide adoptent une réaction identique pour

Tableau 4 – Les différents scénarios et leurs hypothèses selon les conditionnalités des aides

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

RMI : revenu minimum d'insertion ; RSA : revenu de solidarité active ; API : allocation de parent isolé.

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. On suppose, en outre, que les bénéficiaires des aides sociales locales qui perçoivent un revenu d'activité se répartissent uniformément selon leur niveau de revenu (6). Cette hypothèse n'est pas irréaliste ; elle est, par exemple, compatible avec ce que l'on sait des distributions des activités réduites au sein des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. Surtout, on ne dispose d'aucune source statistique assez fine localement pour donner les distributions de revenus des ménages pauvres qui travaillent et pour étayer une hypothèse alternative.

Deux formes opposées de *statu quo* : stabilité des montants versus stabilité des barèmes

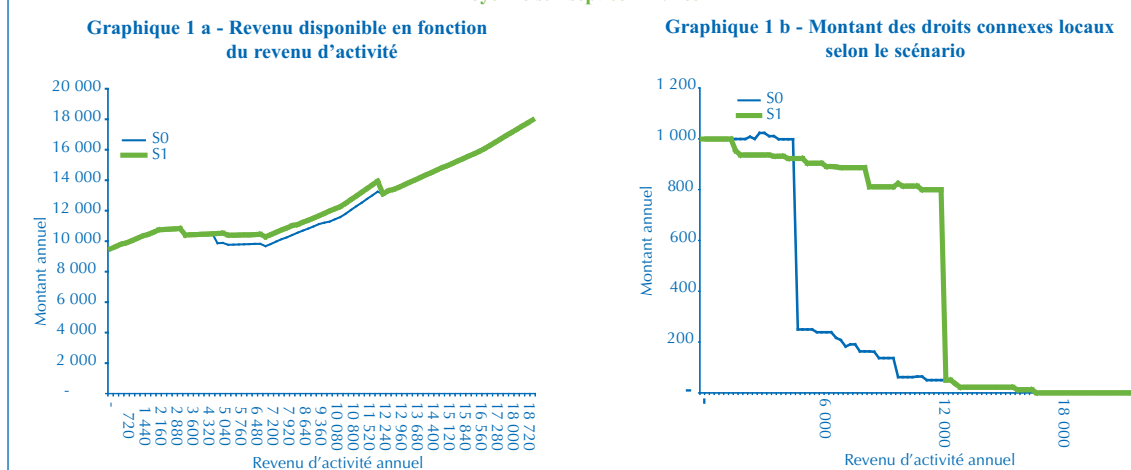
Dans un premier temps, on se pose la question de la nécessité d'une réforme des aides sociales locales

suite à la mise en œuvre du RSA. Pour différentes raisons, les offreurs d'aides peuvent désirer maintenir un *statu quo*. Celui-ci peut néanmoins prendre deux formes selon que les offreurs d'aide cherchent à maintenir constants les montants versés aux ménages ou les barèmes utilisés pour distribuer l'aide sociale.

Le premier cas constitue le scénario de référence (scénario 0 ou S0), les offreurs d'aides cherchent à maintenir inchangés les montants des aides données à chaque bénéficiaire avant le RSA. Cela revient à tenter d'ignorer l'impact sur les aides locales de la réforme du RSA. Il faut alors distinguer systématiquement le « RSA socle » (correspondant à l'ancien RMI ou API) du « RSA activité » (l'apport spécifique du RSA fournissant un supplément de ressources aux travailleurs pauvres). L'enseignement principal de ce scénario est le suivant : lorsque les montants des transferts sociaux locaux restent constants, le RSA remplit effectivement son objectif qui est de faire en sorte que l'emploi rapporte, quelle que soit la durée du travail (graphique 1 a). Néanmoins, si le revenu disponible est toujours supérieur à celui perçu en l'absence d'activité, le passage de certains seuils de revenu d'activité diminue le revenu disponible de par la baisse des aides sociales locales. Ce scénario risque également de poser des difficultés

Graphique 1

Montant moyen des aides sociales locales pour une personne isolée Moyenne sur sept communes



Source : modèle ÉQUINOXE.

S0 : scénario zéro ; S1 : premier scénario.

Lecture du graphique : pour chaque niveau de revenu d'activité, le graphique donne le montant du revenu disponible total pour une personne isolée en moyenne dans un échantillon de 7 localités après la mise en œuvre du RSA sous l'hypothèse d'aides locales aux montants inchangés (scénario 0) ou à barèmes inchangés (scénario 1).

Source : modèle ÉQUINOXE.

S0 : scénario zéro ; S1 : premier scénario.

Lecture du graphique : le graphique donne le montant des aides sociales locales pour une personne isolée en moyenne dans un échantillon de 7 localités après la mise en œuvre du RSA sous l'hypothèse de montants inchangés (scénario 0) ou d'un barème inchangé (scénario 1) pour l'attribution des aides locales. L'axe horizontal correspond au revenu d'activité annuel du ménage et l'axe vertical au montant annuel des aides.

(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 1 000 euros, on suppose donc que la moitié des ménages gagnent moins de 500 euros et l'autre moitié plus de 500 euros.

