

N° 334

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 mai 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur les **minima sociaux**,*

Par Mme Valérie LÉTARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juillard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontes, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Mme Raymonde Le Texier, MM. Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Jackie Pierre, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, M. Jacques Siffre, Mme Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, André Vézinhét.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES MINIMA SOCIAUX EN FRANCE : UNE ARCHITECTURE COMPLEXE ET PARFOIS PEU COHÉRENTE.....	7
A. UNE STRATIFICATION DE DISPOSITIFS NON COORDONNÉS	7
1. <i>Les neuf minima sociaux français : un produit de l'histoire</i>	<i>7</i>
a) La création de « filets de sécurité » successifs témoigne de l'évolution du phénomène de la pauvreté dans notre pays	<i>8</i>
b) Le système de protection sociale français privilégie l'aide en fonction du statut plutôt qu'en fonction des besoins.....	<i>11</i>
2. <i>Des minima sociaux d'une grande diversité</i>	<i>12</i>
a) Des montants variables	<i>12</i>
b) Des modalités différentes d'appréciation du plafond de ressources et des revenus permettant l'ouverture des droits	<i>15</i>
c) Une prise en compte plus ou moins accentuée de la composition du foyer.....	<i>18</i>
B. UN ASPECT SOUVENT ÉLUDÉ DU SYSTÈME DES MINIMA SOCIAUX : LA QUESTION DES DROITS CONNEXES	20
1. <i>Les droits connexes légaux : un dispositif plus ou moins développé selon les minima sociaux.....</i>	<i>22</i>
a) Un accès privilégié aux aides au logement.....	<i>22</i>
b) Des avantages fiscaux non négligeables	<i>23</i>
c) Une couverture encore imparfaite en matière de frais de santé.....	<i>24</i>
d) Un dispositif peu développé : la constitution de droits à l'assurance vieillesse	<i>25</i>
e) La place des prestations familiales pour les ménages pauvres avec enfants.....	<i>26</i>
2. <i>Les mesures spécifiques : un impact difficile à chiffrer mais réel sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux.....</i>	<i>26</i>
a) La prime de Noël	<i>26</i>
b) La tarification sociale téléphone et électricité.....	<i>27</i>
c) Le ciblage des emplois aidés sur les bénéficiaires de minima sociaux	<i>28</i>
3. <i>Les fruits de l'accompagnement social : un accès facilité aux dispositifs de lutte contre les exclusions</i>	<i>29</i>
a) Le soutien à la démarche d'insertion : un dispositif essentiel mais limité aux bénéficiaires du RMI	<i>29</i>
b) Les fonds de solidarité logement et les fonds « impayés énergie » : des instruments souvent mobilisés par les bénéficiaires de minima sociaux.....	<i>31</i>
c) Une meilleure prévention du surendettement	<i>32</i>
4. <i>Une grande inconnue : les transferts sociaux locaux</i>	<i>33</i>
a) Le recensement exhaustif des aides locales en faveur des personnes en difficulté sociale est impossible	<i>33</i>
b) Leur impact est vraisemblablement important sur le niveau de vie des bénéficiaires de minima sociaux.....	<i>37</i>

II. BILAN : UN SYSTÈME DE MINIMA SOCIAUX OPAQUE POUR LES BÉNÉFICIAIRES ET PROBABLEMENT DÉSINCITATIF À L'EMPLOI	39
A. DE MULTIPLES EFFETS DE SEUIL.....	39
1. <i>Une source d'effets de seuil en voie de résorption : les aides liées au statut</i>	39
a) Des effets pervers particulièrement importants au niveau du RMI	39
b) Une prise de conscience récente des pouvoirs publics	40
2. <i>Les effets de seuil liés à la combinaison des prestations entre elles</i>	41
a) Le passage d'un minimum à l'autre	41
b) L'impact des allocations familiales.....	42
c) L'analyse des « taux marginaux d'imposition » : une approche synthétique de l'effet combiné des différentes prestations.....	43
3. <i>Les effets de calendrier dans le versement des prestations</i>	45
B. LA PROBLÉMATIQUE DU RETOUR À L'EMPLOI	47
1. <i>Depuis 2000, une volonté forte d'accroître l'incitation financière à la reprise d'activité.....</i>	48
a) Une forme ancienne d'incitation à la reprise d'activité : les mécanismes d'intéressement.....	48
b) La situation en 2000 : reprendre un emploi entraînait souvent des pertes de revenus	51
c) Les réformes engagées ont permis une réduction sensible des trappes à inactivité	52
d) Des situations de pertes de revenus demeurent pour les emplois à temps très partiel	57
2. <i>Des réformes encore contrecarrées par l'absence de prise en compte des transferts sociaux locaux</i>	58
3. <i>Les limites de la théorie des trappes</i>	60
III. UNE AMÉLIORATION DU DISPOSITIF DES MINIMA SOCIAUX NÉCESSAIRE ET RÉALISABLE	61
A. RENFORCER LA CONNAISSANCE DU PHÉNOMÈNE	61
1. <i>Disposer d'un véritable recensement des minima sociaux et de leurs droits connexes</i>	61
a) Disposer d'études transversales	61
b) Améliorer les moyens d'étude des trajectoires des bénéficiaires de minima sociaux.....	64
2. <i>Un impératif de « remontée d'informations » des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation</i>	65
a) Disposer d'un panorama fiable des aides locales en faveur des personnes en difficulté sociale	65
b) Un préalable : la constitution d'un véritable système d'information partagé entre l'État et les collectivités locales.....	66
3. <i>Une nécessité : assurer la mise à jour régulière des données disponibles</i>	68
B. AMÉLIORER LA COHÉRENCE INTERNE DU SYSTÈME DES MINIMA SOCIAUX.....	69
1. <i>Des marges de progrès exploitables à court terme</i>	69
a) Mettre fin aux effets pervers de calendrier	69
b) Poursuivre la coordination entre les droits connexes.....	71
2. <i>Promouvoir les bonnes pratiques des collectivités locales en matière de transferts sociaux locaux</i>	73
a) Supprimer les aides liées au statut et assurer la neutralité des aides par rapport à l'origine des revenus.....	73
b) Généraliser le recours à un système de quotient familial et d'aides dégressives.....	74
3. <i>Une question ouverte : faut-il fusionner certains minima sociaux ?</i>	75
a) La question de l'harmonisation des montants des minima sociaux	75
b) Fusionner certains minima : une possibilité, certainement pas un impératif.....	76

C. ACCENTUER L'EFFORT EN FAVEUR DU RETOUR À L'EMPLOI.....	77
1. <i>Les améliorations possibles « à droit constant »</i>	77
a) Lever les obstacles matériels à la reprise d'activité : la question de l'accès aux modes de garde des enfants	77
b) Généraliser l'accompagnement au retour à l'emploi à l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux	79
2. <i>A plus long terme : rechercher une meilleure articulation entre minima sociaux et revenus d'activité</i>	80
a) L'allocation universelle : une solution peu conforme à la philosophie de notre système social.....	80
b) Une piste prometteuse : les différents modèles d'allocation dégressive	81
 TRAVAUX DE LA COMMISSION	 87
 ANNEXE - AUDITIONS DU RAPPORTEUR.....	 96

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Depuis le début de la présente législature, le Parlement a été amené, à plusieurs reprises, à amender le régime des minima sociaux : il a, en effet, successivement examiné la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI), la modification des conditions de versement de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et, plus récemment, les critères du droit à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et à ses différents compléments.

Plusieurs textes de loi se sont également préoccupés du retour à l'emploi des bénéficiaires de certains minima sociaux : ainsi, la loi du 18 décembre 2003 a créé, au profit des allocataires du RMI, un contrat d'insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA) ; la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 en a étendu le bénéfice aux titulaires de l'allocation de parent isolé (API) et de l'ASS et a créé, dans le secteur non marchand, un contrat spécifiquement destiné aux bénéficiaires de minima sociaux, le contrat d'avenir.

Enfin, d'autres réformes ont abordé des questions intéressantes, au premier chef, les bénéficiaires de minima sociaux : c'est le cas de la réforme du traitement du surendettement, de la création de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé, des modifications apportées au dispositif des aides au logement. Dans une moindre mesure, la réforme des retraites et la création de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ont également eu un impact.

Toutes ces mesures, sans aucun doute utiles, présentent un même défaut : lorsqu'elles abordent, à travers une prestation particulière, la question du revenu minimum garanti, jamais elles ne la remettent en perspective avec l'ensemble du dispositif français des minima sociaux et de leurs droits connexes ; quand elles modifient d'une façon plus générale notre système de protection sociale, elles omettent d'en mesurer l'impact sur les personnes pour lesquelles les transferts sociaux constituent l'essentiel des ressources, à savoir les bénéficiaires de minima sociaux.

Prenant le contre-pied de ces approches fragmentaires, le présent rapport se propose de présenter un panorama synthétique de notre dispositif, riche mais complexe, de minima sociaux. Il s'attache à mettre en lumière ses grands principes mais aussi ses incohérences, à déceler les éventuels effets pervers nés de la combinaison des différentes allocations existantes, de leurs droits connexes et des prestations sociales de droit commun. Il vise surtout à montrer comment, du fait de ces incohérences et de ces effets pervers, certains bénéficiaires peuvent se trouver pris au piège de leur statut, le retour à l'activité présentant alors toutes les caractéristiques d'un parcours du combattant ou d'un pari à la mise très - trop - élevée.

A diverses occasions, au cours de l'examen de ces textes, nous avons regretté de ne pas disposer d'un état des lieux détaillé. Comment, en effet, conduire un véritable débat sur le niveau du RMI ou celui de l'AAH, s'il est impossible de mesurer le pouvoir d'achat réel de ces prestations, compte tenu des avantages qui y sont liés ? Comment se prononcer sur l'efficacité des mesures d'encouragement à la reprise d'activité sans avoir, au préalable, identifié les éventuels effets de seuil causés par une augmentation des ressources ?

C'est à ces interrogations que le présent rapport cherche modestement à répondre. S'il propose des pistes de réformes, ce n'est pas son objectif premier : sa véritable raison d'être est, avant tout, de constituer un memento à l'usage des parlementaires, et plus largement de nos concitoyens, afin qu'à l'occasion de toute réforme touchant les minima sociaux, ils puissent en apprécier les conséquences sur l'équilibre de notre dispositif de protection sociale et répondre, de façon argumentée, aux revendications portant sur le montant des diverses prestations.

Parfois, votre rapporteur a malgré tout souhaité faire des recommandations : des marges de progrès, exploitables à court terme, existent pour réduire certains effets pervers des minima sociaux sans en bouleverser la structure.

La plupart du temps, cependant, ces préconisations sont essentiellement une invitation à poursuivre la réflexion en vue d'atteindre les deux objectifs de tout système de revenu minimum garanti : assurer une redistribution équitable des ressources au profit des ménages aux plus faibles revenus, tout en favorisant leur autonomie, à travers le retour à l'emploi.

I. LES MINIMA SOCIAUX EN FRANCE : UNE ARCHITECTURE COMPLEXE ET PARFOIS PEU COHÉRENTE

A. UNE STRATIFICATION DE DISPOSITIFS NON COORDONNÉS

1. Les neuf minima sociaux français : un produit de l'histoire

A côté des revenus de remplacement contributifs que sont les allocations chômage ou les pensions de retraite et d'invalidité, la France présente la particularité d'avoir neuf minima nationaux, c'est-à-dire neuf prestations non contributives, versées sous condition de ressources et visant à assurer un revenu minimum à certaines catégories de personnes :

- *l'allocation supplémentaire vieillesse*, réservée aux personnes âgées de plus de soixante-cinq ans (soixante ans en cas d'inaptitude au travail) disposant de droits très faibles ou ne disposant d'aucun droit à l'assurance vieillesse ;

- *l'allocation supplémentaire d'invalidité* qui s'adresse aux personnes de moins de soixante ans, titulaires d'une pension d'invalidité de très faible montant, servie par la sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente ;

- *l'allocation aux adultes handicapés (AAH)*, versée aux personnes handicapées qui ne peuvent prétendre ni à un avantage invalidité, ni à une rente d'accident du travail ;

- *l'allocation de parent isolé (API)*, qui concerne les personnes isolées assumant seules la charge d'un ou plusieurs enfants ;

- *l'allocation veuvage*, qui s'adresse aux conjoints survivants d'assurés sociaux décédés ;

- *l'allocation de solidarité spécifique (ASS)*, qui est allouée aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et justifiant d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix dernières années précédant la rupture de leur contrat de travail ;

- *l'allocation d'insertion (AI)*, réservée aux détenus libérés, aux personnes en attente de réinsertion, aux rapatriés, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile ;

- le *revenu minimum d'insertion* (RMI), qui garantit des ressources minimales à toute personne de vingt-cinq ans et plus ;

- l'*allocation équivalent retraite* (AER), qui bénéficie aux chômeurs de moins de 60 ans totalisant déjà 160 trimestres de cotisation à l'assurance vieillesse.

Au total, au 31 décembre 2003, le nombre d'allocataires de minima sociaux était de **3,3 millions de personnes**. Environ six millions de personnes (allocataires mais aussi conjoints, enfants et autres personnes à charge) étaient couvertes par ces mêmes minima sociaux.

Nombre d'allocataires au 31 décembre 2003

Allocation d'insertion (AI)	46.700
Allocation veuvage	12.300
Allocation supplémentaire d'invalidité	111.200
Allocation de parent isolé (API)	170.052
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	741.354
Allocation supplémentaire vieillesse	557.600
Revenu minimum d'insertion (RMI)	998.645
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	348.600
Allocation équivalent retraite (AER)	26.700
Ensemble des minima sociaux en métropole	3.013.151
DOM	301.042
France entière	3.314.193

Source : DREES, *Etudes et Résultats*, n° 354, novembre 2004

a) La création de « filets de sécurité » successifs témoigne de l'évolution du phénomène de la pauvreté dans notre pays

La création des neuf minima sociaux français s'est échelonnée de l'après-guerre à 2002, témoignant de l'adaptation progressive de notre système de protection sociale, à l'origine entièrement fondé sur les solidarités professionnelles, à l'évolution d'une pauvreté qui concerne désormais autant les actifs que les inactifs.

- **Première étape : garantir un revenu minimum aux inactifs, pour combler les lacunes du système assurantiel**

Les premiers minima, créés au sortir de la guerre, ont été les minima destinés aux inactifs, retraités et invalides. Ceux-ci constituaient en effet à cette époque, compte tenu de la faible maturité des régimes assurantiels obligatoires, les grands bataillons de la pauvreté car ils n'ont pu s'assurer, par leur travail, un revenu de remplacement suffisant : ainsi, en 1970, 30 % des

retraités vivaient en dessous du seuil de pauvreté¹. La création, en 1956, du minimum vieillesse et, en 1957, du minimum invalidité vise donc à combler les lacunes du régime assurantiel : leur objectif n'est pas d'assurer un revenu minimum à eux seuls mais de compléter un revenu de remplacement existant trop faible jusqu'à hauteur d'un minimum garanti.

La création de l'AAH, par la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées, constitue l'aboutissement de la réflexion sur le revenu minimum devant être garanti aux personnes considérées comme durablement ou définitivement inactives, en prévoyant un revenu minimum pour des personnes n'ayant pour la plupart jamais travaillé². C'est la raison pour laquelle le montant de l'AAH est accroché à celui du minimum vieillesse.

Il convient de souligner une évolution importante par rapport aux minima antérieurement créés : son versement n'est plus subordonné à la perception d'un revenu de remplacement, même si l'on peut, dans certaines configurations familiales, percevoir une AAH différentielle en plus d'une rente d'accident du travail ou d'une pension d'invalidité. Ainsi, pour la première fois, une allocation est supposée pouvoir constituer l'intégralité des ressources de son bénéficiaire.

- **Deuxième étape : tirer les conséquences de la fragilisation des solidarités familiales**

A partir de 1975, une nouvelle forme de pauvreté apparaît : celle liée à la remise en cause du modèle familial traditionnel et à la multiplication des situations d'isolement des femmes ayant la charge d'enfants. La création de l'API, en 1976, et celle de l'allocation veuvage, en 1980, témoignent de cette considération nouvelle.

Contrairement aux premiers minima créés et pour la première fois, ces allocations ne concernent donc pas uniquement des inactifs. A l'inverse de ceux-là, elles ont en revanche une durée de versement limitée dans le temps car elles sont supposées correspondre à des situations de perte de ressources provisoires, liées à la rupture des solidarités familiales traditionnelles : ainsi, l'API n'est versée que pendant un an à compter de la date de l'évènement conduisant à l'isolement (API dite « courte ») ou jusqu'aux trois ans de l'enfant le plus jeune (API « longue »). L'allocation veuvage ne l'est, pour sa part, que pendant deux ans au maximum, trois ans lorsque le conjoint survivant a plus de 50 ans.

¹ En 2001, seuls 4 % des retraités vivent encore en dessous du seuil de pauvreté (Cf. rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale).

² A cette époque, en effet, le phénomène des travailleurs handicapés reste marginal et le retour à l'emploi de ces personnes n'est pas appréhendé comme une priorité.

- **Troisième étape : créer un dernier filet de sécurité pour les exclus du marché du travail**

Conséquence de la forte dégradation du marché du travail et du développement d'un chômage massif et souvent durable, la pauvreté des ménages actifs¹ s'est aggravée au cours des années 1980 puis 1990 et dépasse, en proportion, celle des ménages de retraités : ainsi, en 2001, 5,4 % des ménages actifs avaient un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté, contre 3,8 % des ménages de retraités.

La création de l'ASS, en 1984, coïncide avec cette apparition du chômage de longue durée qui conduit les bénéficiaires de l'assurance chômage à épuiser leurs droits à un revenu de remplacement. Elle constitue donc le volet « solidarité » du régime d'indemnisation du chômage, prenant le relais de l'allocation unique dégressive (AUD) ou, depuis 2001, l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

L'ASS a été complétée, à la même date, par la création de l'allocation d'insertion, afin de répondre à certains cas particuliers de personnes exclues du marché de l'emploi (détenus libérés, personnes en attente de réinsertion, rapatriés, réfugiés et demandeurs d'asile) et pour lesquelles le système d'indemnisation du chômage restait impuissant.

Bien que plus tardive, l'instauration de l'allocation équivalent retraite (AER), en 2002, relève de la même logique de couverture pour les chômeurs de longue durée, assurant une transition entre chômage et retraite, pour des personnes ayant commencé à travailler très tôt mais ne pouvant pas encore liquider leur pension.

- **Dernière étape : la création d'un minimum garanti « universel »**

Malgré la création de ces dispositifs en faveur des chômeurs de longue durée, force a été de constater qu'un certain nombre de personnes demeuraient exclues de toute protection. C'est ce qui a conduit, en 1988, à la création du RMI, qui vise à garantir à toute personne âgée de 25 ans ou plus un minimum de ressources.

Il s'agit d'un tournant dans l'histoire de notre protection sociale, puisque, pour la première fois, une allocation était conçue pour garantir à toute personne, qu'elle ait ou non déjà travaillé, un revenu minimum à la fois en dehors de toute référence à l'existence d'une activité professionnelle antérieure et pour une durée potentiellement illimitée.

¹ Il s'agit des ménages dont l'un des membres au moins est d'âge actif (entre 18 et 59 ans) et se trouve en situation d'activité professionnelle ou de chômage.

Depuis sa mise en place en 1988, le RMI a largement répondu à sa vocation de minimum « universel ». Il ne fait d'ailleurs aucun doute que cette portée quasi universelle a indirectement concouru à l'instauration de règles plus strictes tant en matière d'assurance chômage, le RMI jouant alors le rôle de troisième composante de l'indemnisation du chômage, qu'en matière d'accès à d'autres minima sociaux (allocation d'insertion, AAH).

b) Le système de protection sociale français privilégie l'aide en fonction du statut plutôt qu'en fonction des besoins

L'existence de neuf minima sociaux différents témoigne d'une approche de la pauvreté par catégorie de population, chacune bénéficiant finalement d'un statut sur mesure. Une autre attitude aurait pu consister à ne s'attacher qu'aux besoins de l'intéressé, quel que soit son statut, pour définir un revenu minimum universel, éventuellement modulé en fonction de besoins spécifiques.

La comparaison avec les systèmes de minima sociaux de nos voisins européens est, à cet égard, édifiante, puisqu'elle met en lumière une spécificité française dans cette approche par statut qui se traduit par un nombre de dispositifs de minima sociaux nettement plus important qu'ailleurs.

Comparaison des systèmes de minima sociaux dans l'Union européenne

Allemagne

L'Allemagne combine deux dispositifs :

- un dispositif fédéral d'assistance chômage, destiné aux chômeurs en fin de droits, qui permet de garantir aux intéressés, en fonction de leur situation familiale, entre 53 et 57 % de leur salaire net antérieur, sous condition de ressources mais sans condition de durée ;

- un dispositif de revenu minimum garanti, géré par les *Länder*, qui prévoit une allocation différentielle, versée sous condition de ressources, à toute personne en fonction de ses besoins. Son montant est fixé par référence à un panier de biens et de services jugés indispensables et s'élève, en moyenne, à 270 euros.

Danemark

Il existe au Danemark un seul dispositif assimilable aux minima sociaux français : il s'agit d'un système de revenu minimum, de caractère différentiel, garantissant des ressources équivalentes à 60 % du maximum des indemnités chômage.

Il subsiste toutefois, à côté de ce revenu minimum universel, un dispositif de pension de retraite de base, forfaitaire et financé par l'impôt, qui assure à toutes les personnes résidant au Danemark un revenu garanti de l'ordre de 500 euros par mois. Pour les personnes qui ne peuvent prétendre à une retraite complémentaire, cette pension de base constitue donc l'équivalent du minimum vieillesse.

Espagne

L'Espagne compte quatre dispositifs de minima sociaux :

- un dispositif d'assistance chômage, dédié aux personnes ayant épuisé leurs droits dans le système assurantiel. Égal à 75 % du salaire minimum interprofessionnel, son versement est limité à 18 mois ;
- un dispositif de pension de retraite et d'invalidité non contributif, assurant à ces deux catégories un revenu de remplacement minimum ;
- un dispositif de revenu minimum garanti, géré par les communautés autonomes et destiné aux personnes de 25 à 65 ans sans ressources. Versé sous condition de ressources, ce revenu minimum est compris, selon les régions, entre 180 et 225 euros.

Pays-Bas

Comme au Danemark, les résidents aux Pays-Bas perçoivent tout d'abord automatiquement une pension de retraite forfaitaire de base, égale à 70 % du salaire minimum, une majoration étant appliquée en fonction de la situation familiale. Son montant varie donc entre 690 et 915 euros par mois.

Il existe également une allocation de fin de droits pour les chômeurs, versée pendant un an et qui peut être complétée par l'aide sociale afin d'atteindre le niveau du revenu minimum garanti. Celui-ci est en réalité composé de plusieurs allocations, spécifiques à certains publics et toutes différentielles, mais assurant le même montant de ressources : en fonction de la situation familiales, ce montant s'élève entre 70 % et 100 % du salaire minimum, soit entre 690 et 980 euros.

Royaume-Uni

Conformément à son modèle de sécurité sociale universel et financé par l'impôt, le Royaume-Uni verse tout d'abord à tous ses résidents une pension de retraite forfaitaire de base, qui, en l'absence de retraite complémentaire, joue le rôle de minimum vieillesse. Cette pension s'élève à 375 euros par mois pour une personne seule, ce montant étant majoré en fonction de la composition du foyer et de l'âge du bénéficiaire.

Un revenu minimum universel est par ailleurs garanti par le dispositif de l'*Income support*. Celui-ci est composé d'une allocation personnelle de base de 295 euros par mois et d'une majoration pour « besoins spécifiques » (handicap, présence d'un conjoint ou d'enfants à charge...). Il convient de noter que la situation de parent isolé n'est pas prise en compte dans cette allocation mais relève d'une majoration spécifique des allocations familiales.

Sources : « La protection sociale », étude de législation comparée
Sénat, décembre 1995.

2. Des minima sociaux d'une grande diversité

a) Des montants variables

L'examen du montant des neuf minima sociaux existants montre que ceux-ci peuvent être classés en deux catégories :

- les minima servis aux personnes **dont on n'attend pas qu'elles retournent rapidement au travail** ont les montants les plus élevés et sont toujours au moins équivalents aux deux tiers du SMIC net : c'est le cas pour l'allocation supplémentaire vieillesse et pour l'allocation équivalent retraite, versées aux personnes âgées et qui sont respectivement égales à 66 % et 101 % du SMIC net.

On retrouve le même rapport de 66 % du SMIC net pour les minima servis aux personnes handicapées. Il convient enfin de noter que les minima servis aux parents isolés (API et allocation veuvage) entrent également dans cette catégorie, ce qui tend à conférer à ces allocations le caractère de « salaire maternel » ;

- les minima servis aux personnes **en âge et en état - supposé - de travailler** restent, en revanche, inférieurs à la moitié du SMIC net : il en est ainsi pour l'allocation d'insertion (33 % du SMIC net), le RMI et l'ASS (47 % du SMIC net). Ces montants, volontairement faibles, attestent que ces allocations sont conçues comme des revenus de solidarité temporaire ne devant pas remplacer durablement un revenu d'activité. La faiblesse des montants versés doit ainsi conduire les bénéficiaires à reprendre rapidement une activité professionnelle.

Comparaison des montants des divers minima sociaux

(en euros, au 1^{er} janvier 2005)

	Pour une personne seule...		Pour un couple...	
	célibataire	avec un ou plusieurs enfants	sans enfants	avec un ou plusieurs enfants
Allocation d'insertion (AI)	299,9	Idem	Idem	Idem
Revenu minimum d'insertion (RMI)	425,40	638,10 (1 enfant) 765,72 (2 enfants) 935,88 (3 enfants)	638,1	765,72 (1 enfant) 893,34 (2 enfants) 1.063,50 (3 enfants)
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	425,83	Idem	Idem	Idem
Allocation veuvage	529,84	Idem	Idem	Idem
Allocation de parent isolé (API)	542,06 (femme enceinte)	722,75 (1 enfant) 903,44 (2 enfants) 1.084,13 (3 enfants)	-	-
Allocation supplémentaire d'invalidité	599,5	Idem	1075,42	Idem
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	599,5	Idem	Idem	Idem
Allocation supplémentaire vieillesse	599,5	-	1075,42	Idem
Allocation équivalent retraite (AER)	919	Idem	Idem	Idem

Il reste qu'au sein d'une même catégorie, rien ne semble expliquer de façon rationnelle les différences de montant entre les prestations : si une certaine cohérence est assurée entre l'AAH, l'allocation supplémentaire invalidité et le minimum vieillesse, des différences, de l'ordre de quelques centimes (entre le RMI et l'ASS) ou de plusieurs dizaines d'euros (entre l'allocation veuvage et l'API) subsistent.

Ces différences témoignent d'abord de la diversité des modes d'indexation des différents minima sociaux. Ainsi, l'API est indexée sur l'évolution de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF)¹, alors que

¹ La BMAF évolue en fonction de l'indice des prix hors tabac, avec régularisation au titre d'un éventuel écart entre la hausse des prix constatée au cours de l'année n-1 et le taux prévisionnel retenu en loi de financement de la sécurité sociale pour la même année.

le RMI l'est directement sur les prix. Pour certaines prestations, comme l'ASS, il n'existe aucune règle préétablie.

