

Concertation sur le revenu universel d'activité

Mise de jeu – Collèges pléniers 20-21 juin

Cycle 1 – Constats



20-21 juin 2019

# SOMMAIRE

---

---

<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>2</b>
-----------------------	----------

INTRODUCTION .....	3
--------------------	---

---

## **LES LIMITES DE NOTRE SYSTÈME DE SOUTIEN AU REVENU DES MÉNAGES MODESTES ..... 4**

<b>1. Principales caractéristiques des prestations sociales assurant un soutien au revenu des ménages modestes</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Les limites de notre système de soutien au revenu des ménages modestes</b> .....	<b>9</b>
2.1. <i>Un système complexe, devenu illisible</i> .....	9
2.2. <i>Des situations où le gain financier à l'activité est faible voire nul</i> .....	12
2.3. <i>Des différences de traitement parfois difficiles à justifier</i> .....	15

---

<b>GLOSSAIRE</b> .....	<b>17</b>
------------------------	-----------

*Fruit de l'histoire de notre modèle social qui s'est constitué par ajouts successifs, notre système de solidarité comprend dix minima sociaux, couvrant au total 7 millions de personnes (les ayant-droit et leurs familles). Si on ajoute aux minima sociaux la prime d'activité et les aides personnelles au logement, il apparaît qu'une personne sur quatre résidant en France (soit plus de 15 millions de personnes) appartient à un ménage qui touche au moins l'une de ces prestations sociales de solidarité, sous condition de ressources. Celles-ci sont partiellement cumulables et ont chacune des règles différentes en matière d'éligibilité, de calcul et de prise en compte des ressources du ménage.*

*L'intrication de ces prestations génère parfois des différences de traitement difficiles à justifier du point de vue de l'équité, ainsi que des situations où l'intéressement au travail, c'est-à-dire le gain effectif de revenu pour les personnes qui retrouvent un emploi ou travaillent davantage, reste faible ou nul.*

*Créées pour répondre à des situations de précarité et de fragilité, les prestations sociales de solidarité constituent un filet de sécurité indispensable pour garantir un niveau de vie minimal à chacun. Pourtant, le manque de cohérence et de lisibilité du système génère du non-recours de la part de personnes qui ne comprennent pas leurs droits. En outre, il alimente un sentiment d'injustice, voire des soupçons d'abus de la part de certains bénéficiaires. Ces insuffisances minent la confiance de nos concitoyens dans notre système de solidarité.*

*Dans la foulée du lancement de la concertation le 3 juin dernier, cette mise de jeu présente les premiers constats, tirés des travaux préparatoires confiés en 2017 à Fabrice Lengart sur une « allocation sociale unique » (ASU), afin de nourrir le premier cycle de la concertation qui devra s'achever mi-juillet. **Ce premier travail présente ainsi les caractéristiques et les limites de notre système actuel de soutien au revenu des ménages modestes en France.***

# LES LIMITES DE NOTRE SYSTÈME DE SOUTIEN AU REVENU DES MÉNAGES MODESTES

---

Cette première mise de jeu présente les caractéristiques des principales prestations sociales de solidarité en France, qui entrent donc potentiellement dans le champ de la fusion. Elle expose les limites de ce système de soutien au revenu des ménages modestes, en termes de lisibilité, d'équité et de cohérence.

## 1. Principales caractéristiques des prestations sociales assurant un soutien au revenu des ménages modestes

On présente ci-dessous les caractéristiques des principales prestations sociales de solidarité en France. Les montants des différents barèmes (en euros par mois), sont ceux en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2019. En revanche, l'ensemble des données de cadrage, tant sur les bénéficiaires que sur les montants budgétaires, datent de 2016, car elles avaient été rassemblées à l'automne 2017, au début des travaux préliminaires commandés par le Premier ministre. Un travail de rafraîchissement de ces données est nécessaire, mais - sauf mention expresse dans le texte - les ordres de grandeur avancés restent valables.

- **Le revenu de solidarité active (RSA)**

Le revenu de solidarité active (RSA) est une allocation différentielle<sup>1</sup>. Son montant maximal, qui dépend de la configuration familiale, s'établit en avril 2019 à 560 euros par mois pour une personne seule et à 840 euros pour un couple sans enfant. Les deux premiers enfants ajoutent chacun 168 euros par mois au montant maximal, et les suivants 224 euros par mois.