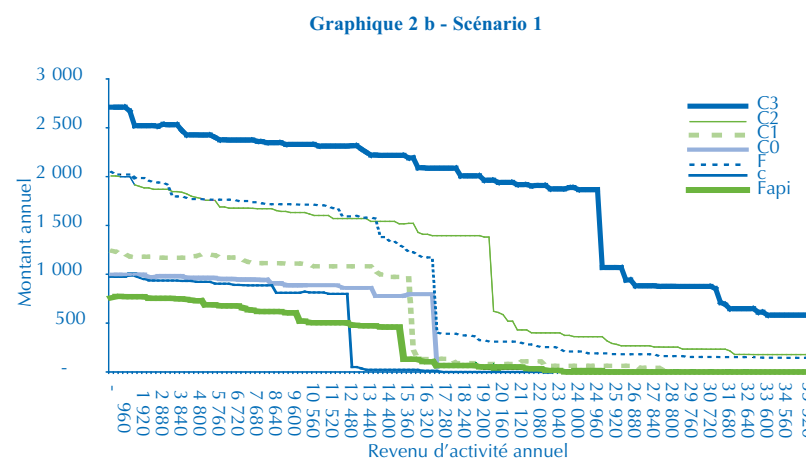
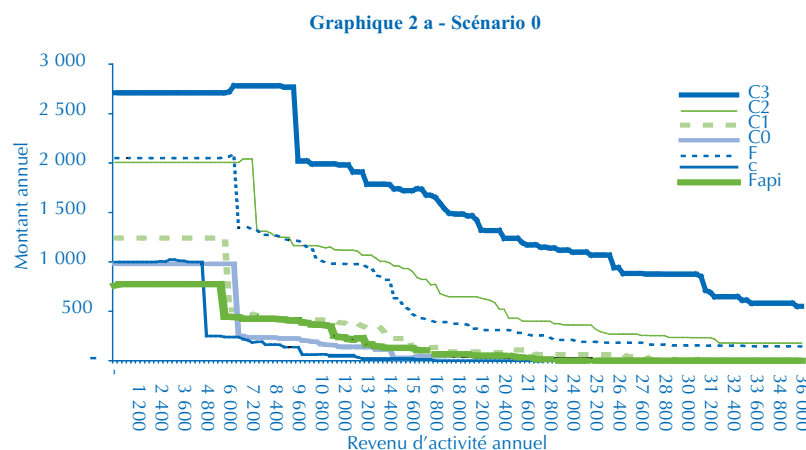
de mise en œuvre pour les aides sous condition de statut, sauf à définir localement un statut spécifique pour les bénéficiaires du seul RSA socle, leur réservant par exemple le bénéfice d'un tarif réduit à la piscine ou au théâtre. En dehors de cette difficulté de mise en œuvre, ce scénario a l'avantage pour les offreurs locaux d'aide sociale de ne pas avoir d'impact budgétaire et de maintenir les aides sociales inchangées suite à la réforme nationale.

Le deuxième scénario (S1) suppose la stabilité des barèmes et non des montants. C'est celui que nous avons retenu dans notre étude de 2008 sur les effets du RSA sur les gains du retour à l'emploi (Anne et L'Horty, 2009). Dans ce cas, le RSA remplacerait simplement le RMI et l'API 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 attribuées sous condition de res-

source 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 du nombre de bénéficiaires et donc des montants 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.

Le graphique 1 b présente, dans le cas d'une personne isolée et en moyenne pour les sept localités de l'échantillon, le montant des droits connexes locaux en fonction des revenus du ménage pour ce scénario comparé au scénario 0. Dans la partie gauche du graphique, correspondant aux ménages dont les revenus sont les plus faibles, on constate que le montant des transferts

Graphique 2
Simulation d'une stabilité des montants des transferts sociaux locaux
Moyenne sur sept communes



Source : modèle ÉQUINOXE.

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 âgé de moins de 3 ans (percevant l'allocation de parent isolé).

Lecture du graphique : le graphique donne le montant des aides sociales locales pour chacune des configurations familiales en moyenne dans l'échantillon de sept localités, sous l'hypothèse d'un montant inchangé des transferts (scénario 0) puis sous celle d'un barème inchangé pour l'attribution des aides locales (scénario 1). L'axe horizontal correspond au revenu d'activité annuel du ménage et l'axe vertical 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.

a diminué avec S1. C'est la conséquence de l'intégration du RSA dans les bases de ressources. Le RSA est plus généreux, moins dégressif que le RMI lorsque les revenus d'activité sont positifs, ce qui diminue les transferts locaux. Dans la partie droite du graphique, on constate au contraire que le montant des transferts a augmenté. L'effet de seuil lié à la perte du statut d'allocataire du RMI (ou du RSA socle dans le scénario 0), 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 12 000 euros pour un célibataire sans enfant. 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

réserve (7) (graphique 1 a). Le graphique 2 permet de vérifier les constats du graphique 1 sur l'ensemble des configurations familiales observées.

Ce scénario pose deux problèmes. Tout d'abord, il implique une hausse très 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 1, si la population était uniformément répartie, la hausse des budgets consacrés aux aides sociales serait d'environ 25 %. Le tableau 5 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 sont amplifiées dans le contexte actuel de montée du chômage, il est peu probable que ce scénario se réalise, contrairement au scénario 0. Le deuxième problème de ce scénario est qu'il fait des perdants parmi les travailleurs les plus pauvres (à l'extrême gauche du graphique 1 b) alors même que les budgets sociaux augmentent fortement. Certes, cette diminution des transferts locaux est *a priori* compensée par le surcroît de revenu que le RSA procure par rapport au RMI, mais cela contrecarre partiellement les objectifs nationaux assignés au RSA.

Les deux scénarios (S0 et S1) permettent de montrer que la mise en place du RSA aura forcément un impact sur les aides sociales locales, et que le *statu quo* pur n'est pas possible : les offreurs d'aides locales devront faire le choix entre stabilité des montants et stabilités des barèmes. Le premier scénario (S0) est le plus probable mais il est également possible que les offreurs d'aide profitent de la mise en place du RSA pour réformer plus profondément leurs aides sociales dans la limite de leurs contraintes budgétaires. On étudie dans la suite de cet article différents pistes possibles de réforme à budget constant.

Cibler les aides sur les ménages les plus pauvres réduirait les gains du retour à l'emploi

Comme l'illustrent les scénarios 0 et 1, les offreurs d'aides vont certainement devoir ajuster à la fois les

Tableau 5

Effets budgétaires d'une stabilité des barèmes d'aide sociale locale (en %)

	C3	C2	C1	C0	c	F	FAP1
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

Source : modèle ÉQUINOXE.

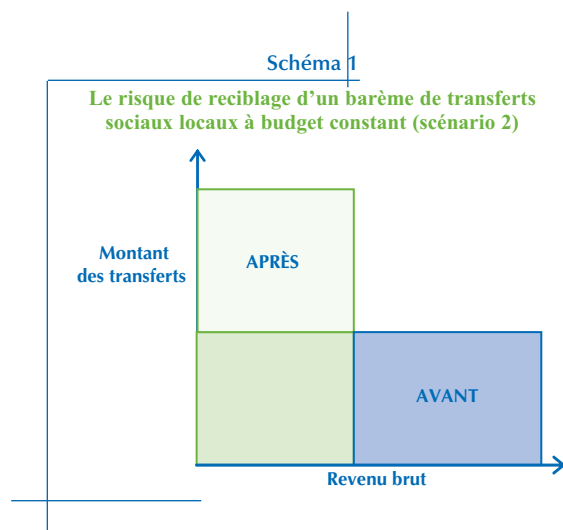
C3 : Couple avec trois enfants ; C2 : couple avec deux enfants ; C1 : couple avec un enfant ; C0 : couple sans enfant ; c : célibataire ; F : famille monoparentale ; FAP1 : famille monoparentale avec un enfant de moins de trois ans (percevant l'allocation de parent isolé).