Elles mettent également en lumière les revalorisations ponctuelles et sans vue d'ensemble des diverses prestations. En effet, l'existence de règles n'exclut pas les décisions de « coups de pouce » ou de gel. Tel est d'ailleurs le constat effectué par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans son rapport 2003-2004 : « *La BMAF a ainsi été gelée en 1997. La perte de pouvoir d'achat des prestations concernée n'a pas été rattrapée au cours des années suivantes. Ce gel explique que le niveau de l'API ait été réduit de deux points en euros constants par rapport à son niveau de 1990. A contrario, le RMI est trois points au-dessus de son niveau de 1990 grâce aux coups de pouce des années 1999 et 2001.* »

Il reste que la diversité des montants bruts servis aux bénéficiaires ne peut pas, en tant que telle, servir de base à une revendication d'alignement des prestations sur le mieux disant. Cette diversité est, en effet, peu significative, compte tenu de la complexe combinaison des minima sociaux avec d'autres prestations et du poids de l'ensemble de ces transferts dans le revenu des bénéficiaires.

b) Des modalités différentes d'appréciation du plafond de ressources et des revenus permettant l'ouverture des droits

L'examen des modalités de fonctionnement des plafonds de ressources des différentes prestations fait une nouvelle fois apparaître deux catégories de minima sociaux, catégories qui ne recoupent d'ailleurs pas la première classification en fonction des montants servis :

- pour le RMI et l'API, le montant du plafond de ressources est identique au niveau maximal de la prestation : l'allocation est alors **purement différentielle** et complète simplement les ressources du ménage à hauteur du minimum garanti ;

- dans tous les autres cas, le plafond de ressources est plus élevé que la prestation servie : l'allocation est alors **forfaitaire tant que le total des ressources de l'intéressé et de l'allocation reste inférieur au plafond**. C'est seulement lorsque ce total dépasse le plafond que l'allocation devient différentielle.

Par ailleurs, si tous les minima sociaux sont des prestations sous conditions de ressources, celles-ci ne sont pas évaluées de la même façon d'une prestation à l'autre.

Ainsi, les prestations familiales sont exclues des ressources pour l'AAH et l'ASS mais incluses pour le RMI et l'API. De même, les allocations logement sont totalement exclues pour tous les minima sociaux sauf pour le

RMI et l'API, pour lesquels un forfait est retenu, et pour l'allocation d'insertion. Egalement, les pensions alimentaires ou les prestations compensatoires versées par l'allocataire sont déduites du calcul des ressources pour l'allocation d'insertion ou l'ASS, mais pas pour le RMI ou l'AAH.

Les revenus d'activités sont aussi traités de façon différenciée : ainsi, alors qu'il existe un abattement permanent sur les revenus d'activité pour l'AAH, ou temporaire en cas de reprise d'activité pour l'API, le RMI et l'ASS, les autres minima sociaux n'en connaissent aucun.

La période de référence des revenus pris en compte varie par ailleurs entre trois et douze mois. L'AAH connaît un traitement particulier, puisque les revenus sont appréciés en référence à la dernière année fiscale connue.

Il convient enfin de noter que certains minima prévoient un mécanisme de neutralisation des ressources, et notamment des revenus d'activité, lorsqu'il est prouvé que leur versement est définitivement interrompu : c'est le cas pour l'allocation d'insertion, l'ASS et l'AER. Ce mécanisme est particulièrement important lorsque la période de référence des revenus pris en compte est longue, car il permet de ne pas faire référence à une situation financière du demandeur totalement périmée et, ce faisant, d'éviter les effets pervers de calendrier.

Modalités d'appréciation des ressources applicables aux différents minima sociaux

	Période de référence	Revenu de référence	Ressources exclues
Allocation d'insertion (AI)	12 derniers mois	Revenus du foyer fiscal, avant abattements	- prestations familiales - autres revenus si leur versement est définitivement interrompu
Allocation veuvage	12 derniers mois	Revenus professionnels, de remplacement et du capital de l'intéressé et du conjoint, y compris les donations de moins de 10 ans	- prestations familiales - allocations logement - ACTP, MTP - capital décès, retraite du combattant, rentes viagères
Allocation supplémentaire d'invalidité	3 derniers mois	Tous les revenus de l'intéressé et du conjoint, y compris les donations de moins de 10 ans	- prestations familiales - allocations logement - ACTP, MTP, retraite du combattant, rentes viagères
Allocation de parent isolé (API)	3 derniers mois	Ressources personnelles de l'intéressé, y compris les pensions alimentaires, prestations familiales et allocations logement (dans la limite d'un forfait)	- AES, PAJE, ARS - capital décès - avantages en nature de l'assurance maladie - mécanisme d'intéressement à la reprise d'activité pendant 12 mois
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	Année n-1	Revenus du foyer fiscal après abattements et déductions diverses	- prestations familiales - allocations logement - ACTP, MTP, retraite du combattant, rentes viagères - une partie des revenus d'activité
Allocation supplémentaire vieillesse	3 derniers mois	Tous les revenus de l'intéressé et du conjoint, y compris les donations de moins de 10 ans	- prestations familiales - allocations logement - ACTP, MTP, retraite du combattant, rentes viagères
Revenu minimum d'insertion (RMI)	3 derniers mois	Ressources du foyer fiscal, y compris les indemnités de sécurité sociale, allocations chômage, prestations familiales, AAH et allocations logement (dans la limite d'un forfait)	- PAJE (en partie), ARS, AES, majorations pour âge des allocations familiales, bourses scolaires - avantages en nature de l'assurance maladie, capital décès - mécanisme d'intéressement à la reprise d'activité pendant 12 mois
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	12 derniers mois	Revenus du foyer fiscal, avant abattements	- prestations familiales - allocations logement - pensions alimentaires et prestation compensatoire - autres revenus si leur versement est définitivement interrompu - mécanisme d'activité réduite pendant 12 mois
Allocation équivalent retraite (AER)	12 derniers mois	Revenus du foyer fiscal, avant abattements	- prestations familiales - allocations logement - autres revenus si leur versement est définitivement interrompu - abattement de 30 % sur les revenus du conjoint si celui-ci a pris sa retraite ou s'est trouvé au chômage en cours d'année

Ces différences dans les bases ressources des différents minima sociaux mettent en lumière les philosophies différentes qui sous-tendent chacune des prestations. Ainsi, la référence à l'ensemble des revenus de la personne, y compris les donations de moins de dix ans, pour le bénéfice de l'allocation supplémentaire invalidité ou vieillesse ou celui de l'allocation veuvage est la marque d'une prestation encore inspirée par le droit de l'aide sociale qui prévoit effectivement la mise en oeuvre de l'obligation alimentaire et la récupération sur les successions.

A l'inverse, la référence au simple revenu fiscal déclaré, qu'il s'agisse du revenu avant ou après abattement, témoigne d'un glissement des minima sociaux du domaine de l'aide sociale vers celui de la protection sociale.

c) Une prise en compte plus ou moins accentuée de la composition du foyer

Le système français des minima sociaux a fait très largement le choix d'une prise en compte de l'existence de charges de famille pour apprécier les besoins des bénéficiaires de minima sociaux. Cette prise en compte est toutefois plus ou moins poussée selon les prestations : ainsi, la composition du foyer entre toujours en ligne de compte pour la définition du droit à la prestation mais avec des conséquences plus ou moins sensibles

Il existe en effet deux modalités de prise en compte des charges de famille : la modulation de la base ressources de la prestation et l'application de majorations pour conjoints et pour enfants au montant même de l'allocation. Or, notre système de minima sociaux combine ces deux modalités.

Cinq prestations sont simplement « **conjugalisées** » : il s'agit de l'allocation d'insertion, de l'allocation supplémentaire vieillesse, de l'allocation supplémentaire invalidité, de l'ASS et de l'AER. Leur plafond de ressources tient en effet compte de la présence d'un conjoint mais pas de celle d'enfants et le montant de la prestation ne varie pas en fonction de ces paramètres.

Ces prestations coïncident avec celles qui ne tiennent pas compte des prestations familiales dans leur base ressources : elles reposent donc sur le principe que les besoins des enfants sont couverts par ailleurs, par le biais des prestations familiales.

D'autres prestations sont « **familialisées** », c'est-à-dire tiennent compte de la présence d'enfants au sein du foyer. Parmi elles, on trouve deux catégories d'allocations :

- celles dont le montant et le plafond varient en fonction de la présence et du nombre d'enfants, comme le RMI et l'API : en contrepartie, les prestations familiales sont incluses dans leur assiette ;

- une allocation mixte, l'AAH, dont seul le plafond varie en fonction de la présence d'enfants à charge, sans que les prestations familiales soient pour autant incluses dans la base ressources.

Minima sociaux et prise en compte des configurations familiales

	La définition du droit		La base ressources		La prestation
	La situation familiale définit le droit lui-même	Les ressources familiales définissent le droit	Les prestations familiales sont intégrées dans la base ressources	Le plafond de ressources varie selon la composition familiale	Le montant de la prestation varie selon la composition familiale
AAH	Non	Ressources du conjoint et des enfants	Non	Oui	Non
AI	Non	Ressources du conjoint	Non	Oui	Non
ASS	Non	Ressources du conjoint	Non	Oui	Non
Minimum vieillesse	Non	Ressources du conjoint	Non	Oui	Oui
Minimum invalidité	Non	Ressources du conjoint	Non	Oui	Oui
RMI	Non	Ressources du conjoint et de toute personne à charge	Oui, sauf majoration pour âge des allocations familiales, AES, ARS et forfait logement	Oui	Oui
API	Oui	Ressources de toute personne à charge	Oui, sauf AES, ARS et forfait logement	Oui	Oui
Allocation veuvage	Oui	Ressources personnelles	Non	Non	Non
AER	Non	Ressources du conjoint	Non	Oui	Non

Source : « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité », rapport du commissariat général du plan, mai 2000

Cependant, comme en matière de montant des prestations, il convient de remarquer que le poids accordé au conjoint et aux enfants à charge varie, au sein d'une même catégorie de prestation : ainsi, la majoration pour enfant de l'API est plus élevée de 53 euros que celle du RMI et cette différence, substantielle pour un tel niveau de revenu, ne semble pas justifiée par des besoins plus importants que pourraient avoir les enfants à charge d'une personne isolée.

***B. UN ASPECT SOUVENT ÉLUDÉ DU SYSTÈME DES MINIMA SOCIAUX :
LA QUESTION DES DROITS CONNEXES***

Les minima sociaux ne constituent que très rarement, voire jamais, l'intégralité des revenus de leurs titulaires. Ceux-ci ont en effet droit, comme tous les Français et dès lors qu'ils en remplissent les conditions d'attribution, au bénéfice des prestations prévues pour toute la population, comme les allocations familiales.

Par ailleurs, la qualité d'allocataire d'un minimum social ouvre droit, de façon plus ou moins automatique et dans des proportions variables en fonction de la prestation considérée, au bénéfice d'un nombre important de droits connexes, spécifiques à certaines catégories de la population.

Comme en témoigne le tableau suivant, les minima sociaux ne constituent dès lors qu'un tiers des transferts sociaux bénéficiant aux ménages les plus pauvres et moins de 20 % de leur revenu disponible. En comparaison, les allocations logement et les prestations familiales sans condition de ressources représentent respectivement 29 % et 23 % des transferts sociaux en leur faveur.

**Poids des transferts sociaux dans le revenu disponible
des ménages du premier décile ¹**

	Montants moyens mensuels (en euros)	Poids au sein des transferts sociaux	Poids au sein de l'ensemble du revenu
Prestations famille sans condition de ressources ⁽²⁾	79	23 %	12 %
Prestations famille sous condition de ressources ⁽³⁾	28	8 %	4 %
Aides à la scolarité ⁽⁴⁾	15	4 %	2 %
Aides à la garde onéreuse d'enfants ⁽⁵⁾	2	1 %	1 %
Allocation logement (locataires)	98	29 %	16 %
Minima sociaux ⁽⁶⁾	119	35 %	19 %
Total des prestations	341	-	54 %
Revenu disponible par unité de consommation et par mois	634	-	-

⁽¹⁾ Le premier décile ne recoupe pas exactement la population des bénéficiaires de minima sociaux : il s'agit des 10 % des ménages français ayant les revenus initiaux les plus faibles. Le revenu disponible est ici divisé par le nombre d'unités de consommation composant le ménage.

⁽²⁾ Allocations familiales, allocation parentale d'éducation (APE), allocation d'éducation spéciale (AES), allocation de soutien familial (ASF).

⁽³⁾ Complément familial, allocation parentale pour jeune enfant (APJE), API.

⁽⁴⁾ Allocation de rentrée scolaire, bourses du secondaire.

⁽⁵⁾ Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED), aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA), complément d'AFEAMA, subventions crèches.

⁽⁶⁾ AAH, complément d'AAH, minimum invalidité, RMI, minimum vieillesse.

NB : il convient de noter que ces proportions sont sensiblement identiques depuis la mise en place de la prestation d'accueil du jeune enfant (p. au 1^{er} janvier 2004).

Source : INSEE-DGI, enquête revenus fiscaux 1999 (actualisée en 2002), calculs DREES.

Pour obtenir une image fidèle du niveau de vie des bénéficiaires de minima sociaux et de leur famille, il est donc indispensable d'évaluer le poids de ces droits connexes dans le revenu des intéressés. De la même manière, pour comparer le pouvoir d'achat des bénéficiaires des différents minima et pour identifier les distorsions les plus criantes, une prise en compte de ces prestations complémentaires est nécessaire.

1. Les droits connexes légaux : un dispositif plus ou moins développé selon les minima sociaux

a) Un accès privilégié aux aides au logement

Bien qu'elles ne soient pas, et de très loin, réservées aux bénéficiaires de minima sociaux, les aides personnelles au logement versées par les caisses d'allocations familiales contribuent, de façon très importante, au niveau de vie de leurs allocataires. Les aides au logement sont en effet relativement concentrées sur les ménages les plus pauvres : ainsi, les 10 % des ménages les plus pauvres, qui détiennent seulement 2,3 % du revenu initial, concentrent près de 32,8 % de la masse des allocations logement¹.

Cette concentration des aides au logement sur les ménages les plus pauvres est en partie due à la règle selon laquelle les bénéficiaires du RMI et de l'API ont automatiquement droit, du seul fait de statut de bénéficiaires de ces prestations, aux allocations logement (allocation de logement à caractère social – ALS - et allocation de logement à caractère familial - ALF) à taux plein.

Par ailleurs, depuis la réforme du barème des aides au logement, intervenue en deux étapes entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2002, les conditions de ressources prévues pour l'attribution de ces allocations ont été sensiblement améliorées et permettent désormais aux bénéficiaires des autres minima sociaux d'y avoir très largement accès.

Cette réforme a en effet permis une revalorisation importante du barème de l'ALS et de l'ALF, aboutissant à un alignement avec celui de l'aide personnalisée au logement (APL) et a rétabli une certaine neutralité de la condition de ressources applicable à ces allocations vis-à-vis de l'origine des revenus du demandeur, permettant d'élargir le bénéfice de l'aide à taux plein à d'autres catégories de personnes que les seuls bénéficiaires du statut de « RMISTE » ou d' « APISTE ».

Il convient enfin de noter que pour les bénéficiaires de l'AAH, la perception d'une aide au logement entraînait automatiquement, jusqu'à aujourd'hui, la perception du complément d'AAH, d'un montant forfaitaire de 95,92 euros par mois. La loi 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées instaure le même lien automatique entre la perception d'une aide au logement et le bénéfice de la nouvelle « majoration pour vie autonome », versée en remplacement de l'actuel complément. Son montant devrait s'élever à environ 100 euros.

¹ Cf. « Réforme des allocations logement : quels impacts sur les ménages à bas revenus ? », Lisa Fratacci (direction de la prévision), Les travaux de l'Observatoire 2003-2004.

b) Des avantages fiscaux non négligeables

Au-delà du fait que leur niveau de ressources les classe en pratique dans la catégorie des ménages non imposables, les titulaires de minima sociaux bénéficient d'un certain nombre de privilèges fiscaux, le plus souvent liés non pas à leur niveau de ressources mais à leur statut d'allocataire.

- **Une exclusion de certains minima sociaux du champ de la CSG et de la CRDS**

Tous les minima sociaux sont exonérés de contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Une exonération identique a également été prévue en matière de contribution sociale généralisée (CSG), sauf pour les titulaires de l'AI et de l'ASS. Rien ne semble pourtant justifier un traitement particulier, et moins favorable, de ces deux allocations, ce qui témoigne encore une fois d'une absence de politique globale en matière de minima sociaux.

- **Un traitement de faveur dans le cadre de l'impôt sur le revenu**

Certains minima sociaux bénéficient d'un régime fiscal favorable à l'impôt sur le revenu et n'ont pas à être déclarés : c'est le cas des allocations supplémentaires vieillesse et invalidité, de l'AAH et du RMI. Une suspension des dettes fiscales est enfin prévue en faveur des bénéficiaires du RMI et de l'API. L'exclusion des autres minima sociaux de ces dispositions ne semble toutefois pas découler d'une volonté délibérée. Elle est plutôt le résultat d'un traitement au cas par cas de chaque allocation, sans vue d'ensemble.

- **Une exonération plus ou moins automatique de taxe d'habitation**

Les titulaires du RMI bénéficient d'une exonération automatique de la taxe d'habitation, dès lors qu'ils peuvent justifier du statut de « RMiste » pour tout ou partie de la période s'écoulant entre le 1^{er} janvier de l'année n-2 et la date de paiement de l'impôt. Une fois de plus, cette disposition, liée au statut de bénéficiaire du RMI, ne s'applique pas aux titulaires d'autres minima sociaux.

Cependant, une amélioration du mécanisme de prise en compte des ressources dans le calcul de cet impôt, introduite par la loi de finances pour 2000, a permis de réduire le poids de cet impôt pour d'autres catégories de contribuables à faibles revenus. Elle a conduit, dans les faits, à une exonération pour les titulaires de l'API, de l'AAH et de l'allocation veuvage.

- **Un régime favorable en matière de redevance audiovisuelle**

Une exonération de la redevance audiovisuelle était jusqu'ici traditionnellement prévue en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans et non imposables, ainsi que, sous certaines conditions de ressources, en faveur des personnes dont le taux d'invalidité était supérieur à 80 %. Ces règles conduisaient en pratique à une exonération des titulaires de l'AAH, du minimum vieillesse et du minimum invalidité. Les allocataires du RMI pouvaient également en bénéficier, à leur demande expresse.

L'article 41 de la loi de finances pour 2005, qui réforme le régime de la redevance audiovisuelle pour en adosser le recouvrement sur celui de la taxe d'habitation, refond les exonérations applicables à la redevance audiovisuelle. L'objectif de cette réforme est de rapprocher les exonérations applicables à la redevance de celles existant pour la taxe d'habitation, afin de faciliter la gestion de ces deux impôts pour les agents chargés de leur recouvrement.

L'exonération de la redevance audiovisuelle s'étend donc désormais aux « personnes indigentes » reconnues comme telles par la commission communale des impôts directs, aux titulaires de l'AAH, du minimum vieillesse et du minimum invalidité *ès qualité*, aux infirmes et aux personnes âgées de plus de 60 ans remplissant certaines conditions de ressources et aux bénéficiaires du RMI. Un régime transitoire est prévu jusqu'en 2007 pour les contribuables pour lesquels le nouveau régime serait moins favorable.

En s'attachant une fois de plus aux statuts des personnes et non à leur niveau de revenu, le nouveau régime d'exonération de la redevance audiovisuelle ne permet pas une unification du régime applicable à l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux : ainsi, bien que leur niveau de ressources soit comparable, les titulaires de l'ASS et de l'API restent soumis à la redevance audiovisuelle.

c) Une couverture encore imparfaite en matière de frais de santé

La création de la couverture maladie universelle a permis à tous les bénéficiaires de minima sociaux d'avoir accès à une couverture de base, s'ils ne bénéficiaient pas d'une affiliation à un autre titre. Cependant, seuls les titulaires du RMI et les bénéficiaires de la CMU complémentaire ont été automatiquement exonérés du paiement de la cotisation correspondante, les autres ayant été soumis à une condition de ressources.

De la même manière, l'accès à la CMU complémentaire n'est automatique que pour les bénéficiaires du RMI. Pour les autres demandeurs, un plafond de ressources est applicable, qui varie en fonction de la composition du foyer.

Plafond de ressources pour la CMU complémentaire au 1^{er} juillet 2004

Composition du foyer	Ressources mensuelles (en euros)
Personne seule	576,13
2 personnes	824,20
3 personnes	1.037,04
4 personnes	1.209,88
Par personne supplémentaire	230,45

Compte tenu de ces plafonds, les titulaires de l'API, dès lors qu'ils ne sont pas en situation d'intéressement¹, y ont en pratique accès quelle que soit la configuration de leur foyer. Pour les bénéficiaires d'autres minima sociaux, le droit à la protection complémentaire dépend tout à la fois de la configuration familiale et de l'existence ou non d'autres ressources s'ajoutant au minimum considéré.

En revanche, les titulaires de certaines prestations en sont exclus d'office, compte tenu du niveau de celle-ci : c'est le cas pour les personnes seules bénéficiaires de l'AAH, des allocations supplémentaires invalidité et vieillesse et de l'AER.

d) Un dispositif peu développé : la constitution de droits à l'assurance vieillesse

Seules les périodes passées sous le bénéfice de minima sociaux liés à l'exercice antérieur d'un emploi, c'est à dire de l'ASS, de l'AER et de l'allocation supplémentaire d'invalidité, ouvrent droit à une validation au titre de l'assurance vieillesse.

Depuis la création du RMI, un débat existe sur l'opportunité de valider les périodes de versement de cette allocation au titre de la retraite². Outre le fait qu'il est extrêmement difficile de mesurer le coût d'une telle mesure, on ignore si ce type de validation pourrait conduire à une retraite bien supérieure à celle servie au titre du minimum vieillesse, prestation à laquelle les anciens bénéficiaires du RMI accèdent à défaut de pension plus avantageuse.

Le niveau de la retraite servie après validation serait en effet fonction à la fois de la durée de présence au sein du dispositif RMI et du niveau de la validation envisagée : celle-ci pourrait être effectuée soit au niveau du salaire annuel moyen de l'intéressé - qui serait très faible, voire nul, pour une

¹ C'est-à-dire de cumul entre un revenu d'activité et l'allocation versée. Cf. infra p. 45.

² Cette question se pose avec moins d'acuité pour les bénéficiaires de l'API car son versement est temporaire (trois ans au maximum).

personne restée bénéficiaire du RMI pendant une longue période -, soit au niveau du SMIC, soit encore à celui du RMI.

En raison de ces incertitudes, l'ouverture de droits à la retraite pour les bénéficiaires du RMI a toujours été repoussée.

e) La place des prestations familiales pour les ménages pauvres avec enfants

Si aucune prestation familiale n'est directement liée au bénéfice de tel ou tel minimum social, les conditions de ressources applicables aussi bien à la prestation d'accueil du jeune enfant qu'à l'allocation de rentrée scolaire ou au complément familial, font qu'une proportion importante des titulaires de minima sociaux en bénéficie. Si ces aides ne représentent en moyenne que 4 % du revenu des ménages pauvres, leur poids est nettement plus important pour les familles nombreuses et les familles monoparentales.

Il convient également de souligner que les allocations familiales de droit commun, versées sans condition de ressources, contribuent, pour une part importante, au niveau de vie des foyers d'allocataires de minima sociaux : elles représentent ainsi 23 % des transferts sociaux en faveur des ménages les plus pauvres, soit 12 % de leur revenu global.

2. Les mesures spécifiques : un impact difficile à chiffrer mais réel sur les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux

Au-delà des droits connexes au sens strict, c'est à dire des prestations automatiquement liés au bénéfice des minima sociaux et qui, relevant de l'aide sociale légale, constituent des droits objectifs pour les demandeurs, les titulaires de minima sociaux ont un accès privilégié à différents dispositifs d'action sociale, dont l'impact, en termes de niveau de vie, est réel même s'il est parfois difficile à chiffrer.

a) La prime de Noël

Bien qu'elle ne soit normalement pas automatiquement reconductible, une « prime de Noël » est traditionnellement versée, depuis plusieurs années, aux bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'AER et de l'allocation d'insertion.

C'est la genèse de cette allocation exceptionnelle qui explique qu'elle soit encore aujourd'hui réservée aux bénéficiaires de ces prestations particulières et qu'elle n'ait pas été étendue à l'ensemble des minima sociaux : à la suite des mouvements de chômeurs du mois de décembre 1997, un fonds d'urgence sociale avait été mis en place et chargé d'attribuer des aides aux

chômeurs en grande difficulté et une aide exceptionnelle avait été débloquée en faveur de ces derniers, qui revendiquaient une forme de « treizième mois ». L'actuelle « prime de Noël » a pris la relève de ce dispositif.

Elle s'est élevée ces quatre dernières années à 152,45 euros pour une personne seule et 274,41 euros pour un couple avec enfant ou une personne seule avec deux enfants. Elle est versée aux personnes bénéficiaires des allocations précitées au mois de novembre ou de décembre de l'année considérée.

b) La tarification sociale téléphone et électricité

Parmi les obligations de service public imposées à France Télécom figure la garantie d'accès au service du téléphone pour tous, y compris les personnes disposant de faibles ressources. C'est la raison pour laquelle une réduction sociale téléphonique a été mise en place. Elle consiste en une réduction de l'abonnement mensuel de l'ordre de six euros. Peuvent en bénéficier, à leur demande et sur présentation de l'organisme gestionnaire de leur prestation, les titulaires d'une ligne fixe téléphonique bénéficiaires du RMI, de l'AAH et de l'ASS.

On peut encore une fois s'interroger sur la liste limitative des minima sociaux susceptibles d'ouvrir droit à cette réduction tarifaire : ainsi, il est singulier que les titulaires du minimum vieillesse et invalidité, dont l'allocation est pourtant de même montant que l'AAH, en soient exclus.

De ce point de vue, le mécanisme prévu dans le cadre de la tarification sociale de l'électricité, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005, constitue un progrès, puisque le bénéfice de cette mesure est fonction des ressources du foyer et non du statut de bénéficiaire de telle ou telle allocation.

Le décret du 8 avril 2004 relatif à la tarification sociale de l'électricité comme produit de première nécessité prévoit en effet que les usagers disposant de faibles ressources bénéficient d'une tarification spéciale de l'électricité consistant en une réduction de l'abonnement et du prix des cent premiers kilowattheures consommés dans le mois, le pourcentage de réduction dépendant du nombre de personnes que compte le foyer¹.

¹ Le tarif social de l'électricité est ouvert, pour leur résidence principale, aux ménages dont les ressources annuelles sont inférieures ou égales à 5.520 euros pour une personne isolée, ce plafond étant majoré de 50 % s'il y a deux personnes au foyer, de 30 % pour la troisième et la quatrième personne, puis de 40 % pour chaque personne au-delà de la quatrième.

c) Le ciblage des emplois aidés sur les bénéficiaires de minima sociaux

La complémentarité des politiques de transferts de revenus et des politiques de l'emploi s'est accrue ces dernières années, grâce notamment au ciblage des instruments de la politique de l'emploi sur les personnes les plus éloignées du marché du travail prévu par la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

Ainsi, les titulaires du RMI, de l'ASS et de l'API figuraient, jusqu'ici, *ès qualité* au sein des publics prioritaires pour l'accès à un contrat emploi solidarité (CES). S'agissant du contrat initiative emploi, le code du travail visait plus largement les « *bénéficiaires de minima sociaux* ».

