

**Au possible, nous sommes tenus.**

## **La nouvelle équation sociale**

*15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*

**Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté**  
**Avril 2005**

Résolution n°1 : Se fixer des objectifs nationaux de réduction de la pauvreté des enfants

Résolution n°2 : La nouvelle équation sociale : combiner les revenus du travail et les revenus de la solidarité

Résolution n°3 : Une politique économique et sociale plus favorable à l'emploi et plus redistributive

Résolution n°4 : Créer un service public de l'accueil des jeunes enfants

Résolution n°5 : Etablir une nouvelle relation des familles avec les services sociaux

Résolution n°6 : Loger les familles : plus vite, plus résolument, mieux

Résolution n°7 : Eradiquer le saturnisme et réhabiliter les logements indignes

Résolution n°8 : Ne plus cumuler inégalités sociales et inégalités de santé

Résolution n°9 : Faire des familles modestes une priorité de la politique nutritionnelle

Résolution n°10 : Permettre le développement durable du crédit sans payer le prix du surendettement

Résolution n°11 : Gommer les discriminations négatives dans l'éducation

Résolution n°12 : Donner leur chance aux jeunes adultes

Résolution n°13 : Audace, innovation, expérimentation : les mots clés des nouvelles interventions publiques

Résolution n°14 : Appréhender la pauvreté sans frontières

Résolution n°15 : Conjuguer solidarité et dignité

## Résolution n°2 : Une nouvelle équation sociale : combiner les revenus du travail et les revenus de la solidarité

Comment pouvoir vivre dignement de son travail ? Un travail qui procure les moyens d'une existence décente ? Un travail qui permette d'envisager plus sereinement l'avenir de ses enfants ?

**La première condition est de rémunérer correctement le travail.** C'est pourquoi le paramètre salarial est le premier paramètre de l'équation sociale. Les ressources des familles doivent donc pouvoir être liées au travail, ce qui impose, pour sortir de l'impasse actuelle, de rendre possible l'accès à l'emploi mais aussi de concevoir une nouvelle combinaison entre les revenus du travail et ceux de la solidarité, plus favorable que ce qu'elle est aujourd'hui. L'idée n'est pas que les prestations se substituent au travail ou compensent l'impossibilité de la société de donner accès à un emploi dans des conditions compatibles avec les capacités et les contraintes de celles et ceux qui ont des enfants à élever.

L'idée est que l'on puisse vivre, avec son travail et par son travail, quelle que soit sa situation familiale, en continuant à pouvoir, dans des conditions justes, bénéficier de la solidarité de la société.

C'est parce que pour une part de plus en plus importante de la population, **les minima sociaux sont devenus des maxima indépassables** et que, pour une proportion de plus en plus importante des ménages, le travail ne permet pas de franchir le seuil de pauvreté, qu'il faut transformer nos prestations sociales.

Il est aisé de démontrer que, dans de nombreuses situations, le retour à l'emploi s'accompagne souvent d'une réduction des ressources de la famille, au mieux de leur stagnation. Il est classique de déplorer un écart trop faible entre les minima sociaux –qualifiés de revenu d'assistance – et les salaires. Mais ces constats conduisent à une impasse, si l'on garde la même logique de prestations. N'a-t-on pas vu pendant la même période augmenter le chômage, augmenter le nombre d'allocataires de minima sociaux et augmenter l'écart entre le revenu minimum d'insertion et le salaire minimum garanti ? Nous pensons qu'il est essentiel que le travail permette de ne pas être pauvre et de vivre dignement, sans avoir besoin de revenu de solidarité.

Différentes propositions ont été faites ces dernières années : depuis l'idée d'un revenu minimum d'existence, parfois appelé dividende universel<sup>3</sup> jusqu'à celle d'un cumul pur et simple entre un minimum social et le revenu du travail, en passant par l'allocation compensatrice de revenus.

Nous proposons une réforme des prestations sociales qui s'articule autour de trois objectifs principaux :

---

<sup>3</sup> Pour sortir de l'isolement, un nouveau projet de société, Christine Boutin, rapport au Premier ministre

- **Faire en sorte que quelle que soit la situation de départ, le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille en supprimant les effets de seuil ;**
- Garantir, même pour une activité à temps partiel, lorsque les revenus du travail sont discontinus le long de l'année ou que la reprise d'activité se réalise par le biais d'un contrat d'insertion, **que les ressources globales permettent de franchir le seuil de pauvreté.**
- Rendre les revenus plus prévisibles pour les familles, le système **plus lisible pour les bénéficiaires**, plus facile à gérer et à adapter aux besoins des personnes pour les organismes publics.

Pour cela, nous proposons une **nouvelle équation sociale qui redéfinit l'ensemble des minima sociaux**, qui reconsidère les conditions d'attribution et d'évolution des principales aides aux familles -. Cette réforme intègre la prime pour l'emploi, qui n'a jamais réellement fait la preuve de son efficacité. Elle s'articule avec les dispositifs de contrats aidés, pour qu'ils ne soient pas qu'une béquille temporaire. **Elle respecte les conditions d'attribution des allocations familiales**, sans en modifier le caractère.

Une nouvelle prestation, le revenu de solidarité active, est proposée, qui pourrait se substituer progressivement pour les familles aux aides existantes dans des conditions que la commission a étudiées et débattues. Cette réforme qui peut rendre le travail plus rémunérateur mais qui on le verra dans la résolution suivante, ne dispense pas d'une politique de l'emploi qui rende le travail plus accessible.