Lecture du tableau : à Béziers, la stabilité des barèmes des aides sociales locales diminuerait de 3 % le budget des aides accordées aux couples avec trois enfants mais augmenterait de 25 % le budget des aides des célibataires. Ces calculs sont illustratifs ; on suppose une répartition homogène de la population locale par revenu d'activité pour chaque configuration familiale.

montants des transferts et leurs conditions d'attribution. Les offreurs pourront le faire en recherchant la stabilité globale des montants des transferts mais aussi en modifiant le montant individuel des aides reçues par chacun avant et après la réforme du RSA. Le contexte de sa mise en œuvre 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. Ce fait mérite d'être souligné dans la mesure où les informations disponibles sur les aides sociales locales laissent plutôt penser qu'elles 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 des offreurs d'aides 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 à 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

(7) La « durée de réserve » 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).



(schéma 1). Ce scénario peut être précisé pour chaque type d'aide. Les offreurs d'aides resserrent leurs aides sous condition de ressources et réservent leurs aides sous condition de statut aux seules personnes dépourvues d'emploi. Dans les simulations, on a supposé que les prestations sous condition de statut étaient données aux allocataires dont le revenu se situait en deçà des deux tiers du RMI (seuil purement conventionnel), ce qui bien entendu pose des difficultés pratiques de mise en œuvre, comme dans le scénario 0. Pour les prestations sous condition de ressource, on a supposé que le surcroît de revenu apporté au RMI par le RSA était systématiquement exclu des ressources. En contrepartie de ce resserrement des barèmes, les montants ont été augmentés pour rester à budget global constant sous l'hypothèse de répartition homogène des populations selon le niveau de revenu d'activité. 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 (annexe en fin d'article, p. 43) :

- les transferts sont plus ciblés, par conséquent plus dégressifs ;
- leur montant est plus élevé.

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 quelque sorte, 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.

Le graphique 3, (p. 36) donne une illustration des effets de ce scénario extrême en moyenne pour toutes les localités. On constate 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 puisque la durée de réservation est devenue positive pour plusieurs configurations familiales. Le graphique 4, (p. 37), 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 deviennent négatifs pour plusieurs configurations familiales et sur de larges plages de revenus d'activité. Des résultats analogues sont obtenus dans plusieurs autres villes.

Desserrer les barèmes ferait des perdants parmi les travailleurs les plus pauvres

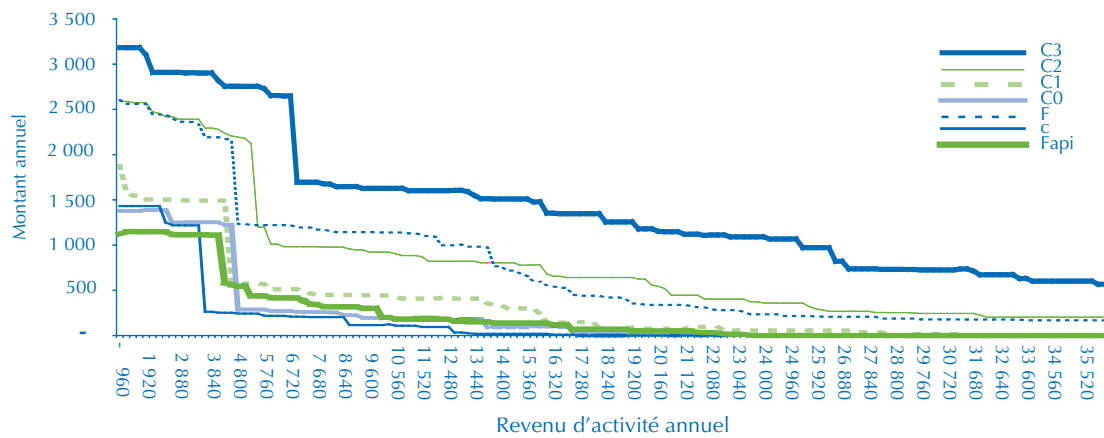
Afin d'encadrer tous les cas possibles, on peut aussi envisager un scénario aux antipodes du précédent. À nouveau, on raisonne sous la contrainte que le budget soit donné (le même qu'avec le RMI pour une répartition homogène de la population selon le revenu d'activité perçu). On souhaite construire un 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 (annexe, p. 43). 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 1. 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 dans la base de ressources le surcroît de revenu apporté au RMI par le RSA. Cela revient à laisser inchangés les montants de ces aides comme dans le scénario 0. Une simulation est donnée dans le graphique 5 (p. 38). On constate que le RSA remplit à nouveau son objectif de valorisation du retour à l'emploi.

Mais cet effet a un coût qui peut paraître prohibitif. Contrairement aux précédents, ce scénario 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 on regarde les aides une à une selon les différents scénarios, comme c'est le cas dans les graphiques 6 a et 6 c, (p. 39) (S0 sert ici de référence) : par rapport au scénario 0, les aides sociales locales sont nettement plus faibles pour les ménages avec les plus bas salaires dans le

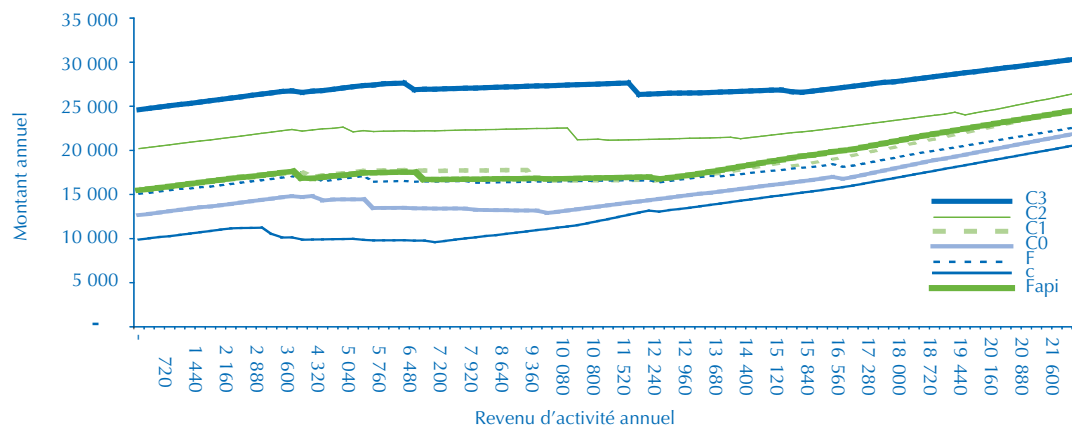
Graphique 3

Simulation d'un resserrement des barèmes – Scénario 2
Moyenne sur les sept communes

Graphique 3 a - Montant des droits connexes locaux



Graphique 3 b - Revenu disponible en fonction du revenu d'activité



Source : modèle ÉQUINOXE.