En pratique, les bénéficiaires du RMI représentent environ 30 % des entrées en emplois aidés en 2003 et cette proportion est stable depuis 1998. Ils constituent également 41 % des personnes employées dans le cadre d'une entreprise d'insertion. Les chiffres concernant les bénéficiaires d'autres minima sociaux sont moins précis, soit parce qu'aucune étude systématique n'a été entreprise à leur sujet, soit parce qu'ils ne figurent pas en tant que tels parmi les publics prioritaires¹.

Part des bénéficiaires de minima sociaux dans les entrées en emploi aidé en 2003

Type de mesure	Part des bénéficiaires du RMI	Part des bénéficiaires de l'ASS	Part des bénéficiaires de l'API	Part totale des bénéficiaires de minima sociaux
CES	37,2 %	8,2 %	1,8 %	47,2 %
CEC	24,6 %	8,6 %	1,2 %	34,4 %
CIE	19,5 %	9 %	0,5 %	29 %
SIFE collectif	31 %	n.c	n.c	n.c
SIFE individuel	15 %	n.c	n.c	n.c
Total	30 %	n.c	n.c	n.c

SIFE : stage d'insertion et de formation à l'emploi

Source : DARES

¹ Ainsi, on sait que les personnes handicapées représentent 11,4 % des entrées en CES, 14,3 % des entrées en CEC et 21,3 % des entrées en CIE mais il est impossible de distinguer, en leur sein, la proportion de celles qui sont bénéficiaires de l'AAH ou du minimum invalidité.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a prévu une simplification du dispositif des emplois aidés. Les CIE rénovés et les contrats d'accompagnement dans l'emploi¹ seront ainsi ouverts à toute personne « *sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi* », tandis que deux instruments seront plus spécifiquement réservés aux titulaires de minima sociaux : le contrat d'insertion-RMA et le contrat d'avenir.

Au total, l'impact de cette réforme en termes de ciblage des instruments sur les bénéficiaires de minima sociaux est difficile à mesurer : il dépendra de la définition des publics prioritaires à l'accès aux nouveaux CIE et CAE au niveau de chaque région.

3. Les fruits de l'accompagnement social : un accès facilité aux dispositifs de lutte contre les exclusions

a) Le soutien à la démarche d'insertion : un dispositif essentiel mais limité aux bénéficiaires du RMI

La conception même du RMI, dès l'origine, comporte l'idée d'un accompagnement des bénéficiaires, signe de l'engagement réciproque de la société aux côtés de l'individu en vue de sa réinsertion sociale et professionnelle. Ainsi, le dispositif du RMI allie le versement d'une allocation et la signature d'un contrat d'insertion. L'engagement réciproque de la société s'est également traduit, jusqu'à présent, par l'obligation, pour tout département, de consacrer chaque année à l'insertion des titulaires du RMI une somme correspondant à 17 % des sommes versées par l'État au titre de l'allocation l'année précédente.

Même si le taux de signature des contrats d'insertion et la consommation des crédits obligatoires d'insertion sont restés largement inférieurs aux prévisions, ces instruments ont permis le développement d'un réseau important de structures d'accompagnement social dédiées aux bénéficiaires du RMI.

Or, au-delà de l'assistance qu'il procure au bénéficiaire dans sa démarche de retour à l'emploi, cet accompagnement s'avère particulièrement important en termes de mobilisation des aides de toutes natures susceptibles de venir améliorer la situation du bénéficiaire. L'existence d'un dispositif d'insertion en faveur des titulaires du RMI se traduit en effet par une meilleure information des intéressés sur les droits, notamment sur les droits connexes,

¹ Le CIE rénové a vocation à remplacer l'actuel CIE, le SIFE et le SAE pour aboutir à un contrat aidé unique pour le secteur marchand ; le contrat d'accompagnement dans l'emploi fusionne les actuels CES et CEC du secteur non marchand.

auxquels ils peuvent prétendre et par une limitation des situations de non recours.

La disparition de cet accompagnement, en cas de sortie du dispositif et de reprise d'activité, ne se traduit certes pas par une diminution des ressources mais elle laisse la personne livrée à elle-même dans le dédale des démarches à entreprendre pour faire valoir ses droits. En ce sens, l'accompagnement procuré aux bénéficiaires du RMI dans le cadre de leur contrat d'insertion est bien un droit connexe essentiel.

Pour cette raison, il est dommage que le RMI soit encore le seul minimum social pour lequel un tel dispositif contractuel d'aide à l'insertion soit prévu.

Les bénéficiaires de l'AAH et du minimum invalidité ont certes accès à un dispositif spécialisé d'aide à l'insertion professionnelle, à travers le réseau Cap Emploi, mais cette aide à l'insertion n'a jamais été formalisée de façon aussi poussée que dans le cadre du RMI et ne dépasse pas le strict cadre de l'accès à l'emploi¹.

Les bénéficiaires d'autres minima sociaux relèvent donc, à condition d'être inscrits comme demandeurs d'emploi, du dispositif de droit commun d'accompagnement vers l'emploi, dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Or, l'inspection générale des affaires sociales souligne les insuffisances du PARE, concernant le ciblage des publics en difficulté et la qualité médiocre de l'accompagnement qui pouvait être proposé dans ce cadre à des personnes très éloignées de l'emploi.

Par ailleurs, compte tenu de conditions extrêmement restrictives d'engagement des crédits départementaux d'insertion, il n'a jamais été possible d'utiliser ces crédits pour financer une extension de la démarche d'insertion aux titulaires d'autres minima sociaux. Cette question s'est pourtant posée pour les bénéficiaires de l'ASS ou de l'API pour lesquels la problématique de l'insertion se posait dans des termes très proches et qui avaient vocation, si leur situation se prolongeait, à rejoindre les rangs des bénéficiaires du RMI.

Si la décentralisation du RMI ne résout pas la question de l'existence d'un contrat d'insertion pour d'autres minima sociaux, elle lève malgré tout l'obstacle juridique qui empêchait les départements de financer l'insertion des bénéficiaires d'autres minima sociaux sur leurs crédits d'insertion.

¹ Il convient toutefois de souligner que, parmi les missions des maisons départementales des personnes handicapées créées par la loi du 11 février 2005, figure désormais l'accompagnement et le conseil en direction des personnes handicapées dans tous les domaines de la vie quotidienne.

b) Les fonds de solidarité logement et les fonds « impayés énergie » : des instruments souvent mobilisés par les bénéficiaires de minima sociaux

Les fonds de solidarité pour le logement (FSL), institués dans chaque département par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement et confiés à ces départements par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, accordent des aides financières aux ménages défavorisés, sous forme de prêts ou de subventions, pour permettre leur accession à un logement ou leur maintien dans celui-ci.

Par ailleurs, depuis la loi du 13 août 2004 précitée, les FSL ont vu leurs compétences étendues aux aides pour le paiement des factures d'eau, d'énergie et de téléphone¹.

Nature des aides apportées par les fonds de solidarité logement

Les aides accordées par les FSL dépendent des orientations et des priorités définies au niveau de chaque département. Parmi ces aides, on retrouve généralement :

- le cautionnement du paiement du loyer et des charges locatives ;
- les prêts, avances remboursables et subventions en vue du paiement du dépôt de garantie, du premier loyer, des frais d'agence ou d'autres dépenses liées à l'entrée dans les lieux (frais de déménagement, assurance etc.) ;
- les prêts, avances remboursables et subventions en vue du règlement des dettes locatives dont l'apurement conditionne l'accès à un nouveau logement ;
- les prêts, avances remboursables et subventions en vue du règlement des dettes de loyers et de charges locatives et en vue du règlement des frais de procédure supportés par la personne ou la famille pour se maintenir dans le logement locatif : depuis la loi du 13 août 2004, l'aide peut également intervenir si l'intéressé ne peut pas assumer ses frais d'assurance locative ou ses obligations relatives au paiement des factures d'eau, d'énergie et de téléphone.

Deux dispositifs nationaux sont également gérés par les FSL :

- l'avance Loca-Pass, qui finance le dépôt de garantie : c'est une avance gratuite, consentie pour la durée de la location et versée au bailleur à l'entrée dans le logement. Elle est remboursable en 36 mensualités maximum après un différé de paiement de trois mois, et avec des mensualités de 15 euros minimum.
- la garantie Loca-Pass : il s'agit d'une garantie de paiement du loyer et des charges (caution), gratuite, valable pour trois ans et couvrant un nombre maximal de dix-huit mensualités de loyers et charges (trente six mensualités dans certains cas). Cette garantie est matérialisée par un acte de cautionnement annexé au bail.

¹ Ces aides relevaient jusqu'ici de dispositifs conventionnels nationaux.

Les aides des FSL ne sont pas réservées aux titulaires de minima sociaux, mais ces derniers y ont un accès privilégié, grâce à l'accompagnement social dont ils bénéficient par ailleurs, notamment de la part des centres communaux d'action sociale et des associations de lutte contre les exclusions.

Grâce à cet accompagnement social, qui est d'ailleurs en partie financé par les FSL dans sa composante liée au logement¹, les bénéficiaires de minima sociaux accèdent plus facilement que le reste de la population à l'information sur les aides distribuées par les fonds. Les travailleurs sociaux, qui les suivent régulièrement, ont également plus spontanément tendance à leur proposer ce type d'aide et à défendre leur dossier devant les commissions d'attribution.

Ainsi, les ménages bénéficiaires de minima sociaux représentaient, en 2003, 56 % des ménages aidés financièrement par les FSL.

Ménages aidés par les FSL en 2003

Ménages bénéficiaires d'un minimum social	Proportion au sein de l'ensemble des ménages aidés
RMI	30 %
API	12 %
ASS	8 %
AAH	6 %
Total	56 %

Source : Ministère délégué au logement

c) Une meilleure prévention du surendettement

Les procédures de prévention et de traitement du surendettement ne comportent pas de dispositions spécifiques aux bénéficiaires de minima sociaux.

Pourtant, on constate une sous représentation de ces derniers parmi les ménages victimes de surendettement : ainsi, une étude de la DREES montre que les ménages appartenant au premier décile de la distribution des revenus (ce qui correspond, sans la recouper totalement, à la population des bénéficiaires de minima sociaux) ne représentent que 6 % de l'ensemble des ménages surendettés. Cela semble d'autant plus paradoxal que la même étude

¹ Les FSL consacraient, en 2002, 60,5 millions d'euros (sur un total de 276,2 millions d'euros) aux subventions aux organismes œuvrant dans l'accompagnement social liés au logement.

rapporte que la faiblesse des revenus est l'un des principaux facteurs aggravants du surendettement¹.

Ces bons résultats en matière de surendettement résultent en fait du meilleur suivi de cette population par les travailleurs sociaux : les foyers allocataires de minima sociaux bénéficient en effet plus fréquemment que les autres ménages de l'intervention de conseillers en économie sociale et familiale ou de dispositifs d'aide à la gestion du budget.

Pour les foyers qui échappent à ce travail social, le seul dispositif légal de prévention du surendettement consiste en effet en une inscription de leurs incidents de paiement au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP), celui-ci pouvant être consulté par les organismes prêteurs afin qu'ils évitent d'accorder un crédit à une personne dont la situation financière est déjà fragilisée.

Encore une fois, bien qu'il ne s'agisse pas d'un droit connexe au sens strict, ni même d'un dispositif prévoyant un accès privilégié pour les titulaires de minima sociaux, l'accompagnement social dont bénéficient ces derniers constitue un filet de sécurité d'une importance capitale et qui, bien souvent, disparaît lors du retour à l'emploi.

4. Une grande inconnue : les transferts sociaux locaux

a) Le recensement exhaustif des aides locales en faveur des personnes en difficulté sociale est impossible

Relevant de l'initiative propre des différents niveaux de collectivités ou des organismes locaux de sécurité sociale, ces transferts restent mal connus et il est pratiquement impossible d'en établir un recensement exhaustif.

- **L'action sociale départementale**

Au niveau des départements, une étude de la DREES² met en lumière l'importance des aides destinées aux personnes âgées ou handicapées : il peut s'agir d'aides à l'aménagement du logement, d'aides aux déplacements, de portages de repas à domicile ou encore d'heures complémentaires d'aide ménagère. Cependant, si ces aides sont attribuées en fonction des revenus, elles ne sont généralement pas directement liées au statut de bénéficiaire d'un minimum social (AAH, minimum vieillesse ou invalidité).

¹ « Endettement et surendettement : des ménages aux caractéristiques différentes », DREES, *Etudes et Résultats*, n° 251, août 2003.

² « L'aide sociale extralégale ou facultative des départements », DREES, *Etudes et Résultats*, n° 317, juin 2004.

Les départements développent également des aides extralégales en faveur des personnes en difficulté sociale : ces aides, qui peuvent être en nature ou en espèce, prennent - selon les départements - la forme de distributions de repas ou de colis alimentaires, d'aides complémentaires au règlement des factures d'énergie ou de téléphone, d'aides spécifiques pour les personnes surendettées, d'aides individuelles au transport ou encore de prise en charge de l'adhésion à une mutuelle pour les personnes non bénéficiaires de la CMUC.

Les aides départementales destinées à favoriser l'accès aux soins de personnes non admises à la CMU

La loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle (CMU) a substitué celle-ci à l'aide médicale gratuite auparavant gérée par les conseils généraux. Pour autant, certains départements ont, dès l'année 2000, mis en place des dispositifs facultatifs pour limiter les effets de seuil ou pour maintenir leur niveau de prise en charge tel qu'il existait avant la mise en place de la CMU.

En 2002, vingt-sept départements sur les soixante treize ayant répondu à l'enquête annuelle de la DREES sur ce sujet (soit 37 %) ont indiqué avoir mis en place une aide en faveur des personnes ne bénéficiant pas de la CMU.

Cette aide est destinée à financer tout ou partie d'une couverture complémentaire mutualiste ou, dans une moindre mesure, à prendre en charge des dépenses ponctuelles de soins ou des frais médicaux de type prothèses ou soins dentaires. Ainsi, parmi les répondants, dix-huit départements financent exclusivement l'adhésion à une mutuelle, six départements prennent en charge à la fois cette adhésion et des dépenses ponctuelles de soins, enfin trois départements remboursent exclusivement des dépenses de soins ou de frais médicaux.

Les actions des départements sont centrées autour de trois publics prioritaires :

- les personnes âgées et les personnes handicapées hébergées au titre de l'aide sociale en établissement ;
- les anciens bénéficiaires de l'aide médicale ;
- les personnes ne bénéficiant plus de la CMU, les personnes isolées et les bénéficiaires du RMI dont le niveau de ressources est inférieur à un barème de ressources fixé par les conseils généraux.

En 2002, deux départements ont également orienté leur aide vers les jeunes pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance.

Il convient enfin de signaler que 12 départements déclarent avoir négocié en 2002 des tarifs préférentiels avec les mutuelles pour des cotisations ou des remboursements de frais médicaux tels que définis dans le panier de soins de la CMU complémentaire.

*Source : « L'aide sociale extralégale ou facultative des départements »,
DREES, Études et Résultats, n° 317, juin 2004*

- **L'action sociale communale**

Pour ce qui concerne les communes, l'établissement d'une typologie est un exercice encore plus délicat. En 2004, la DREES a tenté un recensement des aides extralégales mise en place par les communes comportant de 5.000 à moins de 200.000 habitants¹ : l'action sociale en faveur des personnes en difficulté sociale représenterait en moyenne 21 % du budget d'action sociale de celles-ci, que ces dépenses relèvent de la commune elle-même ou de son centre communal d'action sociale (CCAS).

Le recensement établi par la DREES illustre la diversité des aides élaborées par les communes en faveur des personnes en difficulté sociale : aide à l'apurement des impayés (eau, gaz, électricité, loyers, téléphone), attribution de prêts ou d'avances remboursables, aide au logement sous la forme de sous-location, soutien à des boutiques de solidarité ou à des dispositifs de banque alimentaire.

Une proportion importante de communes participe également à des dispositifs d'action sociale coordonnés, comme les FSL ou les fonds d'aide aux jeunes (FAJ). Une dernière modalité d'intervention des communes en faveur des ménages à bas revenus consiste à prévoir des dégrèvements spécifiques de taxe d'habitation, en complément des mesures d'exonérations déjà prévues par la législation en vigueur.

Les communes développent également très fréquemment des aides spécifiques destinées aux familles à faibles revenus : ces dernières bénéficient ainsi de tarifs réduits pour l'accès à un certain nombre d'équipements communaux, qu'il s'agisse de la restauration scolaire, de la piscine ou encore des crèches.

¹ « L'action sociale des communes de 5000 à moins de 200.000 habitants », DREES, *Études et Résultats*, n° 307, avril 2004.

**Communes concernées par chacune des principales actions
à destination des personnes en difficulté sociale**

	5.000 à moins de 10.000 habitants	10.000 à moins de 25.000 habitants	25.000 à moins de 200.000 habitants	Ensemble des communes de 5.000 à moins de 200.000 habitants	
				% de communes	% de population
Apurement des impayés d'eau	57	61	59	64	58
Prêts ou avances remboursables	48	53	62	52	58
Apurement des impayés de loyer	45	53	53	49	51
Fonds solidarité logement (FSL)	34	47	57	42	51
Distribution de nourriture	41	39	31	39	33
Fonds d'impayés	33	42	43	38	42
Apurement des impayés de téléphone	31	36	46	35	39
Fonds d'aide aux jeunes (FAJ)	28	33	51	34	43
Service de logements ordinaires d'urgence	23	36	50	32	40
Banque alimentaire	26	30	23	27	25
Aire de stationnement des nomades	26	27	35	26	27
Service d'accueil d'urgence	15	25	40	22	34
Service de sous-location immobilière	11	22	31	18	26
Établissements pour personnes en difficulté sociale	12	17	29	16	24
<i>Dont CHRS</i>	8	4	19	9	16
Distribution de vêtements	12	14	15	13	14
Épicerie solidaire	9	17	20	13	16
Commission d'aide sociale d'urgence	22	39	61	34	51
Nombre moyen d'actions	4,7	6,9	8,2	6	-

Champ : France entière, communes de 5.000 à moins de 200.000 habitants.

Source : DREES, enquête « action sociale des communes 2002 ».

**• Des avantages très variables : l'exemple des réductions
tarifaires dans les transports publics**

La loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 avait affirmé le principe d'un droit au transport pour tous, spécifiant que ce droit devait notamment s'adresser aux chômeurs de longue durée et aux demandeurs d'emploi de moins de 26 ans.

La loi « solidarité et renouvellement urbain » (SRU) du 13 décembre 2000 a complété la mise en oeuvre de ce droit en précisant qu'il devait s'appliquer à toutes les personnes dont les ressources sont inférieures au

plafond de la CMU et que la réduction tarifaire devait être d'au moins 50 % et s'appliquer quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur.

Malgré ce cadre législatif, les réductions tarifaires mises en place par les autorités organisatrices de transport sont variables :

- en région Ile-de-France, le syndicat des transports (STIF) a créé un système de « chèque mobilité » pour les chômeurs et pour les bénéficiaires du RMI et une carte « Transition » pour les jeunes issus du programme TRACE : les réductions prévues dans ce cadre vont plus loin que la semi gratuité imposée par la loi ;

- la SNCF a mis en place à destination des chômeurs, sur la base d'une convention avec l'ANPE, des réductions pouvant aller jusqu'à la gratuité ;

- en province, trois agglomérations appliquent *stricto sensu* les critères de la loi SRU (Pau, Dijon et Evreux). Les autres ont mis en place des tarifs sociaux variables, qui peuvent se situer soit en deçà, soit au-delà de la semi-gratuité prévue par la loi : 36,5 % des agglomérations de province ont prévu des tarifs réduits pour les demandeurs d'emploi (30 % pour les bénéficiaires du RMI) et 36,5 % d'entre elles vont jusqu'à la gratuité (31 % pour les bénéficiaires du RMI).

On peut toutefois déplorer l'absence presque totale d'interopérabilité entre les différents réseaux de transports, car il n'existe pas de modalités fiables de reconnaissance mutuelle des bénéficiaires des réductions tarifaires entre les différentes autorités organisatrices de transport.

b) Leur impact est vraisemblablement important sur le niveau de vie des bénéficiaires de minima sociaux

Compte tenu de la grande diversité des aides attribuées par les collectivités locales et de leur caractère extralégal, il est extrêmement difficile de mesurer leur impact sur le niveau de vie des bénéficiaires de minima sociaux. Ni la DREES, ni l'observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS) n'ont, à ce jour, mené une analyse approfondie concernant l'attribution de ces aides aux titulaires de minima sociaux.

Une seule étude, réalisée par des chercheurs indépendants et publiée par l'INSEE, est actuellement disponible à ce sujet. Elle recense, dans dix villes et pour six configurations familiales, l'ensemble des prestations locales dont les conditions d'attribution sont explicites, à l'exclusion des aides sans barème précis et de celles réservées à certaines catégories (jeunes, personnes

âgées ou handicapées...). Elle met en lumière les caractéristiques suivantes des transferts sociaux locaux¹ :

- les aides locales ont un poids important dans le revenu des bénéficiaires de minima sociaux : pour un ménage sans revenu qui percevrait la totalité des prestations auxquelles il a droit, ces transferts représentent en moyenne un cinquième des ressources, soit un accroissement de près d'un quart des ressources tirées des seuls transferts nationaux. Les disparités locales sont cependant très importantes (de l'ordre de un à dix, selon les communes) ;

- ces transferts locaux favorisent globalement les ménages avec enfants : à la différence des transferts nationaux, et notamment des allocations familiales, l'impact des enfants à charge sur le montant des aides se fait sentir dès le premier enfant. Ainsi, le montant des transferts est, en moyenne, deux fois plus élevé pour les familles (ou les parents isolés) élevant un enfant ;

- l'attribution des aides locales est, plus souvent que pour les prestations nationales, liée au statut (de chômeur, de bénéficiaire du RMI). Par ailleurs, c'est le plafond du RMI qui sert le plus souvent de référence pour les aides locales (d'où un effet de seuil très important à la sortie de cette allocation).

¹ « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », Denis Anne et Yannick L'Horty, INSEE, *Economie et Statistiques*, n° 357-358, 2002.

II. BILAN : UN SYSTÈME DE MINIMA SOCIAUX OPAQUE POUR LES BÉNÉFICIAIRES ET PROBABLEMENT DÉSINCITATIF À L'EMPLOI

La complexité du système des minima sociaux en France et de leurs droits connexes, ainsi que les modalités de leur insertion dans l'ensemble de notre système de protection sociale entraîne d'inévitables effets pervers : des effets de seuil conduisant à des pertes brutales de revenu, des décalages dans le calendrier de versement des prestations qui fragilisent la gestion de budgets déjà très serrés...

Au total, le système des minima sociaux apparaît bien opaque pour les bénéficiaires qui, ne comprenant pas la mécanique des différentes prestations, ont parfois l'impression de décisions arbitraires et se sentent pris au piège de leur statut.

Dans ces conditions, se développent nécessairement des « trappes à inactivité », sans qu'il faille voir dans cette expression un jugement de valeur sur le comportement des intéressés : cette expression signifie simplement que le retour à l'emploi n'est pas rémunérateur, ce qui n'a rien à voir avec la volonté des personnes considérées de retrouver ou non un emploi.

A. DE MULTIPLES EFFETS DE SEUIL

1. Une source d'effets de seuil en voie de résorption : les aides liées au statut

a) Des effets pervers particulièrement importants au niveau du RMI

La première source d'effets de seuil réside dans l'existence d'aides liées au statut : elles engendrent automatiquement des effets pervers car toute augmentation des revenus, de quelque origine qu'elle soit, entraîne non seulement la perte du bénéfice de l'allocation de base mais aussi de ces avantages liés au statut.

Or, elles sont particulièrement nombreuses pour les bénéficiaires du RMI et, dans une moindre mesure, de l'ASS, de l'AAH et de l'API.

Pour ne citer que le cas du RMI, la sortie du dispositif entraîne la perte immédiate du bénéfice de l'allocation logement à taux plein automatique, de l'exonération de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle, la fin du droit à la CMU et à la CMUC gratuites, la suppression de la prime de Noël et l'obligation de payer à nouveau un abonnement

téléphonique à plein tarif. Par ailleurs, les dettes fiscales, qui étaient jusqu'alors suspendues, sont à nouveau exigibles.

Les aides liées au statut de bénéficiaire d'un minimum social

Minimum social	Droits connexes liés au statut
RMI	Allocation logement à taux plein automatique, suspension des dettes fiscales, exonération automatique de taxe d'habitation, exonération de redevance audiovisuelle, exonération de cotisation CMU, accès automatique et gratuit à la CMUC, tarification sociale téléphone, prime de Noël
AAH	Majoration pour vie autonome, exonération de redevance audiovisuelle, tarification sociale téléphone
ASS	Prime de Noël, tarification sociale téléphone
API	Allocation logement à taux plein automatique, suspension des dettes fiscales
Allocation d'insertion	Prime de Noël
Minimum vieillesse	Exonération de redevance audiovisuelle
Minimum invalidité	Exonération de redevance audiovisuelle
AER	Prime de Noël
Allocation veuvage	-

A la perte de ces aides nationales, il convient d'ajouter la suppression de nombreuses aides locales : compte tenu de la difficulté à vérifier les ressources des demandeurs, les collectivités locales ont en effet très souvent recours au critère du bénéfice de telle ou telle allocation - et notamment du RMI - pour attribuer leurs aides extralégales.

Dans la mesure où elles sont liées au statut de bénéficiaire d'une prestation donnée, la perte de revenu ou de droits se concentre au même moment, ce qui fragilise encore plus la situation de l'intéressé qui souvent n'a pas anticipé - ou de façon seulement partielle - les conséquences de son changement de statut.

b) Une prise de conscience récente des pouvoirs publics

Depuis le constat établi en 2000 par le commissariat général du plan¹, les pouvoirs publics ont pris conscience des effets pervers liés aux aides accordées en fonction du statut et ont tenté d'y remédier.

¹ « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité », Jean-Michel Belorgey, Commissariat général du plan, mai 2000.

Ainsi, la réforme des allocations logement, entièrement applicable depuis 2001, a prévu de compléter le critère du statut pour l'attribution d'une aide à taux plein par un critère plus général, lié aux ressources cette fois. En conséquence, une personne qui ne perçoit plus le RMI peut continuer de bénéficier de l'allocation logement à taux plein, si ses ressources totales, provenant d'autres prestations ou d'une activité rémunérée, sont en réalité inchangées. De la même manière, le régime des exonérations de taxe d'habitation a été modifié par la loi de finances pour 2000, de façon à prévoir, en plus de l'exonération liée au bénéfice du RMI, une exonération accordée en fonction des ressources.

Par ailleurs, les pouvoirs publics évitent désormais de créer de nouveaux droits liés au statut, en leur préférant une simple condition de ressource, plus neutre : tel est par exemple le cas de la nouvelle tarification sociale de l'électricité.