## 1. Les constats

### ☒ **Les études sur cas types montrent qu'un allocataire du RMI perd du revenu quand il reprend un emploi à quart temps et n'en gagne pas à mi-temps**

La Direction de la Sécurité Sociale a réalisé pour la commission une étude sur cas types des effets financiers d'une reprise d'activité à des niveaux de rémunération modestes (variant d'un quart de SMIC à un SMIC à temps plein)<sup>4</sup>. 15 cas types sont ainsi simulés en fonction de l'allocation versée (RMI et API), de la configuration familiale (famille monoparentale ou non, comptant jusqu'à trois enfants) et du niveau d'activité du conjoint.

Cette simulation met en évidence l'existence persistante d'effets de seuil induits par le système de transferts. Ce qu'on peut appeler les « trappes à inactivité », sans donner de valeur subjective ou péjorative à cette expression (elle signifie que l'activité n'est pas rémunératrice, pas que les personnes ne souhaitent pas travailler) :

- **une reprise d'activité à quart temps au SMIC conduit presque toujours à de très faibles gains nets**, jamais supérieurs à 150€ par mois pendant l'intéressement et parfois très proches de zéro une fois la période d'intéressement terminée : ces montants semblent insuffisants pour couvrir les éventuels frais associés à la reprise d'activité. Il est à noter qu'à ce niveau d'activité, la prime pour l'emploi ne joue pas ou marginalement.

---

<sup>4</sup> Les cas-types sont présentés dans les documents de travail

- une reprise d'activité à mi-temps procure entre 100 et 200€ par mois pendant la période d'intéressement et 20 à 50€ à l'issue de cette période : là encore les gains semblent extrêmement faibles (de l'ordre de 3€ de l'heure pendant la période d'intéressement). Les montants de la PPE perçus sont à nouveau très peu significatifs (20 à 30€).
- lorsque la reprise d'activité se fait à temps plein, la situation des ménages est sensiblement plus favorable notamment pour les couples : les gains sont supérieurs et davantage pérennes. Mais ces gains cachent des situations contrastées : pour les couples bi-actifs, les 500€ de gains sont en partie neutralisés par la perte de la CMU complémentaire et, éventuellement, la nécessité d'avoir recours à des modes de garde des enfants. De même, le gain à une reprise d'activité au SMIC demeure faible pour les familles les moins nombreuses précédemment titulaires du RMI (une personne isolée ne gagne, tout compris, que 150 € par mois à terme s'il reprend une activité à temps plein). Pour ce type d'emploi la PPE est plus significative (50 à 70€ par mois) quoiqu'elle ne compense pas la perte d'aide au logement très élevées sur cette catégorie.

La prise en compte de différents coûts montre ainsi qu'**un allocataire du RMI perd souvent de l'argent quand il reprend un emploi, y compris à mi-temps**. Le gain se transforme en perte si l'on prend en compte les aides facultatives et les frais engendrés par la reprise d'un travail.

Rappelons en effet que ces études donnent une image plutôt positive de la réalité puisqu'elles n'intègrent pas :

- L'effet de seuil créé par les aides sociales facultatives, dont une étude récente (Y L'Horty, D Anne) montre qu'il est pourtant fort, alors que ces aides représentent en moyenne 20% du revenu plus défavorisés (voir résolution 5).
- L'effet de seuil induit par la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (voir résolution 8).
- Le coût monétaire d'une reprise d'emploi, notamment les coûts d'habillement, de garde et de transport qui, même s'ils ne sont pas estimés par les économistes, sont sans doute élevés, notamment dans les zones rurales.

**☒ Le prélèvement sur les revenus du travail des ménages les plus modestes équivaut parfois à plus de 100%**

La reprise d'une activité professionnelle ne se traduit pas toujours pour les ménages par un accroissement du revenu disponible. Pour désigner le prélèvement implicitement opéré sur ce revenu, les économistes ont pris l'habitude de parler de taux marginaux d'imposition. Ils mesurent ainsi la proportion, pour un ménage donné, de l'augmentation des revenus du travail qui se trouve prélevée, soit sous forme d'impôt supplémentaire, soit sous forme de diminution de prestations, soit les deux. Quand cette proportion atteint 100%, le gain à la reprise d'emploi est nul : c'est notamment le cas pour les bénéficiaires de minima sociaux, compte tenu du caractère différentiel des minima ; quand elle dépasse 100%, le ménage subit une perte nette : c'est notamment le cas quand en plus de son revenu minimum d'insertion, le ménage perd des aides facultatives ou des aides au logement.

Plusieurs réformes récentes ont visé à réduire l'occurrence des taux de prélèvement supérieurs à 100%, connus sous le nom de « trappes à inactivité » : création de la Prime pour l'Emploi, réforme de la taxe d'habitation, du barème des aides au logement. La possibilité