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 âgé de moins de 3 ans (percevant l'allocation de parent isolé).

Lecture des graphiques : une personne isolée qui n'a aucun revenu d'activité va bénéficier au total de 9 880 euros d'aides sociales nationales et locales, en moyenne dans les sept localités sur lesquelles des simulations ont été réalisées à l'aide du modèle ÉQUINOXE (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 euros (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 revenu de solidarité active (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.

scénario 3 (S3). Ce scénario fait des perdants, non pas par rapport à la situation antérieure du RMI (le RSA joue son rôle), mais par rapport aux autres scénarios.

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, on simule 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 6 b. Une hausse raisonnable des budgets de l'aide sociale ne limite donc l'ampleur des pertes que de façon partielle.

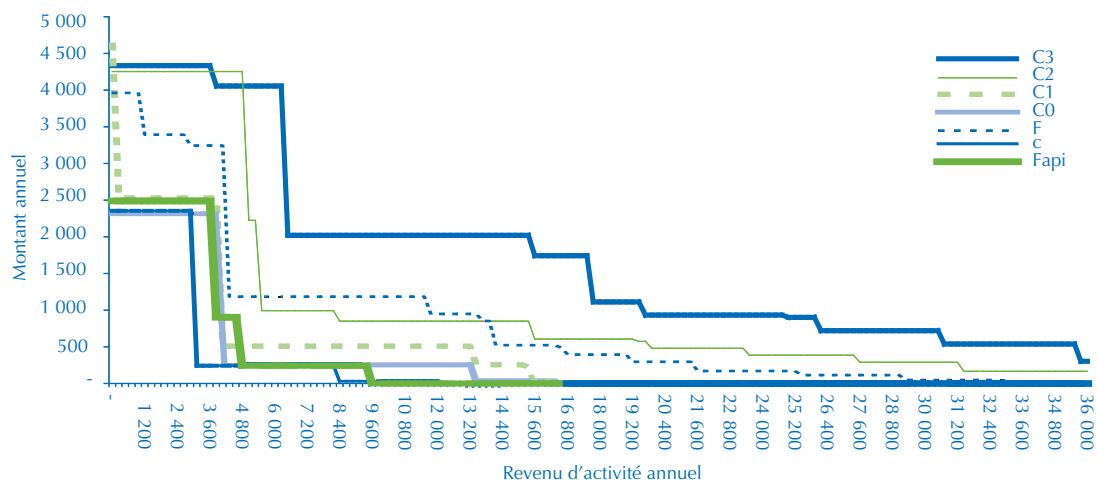
Transformer les aides sous statut en aides sous condition de ressources

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. Une solution 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 causent le plus de difficultés, et de les transformer en aide sous condition de ressource avec des barèmes qui satisfont les différentes contraintes. Un

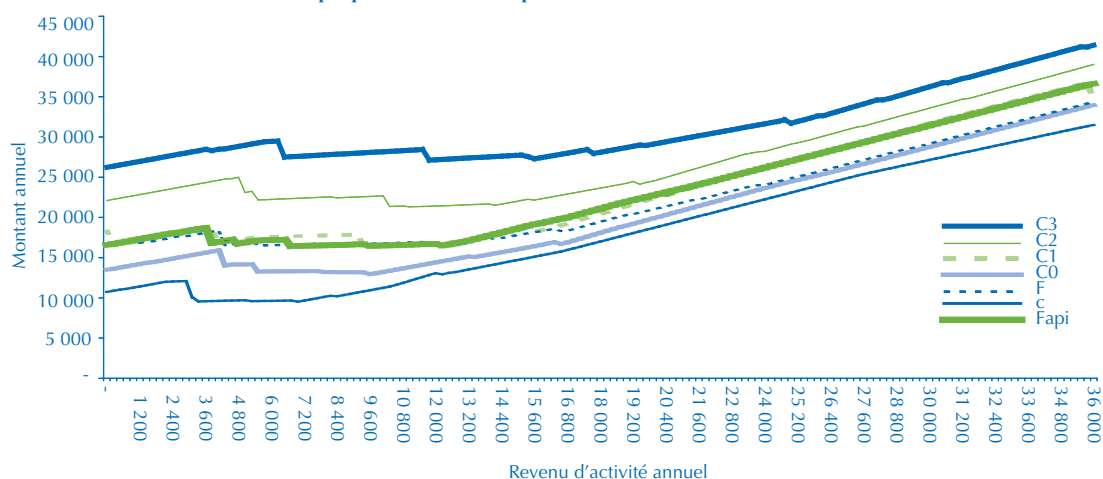
Graphique 4

Illustration d'un resserrement des barèmes à Montreuil – Scénario 2 Moyenne sur les sept communes

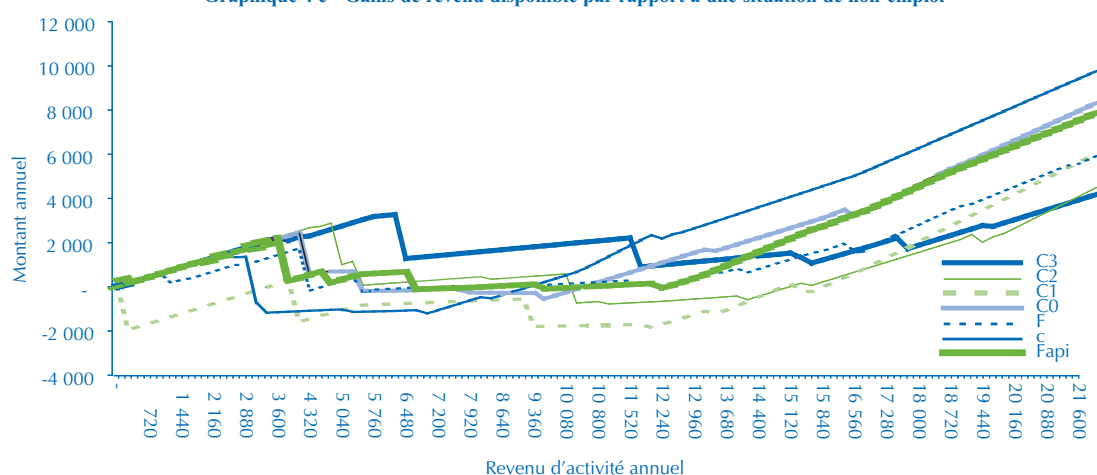
Graphique 4 a - Montant des droits connexes locaux