Ce constat doit toutefois être nuancé : lors de la réforme de la redevance audiovisuelle mise en œuvre par la loi de finances pour 2005, les aides liées au statut ont été reconduites. Cette erreur s'explique par le fait que l'objectif poursuivi par le Gouvernement était alors une simplification du système de la redevance, grâce à un adossement à la taxe d'habitation, et non le lissage des effets de seuil pour les bénéficiaires de minima sociaux. En réalité, cette question n'a pas été abordée. Dans cette perspective, il a simplement paru plus rapide de fusionner la liste des exonérations applicables à ces deux taxes, plutôt que d'entrer dans une réforme plus profonde du régime même des exonérations.

2. Les effets de seuil liés à la combinaison des prestations entre elles

a) Le passage d'un minimum à l'autre

La simple multiplicité des minima sociaux en France peut conduire à des effets pervers, car le passage d'un statut à l'autre conduit à des ruptures, plus ou moins brutales, de ressources. Ces ruptures peuvent être dues :

- à une simple différence de montant des prestations : ainsi, les bénéficiaires de l'API qui, du fait de l'avancée en âge de leur enfant, basculent dans le dispositif du RMI voient leurs ressources reculer, du simple fait de ce changement de statut, à cause du montant différent des majorations pour enfants applicables. Ce recul peut aller de 85 euros pour les parents isolés ayant un seul enfant à charge à près de 150 euros pour ceux qui élèvent seuls trois enfants ;

- à des plafonds de ressources non coordonnés : le passage de l'ASS au RMI peut être tout à fait neutre pour une personne isolée sans autres ressources que ces allocations. En revanche, si elle dispose d'autres revenus qu'elle pouvait jusqu'alors cumuler avec une ASS à taux plein, le caractère strictement différentiel du RMI entraînera une déduction de ces revenus du montant effectivement versé. De même, alors que le bénéficiaire de l'ASS pouvait, dans une certaine limite, cumuler son allocation avec les revenus de son conjoint, ce cumul sera beaucoup plus limité, voire impossible dans le cadre du RMI. Une autre difficulté mérite d'être signalée, concernant la transition ASS-RMI : le mode de calcul du RMI prévoit de neutraliser les revenus d'ASS uniquement en cas d'absence d'activité. Lorsque le bénéficiaire de l'ASS termine une période d'intéressement, une transition de trois mois est nécessaire pour que le RMI versé retrouve son niveau maximum ;

- à des revenus de référence hétérogènes : bien que les montants de l'AAH et du minimum vieillesse soient identiques, certains bénéficiaires de l'AAH peuvent voir leurs ressources reculer du fait de la réintégration, dans le revenu de référence retenu pour le calcul du minimum vieillesse, de ressources dont il n'était pas tenu compte pour l'attribution de l'AAH ;

- à des pertes de droits connexes : le passage de l'AAH au minimum vieillesse entraîne, pour la personne handicapée, la perte des majorations pour vie autonome automatiquement liées à la perception de l'AAH. De la même manière, il peut être paradoxalement plus avantageux, pour un parent isolé, de demander le RMI en lieu et place de l'API, malgré les différences déjà signalées dans le montant des majorations pour enfants, du fait de droits connexes attachés au RMI beaucoup plus importants.

La mise en lumière de ces effets de seuil, liés à la seule complexité de notre système de protection sociale, plaide à l'évidence pour une simplification de notre dispositif de minima sociaux.

b) L'impact des allocations familiales

Les effets de seuil sont également majorés par la combinaison des prestations entre elles : par exemple, les allocations familiales sont majorées pour les enfants de moins de trois ans et de plus de seize ans, entraînant des variations de ressources de plus de 150 euros, ce qui est loin d'être négligeable pour des budgets restreints.

En effet, la présence d'un enfant de moins de trois ans se traduit par la perception d'une prime à la naissance de 826 euros et de l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE), d'un montant de 165 euros¹. Ces prestations disparaissent brutalement au troisième anniversaire de l'enfant. A l'inverse, la majoration pour âge des allocations familiales, versée au titre des enfants de plus de seize ans, permet une augmentation temporaire du revenu, avant une disparition brutale de toute prestation, lorsque l'enfant cesse d'être à charge.

c) L'analyse des « taux marginaux d'imposition » : une approche synthétique de l'effet combiné des différentes prestations

En additionnant l'ensemble des pertes de revenu (liées au passage d'un minimum social à un autre, à la perte de droits connexes ou encore à la mise en oeuvre de conditions de ressources différentes) consécutives à un accroissement donné des revenus d'un ménage, il est possible de mesurer son « taux marginal d'imposition », c'est à dire l'effet réel d'une augmentation marginale des revenus sur son revenu disponible net².

Si l'on dessine la courbe des taux marginaux d'imposition en fonction du revenu, on constate que celle-ci a une forme de U aplati, les taux apparaissant globalement plus élevés à chaque extrémité de la distribution des revenus : ainsi, le taux marginal d'imposition atteint presque 100 % pour les revenus d'activité les plus faibles, puis il diminue et se stabilise en deçà de 20 % pour une fourchette de revenus d'activité comprise entre trois et huit SMIC, avant de remonter sensiblement, pour atteindre 50 % pour les revenus les plus élevés.

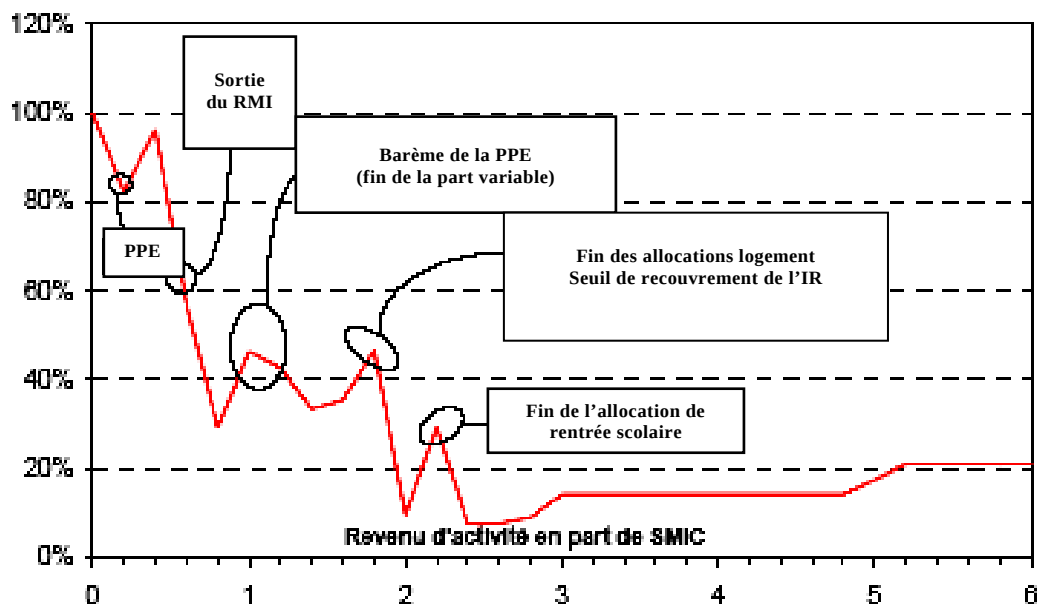
Pour autant, cette courbe en U n'est pas anormale : elle met simplement en lumière le caractère redistributif de notre système social et fiscal, qui s'appuie sur des prélèvements progressifs avec le revenu et des transferts ciblés sur les ménages les plus modestes.

Mais son analyse est surtout intéressante en ce qu'elle montre que la courbe des taux marginaux d'imposition n'est pas continue : comme en témoigne le graphique suivant, ses nombreux pics sont la preuve de l'existence d'effets de seuil.

¹ Ces prestations sont versées sous condition de ressources, mais elles concernent en réalité 90 % des familles françaises. Elles sont donc, a fortiori, perçues par l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux, dès lors que leurs enfants y ouvrent droit.

² Le revenu disponible net d'un ménage est la somme de tous les revenus et de toutes les aides que perçoit le ménage à laquelle on soustrait le loyer, les charges, l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation. Il correspond donc au revenu dont dispose réellement le ménage pour vivre, une fois réglés ses frais fixes.

Taux marginal d'imposition apparent pour un couple monoactif ayant deux enfants



PPE : prime pour l'emploi

Source : Ministère de l'économie et des finances, direction de la prévision

La présence d'un taux marginal d'imposition de 100 % au début de la distribution des revenus est liée au caractère purement différentiel du RMI : à ce stade, en effet, toute augmentation des revenus du bénéficiaire se traduit automatiquement par une baisse à due concurrence de l'allocation.

Dans la configuration familiale retenue dans cet exemple, la sortie du RMI se produit pour un revenu d'activité égal à 0,7 SMIC. Pourtant, on constate quand même une diminution du taux marginal d'imposition, qui semble contredire le caractère différentiel du RMI. Cette amélioration est en réalité due à la montée en puissance de la prime pour l'emploi (PPE), qui entre en jeu à compter d'un revenu d'activité de 0,3 SMIC et compense - insuffisamment au départ puis de plus en plus - l'importance du prélèvement.

On constate ensuite une succession de pics, correspondant à autant de seuils pour les bénéficiaires qui reprennent une activité professionnelle, de façon durable ou non : un premier ressaut intervient quand l'effet de la PPE diminue, à compter d'un SMIC, un deuxième se produit quand les revenus de l'intéressé dépassent le plafond des allocations logement, un troisième quand il atteint le seuil de recouvrement de l'impôt sur le revenu, un dernier à l'occasion du dépassement du plafond de versement de l'allocation de rentrée scolaire. Les paliers suivant correspondent ensuite simplement aux différentes tranches de l'impôt sur les revenus.

Ces pics sont en partie inévitables : ils sont la contrepartie de la volonté des pouvoirs publics de concentrer l'aide apportée sur les ménages les plus modestes. Or, dès lors que notre système de prestations sociales est en partie fondé sur des allocations sous condition de ressources, il est inévitable que des effets de seuil se produisent lorsque les plafonds de ressources sont dépassés.

Ils sont toutefois accentués aujourd'hui par des conditions de ressources qui fonctionnent sur le mode du « tout ou rien ». Ils pourraient donc certainement être atténués par des aides plus dégressives, permettant une sortie en sifflet de chaque dispositif.

Les enseignements apportés par les analyses de la direction de la prévision doivent toutefois être nuancés, car le modèle statistique utilisé comporte des biais importants : ainsi, il ne prend en compte ni la prime de Noël, ni les aides locales, ni les avantages fiscaux que constituent l'exonération de taxe d'habitation ou de redevance audiovisuelle, ni la CMU.

Or, ces aides fonctionnent souvent sur le même modèle de « couperet » que celles qui, dans le cas étudié, conduisent à des pics de taux marginal d'imposition. Il existe donc vraisemblablement d'autres effets de seuil. Compte tenu notamment de l'importance des droits connexes au RMI, notamment au niveau des aides locales, il est possible, voire probable, que des taux marginaux d'imposition supérieurs à 100 % subsistent dans certains cas.

On peut enfin déplorer que de telles études n'existent, encore une fois, que pour le RMI. Interrogées par votre rapporteur, l'ensemble des directions statistiques concernées (INSEE, DREES, DARES, direction de la prévision) a indiqué ne pas être en mesure de fournir des informations de cet ordre concernant les autres minima sociaux. D'ailleurs, les modèles statistiques utilisés par ces services (le modèle INES pour la DREES, PÂRIS pour la direction de la prévision) sont incomplets concernant les minima sociaux : ainsi, le modèle PÂRIS n'intègre que les données relatives au RMI et pas aux autres minima.

3. Les effets de calendrier dans le versement des prestations

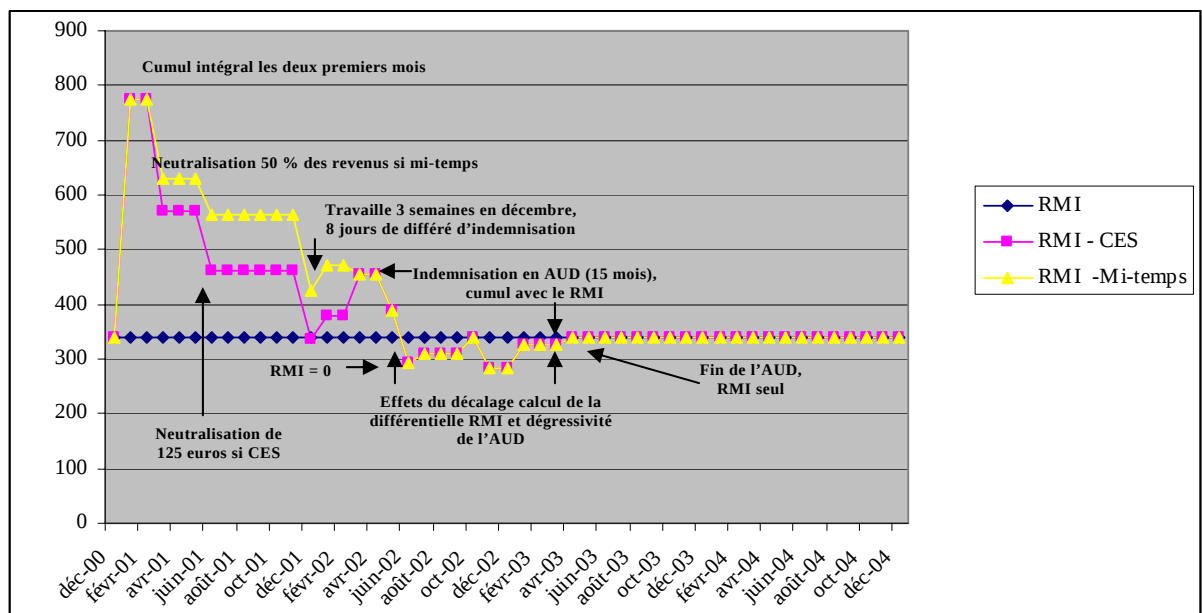
Les différences de période de référence pour le calcul des prestations et les délais de carence entre l'ouverture des droits et la perception de l'aide donnent enfin un caractère heurté aux différents versements perçus par les bénéficiaires et constituent une autre source d'effet de seuil.

Ainsi, l'appréciation trimestrielle des ressources pour l'attribution du RMI entraîne un effet retard dans la prise en compte des changements de situation du foyer : en cas d'activité rémunérée au cours du trimestre précédent, l'allocation est revue à la baisse et demeure donc plus faible

pendant trois mois, même si l'activité a cessé. Dans certains cas limites, les bénéficiaires peuvent être privés de toute ressource pendant un trimestre, si la rémunération perçue au cours des trois mois écoulés a dépassé le seuil de versement du RMI. Cette situation se révèle particulièrement décourageante pour les bénéficiaires qui tentent de reprendre le chemin de l'emploi, en acceptant des emplois en intérim ou à durée déterminée.

L'effet retard lié au caractère trimestriel de l'appréciation des ressources dans le cadre du RMI est accentué par le fait que l'allocation est toujours versée à terme échu, ce qui accroît encore d'un mois les délais de carence dans le versement de l'allocation.

Évolution du revenu (hors aide au logement) d'un allocataire du RMI, isolé, reprenant un emploi à mi-temps



Note de lecture

Situation de départ : RMI (déclaration trimestrielle de ressources en décembre)

Changements de situation : prend un emploi soit en CES, soit à mi-temps ayant la même rémunération pendant 12 mois (11 mois et 3 semaines). Perçoit l'AUD à la fin du contrat jusqu'en mars 2003 puis rebascule au RMI. Les aides au logement restent stables sur toute la période.

Source : « Minima sociaux, revenus d'activité précarité », rapport de Jean-Michel Belorgey pour le Commissariat général du plan, mai 2000. Données : DSS, législation en vigueur au 1^{er} juillet 1999

Des problèmes identiques existent pour les bénéficiaires d'autres minima sociaux : ainsi, la référence au revenu imposable de l'année précédente pour l'AAH peut entraîner un différé dans la perception de l'allocation de près d'un an.

Il existe bien des systèmes d'avance sur droits supposés, qui permettent normalement de remédier à ces délais de carence : ils ont même été systématisés pour les décisions de renouvellement de l'AAH et du RMI. Mais les gestionnaires de ces allocations, et notamment les caisses d'allocations familiales chargées de leur versement, sont réticentes à recourir à ces dispositifs, compte tenu des coûts élevés liés aux récupérations d'indus en cas d'erreur.

Le mode de calcul des allocations logement comporte, lui aussi, des effets pervers de calendrier, du fait d'un dispositif de révision asymétrique : en effet, alors que ces allocations sont normalement révisées annuellement, elles s'adaptent immédiatement à la baisse en cas de reprise d'une activité pour les bénéficiaires du RMI. En revanche, lorsque cesse cette activité, les bénéficiaires doivent attendre la révision annuelle, pour bénéficier d'une mise à jour de leurs droits.

Dans la mesure où la stabilité et la prévisibilité des revenus est une donnée primordiale pour les ménages les plus modestes, on comprend que ces multiples effets de seuil, qui se manifestent à l'occasion d'un accroissement marginal des revenus, lié ou non à l'activité, constituent un frein à la reprise d'un emploi.

B. LA PROBLÉMATIQUE DU RETOUR À L'EMPLOI

La complexité de notre système de minima sociaux et les effets de seuil qu'elle engendre contribuent-ils à enfermer les personnes qui en bénéficient dans leur situation de non emploi et de précarité ? Peut-on mettre en lumière des phénomènes de « trappes à inactivité » ?

Trappes à chômage, trappes à inactivité et trappes à pauvreté

La notion de trappe fait référence à la théorie de l'offre de travail, pour laquelle l'individu doit arbitrer de façon rationnelle entre travail et loisir. Dans ce contexte, tout revenu que l'individu peut se procurer sans travail biaise son choix en faveur des loisirs. Si ce revenu est trop important par rapport au salaire auquel il pourrait prétendre, il se trouve pris dans une « trappe », c'est à dire un piège, qui le condamne à l'inactivité.

On distingue généralement la notion de trappe à inactivité qui évoque la désincitation financière à entrer sur le marché du travail pour les inactifs, celle de trappe à chômage qui renvoie plus précisément à la question de l'incitation financière pour les chômeurs à accepter un emploi compte tenu de l'existence d'une indemnisation et celle, plus large, de trappe à pauvreté qui fait référence à la situation des personnes, exerçant ou non un emploi, pour lesquelles l'augmentation du revenu d'activité se heurte à des effets de seuil qui les maintiennent sous le seuil de pauvreté.

On parle de « trappe à inactivité » pour décrire une situation où la reprise d'un emploi faiblement rémunéré par un allocataire de minimum social conduit à une stagnation, voire une baisse du niveau de vie, de telle sorte que celui-ci pourrait « préférer » demeurer dans le dispositif d'assistance.

L'utilisation du terme de « préférence » ne doit en aucun cas être interprétée comme un jugement moral porté sur le comportement des individus concernés. Il s'agit d'un terme employé par les économistes pour caractériser des situations où le travail n'est pas suffisamment rémunérateur et où les bénéficiaires de minima sociaux se trouvent, en quelque sorte, pris au piège d'un système où les allocations perçues deviennent des « *maxima indépassables* », selon l'expression utilisée par Martin Hirsch dans son rapport sur la pauvreté des familles¹. L'expression de « trappe à inactivité » elle-même vient d'ailleurs de l'anglais « to trap », c'est à dire « piéger ».

L'expérience de terrain et les multiples enquêtes effectuées auprès de bénéficiaires de minima sociaux montrent en effet que les personnes confrontées à ces situations ne choisissent pas délibérément de rester dans l'assistance : elles n'ont pas une préférence explicite pour l'inactivité ; simplement, l'ensemble des contraintes et des frais à engager pour retrouver le chemin de l'emploi constituent parfois des obstacles insurmontables.

1. Depuis 2000, une volonté forte d'accroître l'incitation financière à la reprise d'activité

a) Une forme ancienne d'incitation à la reprise d'activité : les mécanismes d'intéressement

Dès 1988, le législateur a souhaité encourager les bénéficiaires du RMI à rejoindre le monde du travail : conçu comme un revenu de transition temporaire, le montant du RMI demeure volontairement faible et un mécanisme d'intéressement à la reprise d'activité est prévu, permettant de cumuler - dans une certaine mesure et pour un temps limité - l'allocation avec un revenu du travail : il s'agissait donc d'inciter à la reprise d'emploi et, une fois passée une « période d'essai », initialement fixée à trois et désormais établie à six mois, de retirer progressivement à l'allocataire le support de l'État.

Un tel mécanisme existe désormais pour six minima sociaux : le RMI, l'AAH, l'API et l'ASS, l'allocation d'insertion et l'allocation veuvage, même si leur fonctionnement reste différent.

¹ « Au possible, nous sommes tenus : la nouvelle équation sociale, 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants », rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » présidée par Martin Hirsch, avril 2005.

Le dispositif d'intéressement prévu pour le RMI et étendu, par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, à l'API permet au bénéficiaire qui reprend un emploi de cumuler son revenu d'activité avec l'allocation intégralement pendant les deux premiers trimestres, puis en appliquant un abattement de 50 % sur la moyenne des revenus d'activité pour les trois trimestres suivants. Le prolongement de l'intéressement peut, en outre, être autorisé si la durée totale de travail des quatre derniers trimestres est restée inférieure à 750 heures et que le parcours d'insertion du bénéficiaire le justifie.

Deux cas particuliers sont prévus :

- celui de la création d'entreprise : pour les créateurs d'entreprise bénéficiaires de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE), la loi prévoit la possibilité de conserver le bénéfice intégral du RMI ou de l'API pendant deux trimestres, un abattement de 50 % sur les revenus d'activité étant encore possible pendant les deux trimestres suivants ;

- celui du cumul avec un CES : les allocataires se voient alors appliquer un abattement de 33 % du montant de base du RMI (de 37,5 % sur celui de l'API), pendant toute la durée du contrat, dès le deuxième trimestre de la reprise d'activité. Ce dispositif, assurément moins favorable à court terme autorise toutefois une durée d'intéressement plus longue, puisque celle-ci peut aller jusqu'à vingt-quatre mois.

La loi de lutte contre les exclusions a également étendu le bénéfice d'un dispositif d'intéressement aux allocataires de l'ASS et de l'allocation d'insertion¹. Celui-ci autorise un cumul de ces allocations avec un revenu d'activité pendant douze mois, sauf pour les allocataires de cinquante-cinq ans et plus pour lesquels aucune limitation de durée n'est prévue. Un allongement de la période d'intéressement est possible, si le nombre total d'heures travaillées pendant les douze mois réglementaires est inférieur à 750 heures. Le cumul est d'abord intégral pendant les six premiers mois, à condition que le salaire brut mensuel soit inférieur à un demi-SMIC brut, soit 607,56 euros². Les six mois suivants, l'ASS est réduite, dans une proportion de 40 % de la rémunération perçue divisée par le montant journalier de l'indemnité.

On pourrait s'étonner de la différence de taux entre l'ASS d'une part et le RMI et l'API d'autre part, mais le premier s'applique sur des revenus bruts, alors que les seconds s'appliquent sur des revenus nets. Les deux types d'intéressement sont alors proches, si l'on retient un taux de cotisations sociales de l'ordre de 17 %.

¹ Il existait auparavant, pour l'ASS, un régime d'activité réduite, mais il était très marginal.

² Si le salaire est supérieur à un demi-SMIC brut, une déduction de 40 % de la partie du revenu supérieur au seuil est appliquée.

En cas de cumul avec un CES, l'allocation est réduite à proportion de 60 % de la rémunération brute divisé par le montant journalier de l'indemnité. Enfin, depuis la loi du 1^{er} août 2003 relative à l'initiative économique, les bénéficiaires de l'ASS et de l'allocation d'insertion créateurs d'entreprise, et qui bénéficient pour cela d'une aide de l'État, ont droit au maintien de leur allocation pendant un an.

Le mécanisme prévu pour l'AAH est sensiblement différent, puisqu'il autorise un cumul permanent de l'allocation avec un revenu d'activité : un abattement est en effet appliqué aux revenus d'activité de la personne, lui permettant de les cumuler sans limitation de durée avec la prestation, sous réserve que le total de ces ressources reste inférieur au plafond de l'allocation. Au total, un cumul permanent - total ou partiel selon le niveau de rémunération - est donc possible jusqu'à un SMIC environ pour une personne seule à temps plein et jusqu'à 1,8 SMIC pour un couple. En cas de cumul avec une rémunération de centre d'aide par le travail (CAT), le cumul est plafonné à 100 ou 110 % du SMIC net, selon le montant de rémunération directe versé par le CAT.

Si ces mécanismes permettent, la plupart du temps, à leurs bénéficiaires de voir leurs revenus dépasser le seuil de pauvreté¹, de nombreuses critiques leur ont été adressées, dénonçant notamment leur complexité et leur opacité pour les usagers : ainsi, parmi les allocataires de l'ASS, quatre bénéficiaires potentiels de l'intéressement sur dix en ignoraient l'existence. Au total, la part des allocataires en intéressement stagne, voire recule. L'impact du dispositif s'avère particulièrement faible pour les bénéficiaires de l'API, car la reprise d'activité se heurte pour ces derniers à la question cruciale de la garde des enfants.

Proportion de personnes en intéressement lors d'une reprise d'activité

	Décembre 1998	Décembre 1999	Décembre 2000	Décembre 2001	Décembre 2002
RMI	12,3 %	14,1 %	13,6 %	12,2 %	13,3 %
API	n.c	n.c	5,1 %	5,1 %	5,6 %
ASS	16 %	16 %	13,8 %	12,8 %	13,2 %

Source : « Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions », IGAS, rapport n° 2004-054 de mai 2004 - Calculs DREES (France métropolitaine, décembre 2003)

¹ Le seuil de pauvreté est mesuré par l'INSEE à 50 % du revenu médian, soit en 2001, à 602 euros par unité de consommation.

La faible attractivité des mécanismes de cumul d'une activité rémunérée et d'un minima social tient également aux taux marginaux effectifs d'imposition très dissuasifs à long terme et à la chronologie des revenus particulièrement heurtée à court terme qu'ils imposent. Or, l'imprévisibilité des ressources d'un trimestre à l'autre fragilise ces ménages qui ont déjà des budgets très serrés, l'instabilité de leur situation étant accrue par le fait que l'intéressement concerne essentiellement des emplois à temps très partiel, à durée déterminée et faiblement rémunérés.

b) La situation en 2000 : reprendre un emploi entraînait souvent des pertes de revenus

Une étude de l'INSEE¹ sur les minima sociaux et leur insertion dans le système socialo-fiscal français en 2000 met en lumière trois spécificités de ces dispositifs :

- **A cette date, le revenu disponible n'augmente pas de façon continue en fonction de la durée du travail**

Pour des durées du travail bien précises, accepter une heure de rémunération en plus provoque une baisse de revenu disponible de plusieurs centaines d'euros. Ces ruptures de ressources brutales tiennent notamment au fait que la perte du RMI ou la perte du statut de RMiste a des répercussions sur le montant des allocations logement perçues ou sur celui de la taxe d'habitation à acquitter.