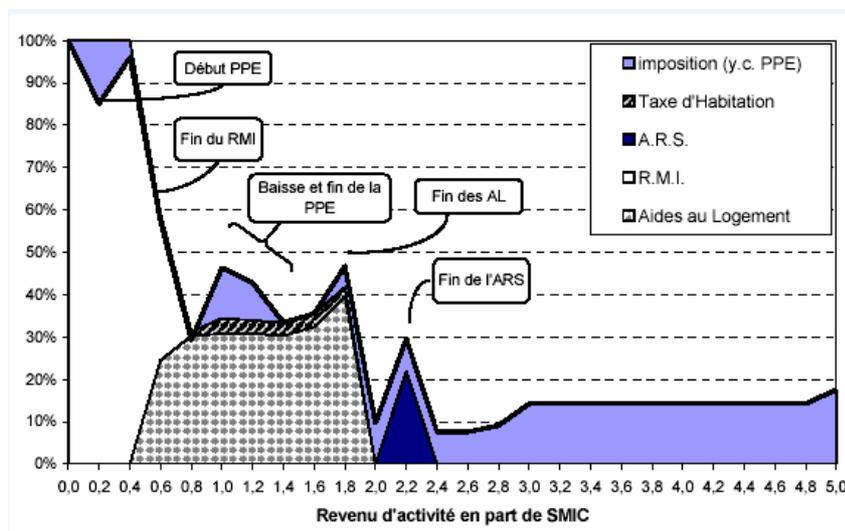
d'être intéressé à la reprise d'emploi, c'est-à-dire de maintenir temporairement une partie du revenu minimum d'insertion ou de l'Allocation de Solidarité Spécifique pendant une période déterminée, a également visé à constituer une réponse à cette question.

Une étude récente de la Direction de la prévision (DGTPE) montre que, en 2004, la courbe des taux marginaux d'imposition garde un profil en U, avec des taux élevés aux deux extrémités de la distribution de revenus. Des taux marginaux de l'ordre 100% restent systématiques entre 0 et 0,4 SMIC, ce qui est cohérent avec les cas types de la direction de la sécurité sociale. Ces taux sont en fait certainement supérieurs à 100% dans la réalité puisque l'étude n'intègre pas non plus les prestations facultatives.

Bref les allocataires de minima sociaux continuent aujourd'hui à perdre de l'argent quand ils reprennent un emploi.

Par ailleurs, la courbe ci-dessous montre que les transferts sociaux introduisent de nombreuses discontinuités dans la progression financière des revenus. La création de la Prime pour l'Emploi a de ce point de vue compliqué la situation qu'elle ne l'a simplifiée.

*Décomposition de l'évolution des taux marginaux d'imposition en fonction de la progression des revenus d'activité*



Source : DGTPE, Maquette Paris

Note de lecture : les taux marginaux d'imposition sont très élevés entre 0 et 0,4 SMIC ce qui veut dire que les gains à la reprise d'un emploi pour ce type de rémunération sont quasiment nuls. A partir de 0,7 SMIC, un individu qui reprend un emploi gagne plus de 70% du revenu net qu'il reçoit (soit un taux marginal de 30%). La série est par la suite discontinue.

### ☒ La France compte un million de travailleurs pauvres

Selon l'INSEE, un travailleur pauvre est une personne qui s'est déclarée active (ayant un emploi ou au chômage) six mois ou plus dans l'année, dont au moins un mois en emploi et qui vit au sein d'un ménage pauvre.

Selon l'INSEE, il y avait 1,09 million de travailleurs pauvres en 1997 et **0,99 million en 2001 (au seuil à 50% du revenu médian)**. Au seuil à 60% du revenu médian, les travailleurs pauvres sont au nombre de 2,08 millions en 1997 et de 1.97 million en 2001.

Les travailleurs pauvres sont relativement peu qualifiés : 34% d'entre eux sont dépourvus de diplôme. On voit toutefois que depuis 1997, la part des diplômés du supérieur pauvres s'accroît sensiblement (passant de 7% en 1997 à 9% en 2001).

*Tableau 1 : Répartition des individus pauvres selon le diplôme le plus élevé obtenu*

diplômes	2001		1997	
	seuil 50%	seuil 60%	seuil 50%	seuil 60%
Aucun diplôme ou CEP	34	40	38	43
BEPC seul	7	8	7	6
CAP, BEP ou autre diplôme de ce niveau	22	29	22	31
Baccalauréat ou brevet professionnel ou autre diplôme de ce niveau	11	11	10	9
Baccalauréat + 2 ans	9	5	8	5
Diplôme supérieur	9	4	7	4
en cours d'études initiales	8	3	9	2
total	100	100	100	100

Source : ERF 2001, Insee - DGI

*Champ : ensemble des individus de plus de 16 ans vivant dans un ménage pauvre, dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul*

**Un tiers des travailleurs pauvres est ouvrier et cette proportion s'accroît de façon très notable** (passant de 29% en 1997 à 33% à 2001), alors qu'au contraire la part des artisans et commerçants pauvres se réduit (passant de 16% à 10%).

*Tableau 2 : Répartition des individus pauvres selon la catégorie socio professionnelle*

Catégorie Socio professionnelle	2001		1997	
	seuil 50%	seuil 60%	seuil 50%	seuil 60%
Agriculteurs exploitants	13	9	13	10
Artisans, commerçants, et chefs d'entreprises	10	8	16	13
Cadres et professions intellectuelles supérieures	3	3	4	3
Professions intermédiaires	7	8	8	7
Employés	28	29	26	28
Ouvriers	33	39	29	35
Retraités	1	0	1	1
Autres personnes sans activité professionnelle ou militaires du contingent	5	4	4	3
total	100	100	100	100

Source : ERF 2001, Insee - DGI

*Champ : ensemble des individus de plus de 16 ans vivant dans un ménage pauvre, dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul*

Par ailleurs, il est frappant que de plus en plus de travailleurs pauvres soient salariés, qu'ils soient en emploi continu pendant l'année (de 38% à 40%) ou de façon intermittente dans l'année (de 33% à 37%).