Graphique 4 b - Revenu disponible en fonction du revenu d'activité



Graphique 4 c - Gains de revenu disponible par rapport à une situation de non-emploi



Source : modèles ÉQUINOXE.

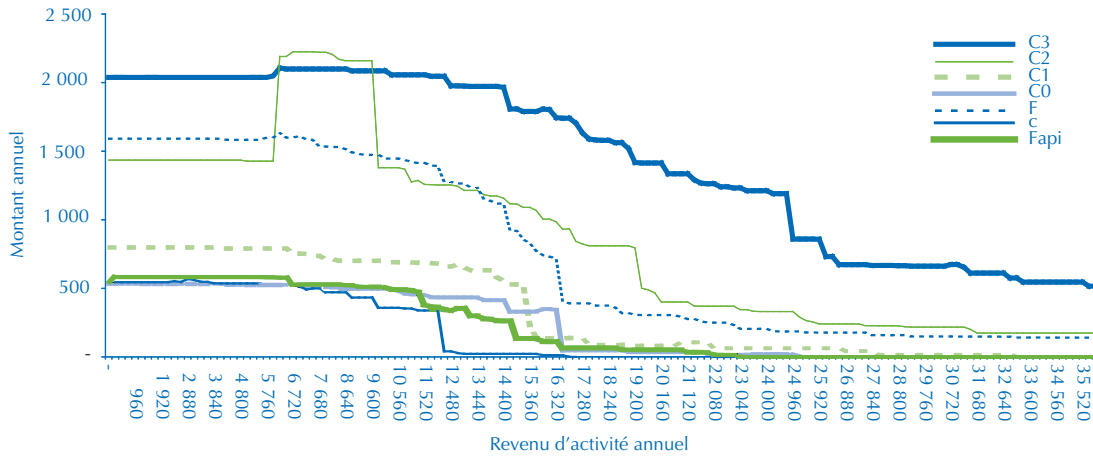
C3 : Couple avec trois enfants ; C2 : couple avec deux enfants ; C1 : couple avec un enfant ; C0 : couple sans enfant ; c : célibataire ; F : famille monoparentale ; FAPI : famille monoparentale avec un enfant de moins de trois ans (percevant l'allocation de parent isolé). R0 = revenu disponible perçu sans aucun revenu d'activité.

lecture des graphiques : les graphiques donnent 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.

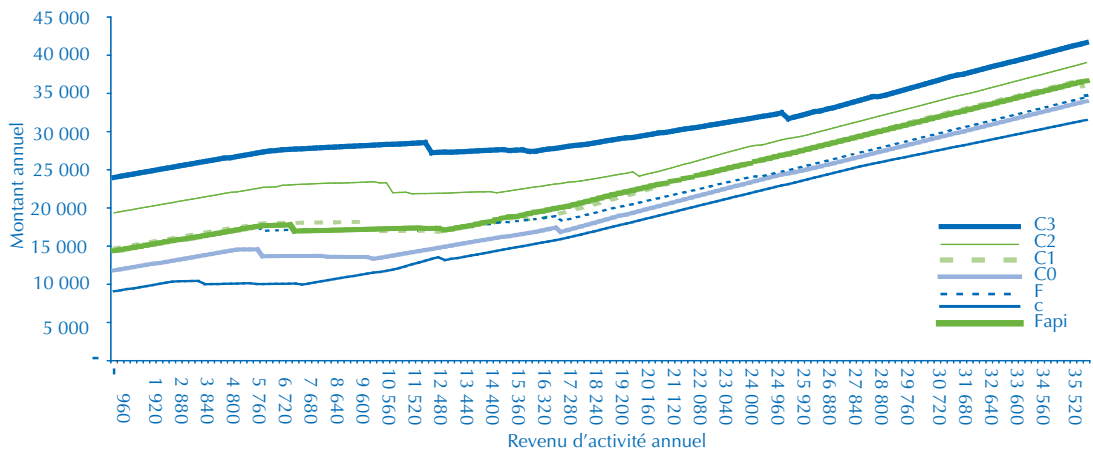
Graphique 5

Simulation d'un étalement des barèmes – Scénario 3
Moyenne sur sept communes

Graphique 5 a - Montant des droits connexes locaux



Graphique 5 b - Revenu disponible en fonction du revenu d'activité



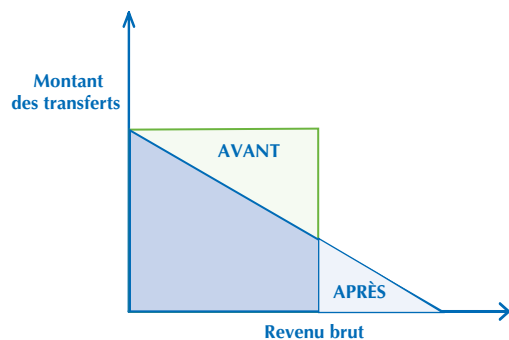
Source : modèle ÉQUINOXE.

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'allocation de parent isolé).

Lecture des graphiques : les graphiques donnent 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.