L'OFCE comparait ainsi, en 2001, les revenus tirés du RMI et les revenus tirés d'un emploi rémunéré au SMIC, avec les résultats suivants :

Gains mensuels à la reprise d'activité

(en francs)

	du RMI à ½ SMIC	du RMI à 1 SMIC
Célibataire sans enfant	- 149	+ 1.782
Couple 2 enfants, conjoint inactif	- 1.479	+ 779
Couple 2 enfants, conjoint rémunéré au SMIC	+ 2.097	+ 4.088

¹ « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », Cyrille Hagneré et Alain Trannoy, INSEE, Économie et Statistiques, n° 346-347, 2001.

- **L'encouragement à la reprise du travail, lorsqu'il existe, n'est que temporaire**

Les effets financiers du mécanisme de l'intéressement ne dépassent guère en effet l'horizon de la deuxième année. Au-delà d'un an, les taux marginaux d'imposition deviennent franchement dissuasifs : ainsi, en reprenant un emploi à temps plein au SMIC, représentant normalement un revenu annuel d'environ 10.800 euros, l'allocataire ne conserve 5.600 euros la première année et à peine 3.400 la deuxième et au-delà, soit un taux moyen d'imposition de 69 %. S'il reprend un travail à mi-temps, il perd de l'argent dès la deuxième année, puisqu'en ne travaillant pas, son revenu disponible aurait été supérieur de 500 euros.

- **Le dispositif encourage paradoxalement le mi-temps à court terme**

A court terme (soit à l'horizon d'un an, durant le temps de l'intéressement), le taux moyen d'imposition est plus faible pour le mi-temps que pour le plein temps (37,5 % contre 47 %). La tendance s'inverse en revanche à long terme, puisqu'à échéance de deux et trois ans, le taux moyen d'imposition s'établit à 103 % pour le mi-temps, quand il n'est que de 69 % pour le plein temps.

Cet état de fait semble résulter d'un *a priori* selon lequel il serait trop difficile pour un allocataire du RMI de retrouver d'emblée un travail à temps plein et qu'il faudrait donc plutôt l'encourager, dans un premier temps, à retrouver un travail à temps partiel.

c) Les réformes engagées ont permis une réduction sensible des trappes à inactivité

A la suite des mouvements de chômeurs de l'hiver 1997, le Gouvernement avait missionné Marie-Thérèse Join-Lambert pour examiner la cohérence du système français d'indemnisation du chômage et des minima sociaux.

Son rapport, présenté en février 1998 et suivi en 2000 d'un rapport sur le même sujet du Commissariat général du plan, a permis une première prise de conscience de l'existence d'effets de seuil et de trappes à inactivité importantes, imposant aux bénéficiaires de minima sociaux souhaitant retravailler des taux d'imposition confiscatoires. Les pouvoirs publics ont alors engagé, par petites touches, un toilettage du système des minima sociaux et, plus largement, des aides aux travailleurs pauvres.

Les réformes engagées depuis 2000 pour réduire les trappes à inactivité

• La réforme de la taxe d'habitation

Jusqu'en 2000, les titulaires du RMI bénéficiaient d'une exonération de la taxe d'habitation à partir du moment où ils pouvaient justifier de leur statut de RMISTE pour tout ou partie d'une période s'écoulant entre le 1^{er} janvier de l'année fiscale de référence et la date de paiement de l'impôt. La loi de finances pour 2000 a prolongé la période pour laquelle cette exemption est valable, puisqu'il s'agit désormais de prouver sa qualité de RMISTE à un moment quelconque des deux dernières années. Cet allongement de la période de référence permet donc de lisser dans le temps les effets des variations de revenu des allocataires du RMI.

Il est vrai que cette exemption automatique ne s'étend pas aux bénéficiaires d'autres minima sociaux. Cependant, le mécanisme de prise en compte des ressources dans le calcul de la taxe d'habitation a été revu, afin d'étendre en pratique le bénéfice des dégrèvements à ces derniers.

• La modification du barème des aides au logement

Avant la réforme décidée en 2000, les revenus d'activité n'étaient pas pris en compte pour l'attribution et le calcul des aides au logement lorsque la personne percevait le RMI, ce qui lui permettait de continuer à bénéficier du droit à une allocation logement à taux plein. En revanche, lorsque celle-ci quittait le dispositif du RMI, ses revenus d'activité étaient réintégrés dans le calcul des ressources et il s'en suivait une révision brutale de l'allocation logement versée et, par conséquent, une diminution du revenu disponible.

La réforme des aides au logement, appliquée à partir de 2001, prévoit désormais une neutralité du barème d'attribution par rapport à l'origine des ressources. Ainsi, l'aide est maintenue à un niveau constant jusqu'à un seuil de revenu, d'activité ou non, correspondant au montant du RMI de base puis elle décroît régulièrement en évitant tout effet de seuil.

• La modification de la décote et du barème de l'impôt sur le revenu

Auparavant, la décote avait pour effet de doubler le taux marginal de l'impôt sur le revenu en entrée de barème. Maintenant, elle ne le multiplie plus que par 1,5 et l'ensemble des taux marginaux a également fait l'objet d'un ajustement à la baisse.

• La création de la prime pour l'emploi

Ce dispositif fiscal fonctionne comme un crédit d'impôt en faveur des contribuables qui ont exercé une activité professionnelle dont la rémunération est comprise - pour un célibataire sans enfant - entre 0,3 et 1,4 SMIC à temps plein. Il a deux objectifs : renforcer les incitations financières à la reprise d'activité et distribuer du pouvoir d'achat aux salariés à bas revenus.

L'ensemble des analyses conduites à la suite de ces réformes converge pour montrer une nette diminution des phénomènes de trappes à inactivité en France.

- L'INSEE a chiffré, en 2002, les conséquences de ces réformes pour les personnes qui reprennent un emploi¹ : ainsi, un célibataire au RMI qui accède à un emploi à mi-temps au SMIC voit son revenu s'accroître de 72 euros par mois par rapport à la situation avant réforme et ce revenu est désormais supérieur de 64 euros à celui d'un célibataire au RMI simple. Avant réforme, son revenu aurait en effet décru. Pour un couple sans emploi avec deux enfants, le gain est de 226 euros par mois si l'un des membres du foyer est embauché à temps plein au SMIC. En l'absence de toute réforme, son revenu se serait accru de moins de 120 euros.

- Dans le cadre des travaux de l'Observatoire national de pauvreté et de l'exclusion sociale pour 2003-2004, la DREES a également analysé l'évolution des écarts de ressources entre RMI et bas salaires. Cette étude permet de confirmer l'absence, désormais, de situation de perte financière pour les bénéficiaires du RMI qui reprennent un emploi, et ce quelle que soit la configuration familiale.

Il convient toutefois de souligner que l'amélioration ne s'est pas effectuée dans les mêmes proportions dans tous les cas de figure et que s'il n'y a plus à proprement parler de désincitation financière au travail, les écarts restent parfois très faibles, surtout si on tient compte des frais liés à la reprise d'activité (transport, habillement, garde d'enfants).

Évolution entre 1989 et 2003 de l'écart de ressources entre RMistes et bas salaires

		Écart en 1989	Écart en 1993	Écart en 2003
Personnes seules	0,5 SMIC	- 32 %	- 1 %	+10 %
	1 SMIC	+ 41 %	+ 50 %	+ 53 %
Parents isolés avec 2 enfants	0,5 SMIC	+ 8 %	+ 7 %	+11 %
	1 SMIC	+ 49 %	+ 45 %	+ 36 %
Couples avec 2 enfants	0,5 SMIC	- 3 %	- 2 %	+ 3 %
	1 SMIC	+ 14 %	+ 13 %	+ 15 %
Couples avec 4 enfants	0,5 SMIC	+ 5 %	- 1 %	+ 2 %
	1 SMIC	+ 34 %	+ 25 %	+ 18 %

Calculs : INSEE

Note de lecture : en 1989, les couples avec quatre enfants et un seul actif rémunéré à temps plein au SMIC disposaient d'un revenu supérieur de 34 % à celui des mêmes couples sans revenu d'activité.

Source : rapport 2003-2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

¹ INSEE, *L'Economie française*, édition 2002-2003.

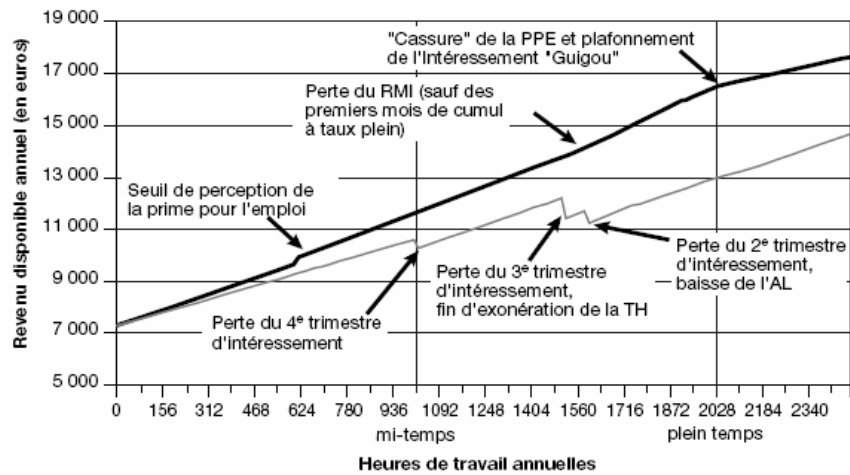
- Une étude de l'INSEE, montre que les réformes conduites depuis 2000 en matière de lutte contre les trappes à inactivité ont fait évoluer de manière sensible les caractéristiques de notre système socialo-fiscal :

- le revenu disponible est maintenant une fonction croissante de la durée du travail, quelle que soit l'allocation considérée (RMI, API ou ASS), même s'il reste quelques situations de seuil pour des durées d'activité en deçà du mi-temps dans le cadre du système de l'intéressement ;

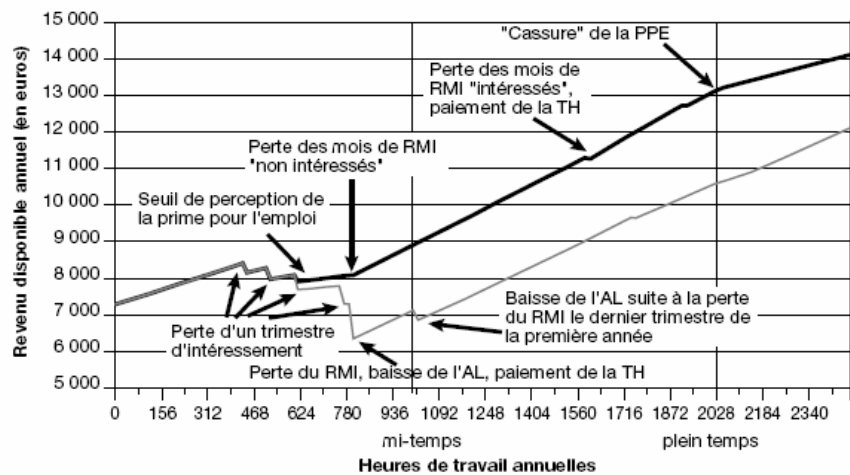
- les phénomènes de trappes ont disparu à court terme et les taux marginaux d'imposition ont régressé à plus long terme : à l'horizon d'un an, les taux ne dépassent jamais 25 % (contre 47 % auparavant). Concernant la deuxième année, l'effort de correction est également impressionnant : 69 % à mi-temps et 45 % à temps plein (contre respectivement 103 % et 69 % auparavant).

Évolution du revenu disponible d'un bénéficiaire du RMI avant et après réformes

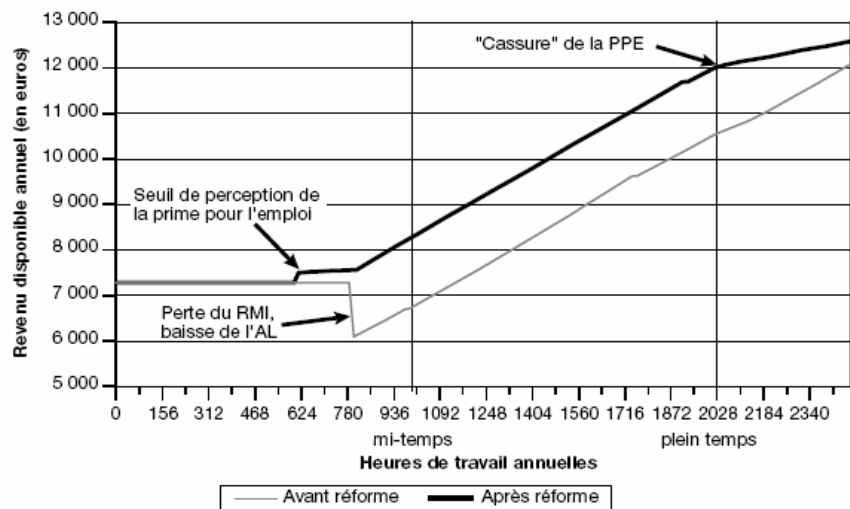
A - Première année



B - Deuxième année



C - Long terme



Source : « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité »,
Cyrille Hagneré et Alain Trannoy, *Economie et Statistique*, n° 346-347, 2001

Au total, les réformes ont permis un lissage et une augmentation très substantielle des incitations à reprendre un emploi, incitations qui sont d'autant plus fortes que l'on progresse vers le plein temps. Il convient de souligner le rôle primordial de la réforme des allocations logement dans cette correction des trappes à inactivité : ces aides correspondent au minimum au tiers du gain de pouvoir d'achat enregistré par les bénéficiaires.

- en ce qui concerne plus particulièrement la prime pour l'emploi, l'OFCE¹ note qu'elle n'introduit aucun bonus à la reprise d'activité à temps très partiel, puisqu'il faut travailler un tiers de l'année au SMIC horaire pour en bénéficier et qu'elle n'entraîne une augmentation du revenu disponible que si l'individu travaille plus de cinquante et une heures par mois.

Cet instrument s'avère donc assez faiblement ciblé sur les travailleurs les plus modestes, car ceux-ci connaissent fréquemment des parcours d'emploi marqués par le temps partiel ou discontinu tout au long de l'année : ainsi, 14 % seulement de la masse versée au titre de la PPE revient aux ménages du premier décile, contre 16 % en moyenne pour les deuxième et troisième déciles. Sa distribution annuelle minore également ses effets incitatifs à la reprise d'activité car un tel mécanisme semble ne pas convenir à des ménages très modestes qui ne parviennent pas à raisonner avec un budget annuel.

Deux éléments viennent toutefois nuancer ce constat : une première réforme de la PPE en 2003, en introduisant une majoration de la prime en faveur des temps partiels a en partie permis un meilleur ciblage sur les plus modestes. Sur le plan des trajectoires individuelles, le bénéfice de la PPE prend le relais du RMI et des allocations logements, ce qui permet d'éviter des effets de seuil brutaux dans le profil des revenus.

d) Des situations de pertes de revenus demeurent pour les emplois à temps très partiel

Si la situation s'est nettement améliorée pour toutes les configurations d'emploi à partir du mi-temps, force est de constater que des phénomènes de désincitation financière subsistent pour les personnes qui reprennent une activité à temps très partiel.

Une étude de la direction de la sécurité sociale, pour 2004, réalisée à la demande de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté », présidée par Martin Hirsch, montre ainsi qu'une reprise d'activité à quart temps au SMIC n'engendre que de très faibles gains nets, jamais supérieurs à 150 euros par mois pendant l'intéressement et que ces gains s'annulent le plus souvent une fois la période d'intéressement terminée. Il paraît évident que ces montants sont insuffisants pour couvrir les frais associés à toute reprise

¹ « Un bilan des études sur la prime pour l'emploi », Elena Stancanelli et Henri Sterdyniak, Revue de l'OFCE, janvier 2004.

d'activité. Par ailleurs, compte tenu d'un seuil de perception fixé à 0,3 SMIC, la prime pour l'emploi ne joue pas ou seulement très marginalement pour une aussi faible durée du travail.

Même à mi-temps, les gains restent encore faibles, de l'ordre de 100 et 200 euros par mois pendant la période d'intéressement et 20 à 50 euros à l'issue de cette période. Ramenés à un niveau mensuel, les montants de PPE perçus sont toujours très peu significatifs, se situant entre 20 et 30 euros.

2. Des réformes encore contrecarrées par l'absence de prise en compte des transferts sociaux locaux

S'il est incontestable que les réformes entreprises depuis 2000 ont permis de réduire significativement les désincitations financières à la reprise d'activité, les gains monétaires du retour à l'emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux mesurés par l'ensemble des analyses précitées demeurent imprécis, dans la mesure où il n'est jamais tenu compte des conséquences de la reprise d'activité en matière de transferts sociaux locaux.

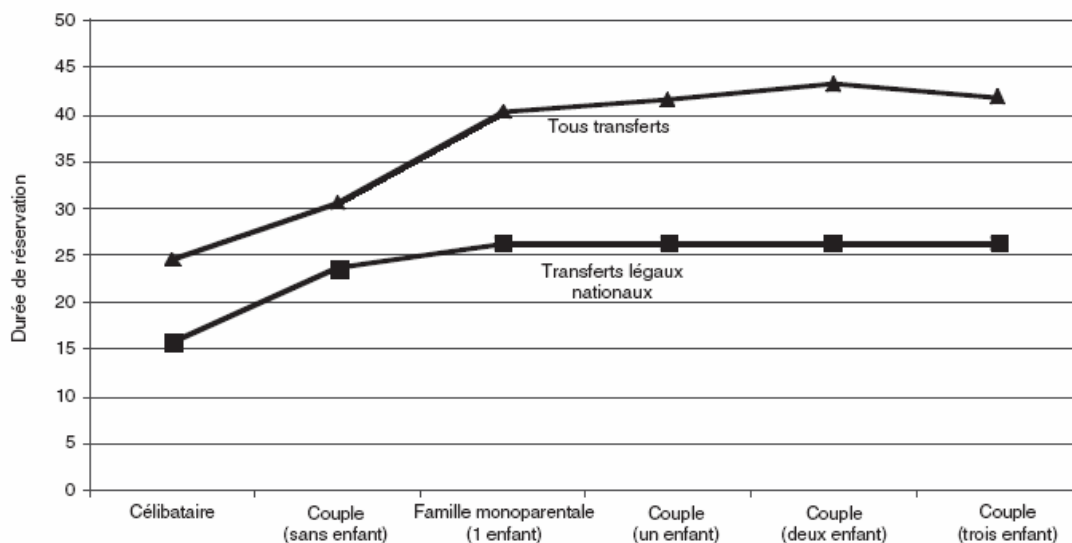
A ce jour, une seule étude aborde la question de l'impact des transferts sociaux locaux sur le retour à l'emploi¹. Il convient d'ailleurs de souligner qu'elle ne s'appuie pas sur la notion de gains monétaires à l'emploi mais sur celle de « durée de réservation », c'est à dire la durée de travail minimale, sur la base du SMIC horaire, pour que l'emploi apporte un gain monétaire à celui qui l'occupe par rapport aux ressources dont il bénéficierait en tant qu'inactif.

Selon cette approche, les transferts nationaux entraînent, pour un couple bénéficiaire du RMI avec deux enfants, une durée de réservation de 26 h 30. D'une façon générale, pour compenser la perte de transferts nationaux, un travail à mi-temps n'est suffisant que pour les seuls célibataires, la durée de réservation restant toutefois inférieure au temps complet pour toutes les autres configurations familiales.

Si l'on ajoute aux transferts nationaux l'ensemble des aides locales, la durée de réservation est sensiblement allongée : elle devient supérieure au mi-temps pour tous et elle est même supérieure au temps complet pour tous les ménages avec enfants. Au total, sur la base d'un emploi rémunéré au SMIC, il est nécessaire de travailler en moyenne treize heures de plus par semaine pour compenser la perte des aides locales liées à la sortie du minimum social.

¹ « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », Denis Anne et Yannick L'Horty, *Économie et Statistique* n° 357-358, 2002.

Durée de réservation, en fonction de la configuration familiale



Source : Denis Anne et Yannick L'Horty, *Économie et Statistique*, article précité

Il convient de préciser que la générosité des prestations locales n'est pas nécessairement la cause de cet effet désincitatif à l'emploi : s'il s'agit de prestations uniformes et sans condition de ressources, elles n'ont aucun impact sur la durée de réservation, quand bien même elles seraient d'un montant très important.

C'est donc plus leurs conditions d'attribution que leur générosité qui sont en cause. En effet, bien qu'elles ne représentent, en moyenne, que 26,4 % des transferts nationaux pour les ménages sans revenu d'activité, elles conduisent à une hausse de 53 % de la durée de réservation : elles ont ainsi deux fois plus d'effets sur la durée de réservation que sur le montant des transferts perçus.

Les résultats de cette étude unique en son genre doivent toutefois être nuancés : établissant un recensement de l'ensemble des aides locales ouvertes aux bénéficiaires de minima sociaux, elle semble supposer que chaque demandeur peut cumuler l'ensemble des aides disponibles. S'agissant de prestations facultatives d'actions sociales et non d'allocations d'aide sociale constituant un droit, il est permis d'en douter. Il serait en fait utile de compléter cette analyse par une mesure de la fréquence de la distribution effective des différentes aides, ainsi que par une étude des cas de non-recours.

3. Les limites de la théorie des trappes

Mettre en évidence des phénomènes de désincitation financière ne vaut cependant pas prévision du comportement des personnes concernées. D'autres éléments qu'un calcul financier interviennent dans la décision d'occuper un emploi (recherche de lien social, meilleure estime de soi). En témoigne cette enquête réalisée en 1998 par le ministère de l'emploi et de la solidarité qui révèle qu'un tiers des titulaires du RMI ayant retrouvé un emploi dans l'année affirment n'y avoir rien gagné financièrement.

Par ailleurs, pour effectuer un arbitrage réellement rationnel entre emploi et inactivité, il faudrait que les intéressés bénéficient d'une information complète, ce qui est loin d'être le cas, compte tenu de la complexité des dispositifs.

Au-delà de la décision de reprendre ou non une activité professionnelle, il convient également de s'attacher aux possibilités des bénéficiaires de retrouver un emploi. La durée de l'éloignement du marché de l'emploi, le niveau de qualification, les différents handicaps sociaux auxquels les allocataires sont susceptibles d'être confrontés sont en effet des facteurs au moins aussi déterminants que la question de l'incitation financière.

Enfin, cette approche par l'offre de travail ne tient pas compte de la demande de travail adressée par les entreprises et donc de l'importance d'un chômage involontaire, liée à la faiblesse de la conjoncture économique. En effet, si le chômage résulte d'une insuffisance de la demande de travail, la question des trappes est de second ordre. Dans une économie à fort taux de chômage, inciter à la reprise d'activité peut avoir des effets relativement limités sur le taux d'emploi agrégé et entraîner essentiellement une modification des positions relatives dans les « files d'attentes ».

Au total, si l'on peut conclure que l'existence de « trappes » constitue un frein à la reprise d'emploi au niveau individuel, il n'est pas formellement prouvé, à ce jour, que la levée de ces contraintes a un effet significatif sur l'emploi global. En réalité, lever les trappes à inactivité est davantage une question de justice et d'équité vis à vis des salariés modestes qu'une question d'incitation à la reprise d'une activité.

III. UNE AMÉLIORATION DU DISPOSITIF DES MINIMA SOCIAUX NÉCESSAIRE ET RÉALISABLE

A. RENFORCER LA CONNAISSANCE DU PHÉNOMÈNE

S'il est un constat effectué par votre rapporteur à l'occasion des recherches et des auditions menées pour la préparation de ce rapport, c'est bien la pauvreté des connaissances sur le sujet des minima sociaux ou, plus précisément, l'absence totale de connaissances coordonnées.

Or, compte tenu de la complexité de notre système de protection sociale, une telle connaissance est indispensable : le dispositif des minima sociaux s'apparente en effet à un véritable jeu de dominos où toucher à une prestation peut avoir des conséquences importantes, aussi bien pour la cohérence de celle-ci par rapport aux autres minima et pour son insertion dans le système global des prestations sociales « de droit commun ».

Il paraît donc indispensable de disposer d'un panorama, régulièrement mis à jour, qui permette aux pouvoirs publics - et tout particulièrement au Parlement lorsqu'il examine des projets de réforme - de ne pas naviguer à vue mais, au contraire, de pouvoir aborder la réforme de ces prestations sans provoquer des déséquilibres majeurs ou des iniquités.

C'est la raison pour laquelle la première recommandation de votre rapporteur s'attache à l'amélioration de la connaissance des minima sociaux et au maintien, dans le temps, du niveau de cette connaissance.

1. Disposer d'un véritable recensement des minima sociaux et de leurs droits connexes

a) Disposer d'études transversales

Si l'information permettant de décrire les grandes caractéristiques de la situation des bénéficiaires de minima sociaux n'est pas nulle, force est de reconnaître que de nombreux progrès restent à faire pour aller plus loin dans l'observation et l'analyse.

Il est tout d'abord frappant de constater qu'à l'heure actuelle, quel que soit le domaine envisagé (effets de seuil, trappes à inactivité, trappes à pauvreté...), il n'existe aucune étude intégrant l'ensemble des neuf minima sociaux. L'examen des études réalisées par les différents services statistiques, comme celui des articles publiés par les instituts de recherche ou les

organismes de prospective de l'État, montre en effet une abondance d'analyses concernant le RMI, ce qui donne l'impression que le dispositif français des minima sociaux se limite à cette seule prestation.

En ce qui concerne les autres minima, on dispose uniquement de quelques études sur l'ASS ou l'API, alors que certaines allocations sont entièrement ignorées : c'est le cas de l'allocation d'insertion, de l'allocation veuvage, du minimum vieillesse ou encore du minimum invalidité. Dans d'autres cas, des pans entiers d'analyse sont sous étudiés : notamment, la question du retour à l'emploi des bénéficiaires de l'AAH ou du minimum invalidité est totalement passée sous silence, les organismes de recherche classant définitivement les bénéficiaires de ces allocations dans la catégorie des inactifs¹.

L'information concernant les neuf minima sociaux dépend, à ce jour, d'une multitude de directions, voire de ministères différents :

- au sein des administrations centrales, la direction générale des affaires sociales (DGAS) est uniquement responsable du RMI, de l'API et de l'AAH, les prestations délivrées aux chômeurs en fin de droits (ASS, AER et allocation d'insertion) relevant de la direction générale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DGTEFP). La direction de la sécurité sociale (DSS) s'occupe, pour sa part, des prestations de solidarité du régime général de sécurité sociale (allocation veuvage, minimum vieillesse et minimum invalidité) ;

- au-delà du rôle général de collecte dévolu à l'INSEE, l'exploitation statistique des informations concernant les minima sociaux relèvent d'au moins deux directions différentes, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES). Des travaux ont également été menés à la direction de la prévision, concernant les effets de seuils créés par le système de minima sociaux ;

- les droits connexes aux minima sociaux relèvent de ministères extérieurs aux deux ministères sociaux : tel est notamment le cas pour les aides au logement qui sont sous la responsabilité du ministère du logement ou encore de la prime pour l'emploi qui est administrée par le ministère des finances.

Votre rapporteur a été stupéfaite par le manque de coordination entre ces différents services et par les défaillances de la circulation de l'information entre eux. L'établissement du présent rapport a rendu nécessaire la

¹ Voir par exemple l'étude de la DREES sur les trajectoires professionnelles des bénéficiaires de minima sociaux (*Études et Résultats*, n° 320, juin 2004), qui écarte d'office les bénéficiaires de l'AAH de son champ d'investigation, en arguant des caractéristiques très particulières de leur situation vis à vis de l'emploi.

reconstitution du panorama des minima sociaux à travers des informations fragmentaires, issues d'échantillons statistiques hétérogènes et datant de différentes années et de calculs établis selon des modèles aux hypothèses variables.