Le RSA bénéficie à 1,9 million de ménages, comptant 3,8 millions de personnes, pour une dépense de 11 Md€<sup>2</sup>. Les personnes seules constituent la moitié des foyers au RSA, et les mères isolées en représentent un tiers. Sept bénéficiaires sur dix ont entre 25 et 49 ans ; un sur quatre a plus de 50 ans. Sept sur dix sont locataires, et près de six sur dix touchent une allocation logement.

Le niveau de vie moyen des bénéficiaires est de l'ordre de 850 euros par mois. Les trois quarts des ménages allocataires vivent en dessous du seuil de pauvreté, qui s'établissait en 2016 à 1 026 € par mois pour une personne seule, 1 539 € par mois pour un couple sans enfant, et 2 155 € par mois pour un couple avec deux enfants de moins de 14 ans.

- **Le revenu de solidarité (RSO)**

Le revenu de solidarité (RSO) est une allocation forfaitaire (519 euros par mois) puis différentielle, sous conditions de ressources (plafond de 923 euros pour une personne seule, 1 450 euros pour un couple), qui s'adresse aux résidents des départements et régions d'outre-mer (hors Mayotte) et à ceux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, âgés de 55 à 64 ans, percevant le revenu de

---

<sup>1</sup> Une allocation différentielle est « calculée par différence entre le plafond et les ressources initiales : elle vise à compléter strictement ces dernières pour atteindre le plafond » (source : CNLE).

<sup>2</sup> Tous les montants budgétaires cités dans cette première partie, qui décrit succinctement les principales prestations de solidarité, sont délibérément arrondis. Ils se réfèrent le plus souvent à l'année 2015 mais les ordres de grandeur sont valables sur l'ensemble de la période 2014-2016.

solidarité active (RSA) depuis au moins deux ans sans avoir exercé d'activité professionnelle, et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail<sup>3</sup>.

Environ 9 000 personnes bénéficient de cette prestation pour un montant de 60 M€. Neuf bénéficiaires sur dix sont des personnes seules. De fait, le RSO n'est souvent pas avantageux pour les autres configurations familiales puisque son montant maximal n'est pas majoré en présence d'un conjoint ou d'enfant à charge, contrairement à celui du RSA.

- **L'allocation de solidarité spécifique (ASS)**

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est destinée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Versée sous condition d'activité antérieure (5 ans dans les 10 ans qui précèdent la fin du dernier contrat de travail ayant donné lieu à indemnisation par l'Unedic), elle est forfaitaire (494 euros par mois) puis différentielle, sous conditions de ressources (plafond de 1 154 € pour une personne seule, 1 819 € pour un couple).

On compte environ 450 000 bénéficiaires de l'ASS, pour une dépense de 2,7 Md€ (auxquels il faut rajouter 1,3 Md€ de futurs droits à retraite<sup>4</sup>). 800 000 personnes font partie d'un ménage qui perçoit l'ASS. En effet, la moitié des allocataires sont des personnes seules, mais deux allocataires sur cinq vivent en couple (le conjoint travaille dans un cas sur deux). La moitié a plus de 50 ans. Six sur dix sont locataires et plus d'un sur deux touche une allocation logement. Le niveau de vie moyen des allocataires est de 1 000 € par mois. Un allocataire sur deux vit en dessous du seuil de pauvreté.

- **La prime d'activité (PA)**

La prime d'activité (PA) a remplacé à la fois le volet « activité » du RSA et la prime pour l'emploi en 2016 et vise à assurer que tout revenu d'activité supplémentaire touché par une personne qui perçoit par ailleurs d'autres prestations sociales se traduise bien *in fine* par un surcroît de revenu disponible, même si les autres prestations diminuent avec le revenu d'activité<sup>5</sup>.