Tableau 3 : Répartition des individus pauvres selon le type d'emploi

type d'emploi	2001		1997	
	seuil 50%	seuil 60%	seuil 50%	seuil 60%
<b>actifs au moins 6 mois de 18 ans ou plus</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
indépendants 12 mois	24	18	28	23
salariés 12 mois	40	49	36	45
actif >5 mois -occupé 1 à 11 mois	37	33	33	32
chômeurs au moins 6 mois, sans occupation	0	0	0	0
<b>inactifs de 18 ans ou plus</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
étudiant de 18 ans ou plus	0	0	0	0
inactif de 18 à 59 ans	0	0	0	0
retraités ou inactif de 60 ans ou plus	0	0	0	0
<b>enfants de moins de 18 ans</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
total	100	100	100	100

Source : ERF 2001, Insee - DGI

Champ : ensemble des individus vivant dans un ménage pauvre, dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul

Enfin la **pauvreté dans l'emploi est de plus en plus liée à la précarité de cet emploi** : cette précarité peut être liée au contrat (8% des travailleurs pauvres étaient en Contrat à Durée Déterminée en 2001, contre 6% en 1997, 4% étaient intérimaires en 2001 contre 3% en 1997) ; mais plus encore cette précarité semble se diffuser au sein même de l'emploi « classique » puisque la part des « autres salariés » s'est accrue fortement, passant de 36% à 41%.

Tableau 4 : Répartition des individus pauvres selon le type de contrat

type de contrat	2001		1997	
	seuil 50%	seuil 60%	seuil 50%	seuil 60%
indépendants	20	15	21	17
employeurs	5	4	6	6
aides familiaux	5	4	7	5
intérimaires (hors Etat, collectivités locales)	4	4	3	4
apprentis (hors Etat, collectivités locales)	2	1	2	2
CDD (hors Etat, collectivités locales)	8	8	6	7
autres salariés hors Etat, collectivités locales	41	50	36	43
stagiaires et contrats aidés	8	7	9	9
salariés Etat ou collectivités locales	7	8	8	8
appelés au service national	0	0	0	0
total	100	100	100	100

Source : ERF 2001, Insee - DGI

Champ : ensemble des individus de plus de 16 ans vivant dans un ménage pauvre, dont la personne de référence n'est pas étudiante et dont le revenu déclaré est positif ou nul

## 2. La réforme proposée

### ☒ Les objectifs poursuivis

La réforme des prestations sociales doit envisager globalement les différentes aides qu'elles aient été créées pour tenir compte de la situation familiale, pour donner un revenu minimum ou pour compenser une charge particulière. Redonner de la cohérence à notre système d'aide, c'est pouvoir ajuster l'ensemble de ces aides aux situations des personnes.

La réforme que nous proposons s'inspire à la fois :

- des réflexions conduites en France sur l'allocation compensatrice de revenus (notamment par le CERC, le CES) et sur la prime pour l'emploi (notamment par le conseil d'analyse

économique) et qui se sont heurtées au fait qu'un seul de ces instruments ne permettait pas de s'adapter à la diversité des situations des familles.

- des réformes engagées dans d'autres pays, comme le Royaume-Uni, les Etats-Unis et le Canada, même si elles s'en différencient sur un point fondamental : les montants versés sous forme de crédits d'impôt y sont plus élevés car le système de transferts dans son ensemble y est plus faible, si bien que les travailleurs sont maintenus sous le seuil de pauvreté ; dans notre pays, en tenant compte du niveau de prestations déjà existant, il est possible, par une légère amélioration de la performance redistributive des aides, de réduire dès le départ le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté et de faire en sorte que tout retour au travail se traduise automatiquement par le franchissement de ce seuil.

C'est la notion de travailleur pauvre qu'il est proposé de combattre dans notre pays, sans pour autant affaiblir la situation de ceux qui n'ont pas encore pu retrouver une activité professionnelle. Progressivement, si la politique économique et sociale permet d'améliorer la situation du marché de l'emploi, un tel mécanisme devrait permettre d'augmenter le taux d'activité et le niveau de vie des plus modestes.

#### ☒ **Les revenus intégrés au revenu de solidarité active**

Nous proposons que la nouvelle prestation intègre toutes les sources de revenu qui ont un effet potentiel sur le lien entre revenus du travail et revenus de la solidarité :

- les minima sociaux (RMI, ASS, API) qu'il faut rebâtir afin qu'ils cessent d'être des allocations différentielles, se transformant en « maxima » sociaux pour toutes celles et tous ceux qui ne peuvent revenir à l'emploi ;
- les aides fiscales, telle que la prime pour l'emploi, dont la conception et la mise en œuvre n'ont permis d'atteindre aucun des objectifs qui avaient présidé à sa création.

Pour les aides au logement, qui constituent aujourd'hui une aide particulièrement indispensable et très redistributive mais qui, dans le système actuel, voient leur pouvoir d'achat s'éroder progressivement, nous avons envisagé deux hypothèses : l'une dans laquelle elles demeurent ; une autre dans laquelle elles sont intégrées au nouveau revenu.