Or, le Parlement n'a pas, en lui même, les moyens d'une direction opérationnelle ou d'une direction statistique. Il n'a d'ailleurs pas vocation à se substituer à l'administration pour la réalisation de ce simple travail de collecte et de mise en forme de l'information.

Votre rapporteur estime donc qu'il est indispensable de désigner une direction unique pour le pilotage du système d'information sur les minima sociaux. Cela ne signifie pas nécessairement de confier à celle-ci la responsabilité des politiques elles-mêmes, mais de lui confier simplement celle d'assurer la coordination de l'information, législative, réglementaire et statistique en la matière.

Le caractère dispersé de l'information sur les minima sociaux explique également le fait qu'aucune diffusion des données d'enquête et des résultats d'études et de recherches ne soit réellement possible. On constate également que peu d'études externes sont commanditées par les pouvoirs publics à des équipes de recherche.

La mission de la direction pilote du système d'information sur les minima sociaux devrait donc s'étendre à l'animation de la recherche sur ces prestations. Elle devrait s'attacher à améliorer la diffusion des études existantes et des bonnes pratiques et à faire émerger de nouveaux thèmes de recherche, en ayant à l'esprit l'articulation entre analyse statistique et analyse sociologique, qui reste encore insuffisante à ce jour en France.

Enfin, il semble nécessaire de réviser l'appareil statistique lui-même : le bon sens voudrait en effet que les échantillons statistiques mis à disposition des chercheurs permettent d'identifier les bénéficiaires de l'ensemble des minima et que les modèles de calcul utilisés par les directions statistiques comprennent des informations sur ces mêmes minima, et non pas - comme c'est le cas aujourd'hui - sur le seul RMI.

En effet, les enquêtes générales auprès des ménages, comme l'enquête Emploi, repèrent insuffisamment la population des allocataires qui échappe d'ailleurs en partie au champ même des enquêtes statistiques auprès des ménages, celles-ci ne portant que sur les ménages habitant dans des logements ordinaires.

De ce point de vue, votre rapporteur rejoint l'analyse de la commission présidée par Martin Hirsch, selon laquelle ces sujets pourraient être approfondis par le Conseil national de l'information statistique (CNIS), afin de donner lieu à des propositions plus structurées.

b) Améliorer les moyens d'étude des trajectoires des bénéficiaires de minima sociaux

L'analyse du dispositif des minima sociaux met en lumière le caractère indispensable d'une étude et d'un suivi des effets de seuil et des phénomènes de désincitation à la reprise d'activité. Or, ce type d'étude nécessite de pouvoir suivre les mêmes personnes pendant plusieurs années, pour analyser leurs trajectoires.

Pourtant, aujourd'hui, les échantillons statistiques réalisés par les différentes directions statistiques et mises à la disposition des chercheurs sont totalement déconnectés d'une année sur l'autre : il s'agit en effet d'échantillons mis en place pour la réalisation d'enquêtes annuelles. De ce fait, les données recueillies ne sont pas entièrement comparables d'une année sur l'autre et elles ne sont, dans tous les cas, pas exploitables pour assurer une étude des parcours individuels.

Les seules enquêtes de trajectoires disponibles s'appuient donc sur des échantillons très ponctuels : on peut ainsi citer l'enquête « sortie du RMI » réalisée par l'INSEE sur un échantillon d'allocataires défini en décembre 1996 et uniquement suivie de deux étapes en janvier et septembre 1998¹ ou encore l'étude sur la trajectoire des bénéficiaires de minima sociaux établie par la DREES en 2004², sur la base du fichier tenu par la CNAF des allocataires de RMI au 1^{er} janvier 2001.

Au total, la faiblesse des observations longitudinales crée une zone d'ombre sur les conséquences des politiques d'incitation à la reprise d'activité et sur les trajectoires de leurs bénéficiaires. Pour y remédier, il paraît nécessaire de demander à l'INSEE de travailler à la constitution de panels, sur le modèle du panel européen des ménages³, permettant de suivre des groupes d'individus d'une année sur l'autre.

A l'heure actuelle, en effet, seul ce panel européen est susceptible d'apporter des éléments concernant l'évolution du pouvoir d'achat des ménages pauvres, mais sur une période d'observation qui reste assez courte (sept ans) et avec une relative imprécision liée à la fois au phénomène d'attrition (perte progressive d'individus suivis dans le panel) et au fait que les revenus suivis sont ceux déclarés par les ménages, ce qui conduit parfois à des variations aberrantes d'une année à l'autre.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, l'INSEE travaillerait sur la constitution d'un nouveau panel, coordonné au niveau européen, qui inclurait cette fois une enquête sur les prestations locales

¹ INSEE, *Économie et Statistiques*, n° 2001 6/7.

² DREES, *Études et Résultats*, n° 320, juin 2004.

³ Le panel européen de ménages, créé par l'institut européen Eurostat, a permis de suivre un échantillon de ménages de 1994 à 2001.

perçues par les ménages interrogés. Votre rapporteur ne peut qu'encourager l'INSEE à poursuivre dans cette voie, tout en insistant sur la nécessité d'engager une démarche identique au niveau national.

Il paraît notamment indispensable d'améliorer l'exploitation des fichiers tenus par la CNAF et de lui donner enfin - dans des conditions satisfaisantes de respect de la vie privée - une dimension historique, de façon à pouvoir analyser les éventuels allers-retours des bénéficiaires au sein des dispositifs de minima sociaux. A cet effet, un dialogue avec la CNIL doit impérativement être noué, pour lever les obstacles jusqu'ici soulevés par cet organisme à la constitution d'un fichier permettant le suivi dans le temps des allocataires du RMI.

2. Un impératif de « remontée d'informations » des collectivités locales dans le cadre de la décentralisation

a) Disposer d'un panorama fiable des aides locales en faveur des personnes en difficulté sociale

Même si ses résultats méritent d'être nuancés, l'unique étude actuellement disponible en matière d'impact des aides locales sur le niveau de vie des bénéficiaires de minima sociaux montre l'importance d'un recensement des transferts sociaux locaux et de leur prise en compte pour déterminer l'existence d'effets de seuil ou de désincitation financière à la reprise d'activité.

Il est évident qu'un tel recensement ne saurait être exhaustif, compte tenu notamment de la place de l'action sociale communale dans le domaine de l'aide aux ménages les plus pauvres. L'analyse de ces transferts locaux ne peut donc reposer que sur un échantillonnage des aides. Il est dès lors indispensable de travailler sur la représentativité de cet échantillon, afin de tenir compte de la multiplicité des collectivités concernées et de la diversité des politiques menées¹.

Une meilleure analyse des transferts locaux nécessite également un travail de méthode sur la valorisation des aides, notamment quand celles-ci sont en nature ou ne reposent pas sur un barème explicite.

Votre rapporteur estime qu'il revient à la DREES de développer ce type d'études, avec l'appui des enquêtes de l'INSEE. Un partenariat pourrait également être noué avec l'observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS) qui suit déjà annuellement les dépenses d'action sociale départementales.

¹ A ce titre, il convient de rappeler que l'étude de D. Anne et Y. L'Horty précitée sur les transferts sociaux locaux reposait sur une enquête menée dans dix villes seulement.

Il convient d'ailleurs de souligner que ce champ d'étude n'est pas entièrement neuf pour la DREES : en témoignent les études réalisées ces dernières années sur l'aide sociale extralégale des départements et des communes. Il serait simplement nécessaire d'affiner les enquêtes existantes, en les complétant par un volet consacré aux règles d'attribution des différentes aides, aux possibilités de cumul de celles-ci et aux sommes versées en moyenne à chaque bénéficiaire.

b) Un préalable : la constitution d'un véritable système d'information partagé entre l'État et les collectivités locales

Dans le contexte de la relance de la décentralisation, qui consacre notamment - à travers la responsabilité qui leur est confiée au titre du RMI - le rôle des départements en matière d'aide sociale, la mise en place des outils de suivi et de diagnostic partagés entre l'État et les collectivités locales s'avère de plus en plus indispensable. Il devient en effet impératif pour le législateur, au moment d'aborder toute réforme touchant au domaine de l'aide sociale, de pouvoir tenir compte de l'impact de ses décisions sur des politiques locales nécessairement diverses.

Si la mise en place du RMI n'avait pas conduit, à l'origine, à la création d'un dispositif statistique spécifique, la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité (RMA) a, semble-t-il, réparé cette omission :

- les présidents de conseils généraux doivent désormais transmettre aux préfets des informations statistiques agrégées, dans les domaines comptables mais aussi sur les caractéristiques des demandeurs et les entrées et sorties du dispositif ;

- de la même manière, la CNAF et la MSA sont tenues de transmettre les informations de même nature à leur disposition au ministre chargé des affaires sociales ;

- la transmission aux services statistiques du ministère des affaires sociales de données rendues anonymes relatives aux personnes physiques bénéficiaires du RMI est également prévue, afin de constituer - dans le respect des règles relatives à la vie privée - des échantillons statistiques permettant des analyses plus fines et des études sur les trajectoires des allocataires ;

- en contrepartie de ces contraintes d'information imposées aux départements, l'État a désormais l'obligation de diffuser en retour les analyses et les études réalisées sur la base des données statistiques collectées.

Il reste que le dispositif ainsi prévu n'est applicable qu'au RMI qui relève de l'aide sociale légale. Il paraît donc indispensable de mettre en place un système d'information partagé plus large, incluant notamment les transferts

sociaux facultatifs. Il pourrait revenir aux départements d'assurer la collecte des informations nécessaires auprès des communes et des intercommunalités et d'assurer la transmission de celles-ci au niveau national.

A ce titre, votre rapporteur considère que la France gagnerait à s'inspirer du dispositif statistique mis en place aux États-unis à l'occasion du transfert de l'aide sociale aux états fédérés.

L'obligation de « reporting » des états fédérés dans le cadre de la loi PRWORA aux États-unis

La loi du 22 août 1996, intitulée « *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* » (PRWORA), qui transfère aux états américains fédérés la responsabilité de l'ensemble de l'aide sociale, établit à leur égard une obligation de « reporting » très forte avec des sanctions financières.

Parallèlement, la loi définit un budget pour le développement d'études d'évaluation menées, à la fois au niveau fédéral et au niveau des états, sur des aspects très détaillés concernant les impacts de la réforme. Certains de ces rapports d'évaluation sont obligatoires et peuvent conduire à ce que les états soient amenés à modifier leurs programmes (par exemple si le taux de pauvreté des enfants s'accroît).

Par ailleurs, la loi PRWORA prévoit une obligation pour l'institut fédéral de statistiques, le *Census Bureau*, de développer un dispositif d'enquête permettant de suivre le devenir des allocataires et détermine son financement.

La loi elle-même détermine les différents types d'information nécessaires aux évaluations. Elle prévoit ainsi :

- une information descriptive sur les programmes locaux d'aide, issue du reporting par les états : pour l'exploitation de ces données, deux projets importants ont été mis en place, avec des financements mixtes provenant du département d'État à la santé et de fondations privées ;

- la constitution de panels longitudinaux, les *survey of income and program participation*, permettant de suivre les personnes sur deux ans et demi à quatre ans, et les *survey of program dynamics*, d'une durée plus longue.

La grande majorité des données d'enquêtes est mise à la disposition de l'ensemble des utilisateurs - le plus souvent gratuitement - et en ligne, qu'il s'agisse d'enquêtes instantanées ou de panels longitudinaux et qu'ils soient réalisés par des organismes publics ou privés.

Source : « Processus de développement de politiques publiques : les enseignements de la réforme du Welfare américain », Michel Dollé, Les Papiers du CERC, n° 2002-2.

3. Une nécessité : assurer la mise à jour régulière des données disponibles

Dans le contexte de croissance économique des années 1997 à 2000, la décrue du chômage est vite apparue nettement moins dynamique que ne le laissait espérer la vigueur de la reprise de l'activité. Force était notamment de constater qu'elle ne permettait pas de mordre sur le noyau dur du chômage de longue durée et qu'elle ne concernait que marginalement les bénéficiaires de minima sociaux.

C'est à la lumière de ce constat qu'une réflexion sur la question des trappes à inactivité et, plus largement, de l'articulation des minima sociaux avec des revenus d'activité a vu le jour. De nombreux rapports, témoignant non seulement de l'intérêt des économistes pour cette question mais aussi de la prise de conscience des pouvoirs publics, ont été publiés au cours de cette période : on citera notamment un premier rapport du CERC en 1997¹, suivi d'un rapport de Marie-Thérèse Join-Lambert en 1998², puis d'un rapport du commissariat général du plan en 2000³ et enfin un second rapport du CERC en 2001⁴.

Ces différents rapports ont permis de dresser un bilan très complet de la situation des minima sociaux et de leur insertion dans notre système socialo-fiscal : il convient notamment de souligner l'apport du rapport du commissariat du plan qui, le premier, a tenté de recenser l'ensemble des droits connexes attachés aux différents minima sociaux et de lister les effets de seuil résultant de leurs incohérences.

Depuis cette époque, de multiples réformes sont intervenues, toutes sous-tendues par une volonté plus ou moins explicite de réduction des désincitations financières à la reprise d'activité ou, plus largement, de réduction des effets de seuil et autres effets pervers liés à l'insertion des minima sociaux dans notre système global de protection sociale.

Or, aucune mise à jour des constats dressés par les différents rapports de la période 1998-2000 n'a été effectuée au fur et à mesure de leur entrée en vigueur, si bien que l'ensemble des données et des études réalisées à l'époque sont aujourd'hui périmées. La simple actualisation de ces données, qu'il s'agisse du cadre juridique ou des statistiques, et la compilation des études d'impact réalisées, de façon aléatoire, pour chaque réforme, représente un travail considérable, d'une grande méticulosité. C'est à quoi s'est

¹ « Minima sociaux, entre protection et insertion » CERC, 1997, *La Documentation française*.

² « Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997 - début 1998 », Marie-Thérèse Join-Lambert, 1998, *La Documentation française*.

³ « Minima sociaux, revenus d'activité précarité », rapport de Jean-Michel Belorgey pour le commissariat général du plan, mai 2000.

⁴ « Accès à l'emploi et protection sociale », CERC, 2001, *La Documentation française*.

modestement attaché le présent rapport, avec les moyens limités dont dispose le Parlement, notamment du point de vue de la statistique.

Votre rapporteur ne peut donc que regretter qu'aucune instance n'ait jamais été chargée de ce travail de simple « maintenance ». Lors de son audition par votre rapporteur, le commissariat général du plan a reconnu que ce rôle pourrait relever de sa compétence, à condition qu'une demande explicite lui soit adressée par le Premier ministre. Votre rapporteur engage le Gouvernement à suivre cette voie, qui ne semble pas incompatible avec la mission de prospective de l'« État stratège » désormais dévolue à cette instance.

B. AMÉLIORER LA COHÉRENCE INTERNE DU SYSTÈME DES MINIMA SOCIAUX

1. Des marges de progrès exploitables à court terme

a) Mettre fin aux effets pervers de calendrier

Le calendrier de versement des différentes prestations et les différences de période de référence en matière de ressources peuvent perturber, de manière importante, l'échéancier des revenus des bénéficiaires de minima sociaux, avec des effets parfois dramatiques pour des budgets aussi restreints.

Votre rapporteur estime qu'il est important d'atténuer, voire, dans toute la mesure du possible, de mettre fin à ces effets pervers, difficulté qui lui paraît relativement simple à résoudre car elle ne demande pas un bouleversement du dispositif d'ensemble des minima sociaux.

Plusieurs pistes peuvent être explorées pour lisser dans le temps la chronologie des revenus des bénéficiaires de minima sociaux :

• Prévoir la possibilité d'avances sur droits supposés

Pour éviter les périodes de carence dans le versement des prestations, il est possible de développer la pratique des avances sur droits supposés. A l'heure actuelle, un tel dispositif n'existe que pour l'AAH et uniquement dans le cas du renouvellement de l'allocation.

Autoriser de telles avances suppose, il est vrai, de faire confiance à l'allocataire et de mettre en place un contrôle *a posteriori* efficace de ses déclarations. Votre rapporteur remarque toutefois que le système actuel est

déjà largement déclaratif et que la réforme qu'elle propose ne fait qu'accentuer cet aspect.

La principale objection soulevée par le développement des avances sur droits supposés reste le risque accru d'indus pour les organismes chargés du versement de l'allocation. Encore une fois, votre rapporteur souligne que ce risque n'est pas nouveau : malgré un dispositif de droits réels, les indus sont aujourd'hui fréquents. Mais leur récupération est difficilement tolérable quand les organismes chargés du versement sont censés avoir eu le temps de vérifier les déclarations des demandeurs.

Dans le cadre d'avances sur droits supposés, cette récupération serait en réalité davantage acceptable, puisqu'elle est la contrepartie d'un système plus réactif face aux besoins des demandeurs. Votre rapporteur estime donc que la question des indus ne doit pas faire obstacle au développement de cette pratique.

- **Permettre la neutralisation des ressources devenues inexistantes**

Le mécanisme de la période de référence, nécessaire pour apprécier la situation des ressources du demandeur, comporte un effet pervers en cas de changement de situation important : ainsi, le fait d'avoir travaillé, même une courte période, se révèle pénalisant pour l'allocataire, si au terme de son contrat, les revenus de son travail continuent d'être pris en compte pour le calcul de son allocation.

Certaines allocations, comme l'ASS, l'AER ou l'allocation d'insertion, prévoient déjà un mécanisme de neutralisation des ressources perçues pendant la période de référence dont il est prouvé que le versement est définitivement interrompu. Votre rapporteur considère que ce mécanisme pourrait utilement être étendu à l'ensemble des minima sociaux.

Dans l'attente d'une telle réforme, il convient de rappeler que la neutralisation est possible aujourd'hui, dans le cadre du RMI, sur décision des présidents de conseils généraux. Si ces décisions sont en général prises au cas par cas, les départements ont toujours la possibilité, sur la base de leur règlement d'aide sociale, de prévoir des règles plus favorables que celles prévues au niveau national et donc de donner un caractère systématique à ces décisions de neutralisation.

- **Assurer la cohérence des délais de prise en compte des changements de situation des bénéficiaires**

Malgré la réforme des allocations logement entreprise en 2000 et 2001, il subsiste une disposition qui pénalise les bénéficiaires de minima sociaux qui reprennent une activité professionnelle : l'augmentation des revenus provoquée par le retour à l'activité est intégrée en temps réel par les caisses d'allocations familiales pour le calcul de l'allocation logement, alors

qu'en cas de cessation d'activité, le demandeur devra patienter jusqu'à la révision annuelle de l'allocation, au 1^{er} juillet, pour voir sa nouvelle situation prise en compte et son allocation majorée.

Votre rapporteur propose donc d'assurer une symétrie dans les délais de prise en compte des changements de situation, ce qui suppose, dans ce cas précis, de tenir compte également en temps réel des cessations d'activité, afin que la reprise d'un emploi, même de courte durée, ne pénalise pas indûment les allocataires.

En revanche, votre rapporteur estime qu'une adaptation systématique en temps réel de l'ensemble des minima sociaux n'est pas forcément souhaitable. Deux raisons la conduisent en effet à une attitude réservée à cet égard :

- d'abord, les effets de calendrier jouent parfois également en faveur des intéressés : ainsi, le mécanisme de la déclaration trimestrielle prolonge, dans les faits, d'un trimestre le cumul intégral avec un revenu d'activité prévu dans le cadre du dispositif de l'intéressement ;

- ensuite, l'adaptation des prestations en temps réel présente des inconvénients et pourrait se retourner contre les bénéficiaires eux-mêmes : pour qu'une telle adaptation soit réalisable, il faudrait en effet que la remontée de l'information se fasse également en temps réel, ce qui est impossible notamment parce que les bénéficiaires ne renvoient pas en temps réel leur déclaration de ressources.

b) Poursuivre la coordination entre les droits connexes

Plus qu'à un alignement des montants des minima sociaux entre eux, votre rapporteur est attachée à la cohérence des droits connexes ouverts à chacun d'eux, estimant que ces derniers doivent correspondre à un niveau de ressources donné et non à un statut.

De ce point de vue, le système des minima sociaux est encore largement perfectible. Parmi les aides nationales, deux dispositifs méritent d'être amendés :

- **le régime d'exonération de la redevance audiovisuelle** pourrait tout d'abord être aligné sur celui prévu pour la taxe d'habitation : comme pour celle-ci, un mécanisme de condition de ressources pourrait compléter l'exonération automatique liée à la perception de telle ou telle prestation, afin de neutraliser les effets pervers liés à cette référence aux statuts. Une telle réforme permettrait, en pratique, d'ouvrir l'exonération aux titulaires de l'API et de l'ASS.

Votre rapporteur plaide d'ailleurs pour un barème aligné sur celui de la taxe d'habitation : dans la mesure où la loi de finances pour 2005 a clairement pris le parti d'un adossement du recouvrement de la redevance sur celui de la taxe d'habitation, cet alignement des barèmes irait dans le sens d'une simplification tant pour les bénéficiaires que pour les services gestionnaires ;

- **la tarification sociale du téléphone** pourrait également prendre modèle sur le dispositif prévu pour l'accès à l'électricité : ceci conduirait à abandonner la référence à un statut pour passer à une simple condition de ressources.

D'une façon générale, votre rapporteur est favorable au versement de droits connexes sous condition de ressources et non sous condition de statut, car ce genre de critère assure une plus grande neutralité vis à vis de l'origine des revenus et ne pénalise donc pas indûment les travailleurs les plus modestes.

Mais elle met en garde contre des critères de ressources qui fonctionneraient comme des « couperets », car ce type de mécanisme est finalement autant source d'effets de seuil que les aides liées au statut. Il lui semble donc préférable de prévoir, autant que possible, **des aides fondées sur un barème dégressif en fonction du revenu**, sur le modèle mis en place pour les allocations logement ou pour la taxe d'habitation.

Parmi les aides liées au statut, votre rapporteur souhaite toutefois prévoir une **exception** relative au bénéfice de la CMU complémentaire. Il lui semblerait en effet équitable d'étendre, sur le modèle prévu pour les allocataires du RMI, le bénéfice automatique de la couverture complémentaire aux titulaires de l'API et de l'ASS : en effet, du fait du plafond de ressources applicable, ces derniers sont exclus du bénéfice de la couverture complémentaire gratuite lorsqu'ils sont en situation d'intéressement, alors que l'allocataire du RMI, protégé par son statut, continue d'en bénéficier, même si ses ressources dépassent le plafond.

Votre rapporteur considère qu'il est paradoxal de les priver de cette protection pendant cette période délicate de transition et de réinsertion professionnelle. Il lui semble préférable de maintenir le bénéfice de la CMU complémentaire durant l'intéressement et de les faire basculer vers le dispositif fiscal d'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé quand l'insertion professionnelle s'avère réellement durable.

2. Promouvoir les bonnes pratiques des collectivités locales en matière de transferts sociaux locaux

Même si leur impact en termes de niveau de vie est encore difficile à appréhender du fait du manque d'études économétriques à ce sujet, il est évident que les effets de seuil provoqués par les aides sociales locales constituent des obstacles importants à la reprise d'activité et sont une source d'iniquité entre bénéficiaires de minima sociaux et salariés à très faible niveau de vie.

Les collectivités territoriales ont donc une responsabilité dans la cohérence du dispositif d'aide en faveur des personnes en difficulté sociale. Tout en gardant une totale liberté pour ce qui concerne le niveau et la nature des aides qu'elles attribuent, conformément d'ailleurs au principe de libre administration prévu par la Constitution, elles doivent être conscientes des effets pervers potentiels des secours qu'elles distribuent et s'assurer de la bonne insertion de ceux-ci dans l'ensemble du dispositif de transferts sociaux en faveur des ménages à bas revenus.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur considère comme étant de la responsabilité du Sénat, en tant que représentant des collectivités locales, de promouvoir les bonnes pratiques en matière de transferts sociaux locaux.

a) Supprimer les aides liées au statut et assurer la neutralité des aides par rapport à l'origine des revenus

Les recommandations adressées par votre rapporteur aux collectivités locales ne diffèrent guère de celles émises à l'égard des aides nationales. La première d'entre elles consiste à éliminer, autant que possible, les aides liées à un statut, quand ce critère ne constitue en réalité qu'un moyen commode d'apprécier une condition de ressources.

Il n'est pas question, en effet, d'interdire le versement d'aides liées à certaines caractéristiques des ménages et pour lesquelles la référence à une prestation nationale perçue par le demandeur constitue un critère cohérent : n'engendre pas d'effet de seuil une prestation destinée aux familles qui serait versée sans condition de ressources aux ménages touchant des allocations familiales. Mais, la plupart du temps, la référence à une prestation donnée ou à un statut cache en réalité une condition de ressources : c'est le cas des aides versées aux chômeurs ou aux bénéficiaires du RMI.

Il est vrai que pour des collectivités de petite taille, la vérification d'une condition de ressources soulève de nombreuses difficultés de gestion : mettre en place un barème de ressources et vérifier les déclarations des demandeurs suppose une expertise qu'une petite commune n'a pas forcément les moyens de développer. Votre rapporteur estime toutefois que ces

difficultés pourraient être résolues, en encourageant les communes intéressées à utiliser des barèmes existant, tels ceux mis en place par les caisses d'allocation familiale, et à utiliser simplement les déclarations de revenus et avis d'imposition pour apprécier la réalité des ressources des demandeurs.

Si votre rapporteur insiste autant sur la nécessité de supprimer les aides liées au statut, c'est parce que ce sont elles qui engendrent le plus d'effets pervers en cas de reprise d'activité : s'appuyer sur une simple condition de ressources permet au contraire d'assurer une neutralité de l'aide distribuée par rapport à l'origine des revenus et donc de ne pas pénaliser ceux qui reprennent une activité professionnelle.

b) Généraliser le recours à un système de quotient familial et d'aides dégressives

La seconde recommandation de votre rapporteur s'adresse davantage aux départements et aux organismes locaux de sécurité sociale susceptibles d'attribuer des aides extralégales.

Compte tenu de leur taille et du type de prestations légales qu'ils attribuent, les départements comme les organismes locaux de sécurité sociale n'ont aucune difficulté à mettre en place des aides sous condition de ressources et non de statut. Ils peuvent donc aller plus loin pour améliorer l'équité du système redistributif en faveur des ménages à bas revenus.

A cet effet, il paraît d'abord souhaitable de généraliser un système de quotient familial, permettant de moduler de façon équitable le barème des aides en fonction non seulement des ressources du ménage mais également de ses charges. L'utilisation d'un barème de ressources unifié pourrait d'ailleurs être encouragé par les caisses nationales de sécurité sociale, afin d'éviter de trop grandes distorsions d'une caisse primaire ou d'une caisse d'allocation familiale à l'autre.

Il convient de préciser que l'utilisation d'un tel barème ne signifie pas pour autant l'uniformisation des montants accordés, qui doivent rester fonction des priorités de chaque financeur et des dotations disponibles, mais uniquement l'harmonisation des conditions d'accès aux aides.