Son montant est donc croissant avec le revenu d'activité du ménage jusqu'à ce que les ressources du ménage (hors prime d'activité) atteignent un certain montant (correspondant au point de sortie du RSA<sup>6</sup>), puis il décroît jusqu'à s'annuler lorsque ces ressources atteignent un autre montant, plus élevé (autour de 1,45 SMIC pour une personne seule). Son calcul intègre un bonus individuel, calculé pour chaque actif présent au sein du ménage, qui est nul jusqu'à 0,5 SMIC, puis croissant entre 0,5 et 1 SMIC pour atteindre 160 euros mensuels. Hors effet du bonus individuel, la prime d'activité est calibrée pour faire en sorte que, dans le cas d'une personne touchant le RSA (et aucune autre prestation), tout euro supplémentaire de revenus du travail se traduise par une hausse nette du revenu disponible de 61 centimes.

Si son barème est directement lié à celui du RSA, la prime d'activité n'est pas réservée aux allocataires du RSA : elle est ouverte à tous les ménages dont un membre exerce une activité, salariée ou non, y compris s'il perçoit par ailleurs d'autres allocations.

La prime d'activité bénéficiait fin 2016 à 2,6 millions de ménages, comptant 5,1 millions de personnes, pour une dépense annuelle de 4,8 Md€. Cependant, la forte augmentation de son barème intervenue au début de 2019 conduit aujourd'hui 1 million supplémentaire de ménages à en être bénéficiaires (soit 2 millions de personnes supplémentaires concernées), pour une dépense annuelle accrue de l'ordre de 2,8 Md€. Près de la moitié des bénéficiaires sont des couples avec enfant, près d'un sur quatre est une mère isolée, un bénéficiaire sur cinq est une personne seule, un sur dix vit en couple

---

<sup>3</sup> Il s'agit d'un dispositif assimilable aux dispositifs de pré-retraite incitant les personnes proches de l'âge du départ à la retraite à se retirer du marché du travail afin de favoriser l'accès à l'emploi des jeunes actifs.

<sup>4</sup> Les allocataires de l'ASS bénéficient de la prise en charge de trimestres non cotisés par le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

<sup>5</sup> Cette dégressivité correspond à un taux de prélèvement implicite sur les revenus de l'activité.

<sup>6</sup> Pas tout à fait en fait : par exemple, à la fin 2017, le montant forfaitaire de la prime d'activité est légèrement plus faible que celui du RSA : pour une personne seule : 525 euros contre 545 euros.

sans enfant. Parmi les tranches d'âge actif, aucune tranche d'âge n'apparaît particulièrement surreprésentée. Sept sur dix sont locataires, et la moitié touchent une allocation logement. Le niveau de vie moyen des bénéficiaires est de l'ordre de 1 300 € par mois. Un bénéficiaire sur trois vit en dessous du seuil de pauvreté.

- **Les aides personnelles au logement (AL)**

Les aides personnelles au logement (AL) couvrent une partie de la dépense de logement des ménages, qu'il s'agisse d'un loyer et de charges pour les locataires ou de mensualités de remboursement pour les accédants à la propriété.

Ces aides sont constituées en fait de trois prestations distinctes : l'aide personnalisée au logement (APL), qui s'adresse à toute personne locataire d'un logement conventionné ainsi qu'aux accédants à la propriété ayant contracté un prêt aidé par l'État et aux résidents en foyer d'hébergement ; l'allocation de logement familiale (ALF), qui s'adresse aux familles ayant à charge un enfant, un ascendant ou un proche parent infirme, ainsi qu'aux jeunes couples sans enfant à charge qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL ; enfin, l'allocation de logement sociale (ALS), qui couvre toute personne disposant de faibles ressources et ne pouvant prétendre ni à l'APL ni à l'ALF.

Le mode de calcul de ces trois prestations a été uniformisé (sauf pour les logements-foyers). Le montant de l'allocation dépend du montant du loyer<sup>7</sup>, de la zone géographique d'habitation, de la configuration familiale et des ressources du ménage. De façon schématique, les aides au logement sont forfaitaires jusqu'à un certain plafond de revenu, fonction de la composition familiale, puis décroissantes avec le revenu jusqu'au seuil minimal de versement de 10 euros mensuels.

Les aides au logement bénéficient à 6,5 millions de ménages<sup>8</sup> soit 13,5 millions de personnes, pour une dépense d'environ 18 Md€. Deux bénéficiaires sur cinq sont des personnes seules, un sur cinq est une mère isolée, un sur quatre est un couple avec enfant. Le niveau de vie moyen des bénéficiaires est de l'ordre de 1 150 € par mois. Près de deux bénéficiaires sur cinq vivent sous le seuil de pauvreté.