Schéma 2

Une réforme des aides locales cohérente avec la politique nationale



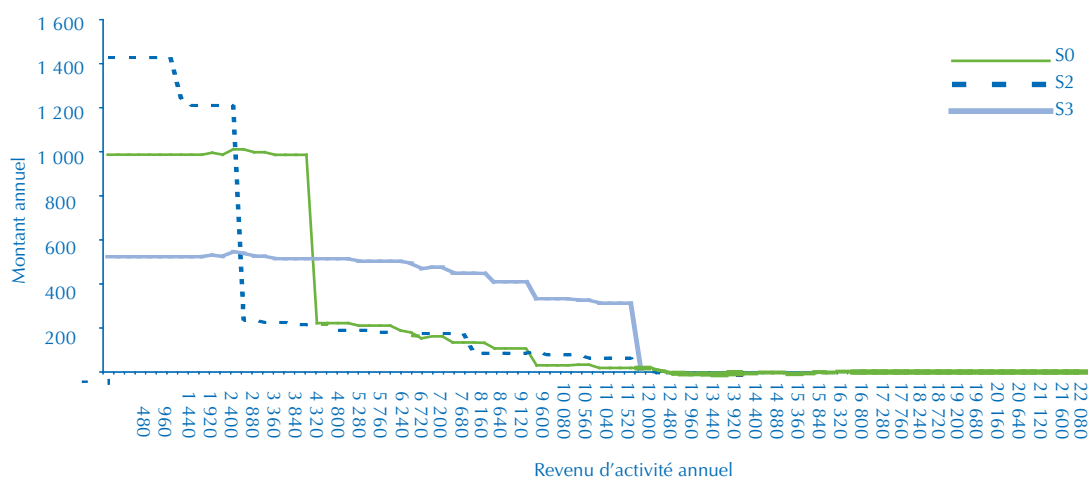
profil très simple est proposé dans le schéma 2. Partant d'un même montant d'aide pour un ménage sans revenu d'activité, ce montant pourrait linéairement décroître jusqu'à s'éteindre à un certain seuil. Pour saturer la contrainte budgétaire et sous l'hypothèse de distribution uniforme des ménages selon le revenu d'activité, il suffit que le seuil d'extinction de l'aide soit doublé par rapport à son niveau initial (donné par S0).

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

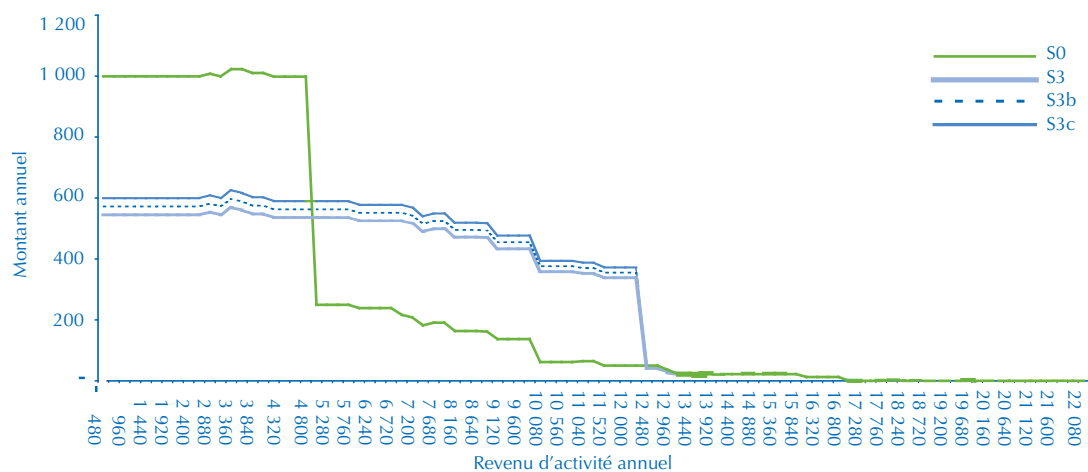
Graphique 6

Des perdants parmi les plus pauvres Personne isolée en moyenne sur sept communes

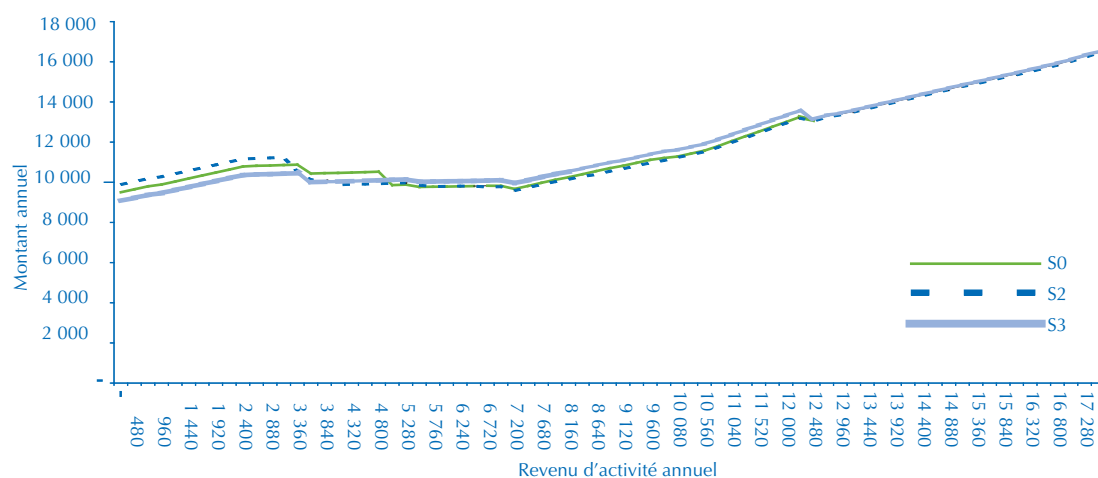
Graphique 6 a - Montant des aides sociales locales selon le scénario



Graphique 6 b - Montant des aides sociales selon le scénario



Graphique 6 c - Revenu disponible en fonction du revenu d'activité



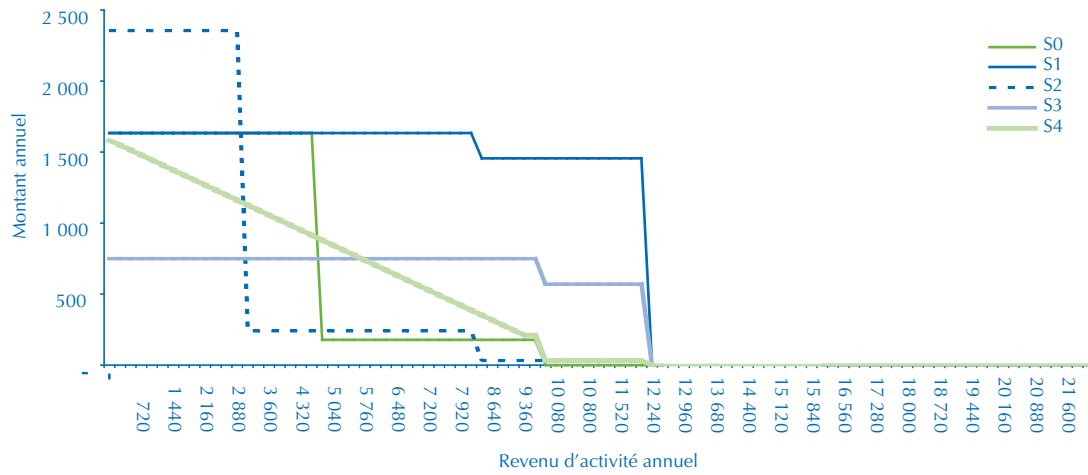
Source : modèle ÉQUINOXE.