Enfin, comme en matière de prestations nationales, votre rapporteur encourage ensuite les départements et les caisses à favoriser des **aides dégressives en fonction des revenus**, plutôt que des aides cédant brutalement devant un seuil de ressources.

3. Une question ouverte : faut-il fusionner certains minima sociaux ?

a) La question de l'harmonisation des montants des minima sociaux

Le nombre important de minima sociaux en France et la comparaison avec d'autres pays européens alimentent depuis longtemps une réflexion sur la nécessité de simplifier notre système de minima sociaux, en fusionnant certaines prestations entre elles : ainsi, dès 1992, le commissariat général du plan avait mis en place un groupe de travail intitulé « *Unifier les minima sociaux ?* »¹. Cette idée de fusion concerne en premier lieu le RMI et l'API, dans une moindre mesure l'allocation veuvage et l'ASS.

Pourtant, votre rapporteur considère que la réduction du nombre des minima sociaux n'est pas, en elle-même, une priorité, pas plus que l'uniformisation de leurs montants car ils répondent, en réalité, à une certaine logique.

S'agissant de l'AAH, du minimum vieillesse et du minimum invalidité, il est clairement impossible de diminuer leur montant pour les aligner sur celui du RMI ou de l'ASS. Outre qu'elle serait politiquement intenable, une telle mesure ne se justifie pas sur le plan économique car, dans la mesure où ces prestations concernent, dans leur grande majorité, des inactifs, le niveau des minima en question ne crée pas de réelles perturbations sur le marché du travail.

Quant à augmenter le niveau des autres minima pour les aligner sur ces prestations plus favorables, elle se heurterait, au-delà de la contrainte budgétaire, à la question des trappes à inactivité, en réduisant de façon drastique le gain à la reprise d'activité, et à la question de leur équité par rapport aux actifs à faible revenu.

Votre rapporteur rappelle enfin, à la lumière de l'analyse de l'ensemble du dispositif des minima sociaux qu'elle a menée, que comparer les montants bruts des différentes prestations n'a pas grand sens, compte tenu du poids des droits connexes dans le revenu final des allocataires. Elle se refuse donc à alimenter une polémique sur le montant des diverses prestations, préférant s'attacher à rendre plus équitables ces droits connexes.

¹ « *Unifier les minima sociaux ?* », groupe de travail interadministratif du commissariat général du plan, présidé par Bertrand Fragonard, 1992.

b) Fusionner certains minima : une possibilité, certainement pas un impératif

Si l'on passe en revue les neuf minima sociaux français, il est incontestable que plusieurs d'entre eux, soit parce qu'ils visent des publics très proches, soit parce que leur mode fonctionnement est similaire, pourraient être fusionnés.

Ainsi, il est incontestable qu'une fusion du RMI et de l'API ne soulève pas d'obstacle technique majeur, dans la mesure où ces deux prestations strictement différentielles sont construites sur le même modèle. Il s'agit donc surtout d'une question politique relative au niveau de la nouvelle allocation issue de cette fusion.

Une solution envisageable pourrait être d'aligner les deux minima sur le RMI, en renvoyant la prise en charge des surcoûts liés à l'isolement du parent au dispositif des prestations familiales : il s'agirait alors de créer, sous condition de ressources, une majoration d'allocations familiales en faveur des parents isolés ou encore de réformer, pour la rendre plus favorable, l'allocation de soutien familial. Le principal obstacle à cette fusion reste la stigmatisation dont les actuels bénéficiaires de l'API craignent d'être l'objet en basculant dans le dispositif du RMI.

Bien qu'elle concerne des publics aux caractéristiques très proches, la fusion de l'ASS avec le RMI se heurte, en revanche, à des difficultés plus importantes : contrairement au RMI, l'ASS n'est pas familiarisée et le niveau de salaire du conjoint compatible avec l'allocation est nettement plus élevé. Les avantages liés à l'ASS traduisent la volonté des pouvoirs publics d'avantager ceux qui ont déjà travaillé et qui ont relevé du système d'indemnisation du chômage de droit commun.

Dans ces conditions, votre rapporteur estime que **le rapprochement du RMI et de l'ASS passe davantage par une harmonisation de leurs droits liés et par un mode d'indexation** qui permettent une évolution comparable de leur pouvoir d'achat que par une fusion complète des deux allocations.

De la même manière, votre rapporteur n'est pas favorable à une fusion pure et simple de l'AAH et du minimum invalidité, combien même les bénéficiaires de ces deux prestations présentent les mêmes caractéristiques et les mêmes besoins. Il lui semble en effet important de préserver une prestation spécifique en faveur des personnes handicapées qui ont pu se constituer des droits, même très faibles, dans le système contributif. Il est en revanche indispensable d'harmoniser leurs droits liés, de façon à ce que les bénéficiaires du minimum invalidité ne soient plus systématiquement désavantagés par rapport aux titulaires de l'AAH.

Pour ce qui concerne enfin l'allocation veuvage, votre rapporteur ne peut que se féliciter de la solution apportée par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites : elle programme en effet l'extinction de cette allocation, au profit d'une amélioration du dispositif des pensions de réversion, désormais ouvertes sans conditions d'âge ni de ressources.

C. ACCENTUER L'EFFORT EN FAVEUR DU RETOUR À L'EMPLOI

1. Les améliorations possibles « à droit constant »

a) Lever les obstacles matériels à la reprise d'activité : la question de l'accès aux modes de garde des enfants

Lorsque les études relatives aux trappes à inactivité concluent à la réduction des désincitations financières à la reprise d'activité pour les bénéficiaires de minima sociaux, elles ignorent les obstacles pratiques au retour à l'emploi et, notamment, la question de l'accès à des modes de garde pour les ménages à revenus modestes avec enfants.

Le rapport du CERC sur la pauvreté des enfants¹ souligne en effet qu'en 2000, seuls 3 % des enfants issus de familles bénéficiaires d'un minimum social étaient gardés en crèche et que 80 % n'étaient confiés à aucun mode d'accueil et restaient à la garde de leurs parents.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer la faiblesse du nombre d'enfants issus de ces familles ayant accès à un mode de garde :

- dans un contexte de pénurie de places en crèche, le règlement de la plupart des établissements donne la priorité aux enfants de couples biactifs. Il est donc très difficile, pour les parents en recherche d'emploi, d'avoir accès à ce mode garde, alors même que celui-ci reste le moins onéreux ;

- le coût d'accès aux autres modes de garde payants (assistants maternels, employés à domicile) reste trop élevé car le système d'aide aux parents est inadapté aux bénéficiaires de minima sociaux. Par ailleurs, il existe un effet de sélection à l'entrée de ces modes de garde car les bénéficiaires de minima sociaux et les ménages à très faibles revenus d'activité ne présentent pas suffisamment de garanties ;

- sur le plan psychologique, enfin, les modes de garde individuels sont peu adaptés aux bénéficiaires de minima sociaux : il est en effet difficile

¹ « Les enfants pauvres en France », CERC, 2004, La Documentation française.

d'être soi-même employeur quand on déjà du mal à redevenir salarié et à reprendre une activité professionnelle.

La création de la PAJE a cependant permis de réduire le taux d'effort des ménages les plus pauvres qui recourent à une assistante maternelle : en théorie, l'aide est effectivement plus ou moins suffisante pour rémunérer une assistante maternelle pour les vingt-huit heures de garde hebdomadaires correspondant au minimum de revenu d'activité pour percevoir la prestation, à condition toutefois que celle-ci soit rémunérée au salaire minimum, ce qui est en réalité très rare. Dans les faits, le taux d'effort s'élève encore à environ 15 % du salaire pour un couple de deux actifs à mi-temps (157 euros par mois) et même à 33 % en région parisienne.

En conséquence, un grand nombre de bénéficiaires de minima sociaux choisissent de demander le complément de libre choix d'activité de la PAJE, cette prestation leur permettant de compenser leur inactivité mais, ce faisant, ils se privent de la possibilité de rechercher un emploi. Encore convient-il de souligner que, pour accéder au complément de libre choix d'activité, il faut avoir travaillé au cours des cinq dernières années, ce qui n'est pas toujours le cas des bénéficiaires de minima sociaux.

Votre rapporteur estime donc qu'un effort important doit être engagé en matière de **développement des modes de garde**, afin notamment d'éviter d'accentuer la pauvreté des familles monoparentales.

De ce point de vue, certains modèles étrangers offrent des expériences intéressantes : ainsi, au Danemark, les collectivités locales ont l'obligation d'offrir un mode de garde à toute personne qui en fait la demande, les parents participant au financement de l'accueil à proportion de leurs ressources. En finançant l'offre de garde au lieu de subventionner, comme en France, les utilisateurs, le Danemark parvient à un taux de couverture des besoins de 70 %, contre à peine 32 % en France aujourd'hui.

Le rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté », présidée par Martin Hirsch, publié en avril 2005, aboutit au même constat. Pour remédier à cette situation, il propose de créer un véritable service public de la petite enfance, affirmant le caractère obligatoire de cette compétence pour les collectivités locales, celles-ci pouvant l'exercer en régie ou par délégation. Il demande également au Gouvernement de définir des règles minimales d'attribution des places en crèche au niveau national, afin de garantir une priorité d'accès aux modes de garde collectifs pour les ménages les plus modestes, notamment pour les allocataires de minima sociaux en transition vers l'emploi.

Votre rapporteur considère que ces propositions constituent des pistes de réflexion utiles, même si de nombreuses questions subsistent quant à leur mise en oeuvre : reste en effet à déterminer quel devrait être le niveau le

mieux adapté en matière de politique de la petite enfance, ainsi que les modalités de financement de cette réforme. Le taux de couverture des besoins proposé, à savoir 50 % d'ici cinq ans, suppose en effet la mobilisation d'environ 2,6 milliards d'euros supplémentaires.

b) Généraliser l'accompagnement au retour à l'emploi à l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux

Votre rapporteur regrette que seuls les bénéficiaires du RMI bénéficient, à ce jour, d'un accompagnement professionnel et social formalisé et obligatoire. Elle considère en effet que **ce dispositif pourrait être, avec profit, étendu à l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux ou, à tout le moins, à ceux qui ont vocation à retourner vers l'emploi.**

A ce titre, la décentralisation du RMI constitue une opportunité, même si des risques de désengagement restent à craindre : dans la mesure où ils sont désormais libres de fixer les contours de leur politique d'insertion, les départements ont la possibilité d'en élargir le bénéfice aux titulaires d'autres minima sociaux, ce qui était exclu dans le cadre rigide des crédits d'insertion.

Cependant, compte de la charge financière représentée par la décentralisation du RMI et des autres transferts de compétence dévolus aux départements - notamment dans le domaine du handicap -, certains conseils généraux pourraient être tentés d'avoir une vision minimaliste de leur rôle et refuser de supporter le coût du développement des supports à la démarche d'insertion pour d'autres catégories de publics que les bénéficiaires du RMI.

Votre rapporteur estime pourtant que les départements auraient intérêt à s'engager dans cette voie car cela leur permettrait de développer des synergies et de prévenir l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI : à terme, les allocataires de l'API et de l'ASS basculent en effet dans le dispositif du RMI, dans une situation d'employabilité dégradée car ils sont déjà au chômage depuis longtemps.

Il est toutefois évident que les départements ne pourront pas mettre seuls en place les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi pour l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux et qu'ils devront s'appuyer sur d'autres acteurs, notamment le service public de l'emploi.

Votre rapporteur souligne à cet égard **l'opportunité que représente la création des maisons de l'emploi**, prévues par la loi de cohésion sociale. Elles devraient permettre aux départements de bénéficier d'une mutualisation des moyens existants pour mettre en oeuvre le volet « emploi » des contrats d'insertion. En échange, ces départements pourraient assurer un service d'accompagnement social complémentaire pour d'autres publics que pour les allocataires du RMI.

Votre rapporteur insiste enfin sur la nécessité d'inclure, dans l'accompagnement proposé aux bénéficiaires de minima sociaux, une information sur leurs droits et la modulation prévisible de leurs revenus, dans le cadre d'une reprise d'activité. Il est en effet indispensable, pour des personnes aux ressources très modestes, de n'être pas prises au dépourvu par une rupture brutale de l'évolution de leurs revenus. Cette information, qui permet à l'allocataire de reprendre une activité en toute connaissance de cause, est au moins aussi importante pour lever les obstacles au retour à l'emploi que la suppression des effets de seuil. Cette mission d'information pourrait, comme c'est le cas au Royaume-Uni, relever de la compétence des maisons de l'emploi.

2. A plus long terme : rechercher une meilleure articulation entre minima sociaux et revenus d'activité

Malgré les améliorations apportées à notre système de protection sociale afin de lever les obstacles majeurs au retour à l'emploi, votre rapporteur estime que les pouvoirs publics ne peuvent pas faire l'économie, à plus long terme, d'une réflexion sur la forme que doit prendre la garantie de revenu minimum et sur son articulation avec les revenus d'activité.

a) L'allocation universelle : une solution peu conforme à la philosophie de notre système social

Tranchant avec la complexité de notre système de minima sociaux, plusieurs rapports récents ont plaidé pour la mise en place d'une allocation universelle, parfois également appelée « *revenu minimum d'existence* » ou « *dividende universel* »¹ : il s'agirait de mettre en place une allocation forfaitaire, perçue par tout individu, indépendamment de son niveau de revenu.

Les avantages mis en avant d'une telle allocation résident dans son caractère non stigmatisant - dans la mesure où elle est versée à tous les citoyens - et dans l'absence d'effet de seuil qu'elle permet. Elle est également neutre, en principe, sur le comportement d'activité des personnes, sauf si elle devait être fixée à un niveau suffisamment élevé pour permettre de vivre sans travailler.

Votre rapporteur reste néanmoins circonspecte à l'égard de cette proposition : sous couvert d'une simplification radicale des prestations sociales - il est généralement proposé de fusionner non seulement tous les minima sociaux mais également d'y intégrer une grande partie des prestations familiales, voire des allocations logement -, le risque est grand d'assister à un affaiblissement de notre système de protection sociale, une allocation

¹ Voir notamment le rapport au Premier ministre fait par Christine Boutin, député, « *Pour sortir de l'isolement, un nouveau projet de société* », publié en 2002.

forfaitaire et universelle ne pouvant, par définition, s'adapter aux situations particulières.

Par ailleurs, outre un coût important pour les finances publiques, une telle allocation paraît contradictoire avec la philosophie même de notre système social, qui s'appuie sur la progressivité de l'impôt sur le revenu et la concentration de l'aide publique sur ceux qui en ont le plus besoin. Au total, il semble peu pertinent, aussi bien sur le plan de l'efficacité de la dépense publique qu'en termes de redistribution, d'assurer une aide d'un niveau équivalent aux plus aisés comme aux plus pauvres.

b) Une piste prometteuse : les différents modèles d'allocation dégressive

Votre rapporteur considère que le système des minima sociaux doit avant tout concilier deux objectifs : permettre une redistribution équitable en faveur des ménages les plus pauvres, tout en évitant les situations de découragement à la reprise d'activité.

De ce point de vue, deux types d'aides paraissent particulièrement appropriées : les dispositifs de crédit d'impôt, comme ceux existant aux États-Unis ou au Royaume-Uni, et les systèmes d'allocation dégressive.

**Les dispositifs de crédits d'impôt en faveur des bas revenus :
les leçons des modèles étrangers**

• L'Earned Income Tax Credit (EITC) américain

Créé en 1975, l'*EITC* est un crédit d'impôt accordé, sous condition de ressources, à tous les foyers dans lesquels au moins une personne travaille. Le barème de la prestation dépend également du nombre d'enfants à charge : en 1999, le crédit maximum pour un foyer sans enfants s'élevait à 347 dollars, tandis qu'il valait 2.312 dollars pour un foyer avec au moins deux enfants.

Les évaluations du dispositif montrent un effet incitatif à la reprise d'activité pour les personnes seules passant du non-emploi à l'emploi mais une incitation en sens contraire pour les seconds salaires des couples biactifs, l'effet sur le nombre d'heures travaillées étant positif dans la phase d'entrée puis négatif dans les phases de plateau et de sortie du dispositif. Au total, les effets directs de l'*EITC* sur l'offre de travail apparaissent positifs, mais modestes au niveau agrégé.

Si ses effets directs sur l'emploi restent peu sensibles, l'*EITC* joue en revanche un rôle redistributif important : il permet à 4,3 millions de personnes de passer au-dessus du seuil de pauvreté.

• Le Working Families Tax Credit (WFTC) britannique

Instauré en 1999, le *WFTC* répond à une double préoccupation : relever le niveau de vie des familles à faibles revenus et les inciter à l'activité. Il s'agit d'un crédit d'impôt en faveur des familles avec enfants. Deux conditions principales d'éligibilité sont requises :

- d'une part, l'un des adultes du foyer doit exercer une activité, salariée ou indépendante, d'une durée hebdomadaire de seize heures minimum ;

- d'autre part, le foyer ne doit pas disposer d'un patrimoine (hors logement principal) d'une valeur supérieure à 8.000 livres.

Aucune allocation n'est versée lorsque la durée du travail hebdomadaire est inférieure à seize heures. Elle est constante pour une durée de travail comprise entre seize et vingt-cinq heures. Puis, l'allocation décroît, avec un taux de dégressivité de 55 %.

Les évaluations du *WFTC* mettent en lumière un fort effet incitatif à la prise d'un emploi d'une durée supérieure à seize heures par semaine et à l'augmentation du nombre d'heures travaillées pour les personnes dont la durée du travail hebdomadaire est inférieure à seize heures. Pour les autres ménages, l'effet du crédit d'impôt reste incertain, il pourrait être négatif pour les couples biactifs.

Globalement, le nombre d'entrées sur le marché du travail engendrées par le *WFTC* est estimé à 44.000 : l'impact sur l'emploi est donc modeste. En revanche, le *WFTC* apporte un soutien significatif aux familles aux revenus les plus modestes, notamment pour les deux premiers déciles de la distribution des revenus.

La prime pour l'emploi, mise en place en France depuis 2001, s'inspire de ces mécanismes de crédit d'impôt, sans toutefois atteindre la même ampleur, que ce soit en termes de masse financière totale ou d'impact sur le taux de pauvreté. Mais il est vrai que cette prime vient s'ajouter à un dispositif d'allocation déjà très développé, ce qui n'est pas le cas au Royaume-Uni et aux États-Unis.

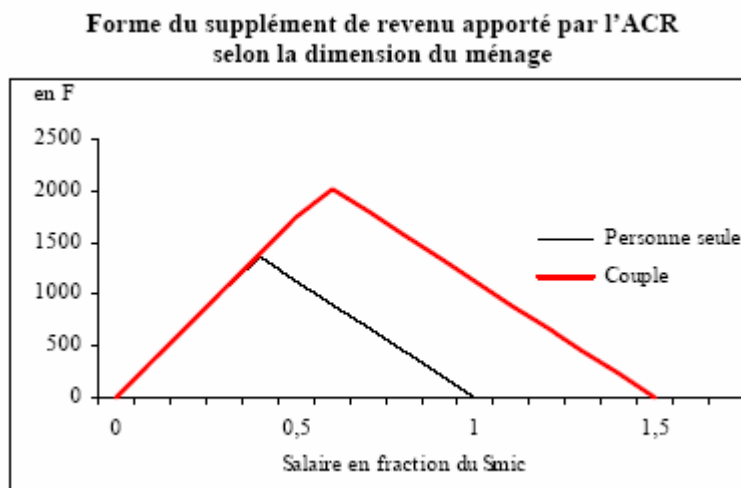
C'est la raison pour laquelle, en France, les propositions les plus nombreuses visent à réformer le système des minima sociaux, en conservant l'outil des allocations mais en leur donnant un caractère dégressif en fonction des revenus d'activité.

• L'allocation compensatrice de revenu

Modélisée en 1999 par l'économiste Roger Godinot, l'allocation compensatrice de revenu (ACR) vise à lisser le profil des revenus entre le RMI et le SMIC. Elle poursuit ainsi deux objectifs : renforcer l'incitation à l'emploi, tout en tenant compte et en compensant partiellement la faiblesse des revenus de ceux qui ne peuvent accéder à un emploi de durée suffisante.

L'ACR remplacerait le RMI pour un ménage sans revenu d'activité ni autre revenu. Elle conserverait un caractère différentiel à l'égard de tout

revenu de remplacement ou revenu du patrimoine. Elle ne serait en revanche diminuée que d'une fraction des revenus d'activité : il s'agirait donc en quelque sorte d'un mécanisme permanent d'intéressement au retour à l'emploi du RMI. L'ACR serait dégressive : elle diminuerait donc jusqu'à s'éteindre à un niveau de revenu salarial jugé suffisant, à savoir le SMIC à temps plein pour une personne seule et 1,5 SMIC dans le cas d'un couple.



Source : « Accès à l'emploi et protection sociale », CERC, 2001.

Les performances redistributives de l'ACR sont nettement supérieures à celles d'un dispositif comme la prime pour l'emploi : le nombre de ménages concernés représenterait le tiers de celui visé par la prime pour l'emploi et son effet se concentrerait sur les deux premiers déciles de niveau de vie.

En ce qui concerne enfin les incitations à l'emploi, l'ACR lèverait sans aucun doute de manière sensible les obstacles financiers au retour à l'activité pour tous les allocataires du RMI. Elle permettrait d'occuper, sans perte financière, tout emploi d'une durée inférieure à celle qui conduit à sortir du RMI et accroîtrait également les incitations à occuper un emploi de toute durée supérieure jusqu'au temps plein. En revanche, pour les personnes déjà en situation d'emploi, l'effet de l'ACR pourrait être négatif ou nul, compte tenu d'un effet revenu jouant en sens inverse.

• Le revenu de solidarité active

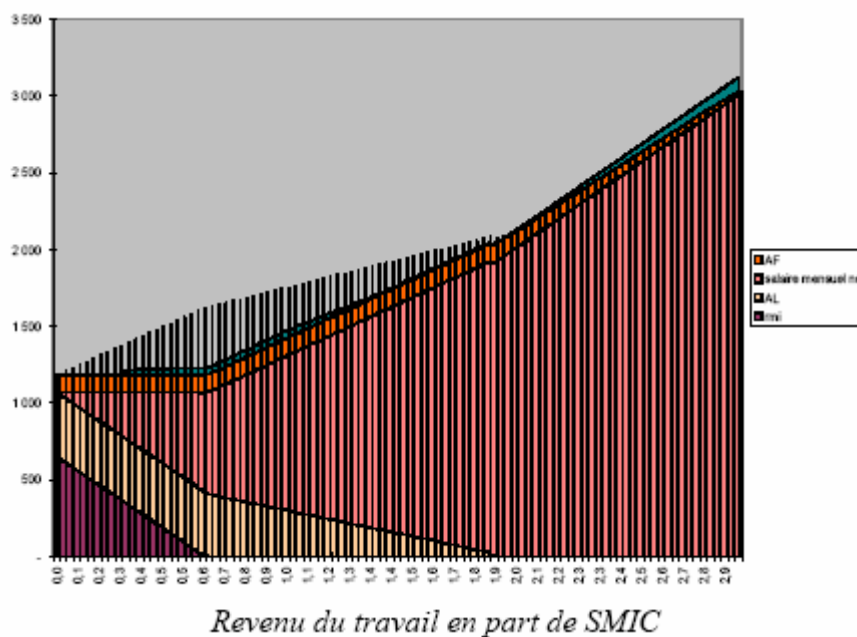
Proposé par la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté » présidée par Martin Hirsch, le revenu de solidarité active (RSA) vise à faire en sorte que le produit de chaque heure travaillée puisse améliorer le revenu final de la famille en supprimant les effets de seuil. Il revient donc, comme

l'allocation compensatrice de revenu, à créer une forme d'intéressement permanent à la reprise d'activité.

S'inspirant du dispositif de l'ACR, le revenu de solidarité active va plus loin, en intégrant toutes les sources de revenu qui pourraient avoir un effet sur le lien entre revenus du travail et revenus de la solidarité, à savoir non seulement les minima sociaux (RMI, ASS et API), mais aussi les aides fiscales, telle que la prime pour l'emploi, et les aides au logement. De cette manière, les revenus des familles seraient constitués de trois composantes : les revenus du travail, le RSA - dont le montant varierait en fonction du revenu mensuel travaillé, selon la configuration familiale - et les prestations familiales qui, comme actuellement, dépendraient du nombre d'enfants du foyer.

Tout comme l'ACR, le RSA serait dégressif : tout revenu tiré du travail déclencherait une diminution de celui-ci, mais sans que le taux marginal d'imposition puisse jamais dépasser 50 % des gains provenant du travail. Pour les salaires les plus faibles (jusqu'à 0,7 SMIC), le taux marginal serait encore plus réduit ; il serait en revanche accru au-delà de ce seuil. L'effet du RSA s'éteindrait pour un revenu d'activité équivalant à 1,4 SMIC pour une personne seule et à deux SMIC pour un couple.

Comparaison du RSA et de la situation actuelle dans le cas d'un couple avec deux enfants



Source : « Au possible, nous sommes tenus : la nouvelle équation sociale », rapport de la commission « Famille, vulnérabilité, pauvreté », présidée par Martin Hirsch, avril 2005.

Les simulations effectuées par la DREES pour la commission Hirsch situent la création du RSA dans une fourchette de coût *ex ante* allant de 6 à 8 milliards d'euros. A ce coût brut, il conviendrait toutefois de retrancher les économies réalisées au titre de la suppression de l'intéressement (400 millions d'euros) et de la prime pour l'emploi (2,4 milliards d'euros).

Si elle ne saurait, à ce stade, apporter son soutien à l'une ou l'autre de ces propositions, celles-ci demandant encore à être affinées et évaluées tant du point de vue de leur faisabilité pratique que de leur impact budgétaire, votre rapporteur ne peut que constater qu'elles constituent des pistes constructives en vue d'une réforme plus profonde de notre système de minima sociaux.

La comparaison de ces dispositifs avec la prime pour l'emploi met en outre en lumière un défaut majeur de celle-ci : la courroie de transmission fiscale semble peu adaptée pour des bénéficiaires de minima sociaux car son effet sur le revenu se fait sentir avec plus d'un an de retard, ce qui atténue considérablement son impact en termes d'incitation à la reprise d'activité.

Votre rapporteur ne serait donc pas hostile à la **transformation de ce dispositif fiscal en une allocation**, qui s'apparenterait alors à l'ACR. Une telle réforme pourrait d'ailleurs être l'occasion de recentrer le bénéfice de ce dispositif sur les ménages à bas revenus car l'actuelle prime pour l'emploi diffuse aujourd'hui ses effets trop haut dans l'échelle des revenus pour être réellement efficace en termes de redistribution.

Le principal défaut, tant de l'ACR que du RSA, réside dans l'encouragement implicite au temps très partiel que ces mesures prodiguent. Le soutien très important apporté par ces dispositifs dès les premières heures d'activité fait en effet craindre des pressions à la baisse sur les salaires et un renforcement du recours par les entreprises à des emplois à temps partiel ou à des emplois temporaires.