#### **Avantages et inconvénients de l'intégration des aides au logement dans le RSA**

Telle qu'elle est conçue, la nouvelle prestation doit épouser la situation existante pour les personnes sans activité et ne générer un gain que pour les ménages en activité. L'intégration des aides au logement au périmètre de la nouvelle prestation présente ainsi des avantages et des inconvénients :

1. Au titre des avantages, figure la dégressivité des aides au logement ne va pas atténuer l'effort de préservation de l'incitation que constitue la nouvelle prestation. En effet, ces aides contribuent encore aux effets de seuil (même si cet effet négatif a été réduit par leur réforme récente).
2. Au titre des inconvénients, figurent les écarts existants entre les bases ressource des allocations logements et des minima sociaux (par exemple pour la prise en compte des jeunes adultes) et la nécessité d'émettre des hypothèses sur les loyers s'il on veut intégrer

ces aides à la nouvelle prestation<sup>5</sup>. Par ailleurs l'intégration des aides au logement, dont le barème est décliné en trois zones géographiques, pose la question de la modulation du RSA par zones<sup>6</sup>. Au total, pour se caler sur l'existant (et ainsi éviter une inflation des coûts), on serait ainsi amené à complexifier (on pourrait dire en sens inverse « à enrichir ») le barème du RSA.

Plus fondamentalement, l'intégration des aides au logement dans le RSA pose la question de maintenir dans son principe une aide modulée selon le taux d'effort locatif. Au minimum les hypothèses de RSA doivent tenir de la situation de propriétaire ou de locataire au regard du logement. S'il intégrait les aides personnelles, le barème du RSA devrait ainsi appliquer une forme de forfait aux propriétaires pour éviter que la réforme ne conduise à donner une aide équivalente aux locataires et aux propriétaires<sup>7</sup>.

Par ailleurs, l'intégration des aides au logement dans le barème du RSA pourrait être un moyen de garantir l'équitable revalorisation de ces aides et de se prémunir de leur effet - certes discutable mais avéré sur certains segments de marché - inflationniste sur le montant des loyers (résolution 6).

Les prestations familiales forfaitaires universelles (AF) ou sous conditions de ressources (CF, ARS, PAJE, AES) continueraient à exister et seraient simplement intégrées au moment du versement du revenu de solidarité active.

#### ☒ **La formulation proposée**

Il est proposé d'intégrer l'ensemble de ces prestations ou aides dans un mécanisme unique, appelé revenu de solidarité active, reposant sur les principes suivants :

- tout revenu tiré du travail déclencherait une diminution des prestations inférieure d'environ 50% au gain provenant du travail, qu'il s'agisse de quelques heures travaillées dans la semaine ou le mois, ou d'une activité professionnelle à temps plein ;
- pour les revenus les plus faibles, la progression du RSA serait la plus rapide, jusqu'à un point d'inflexion qui pourrait être situé autour de 0,7 SMIC pour une personne seule ;
- entre 0,7 et 1,4 SMIC pour une personne seule, et 1 et 2 SMIC pour un couple, la réduction du montant du RSA serait légèrement plus accentuée ;
- ces niveaux seraient relevés en fonction de la situation familiale sur la base du barème actuel des minima sociaux.

Le revenu de solidarité active pourrait être paramétré de la manière suivante :

- 1) Pas de changement de revenu pour les ménages sans activité : les personnes qui n'ont aucun revenu du travail ne verraient pas leur situation se modifier ; cependant un mécanisme complémentaire devrait être mis en place pour favoriser une activité, même à temps très partiel, de personnes durablement éloignées de l'emploi ;

<sup>5</sup> Par convention, nous avons toujours considéré dans nos simulations que ce loyer se trouvait au dessus du loyer plafond du barème des aides au logement, ce qui engendre un surcoût, mais évite d'avoir des perdants.

<sup>6</sup> Les simulations effectuées s'appuient sur l'hypothèse d'un zonage reproduisant celui des aides au logement

<sup>7</sup> Pour éviter ce biais seule des formulations sans intégration des aides au logement ont été effectuées.

- 2) Un soutien à ceux qui sont aujourd'hui des travailleurs pauvres, de telle sorte qu'il ne soit pas possible, dans notre pays, à partir de l'équivalent d'un niveau d'activité à quart de temps pour une personne seule, de vivre sous le seuil de pauvreté défini à 60% du revenu médian.

Les revenus des familles seraient constitués de trois composants :

- les revenus du travail, dépendant du salaire horaire (ou mensualisé) et du nombre d'heure de travail.
- un revenu de solidarité active (RSA) dont le montant varierait en fonction du revenu mensuel travaillé, selon la configuration familiale.
- des prestations familiales qui, comme actuellement, dépendraient du nombre d'enfants (AF et CF).

Soit :

$$\mathbf{R = RT + RSA + PF}$$

### Comment se calcule le revenu de solidarité active ?

Selon le mécanisme proposé, le revenu de solidarité active est un complément de revenu qui se déduit de l'évolution du revenu total souhaité de la personne, net des prestations familiales (AF et CF). Ce revenu souhaité s'écrirait ainsi selon une équation qui revient à définir un minimum garanti et à lui appliquer deux décotes (qui correspondent aux taux implicites de prélèvement) successives. La seconde décote s'appliquerait à partir de 0,7 SMIC mensuel.

Ces mécanismes de décotes, qui transposent les règles applicables dans le barème des aides au logement, reviennent à créer un complément de revenu familialisé.