- **L'allocation aux adultes handicapés (AAH)**

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est destinée à des personnes handicapées de 20 ans ou plus ne pouvant prétendre à une pension de retraite, un avantage invalidité (pension d'invalidité et allocation supplémentaire d'invalidité) ou une rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à l'AAH. Elle est attribuée selon des critères médicaux et sociaux évalués par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) au sein des maisons départementales des personnes handicapées.

L'AAH peut être accordée, sous condition de ressources, dans deux cas : lorsqu'une personne se voit reconnaître un taux d'incapacité d'au moins 80 % ; lorsqu'une personne se voit reconnaître un taux d'incapacité entre 50 % et 79 % assorti d'« une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi »<sup>9</sup>. Dans le second cas, son versement prend forcément fin à partir de l'âge minimum légal de départ à la retraite. En avril 2019, le plafond de ressources s'établit à 860 euros pour une personne seule<sup>10</sup> et à 1 625 euros pour un couple sans enfant, chaque enfant à charge majorant le plafond de 430 euros.

---

<sup>7</sup> Il existe un premier plafond de loyer au-delà duquel à ressources données de l'allocataire, l'aide n'augmente plus, et un second plafond, multiple du premier (entre 2,5 et 3,4 selon les zones), au-delà duquel l'aide diminue. Ce second plafond a été introduit en 2016.

<sup>8</sup> 43 % d'entre eux reçoivent l'APL, 37 % l'ALS et 20 % l'ALF.

<sup>9</sup> La restriction est substantielle lorsque le demandeur rencontre des difficultés importantes d'accès à l'emploi ne pouvant être compensées, notamment par des mesures d'aménagement du poste de travail. La restriction est durable dès lors qu'elle est d'une durée prévisible d'au moins un an à partir du dépôt de la demande d'AAH.

<sup>10</sup> Le montant mensuel de l'AAH sera porté à 900 € le 1er novembre 2019.

Pour une personne seule et sans enfant, l'AAH est une allocation différentielle. En revanche, pour un couple et/ou une personne avec enfant à charge, le montant de l'allocation est forfaitaire, puis différentiel. Dans le calcul des ressources, les revenus d'activité font néanmoins l'objet d'abattements : pour l'allocataire travaillant en milieu ordinaire, 80 % d'abattement jusqu'à 0,3 SMIC brut, 40 % au-delà ; pour les revenus d'activité du conjoint, un abattement de 10 % puis un autre de 20 %. Sous certaines conditions<sup>11</sup>, une majoration pour la vie autonome (MVA, 105 euros) ou un complément de ressources (CR, 179 euros) peut être versé en supplément. Le complément de ressources disparaît en flux à partir de 2019, compte tenu de la revalorisation de l'AAH.

Aujourd'hui, 1,1 million de personnes perçoivent l'AAH, pour une dépense de 9,1 Md€ (y compris les deux compléments). 1,6 million de personnes font partie d'un ménage qui perçoit l'AAH. Le nombre d'allocataires a doublé depuis le milieu des années 1980, en raison du vieillissement de la population mais aussi de conditions d'accès qui se sont assouplies et de revalorisations importantes des barèmes intervenues entre 2007 et 2012.

Les trois quarts des allocataires sont aujourd'hui des personnes isolées, en très grande majorité sans enfant. Une petite moitié des allocataires est âgée de plus de 50 ans. Six allocataires sur dix ont un taux d'incapacité de 80 % ou plus. Un allocataire sur cinq perçoit l'un des deux compléments. Près de six sur dix sont locataires, et presque tous touchent une allocation logement. Le niveau de vie moyen est de l'ordre de 1 250 € par mois. Un bénéficiaire sur quatre vit en dessous du seuil de pauvreté.

- **L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**

L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) s'adresse, sous condition de ressources, aux personnes invalides soumises à une réduction d'au moins deux tiers de leur capacité de travail ou de gain, résidant en France et percevant l'un des dispositifs suivants : pension d'invalidité, pension de réversion, pension d'invalidité de veuf ou de veuve, retraite anticipée (pour cause de carrière longue, de handicap, d'incapacité permanente, ou au titre du dispositif de pénibilité créé par la réforme des retraites de 2014). Elle est versée jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite, ou, si l'allocataire travaille et perçoit une pension d'invalidité, jusqu'à la date de prise d'effet de la pension de retraite.