Lecture des graphiques : les graphiques 6 a et 6 b donnent le montant des aides sociales locales pour une personne isolée en moyenne pour les sept localités de l'échantillon selon les différents scénarios. L'axe horizontal correspond au revenu d'activité annuel du ménage. Le graphique 6 c donne le revenu disponible correspondant en fonction du revenu d'activité.

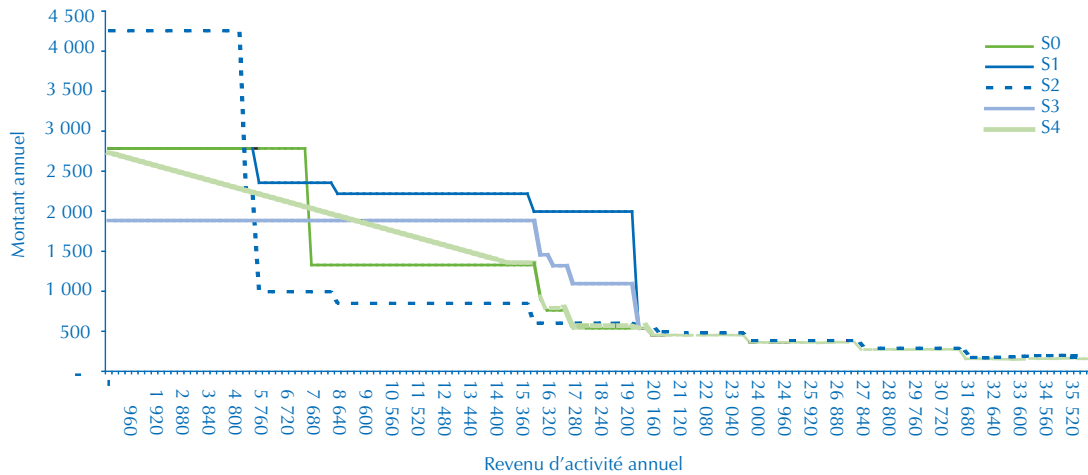
Graphique 7

La fin des effets de seuil... à Montreuil

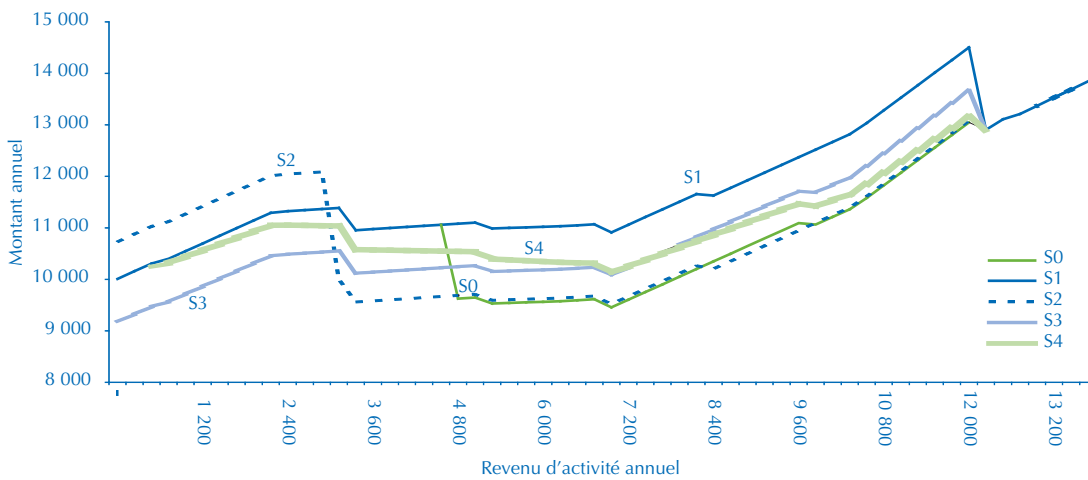
Graphique 7 a - Montant des aides sociales locales pour une personne isolée selon les différents scénarios des droits connexes locaux



Graphique 7 b - Montant des aides sociales locales pour un couple avec deux enfants selon les différents scénarios



Graphique 7 c - Revenu disponible en fonction du revenu d'activité pour une personne isolée



Source : modèles ÉQUINOXE.

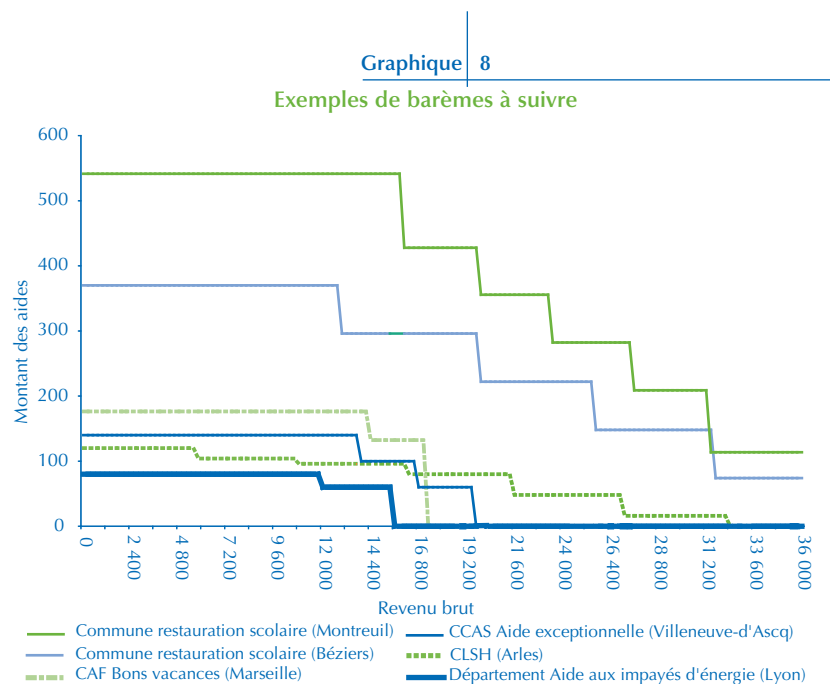
Lecture des graphiques : les graphiques 7 a et 7 b donnent le montant des aides sociales locales pour une personne isolée, puis pour un couple avec deux enfants à Montreuil selon les différents scénarios. L'axe horizontal correspond au revenu d'activité annuel du ménage. Le graphique 7 c donne le revenu disponible total (y compris aides sociales locales) selon le revenu d'activité d'une personne isolée à Montreuil.