La prestation proposée s'écrirait selon l'équation suivante :

$$\mathbf{RSA = (Min) - T1 (RT) - T2 (RT-RTo)}$$

*RT le revenu net du travail*

*Min est un minimum garanti (variable selon les zones)*

*Ro correspond au point de départ de la seconde décote (soit 0,7 SMIC) avec R-Ro toujours supérieur à 0*

*T1 et T2 correspondent à des taux de prélèvement implicite, qui ont vocation à évoluer selon le nombre d'enfants du ménage (plus le ménage a d'enfants plus les coefficients sont élevés) et qui additionnés doivent permettre d'aboutir au point de sortie du complément de revenu désiré.*

Dans ce système, les allocations familiales continues à être calculées et versées de la même façon qu'aujourd'hui.

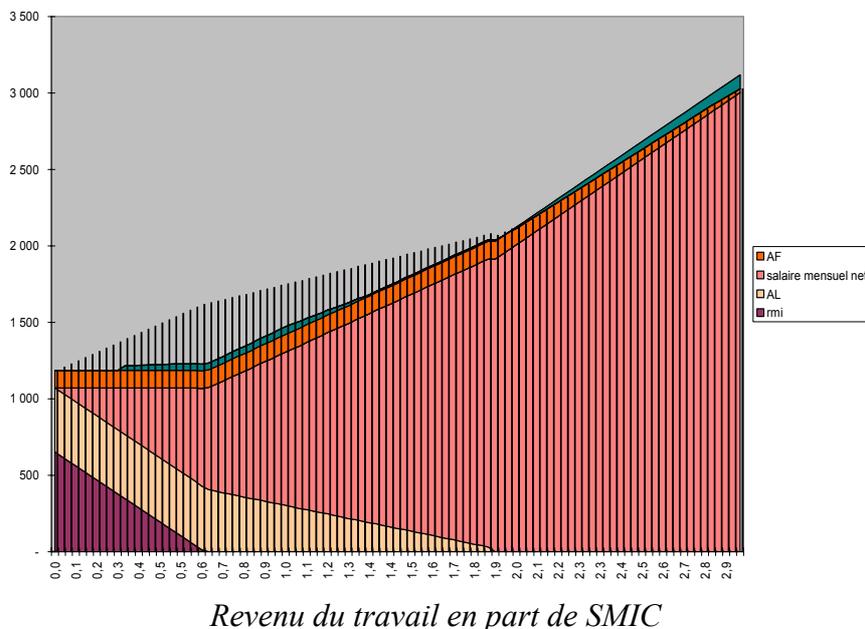
Conformément à l'existant, la situation d'un couple par rapport à celle d'une personne seule, correspondrait à la multiplication du minimum garanti par un facteur 1,3.

L'équation doit être paramétrée pour garantir l'absence de perdants, mais aussi limiter les coûts.

Des simulations sur cas types de l'impact sur la situation existante (cas types de la DSS) du RSA sont présentées en annexe.

La représentation graphique de cette équation serait ainsi la suivante :

*Comparaison de la nouvelle prestation et de l'existant dans le cas d'un couple avec deux enfants*



Source : DGTPE

Note de lecture : les courbes comparent la décomposition actuelle du revenu d'un couple avec deux enfants (en arrière fond) selon le salaire net perçu et la situation nouvelle (histogramme). On voit l'effet de la création du RSA matérialisé par un losange de gains entre 0 et 2 SMIC.

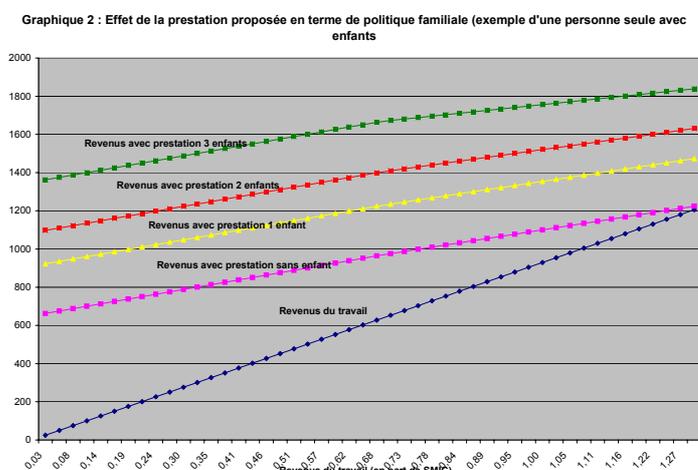
Ainsi formalisée, on voit que la réforme proposée revient à créer une forme d'intéressement permanent avec pour particularité un bonus donné à l'exercice d'un travail d'une durée hebdomadaire supérieure à 26h (correspondant au seuil de la deuxième décote pour un salarié payé au SMIC).

#### ☒ La question de la coordination du revenu de solidarité active et des aides facultatives

Pour ne pas générer de nouveaux effets de seuil, toute aide supplémentaire versée aurait vocation, soit à être forfaitaire et auquel cas sans lien avec un statut particulier (en addition de la prestation proposée), soit à correspondre à une aide en nature. Ce point est développé plus longuement dans la résolution n° 5.

#### ☒ La question des effets de la prestation en terme de politique familiale

Une des nouveautés de la prestation proposée est que, en diffusant à tous les bas salaires les barèmes implicites des minima sociaux, la prestation proposée est fortement modulée en fonction du nombre d'enfants. Le graphique 2 le montre particulièrement :



Source : Commission

Note de lecture : les courbes représentent l'évolution des revenus mensuels avec le RSA (paramètres simulés dans l'annexe technique) selon la configuration familiale.

Par rapport aux débats traditionnels de la politique familiale la prestation revient ainsi à familialiser les transferts en bas de la distribution des revenus plus fortement que ne l'est actuellement la prime pour l'emploi.