L'ASI est d'abord forfaitaire, avec un montant de 416 euros par mois, soit environ deux fois moins que l'AAH, sachant néanmoins que l'ASI vient en complément du montant de la pension d'invalidité minimal garanti (290 € mensuels pour une personne seule avec une invalidité de 1<sup>ère</sup> catégorie). Lorsque les ressources de l'allocataire atteignent un certain plafond (307 euros mensuels pour une personne seule, 851 euros mensuels pour un couple dans lequel seule une personne perçoit l'ASI), l'ASI devient différentielle jusqu'à son point de sortie. Les titulaires de l'ASI peuvent bénéficier des mêmes compléments que les titulaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) : CR ou MVA. Par ailleurs, s'ils en remplissent les conditions, les bénéficiaires de l'ASI peuvent prétendre à l'AAH à titre différentiel. Enfin, les sommes versées au titre de l'ASI sont récupérables au décès de l'allocataire sur sa succession.

Un peu moins de 80 000 personnes bénéficient de l'ASI pour un montant annuel de 200 M€. Les allocataires ont plus de 40 ans dans neuf cas sur dix et ont entre 50 et 59 ans dans un cas sur deux.

- **L'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)**

Les deux allocations qui composent le minimum vieillesse permettent aux personnes âgées d'au moins 65 ans (ou ayant atteint l'âge minimum légal de départ à la retraite en cas d'inaptitude au travail)

---

<sup>11</sup> Pour les deux compléments, il faut avoir un taux d'incapacité au moins égal à 80 %, percevoir l'AAH à taux plein ou en complément d'un avantage vieillesse ou d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail, ne pas percevoir de revenu d'activité et avoir un logement indépendant. Pour la majoration pour la vie autonome, il faut, en plus des conditions communes, percevoir une aide au logement. Pour le complément de ressources, il faut, en plus des conditions communes, avoir une capacité de travail inférieure à 5 % du fait du handicap.

d'accéder à un seuil minimal de ressources. L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), créée en 2007, est destinée aux nouveaux entrants et remplacera à terme l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV).

Pour une personne seule, l'ASPA est purement différentielle, avec un plafond de ressources, et donc un revenu garanti, fixé fin avril 2019 à 868 euros par mois, mais les revenus professionnels bénéficient d'un abattement de 456 euros par mois. Pour une personne en couple avec un conjoint qui ne reçoit pas lui-même l'ASPA, le montant maximal de l'ASPA est le même (868 euros par mois) et les revenus professionnels du couple bénéficient d'un abattement de 761 euros par mois. Pour un couple de deux allocataires de l'ASPA, le revenu garanti est de 1 348 euros par mois, l'allocation est là encore différentielle avec un abattement des revenus professionnels du couple de 761 euros par mois.

Environ 550 000 allocataires perçoivent le minimum vieillesse, couvrant 650 000 personnes si l'on ajoute les conjoints non allocataires, pour un montant de dépenses publiques de 2,5 Md€<sup>12</sup>. Les trois quarts des bénéficiaires sont des personnes seules (contre un tiers dans l'ensemble de la population des plus de 60 ans). Près des deux tiers ont plus de 70 ans (contre un peu plus de la moitié dans l'ensemble des plus de 60 ans). Près de six sur dix sont locataires, et quasiment tous touchent une allocation logement. Le niveau de vie moyen des bénéficiaires est de l'ordre de 1 070 € par mois. La moitié vit en dessous du seuil de pauvreté.

**Tableau 1 - Cadrage statistique sur les prestations rentrant dans le champ d'une possible fusion (ordres de grandeur, fin décembre 2016)**