Si ces formes d'emploi atypiques constituaient de façon habituelle une première étape vers des emplois stables et à temps complet, il pourrait être souhaitable d'encourager les bénéficiaires de minima sociaux à les occuper. Mais les études disponibles montrent qu'en réalité, les chances, pour un travailleur à temps partiel, de retrouver un emploi à temps plein sont faibles. **Un intéressement permanent à occuper de tels emplois comporterait donc des effets pervers pour les intéressés eux-mêmes, en les faisant passer d'un piège dans un autre.**

Dans ces conditions, votre rapporteur estime qu'il conviendrait de corriger les travers des dispositifs d'ACR ou de RSA. Il serait par exemple envisageable de retenir un seuil d'éligibilité à l'allocation à compter d'une durée minimum de travail (0,3 SMIC, comme pour la prime pour l'emploi).

On pourrait également maintenir constante l'allocation entre le mi-temps et le temps plein, de façon à éviter les situations où le temps partiel reste préférable. Il serait également possible de jouer sur les taux d'intéressement, en les réduisant pour les premières heures de travail.

*

* *

La complexité du dispositif français des minima sociaux est un produit de l'histoire de notre système de protection sociale. Si cette complexité engendre certains effets pervers, elle est aussi le signe d'une volonté d'adaptation aux besoins particuliers de chaque catégorie de la population. Dans ces conditions, il convient de rejeter l'idée de la simplification pour la simplification, qui risquerait de conduire davantage à l'injustice qu'à un réel allègement des contraintes pour les bénéficiaires.

Il est en revanche nécessaire de mettre fin, chaque fois que possible, aux trappes à inactivité : au-delà de la question de l'incitation à la reprise d'activité, il s'agit surtout de faire preuve d'équité vis-à-vis des travailleurs les plus modestes. De même, il est indispensable de supprimer les incohérences et les effets pervers provoqués par l'insertion des minima sociaux dans notre système socialo-fiscal.

Dans cette perspective, plus que d'une révolution, c'est d'un toilettage systématique dont notre protection sociale a besoin. Pour avancer dans cette tâche, les pouvoirs publics doivent pouvoir se référer à un état des lieux complet et fiable de la situation, afin de confronter les réformes - souvent nécessairement partielles - qu'ils envisagent de conduire à la complexité de l'ensemble du dispositif des minima sociaux et à son fragile équilibre.

En adoptant le présent rapport, votre commission espère que celui-ci pourra constituer un tel outil. Si tel est le cas, elle engage le Gouvernement à tenir à jour le panorama qu'il a tenté de dessiner, afin que les données ainsi rassemblées soient régulièrement actualisées et valorisées.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 11 mai 2005**, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a entendu une **communication** de **Mme Valérie Létard** sur les **minima sociaux**.

La commission a d'abord entendu une **communication** de **Mme Valérie Létard** sur les **minima sociaux**.

Mme Valérie Létard, rapporteur, a indiqué que la réputation du système français d'assistance aux plus défavorisés, souvent soupçonné de décourager la reprise d'activité, l'avait conduite à s'intéresser au fonctionnement et à l'articulation des différents minima sociaux et à présenter un rapport d'information faisant le point sur ce sujet.

Elle a rappelé que neuf minima sociaux coexistent et constituent des prestations non contributives versées, sous conditions de ressources, aux catégories les plus fragiles de la population : les personnes âgées, avec l'allocation supplémentaire vieillesse et, plus récemment, l'allocation équivalent retraite (AER) ; les personnes handicapées, avec l'allocation supplémentaire d'invalidité et surtout l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ; les personnes familialement isolées, avec l'allocation de parent isolé (API) et l'allocation veuvage ; enfin, les personnes exclues du marché du travail avec l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation d'insertion et le revenu minimum d'insertion (RMI). On compte aujourd'hui 3,3 millions d'allocataires de minima sociaux, soit 6 millions de personnes en ajoutant les membres de la famille à charge des bénéficiaires.

Mme Valérie Létard, rapporteur, a souligné que les strates successives d'allocations, bien plus nombreuses que dans les autres pays économiquement comparables, témoignent de l'évolution du phénomène de la pauvreté dans notre pays. Elles ont d'abord concerné les retraités et les invalides de l'après-guerre puis, à partir de la crise des années 70, les personnes handicapées dans l'incapacité d'occuper un emploi et les victimes des déstructurations familiales, enfin, plus récemment, les personnes privées d'emploi. Le RMI a été instauré in fine en 1988, comme le moyen de procurer le minimum de ressources aux adultes démunis de tout autre moyen de subsistance.

A cette diversité de statuts s'ajoute une grande disparité dans le montant des allocations versées, le calcul des plafonds de ressources et les conditions d'attribution des aides. Elle a souligné que les prestations sont d'autant plus élevées qu'elles sont destinées à des personnes durablement ou définitivement exclues du marché du travail et plus faibles lorsqu'elles sont considérées comme le moyen de passer une période de transition avant une reprise d'activité. Des écarts inexplicables existent malgré tout au sein d'une même catégorie de destinataires, par exemple entre l'allocation veuvage et l'API.

La même observation s'impose pour la définition des plafonds de ressources : selon le cas, on ajoute ou non les prestations familiales aux autres revenus du ménage, la période de référence pour le calcul des revenus est variable et la composition du foyer est prise en compte de manière diverse.

Puis **Mme Valérie Létard, rapporteur**, a insisté sur l'importance des « droits connexes », c'est-à-dire les prestations liées de façon plus ou moins automatique au bénéfice des minima sociaux, dans les revenus des bénéficiaires de minima. Elle a cité les allocations familiales et les allocations logement ; certains avantages fiscaux comme la non-imposition quasi générale des minima sociaux à la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ; le caractère fiscalement non déclaratoire de certaines allocations ; la suspension des dettes fiscales au profit des bénéficiaires du RMI et de l'API ; l'exonération de taxe d'habitation ou de redevance audiovisuelle ; le bénéfice de la couverture maladie universelle (CMU) et, pour les seuls RMistes, de la CMU complémentaire ; la constitution de droits à la retraite, pour l'ASS, l'AER et l'allocation invalidité ; enfin, certains dispositifs ponctuels tels que la prime de Noël, la tarification sociale du téléphone et de l'électricité et la priorité à l'octroi d'emplois aidés. Elle a, en revanche, déploré que seuls les allocataires du RMI bénéficient véritablement d'un dispositif d'aide à l'insertion.

Elle a ajouté que cette mosaïque d'éléments disparates constituant les revenus des ménages les plus défavorisés doit en outre être complétée par les différentes aides servies par les collectivités territoriales, dont le tableau exhaustif est impossible à dresser : banque alimentaire, fourniture de logement d'urgence, aides aux impayés d'eau ou de téléphone, distribution de vêtements, réductions tarifaires dans les transports publics, etc.

Face à ce tableau complexe, **Mme Valérie Létard, rapporteur**, a déploré l'opacité du système pour ses bénéficiaires. Or, ce manque de lisibilité crée de grandes insatisfactions en donnant une impression d'arbitraire et d'injustice aux demandeurs d'aide, et il produit d'inévitables effets pervers, au premier rang desquels de nombreux effets de seuil, ainsi qu'une probable désincitation à l'emploi.

Concernant les effets de seuil, elle a distingué ceux liés au statut de bénéficiaire de telle ou telle prestation et ceux créés par la combinaison des différentes prestations.

La première source d'effets de seuil réside dans le fait que certaines aides sont liées au statut même d'allocataire : en conséquence, toute augmentation des revenus implique non seulement la perte du bénéfice de l'allocation de base mais aussi celle des avantages liés. Ainsi, dans le cas du RMI, la sortie du dispositif entraîne la perte immédiate du bénéfice de l'allocation logement à taux plein automatique, de l'exonération de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle, du droit à la CMU et à la CMUC gratuites, de la prime de Noël, ainsi que l'obligation de payer à nouveau un abonnement téléphonique à plein tarif, l'exigibilité des dettes fiscales jusqu'alors suspendues et la suppression de nombreuses aides locales. Ce changement de statut fragilise donc les intéressés à un moment crucial de l'évolution de leur situation personnelle, alors qu'ils en ont rarement anticipé l'ampleur.

Toutefois, depuis l'année 2000, les pouvoirs publics ont tenté de remédier à cette situation en ajoutant au critère du statut un critère plus général lié aux ressources du bénéficiaire, même si la dernière réforme de la redevance audiovisuelle, intervenue dans la loi de finances pour 2005, n'a pas pris en compte cette nouvelle approche.

Mme Valérie Létard, rapporteur, a ajouté que les effets de seuil liés à la combinaison des prestations entre elles sont également pernicieux. Ainsi, le passage d'un statut à l'autre peut conduire à des ruptures plus ou moins brutales de ressources, du fait d'une différence de montant des prestations - par exemple entre l'API et le RMI -, de plafonds de ressources non coordonnés - comme entre l'ASS et le RMI -, de revenus de référence hétérogènes - comme pour le calcul de l'AAH et du minimum vieillesse - ou de pertes de droits connexes.

Une approche synthétique de l'effet combiné de ces différentes prestations, mesurant la courbe des taux marginaux d'imposition, montre, dans le cas du RMI, l'existence de nombreux ressauts liés au passage des différents plafonds de revenus : plafond du RMI, plafond des allocations logement, seuil de recouvrement de l'impôt sur le revenu, plafond de l'allocation de rentrée scolaire, etc.

Mme Valérie Létard, rapporteur, a ensuite fait valoir que les différences de périodes de référence pour le calcul des prestations et les délais de carence entre l'ouverture des droits et la perception de l'aide donnent un caractère heurté aux différents versements. Ils constituent une autre source d'effets de seuil : c'est le cas notamment du système d'appréciation trimestrielle des ressources pour l'attribution du RMI, qui tend à décourager la reprise de travail à temps partiel ou pour une durée déterminée, ainsi que

de l'attribution de l'AAH par référence au revenu imposable de l'année précédente.

En rapprochant ces effets pervers, la complexité du système et les nombreux effets de seuil identifiés, la question se pose donc de savoir si le dispositif des minima sociaux aurait pour effet d'enfermer les allocataires dans une position de non-emploi et de précarité en créant des phénomènes de « trappes à inactivité ».

Mme Valérie Létard, rapporteur, a constaté à cet égard que, même si plusieurs enquêtes et l'expérience de terrain montrent que, le plus souvent, les personnes confrontées à ces situations ne choisissent pas délibérément de rester dans l'assistance et l'inactivité, il est incontestable que l'ensemble des contraintes et des frais à engager pour retrouver le chemin de l'emploi peuvent constituer pour elles des obstacles insurmontables.

Elle a rappelé que, dès 1988, le législateur avait souhaité encourager les bénéficiaires du RMI à rejoindre le monde du travail en prévoyant un mécanisme temporaire d'intéressement à la reprise d'activité, étendu par la suite à cinq minima sociaux – RMI, API, ASS, allocation d'insertion et allocation veuvage – par la loi de lutte contre les exclusions. Elle a ajouté que, s'agissant de l'AAH, un abattement permanent sur les revenus d'activité permet aux allocataires de cumuler, sans limitation de durée, revenus du travail et allocation.

Ces mécanismes font toutefois l'objet de nombreuses critiques, en raison de leur complexité et de leur opacité pour les usagers, ce dont témoigne d'ailleurs le fait que le nombre des bénéficiaires potentiels de l'intéressement stagne. Elle a fait valoir que ces mécanismes de cumul d'une activité rémunérée avec un minimum social entraînent des taux marginaux d'imposition très dissuasifs lorsque l'intéressement s'éteint. Ils provoquent aussi une grande variabilité des revenus à court terme, source de fragilité pour des ménages au budget restreint, l'instabilité de leur situation étant en outre accrue par le fait que l'intéressement concerne essentiellement des emplois à temps très partiel, à durée déterminée et faiblement rémunérés.

Mme Valérie Létard, rapporteur, a indiqué que, en 2000, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a mené une étude qui avait permis de mettre en évidence trois spécificités de ces dispositifs : l'absence d'augmentation continue du revenu disponible en fonction de la durée du travail, le caractère temporaire de l'incitation à la reprise du travail et l'encouragement qui se limite aux activités à mi-temps.

Rappelant que d'autres rapports et études ont depuis lors confirmé cette analyse, elle s'est réjouie de ce que les pouvoirs publics aient engagé un toilettage du système portant sur la réforme de la taxe d'habitation, la modification du barème des aides au logement, la modification de la décote et du barème de l'impôt sur le revenu et la création de la prime pour l'emploi.

Les analyses conduites à la suite de ces réformes révèlent de façon convergente une nette diminution des phénomènes de trappes à inactivité : désormais, un bénéficiaire du RMI ne peut se trouver confronté à une situation de perte financière en retrouvant un emploi, le revenu disponible est maintenant une fonction croissante de la durée du travail et les taux marginaux d'imposition ont régressé de façon sensible.

*Toutefois, **Mme Valérie Létard, rapporteur**, a convenu que deux incertitudes demeurent : la première liée à la mesure des effets des transferts sociaux locaux sur la reprise d'un emploi, une seule étude ayant conclu à une aggravation sensible de l'effet désincitatif ; la seconde tenant à la théorie des trappes elle-même qui ne prend pas en compte les éléments non financiers qui motivent le souhait de reprendre une activité. Elle a ajouté que se pose également le problème de la qualification des personnes concernées, de l'existence d'un certain nombre de handicaps sociaux, d'un manque d'information sur des dispositifs complexes, enfin de la situation de l'emploi en général.*

***Mme Valérie Létard, rapporteur**, a estimé que résorber les trappes à inactivité se justifie surtout au nom de la justice et de l'équité à promouvoir vis-à-vis des salariés modestes, plus encore qu'en vertu du principe d'incitation à la reprise d'une activité.*

Or, une amélioration du dispositif des minima sociaux est réalisable, et d'abord en renforçant la connaissance des minima sociaux par la conduite d'études transversales sur l'ensemble des allocations et de leurs droits connexes. L'absence de coordination entre les différents services gestionnaires de ces prestations doit être corrigée par une centralisation de l'information et par une révision de l'appareil statistique lui-même afin de ne plus réduire les échantillons statistiques aux seuls allocataires du RMI. De même, le manque de remontées d'informations de la part des collectivités locales appelle un partenariat entre l'Observatoire de l'action sociale décentralisée, l'INSEE et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) pour mener des études fiables sur les aides locales en faveur des personnes en difficulté sociale.

Une deuxième piste serait d'améliorer la cohérence interne du système des minima sociaux : on peut envisager la mise en place d'un calendrier de versement unique des différentes prestations et une harmonisation des périodes de référence en matière de calcul des ressources en prévoyant la possibilité d'avances sur droits supposés, en permettant la neutralisation des ressources devenues inexistantes et en assurant la cohérence des délais de prise en compte des changements de situation des bénéficiaires. De même, il convient de poursuivre la mise en cohérence des droits connexes ouverts à chaque minimum social, par exemple celle du régime d'exonération de la redevance audiovisuelle, qui pourrait être aligné sur celui de la taxe d'habitation, ou celle du système de tarification sociale du

téléphone, qui pourrait s'inspirer du dispositif d'accès à l'électricité. Enfin, il est indispensable d'instaurer des règles de bonnes pratiques pour les transferts sociaux locaux afin de limiter les effets de seuil en supprimant les aides liées au statut et en assurant la neutralité des aides quelle que soit l'origine des revenus, ce qui suppose de généraliser le recours à un système de quotient familial et le caractère dégressif des aides.

Une troisième piste consisterait à accentuer l'effort en faveur du retour à l'emploi. **Mme Valérie Létard, rapporteur**, s'est prononcée pour la levée des obstacles matériels à la reprise d'activité, en favorisant l'accès aux modes de garde des enfants pour les allocataires de minima sociaux et pour la généralisation de l'accompagnement vers l'emploi applicable au RMI à l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux, ce qui suppose de mobiliser les départements, même si cela doit représenter pour eux une charge supplémentaire.

Elle a considéré, plus généralement, qu'il conviendra de rechercher une meilleure articulation entre minima sociaux et revenus d'activité en réfléchissant à la forme que devrait prendre à l'avenir la garantie d'un revenu minimum et aux modalités de son articulation avec les revenus d'activité.

Elle a estimé à cet égard que, si l'allocation universelle n'est pas une solution en phase avec la philosophie générale du système français, un régime d'allocations dégressives pourrait représenter une piste de développement intéressante. Les propositions d'allocation compensatrice de revenu ou de revenu de solidarité active avancées par la commission Hirsch présentent un réel intérêt malgré le risque d'encouragement au temps très partiel qu'elles pourraient engendrer.

Mme Janine Rozier a convenu que le système des minima sociaux est complexe et peut s'avérer pernicieux lorsque certains bénéficiaires en utilisent les failles pour rester inactifs. Elle a souhaité la mise en place rapide des solutions préconisées tout en craignant que leur application ne soit très difficile.

M. Guy Fischer a estimé que les conclusions du rapporteur témoignent de l'explosion de la précarité et de l'augmentation des inégalités depuis dix ans, malgré la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions en 1998 et le travail réalisé par les parlementaires lors de son adoption. Il a considéré que la loi de programmation sur la cohésion sociale sera tout aussi difficile à appliquer. Il a indiqué que les bénéficiaires des minima sociaux ne doivent pas pour autant être stigmatisés, rappelant qu'une infime partie d'entre eux seulement profite des effets pervers du système. Il a regretté que le rapport ne traite pas des conséquences de la réforme récente de l'assurance chômage sur le nombre de bénéficiaires des minima sociaux et a souhaité connaître le dispositif des minima sociaux en vigueur dans les autres pays européens. Il s'est également interrogé sur les possibilités d'application des

propositions du rapport Hirsch. Il a fait valoir que la question essentielle est bien celle de l'équité entre minimum social et revenu d'activité. Il a enfin reconnu que la question des minima sociaux s'inscrit dans le champ plus large du problème de la pauvreté, de la ghettoïsation croissante de la société, de la montée des communautarismes, de la faible croissance économique et de l'augmentation des délocalisations.

M. Alain Vasselle a regretté que le texte n'établisse pas plus précisément le rapport de revenus entre minima sociaux et salaire minimum de croissance (SMIC), ce qui aurait permis de mesurer l'intérêt ou non d'une reprise d'activité pour les allocataires. Il a ajouté que le retour à l'emploi remplit bien d'autres objectifs que la seule production de revenus réguliers.

M. Nicolas About, président, a rappelé qu'il est également délicat d'évaluer les conséquences des aides sociales locales et de leur diversité sur le territoire.

M. Bernard Cazeau a confirmé l'intérêt qu'il trouve au fait de disposer d'un rapport qui fasse le point sur les minima sociaux. Il a partagé le point de vue du rapporteur, s'agissant de la nécessaire généralisation du système d'incitation au retour à l'emploi dont bénéficient déjà les allocataires du RMI, mais a nuancé son propos en indiquant qu'une telle généralisation n'est pas toujours possible : par exemple les bénéficiaires de l'API choisissent également ce statut pour élever leur enfant. Il a ajouté que le coût déjà important de la décentralisation du RMI pour les départements ne plaide pas en faveur d'un renforcement de leur rôle en matière de politique d'insertion pour l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux et a rappelé à cet égard que l'emploi demeure une compétence de l'État. Sur la question d'une plus grande équité entre les minima sociaux et les revenus d'activité, il a considéré que la moindre progression de ces derniers depuis de nombreuses années a aggravé le problème. Il s'est donc prononcé pour une augmentation sensible du SMIC plutôt que pour une diminution du montant des minima sociaux.

Mme Sylvie Desmarescaux a déploré que les nombreux rapports sur la question des minima sociaux n'aient pas suffisamment permis d'améliorer le dispositif d'ensemble. Elle a fait part de plusieurs expériences vécues dans sa commune où elle a pu constater le faible intérêt d'un contrat emploi-solidarité pour des allocataires du RMI qui perdaient alors le bénéfice de plusieurs droits connexes. Elle a également cité le cas d'un employé communal expérimenté dont la rémunération s'élevait à peu de chose près à celle de l'emploi-jeune qui travaillait auprès de lui. Elle a mis en exergue à cette occasion le problème de la faiblesse des minima salariaux dans la fonction publique. Elle a enfin insisté sur la complexité des calendriers de versement des différentes aides et sur les différences inexplicables des plafonds de ressources.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe a estimé que la comparaison entre le SMIC d'une part et le RMI et l'API d'autre part devrait être davantage étayée. Il a estimé que, si les allocataires du RMI ne pourront certes pas tous retrouver une activité, il n'en demeure pas moins anormal que le revenu d'activité ne soit pas nettement supérieur à un minimum social. Il a enfin demandé à connaître les effets du nouveau contrat d'avenir sur les revenus des allocataires du RMI et sur leur incitation à la reprise d'une activité.

M. Paul Blanc a partagé l'analyse générale sur la nécessaire amélioration du SMIC. Il a constaté que, depuis 1998, les politiques des différents gouvernements n'avaient donné aucun résultat probant et qu'une révolution des mentalités s'impose pour sortir de la logique du désintérêt pour l'emploi. Il a estimé qu'une société ne peut pas distribuer de richesse sans l'avoir produite par le travail. Il a enfin fait valoir qu'il est plus opportun de permettre le cumul du RMI et d'un revenu d'activité plutôt que de voir se développer le travail au noir.

Rappelant le fort taux de chômage à la Réunion, **Mme Anne-Marie Payet** a affirmé qu'il ne faut pas stigmatiser les bénéficiaires des minima sociaux mais mieux les contrôler et renforcer l'accompagnement vers l'emploi pour inciter les travailleurs non déclarés à revenir vers la légalité.

Mme Isabelle Debré a déploré le développement d'une culture de l'assistantat dans notre pays, rappelant qu'à tout droit correspond un devoir. Elle a également indiqué que l'ouverture administrative des droits aux minima sociaux est trop longue et trop complexe pour les familles en grande difficulté financière qui remplissent les conditions pour y prétendre et a souhaité que les effets de calendrier soient supprimés et les délais de versement des aides raccourcis.

Mme Bernadette Dupont a souligné que de nombreux candidats à des métiers de services à la personne ne souhaitent pas être déclarés, souvent par méconnaissance de leur droit au cumul. Elle a estimé que la frontière entre travail au noir et travail légal doit être assouplie pour permettre à des personnes très éloignées de l'emploi de retrouver progressivement une activité dans le respect de la réglementation.

Mme Christiane Kammermann a indiqué que de nombreux minima sociaux ne sont pas applicables aux Français de l'étranger et a demandé comment ces aides pourraient leur être versées.

M. Guy Fischer a rappelé la précarisation croissante des salariés à bas revenus et des chômeurs dont à peine la moitié est actuellement indemnisée.

*En réponse aux différents intervenants, **Mme Valérie Létard, rapporteur**, a indiqué que la législation sociale s'est progressivement compliquée et spécialisée, rendant le sujet des minima sociaux extrêmement complexe. Elle a soutenu que de nombreuses difficultés rencontrées par les bénéficiaires des minima sociaux sont liées à la suppression des droits connexes afférents à leur statut au moment de la reprise d'un emploi. Elle a estimé que ces droits devraient correspondre à un niveau de ressources, quelle que soit leur provenance afin de placer dans une situation identique les personnes qui ont des revenus équivalents. Le sentiment d'injustice sociale que provoquent les disparités actuelles est, en effet, un facteur lourd de mécontentement pour nos concitoyens. Par ailleurs, les différents droits devraient être organisés selon un mode dégressif, ce qui pallierait les effets pervers du système sans pour autant aller vers la création d'une allocation universelle. Elle a également plaidé pour la mise en œuvre d'une réflexion sur la revalorisation des minima salariaux et sur la suppression des effets pervers de calendrier de leur versement.*

***M. Nicolas About, président**, a précisé que l'AAH ne doit pas être considérée comme un minima social classique puisqu'il s'agit d'une prestation spécifique qui répond à des situations très particulières d'incapacité permanente à occuper un emploi. Par ailleurs, compte tenu du vif intérêt soulevé par la présentation de ce rapport, il a proposé la création d'un groupe de travail sur les minima sociaux au sein de la commission chargé d'élaborer une proposition de loi susceptible d'améliorer le dispositif.*

*La commission s'est déclarée favorable à l'instauration de cette structure et a **autorisé la publication de cette communication sous la forme d'un rapport d'information.***

ANNEXE

-

AUDITIONS DU RAPPORTEUR

- **Mme Agnès Claret de Fleurieu**, présidente, **M. Philippe Laffon**, membre de droit de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale ;
- **M. Jacques Freville**, directeur du service de la politique de la ville de Valenciennes ;
- **Mme Dany Lary**, assistante sociale à Valenciennes ;
- **M. Serge Louchaert**, directeur du centre communal d'action sociale de Valenciennes ;
- **Mme Fabienne Rigaut**, chargée de mission au service social régional de la caisse régionale d'assurance maladie du Nord Pas-de-Calais ;
- **Mme Cécile Rogez**, présidente, **M. Bernard Beaufort**, directeur, et **Mme Françoise Chantre**, responsable de l'action sociale à la caisse d'allocations familiales de Valenciennes ;
- **Mme Françoise Maurel**, chef du département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages, Direction des statistiques démographiques et sociales à l'INSEE ;
- **M. Yves Chassard**, chef du service des affaires sociales, Commissariat général au Plan ;
- **M. Michel Dollé**, rapporteur général du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) ;
- **Mme Emmanuelle Nauze-Fichet**, chef du bureau de la lutte contre les exclusions, **Mme Anne Pla**, chargée d'études, **M. Laurent Caussat**, sous-directeur chargé des synthèses, des études économiques et de l'évaluation et **Mme Sylvie Le Minez**, chef du bureau des études structurelles et de l'évaluation à la DREES ;
- **M. Bertrand Fragonard**, ancien président de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion, président de la 2^e chambre de la Cour des comptes ;
- **M. Bernard Seillier**, président, **Mme Annick Garonne**, secrétaire générale et **M. Bruno Groues**, représentant de l'UNIOPSS, du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ;
- **M. Francis Vennat**, sous-directeur à la sous-direction de l'emploi et du marché du travail (DARES) ;
- **M. Antoine Saint-Denis**, bureau des minima sociaux et de l'aide sociale à la sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions (DGAS).

MINIMA SOCIAUX : CONCILIER ÉQUITÉ ET REPRISE D'ACTIVITÉ

La complexité du dispositif français des minima sociaux est un produit de l'histoire de notre système de protection sociale. Elle résulte de la volonté maintes fois affirmée de répondre aux besoins particuliers des différentes catégories de la population. Elle se traduit néanmoins aujourd'hui par une grande opacité. Elle est aussi à l'origine de multiples effets pervers tenant notamment aux divers droits et avantages qui leur sont liés.

Dans ces conditions, s'il convient de rejeter la simplification pour la simplification, qui risquerait de conduire davantage à l'injustice qu'à un réel allègement des contraintes pour les bénéficiaires, il apparaît en revanche nécessaire de supprimer les incohérences et les effets pervers provoqués par l'insertion des minima sociaux dans notre système socialo-fiscal et de mettre fin aux trappes à inactivité. Au-delà de la question de la reprise d'activité, il s'agit en effet surtout de faire preuve d'équité vis-à-vis des travailleurs les plus modestes.

Dans cette perspective, plus que d'une révolution, c'est d'un toilettage systématique dont notre protection sociale a besoin. Pour avancer dans cette tâche, les pouvoirs publics doivent pouvoir se référer à un état des lieux complet et fiable de la situation, afin de confronter les réformes - souvent nécessairement partielles - qu'ils envisagent de conduire à la complexité de l'ensemble du dispositif des minima sociaux et à son fragile équilibre. Constituer un tel outil est l'ambition de ce rapport.