Par ailleurs, pour intégrer l'Allocation Parent Isolé à la réforme, il est proposé de se fixer sur les minima du revenu minimum d'insertion et de permettre le cumul intégral du revenu de solidarité active et la Prestation d'accueil du Jeune Enfant (le cumul permettant ainsi d'attendre le niveau actuel de l'API). Ce cumul reviendrait à ouvrir le bénéfice de la PAJE aux couples allocataires de minima sociaux ayant de jeunes enfants de moins de 3 ans. Elle conduit à la suppression, sans perte de revenu, d'un régime spécifique aux parents isolés. Les bénéficiaires de l'API dite courte continueraient de bénéficier d'une allocation supplémentaire visant à compenser les effets de l'isolement parental.

### 3. Les différents scénarios de taux et de coût envisageables

#### ☒ Les estimations de coût *ex ante* majorent le coût réel de la mesure

Diverses études de coût sont actuellement en cours dans les services (DREES, DGTPE). Il s'agit d'évaluer un coût *ex ante* de la prestation, c'est-à-dire abstraction faite de deux de ses effets potentiellement réducteurs de coûts :

- **un effet de déplacement de l'offre de travail** : les études disponibles sur le sujet ne sont pas convergentes ;
- **un effet de déclaration du travail non déclaré** : là encore, les études disponibles ne permettent pas de dégager des résultats fiables.

Nous sommes ainsi contraints de présenter des évaluations de coûts majorées, sans savoir si cette majoration est importante ou pas. L'exemple d'une expérience analogue réalisée dans deux Etats canadiens montre que le pari d'une prestation telle que le RSA est potentiellement payant et peut quasiment s'autofinancer.

### **Le self sufficiency project : quand l'intéressement s'autofinance...**

Au Canada, au sein du programme « Développement des ressources humaines » a été expérimenté en 1992 dans deux provinces (Nouveau Brunswick et Colombie Britannique) un « *Projet d'autosuffisance* » (PAS) ou Self sufficiency program (SSP) à destination des familles monoparentales bénéficiaires de l'aide sociale depuis au moins un an.

Les bénéficiaires du dispositif ont été sélectionnés au hasard. La proposition était la suivante :

- Les chefs des familles concernées pouvait adhérer à ce projet : ils prenaient alors l'engagement de trouver un emploi à temps plein dans un délai maximal d'un an. En contrepartie, sitôt l'emploi trouvé, un complément de salaire leur était versé durant trois ans sous réserve que, durant tout ce temps, ils continuent de travailler à temps plein (et, donc, ne perçoivent plus du tout d'aide sociale)<sup>8</sup>.

- Un ensemble de services dénommé « PAS plus », destiné à les accompagner dans leur recherche d'emploi (aide à la préparation de CV, séances d'orientation, suivi par un tuteur, club de recherche d'emploi) leur était également proposé : il leur est alors promis un supplément de salaire plus élevé que celui prévu par le PAS en cas de reprise d'un emploi.

Les bénéficiaires de l'expérience sont comparés à un groupe de contrôle non bénéficiaire.

Les premiers résultats de cette expérience ont montré que les sommes versées au titre du supplément de revenu n'ont été que légèrement supérieures aux montants d'aide sociale (John Greenwood et Jean-Pierre Voyer 2000). En quelque sorte, la mesure expérimentée était quasiment autofinancée.

S'agissant de ses effets à long terme sur l'offre de travail, les évaluations récentes du SSP montrent que le caractère transitoire de l'incitation pose problème. Une étude récente de Card et Hyslop<sup>9</sup> montre en effet qu'après avoir provoqué de nets écarts de taux de participation et de rémunération entre le groupe bénéficiaire et le groupe de contrôle, ces écarts s'étaient quasiment résorbés cinq ans après l'entrée des bénéficiaires dans l'aide.

☒ **Les simulations effectuées pour la commission donnent des résultats convergents se situant la création du RSA dans une fourchette de coût *ex ante* allant de 6 à 8 Mds€.**

La méthode utilisée pour réaliser ces estimations de coût est la suivante :

<sup>8</sup> Le complément en question est égal à moitié de la différence entre un niveau de référence fixé par province et le salaire réellement perçu (ce qui revient à doubler le salaire minimum perçu pour un temps plein).

<sup>9</sup> David Card, Dean Hyslop, « Estimating the effects of a time-limited earning subsidy for welfare-leavers », SRDC working papers, fév 2005

1. Deux modèles de micro-simulation (INES, Saphir) ont été utilisés c'est-à-dire que l'application de la formule du revenu de solidarité active a été réalisée sur un nombre important de situation réelle : l'estimation de coût est intervenue directement en déduction du coût de la nouvelle prestation.
2. Pour l'inclusion des revenus catégoriels, notamment des prestations chômage, deux hypothèses extrêmes ont été retenues : une hypothèse très favorable, prévoyant leur inclusion pure et simple dans la formule comme un revenu d'activité (hypothèse 1 : « avec les chômeurs »), et une hypothèse moins favorable conduisant à exclure les chômeurs indemnisés du bénéfice de cette prestation (la situation des bénéficiaires de l'assurance chômage restant inchangée).
3. A ces estimations de coûts, il faut retrancher les économies réalisées sur la suppression de l'intéressement (400 M€) et de la PPE (2,4 Mds€).