les scénarios 0 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 7). Cela montre que seule une réforme non paramétrique (scénario 4) est susceptible de parvenir à un tel résultat puisque aucun des scénarios précédents n'y était parvenu, y compris le scénario 0. Par ailleurs, ce scénario ne présente pas d'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 7 c). On peut ajouter que ce résultat est obtenu sans perdants. Plus précisément, il n'y a pas de perdants chez les ménages sans activité (par rapport à S0). Certes, 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 que, au final, il n'y ait pas de perdant.

Au total, ce dernier scénario paraît le plus intéressant par rapport aux critères considérés pour comparer les différentes options disponibles pour les offreurs d'aides sociales locales. Mais 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 8, donne quelques exemples de barèmes d'aides locales qui correspondent à ce schéma.

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 on fait en sorte que ces seuils soient différents selon les aides, comme l'illustre le graphique 9, (p. 42). 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'aides sociales 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 9 a, (p. 42). 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



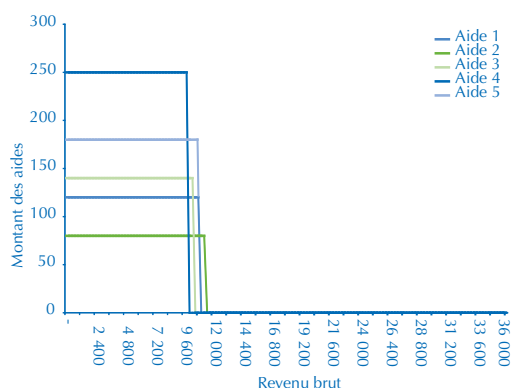
Source : modèles ÉQUINOXE.

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

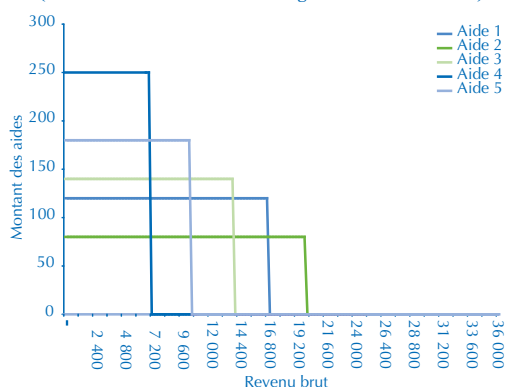
Graphique 9

Exemples de barèmes

Graphique 9 a - Aides qui pénalisent le retour à l'emploi
(les seuils de ressources sont proches les uns des autres)



Graphique 9 b - Aides qui ne pénalisent pas le retour à l'emploi
(les seuils de ressources sont éloignés les uns des autres)



Source : modèles ÉQUINOXE.

Lecture des graphiques : sont représentés cinq barèmes fictifs d'aides sociales locales accordées sous condition de ressources. Les aides sont d'un montant différent (axe vertical) et ont des conditions de ressources (axe horizontal) qui sont proches dans le graphique 9 a et éloignées dans le graphique 9 b.

tous les seuils sont très variables selon les revenus (graphique 9 b). L'effet total sera alors le même que celui d'un ensemble d'aides linéairement dégressives avec le revenu.



Conclusion

Pour éviter de recréer 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 para-

métrique 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 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 était 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.

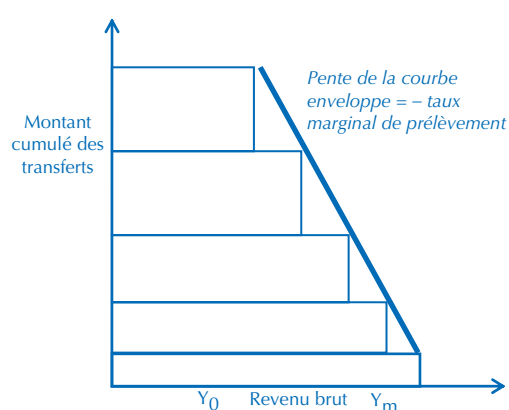
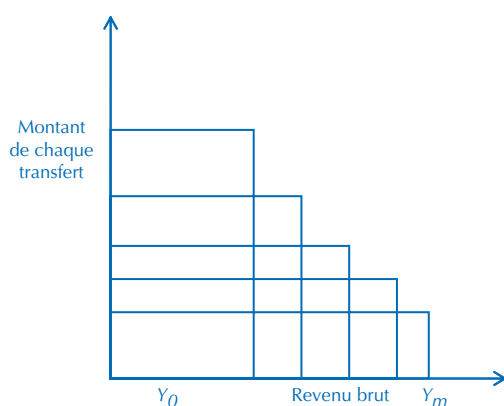
Références bibliographiques

- Anne D. et L'Horty Y., 2009, *Les effets du RSA sur les gains du retour à l'emploi*, *Revue économique*, vol 60, n° 3:767-776.
- Anne D. et L'Horty Y., 2002, *Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi*, *Économie et Statistique*, n° 357-358:49-78.
- Baillon J.-N., Bellaredj F., Douard O. et Mazalto M., 2006, « Pour une meilleure connaissance des aides locales », Rapport AMEDIS.
- Desmarescaux S., 2009, « Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA », pour le Premier ministre, mai.
- Hirsch M. (Haut Commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté), 2008, *Livre vert vers un revenu de solidarité active*, Paris, La Documentation française.
- Wauquiez L., 2005, « Retour à l'emploi et développement de l'emploi », pour la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 2668).

ANNEXE

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 diminue).

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 annule ces pertes sans dommage pour les gains du retour à l'emploi. Il est cohérent avec les objectifs nationaux du revenu de solidarité active.