Les simulations dont a pu disposer la commission, et qui seront approfondies, donnent des résultats convergents, situant le coût de la mesure proposée dans une fourchette de 6 à 8 Mds€. A titre de repère, il a déjà été estimé par ailleurs que la somme qu'il faudrait pour faire franchir à tous les titulaires de minima sociaux le seuil de pauvreté fixé à 50 % du revenu médian est de l'ordre de 5,2 Mds€.

Différents scénarios de barèmes et de coût sont présentés en annexe 2. Ces scénarios montrent notamment que les coûts ex ante simulés sont très sensibles aux taux hypothèses de taux T1 et T2 retenus. **Cela veut dire que la marge d'action est grande.**

Les scénarios de financement possibles sont présentés dans la dernière résolution.

#### **4. Un système qui doit s'inscrire dans une politique de l'emploi dynamisée et qui sécurise contre le temps partiel contraint, le travail précaire ou discontinu**

La nouvelle prestation doit favoriser une politique de l'emploi dynamique, qui ne se heurterait pas aux obstacles que rencontrent les personnes pour retourner à l'emploi lorsque les seules activités qui leur sont proposées ne se traduisent pas par une augmentation de leur niveau de vie, mais au mieux par une stagnation, souvent par une dégradation de celui-ci.

Nous insistons sur le fait que cette proposition ne répond qu'à une partie du problème d'accès à l'emploi des personnes pauvres et doit être relayée par une politique active de promotion de l'emploi des personnes non qualifiées. Cette politique ne doit pas conduire à déstructurer l'emploi par la promotion d'un temps partiel mal maîtrisé. Nous pensons que les modalités de pénalisation du temps partiel à très petite durée devraient être étudiées par le gouvernement, lorsque ce temps partiel ne s'inscrit pas dans un processus de réinsertion encadré.

#### **5. Pistes pour la gestion du nouveau dispositif**

Une telle réforme suppose que la prestation puisse être gérée indifféremment par l'un des services publics qui gèrent l'une des prestations concernées par la rénovation de notre dispositif d'aide sociale.

Par ailleurs, pour être au plus près des besoins réels de la population, les simplifications de gestion associées à la nouvelle prestation devront être prioritairement mobilisées pour mettre en œuvre un dispositif de transmission mensuelle des feuilles de paie des bénéficiaires. Une connexion avec les URSSAF et la mobilisation des Déclaration Automatisée de Données Sociales pourraient également être envisagées de même que la délégation aux employeurs de la responsabilité de liquider et verser la prestation contre remboursement sous forme de déduction fiscale ou sur cotisation sociale.

## 6. Les prolongements et variantes possibles

Le revenu de solidarité active, tel que nous l'avons envisagé, outre les simplifications importantes qu'il induit, présente deux caractéristiques principales : d'une part la suppression des effets de seuil liés à la reprise d'un emploi, d'autre part la remise en clause des cloisons entre assistance et activité. Retenir ce principe, c'est ouvrir de nouvelles perspectives :

- 1) **Concevoir autrement les différentes prestations sociales facultatives** : ces prestations – qu'elles émanent des caisses d'allocations familiales ou des collectivités territoriales – accentuent souvent, dans la situation actuelle, les effets de seuil des minima sociaux. Une fois le principe du revenu de solidarité active retenu, elles peuvent alors au contraire en potentialiser les effets incitatifs au travail et devenir des « primes locales à l'emploi », définies finement ou des prestations permettant de compenser les coûts d'une reprise d'emploi: par exemple les coûts de transports élevés dans les zones rurales (voir la résolution 5) ;
- 2) **Personnaliser les contrats aidés** : les contrats aidés permettent de réduire le coût du travail pour des personnes éloignées de l'emploi ; mais ils offrent une rémunération limitée pour une durée de travail limitée ; conjugués avec le revenu de solidarité active, ils peuvent devenir une aide plus souple, véritablement conçue comme une amorce d'emploi stable ; avec le même montant de subvention moyen d'un contrat, il doit être possible d'aider davantage les premiers mois de retour à l'emploi ;
- 3) La même logique de combinaison entre revenu du travail et revenu de solidarité pourrait être **adaptée à d'autres situations**, comme celle des adultes handicapés, lorsqu'ils peuvent travailler à temps partiel ;
- 4) Il ne serait pas **choquant d'inclure dans les revenus soumis à imposition** – ou du moins à certaines d'entre elles et à un taux adapté- le revenu de solidarité active ce qui marquerait symboliquement le passage d'une logique d'assistance stigmatisante à une nouvelle logique, davantage tournée vers l'activité et le travail.
- 5) De même, les modalités de la soumission du RSA à des **cotisations d'assurance vieillesse** devraient être étudiées pour que la nouvelle prestation corrige l'effet du RMI de nourrir également la pauvreté aux grands âges.

La création du revenu minimum d'insertion a été conçue comme une manière de ne pas laisser sans ressources ceux qui passaient au travers des mailles du filet de la protection sociale. Il était destiné à être une réponse à des phénomènes de grande exclusion. Plus de

quinze ans, après sa mise en place, il est indéniable que tel n'est plus le cas. Il est devenu la seule ressource d'un nombre considérable de ménages et ceci, parfois de manière durable. Son caractère d'allocation différentielle devient alors plus pénalisant que protecteur : le plancher est devenu plafond, pour la majorité des allocataires. C'est pour en tirer les conséquences que nous proposons qu'une prestation nouvelle vienne désormais s'y substituer.

Cette résolution est un élément clef de la stratégie proposée aux pouvoirs publics pour réduire d'un million le nombre d'enfants pauvres d'ici 15 ans.