	ASS	RSA	PA	AL	AAH	ASPA	Ref France entière
<b>Allocataires (en millions) au 31/12/2016</b>	0,45	1,9	2,6	6,5	1,1	0,55	
<i>dont activité réduite</i>	0,06	0,25	2,6	d.m.	d.m.	d.m.	
<b>Nb individus dans un ménage allocataire</b>	0,8	3,8	5,1	15,3	1,6	0,65	66,7
<b>dont nombre d'enfants</b>	0,2	1,7	2,1	4,8	0,3	d.m.	15,4
<b>Structure familiale</b>							
personne seule	47%	52%	21%	40%	71%	64%	36%
couple sans enfant	19%	3%	9%	9%	14%	18%	26%
famille monoparentale	11%	33%	23%	21%	6%	9%	9%
couple avec enfants	23%	12%	41%	26%	9%	9%	27%
complexe	d.m.	d.m.	6%	4%	d.m.	d.m.	2%
<b>Âge au 30 septembre</b>							
- Moins de 25 ans	0%	6%	2%	12%	6%	0%	4%
- 25-29	2%	19%	12%	10%	7%	0%	6%
- 30-39	19%	29%	21%	21%	17%	0%	16%
- 40-49	31%	23%	28%	21%	26%	0%	18%
- 50-59	37%	17%	28%	18%	32%	0%	19%
- 60 et plus	11%	6%	10%	19%	12%	100%	38%
<b>Sexe (en %)</b>							
- Femme	42%	54%	55%	56%	49%	56%	53%
- Homme	58%	46%	45%	44%	51%	44%	47%
<b>Situation vis-à-vis du logement</b>							
- Locataire HLM	32%	37%	28%	33%	35%	35%	15%
- Locataire privé	27%	31%	44%	53%	20%	22%	29%
- Propriétaire accédant	8%	2%	17%	5%	7%	1%	37%
- Propriétaire occupant	15%	4%	10%	8%	10%	15%	16%
- Autre (logé chez un tiers, foyer...)	18%	25%	2%	1%	27%	27%	3%
<b>Part de ceux qui touchent une AL</b>	54%	57%	52%	100%	58%	57%	23%
<b>Niveau de vie</b>							
Niveau de vie médian mensuel €	960	760	1146	1089	1210	990	1 684
Niveau de vie moyen mensuel €	1 020	840	1293	1157	1260	1070	1 937
Taux de pauvreté	54%	76%	33%	38%	26%	50%	13%

<sup>12</sup> Les sommes versées au titre de l'ASPA peuvent être récupérées sur la succession après le décès de l'allocataire. Les sommes récupérées ne peuvent dépasser 6 940 euros par année de versement de la prestation pour une personne seule et 9 217 euros pour un couple de bénéficiaires. Les montants récupérés proviennent uniquement de la partie de la succession dépassant 39 000 euros en métropole, si elle n'est pas nulle, 100 000 € en Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte. En 2015, le total des sommes récupérées par la branche vieillesse du régime général (77 % des allocataires) s'élevait à 72 millions d'euros.



## 2. Les limites de notre système de soutien au revenu des ménages modestes

Notre système de soutien au revenu des ménages modestes est aujourd'hui d'une telle complexité qu'il en est devenu illisible. L'intrication des prestations entraîne par ailleurs des situations où l'incitation au travail est faible voire nulle ainsi que des différences de prise en charge difficiles à justifier.

### 2.1. Un système complexe, devenu illisible

Au vu de la description faite ci-dessus, on peut convenir que le principe de calcul de chaque prestation, prise isolément, est relativement simple (encore que). En revanche, le paysage dessiné par l'ensemble de ces prestations l'est beaucoup moins. Surtout, si l'on ajoute l'interaction des différentes prestations entre elles, ce paysage devient extrêmement complexe, donc illisible.

En premier lieu, les bases ressources qui servent à déterminer l'éligibilité et le montant à verser diffèrent d'une prestation à l'autre, et pas seulement parce que certaines prestations rentrent dans la base ressources d'autres prestations (cf. **Tableau 2**). Même lorsqu'une ressource donnée est bien prise en compte dans toutes les bases ressources à la fois (c'est le cas pour l'ensemble des ressources imposables), l'agrégat précis retenu pour cette prise en compte n'est pas uniformisé. Par exemple, pour les revenus d'activité, la base ressources du RSA considère le revenu net perçu, tandis que celle de l'AAH considère le revenu net catégoriel, c'est-à-dire le revenu net imposable après abattements prévus par la législation fiscale, tels que ceux pour frais professionnels sur les salaires.

**Tableau 2 - Principales ressources non imposables prises en compte ou non dans l'assiette des ressources des différentes prestations**

Ressources incluses ou non dans la base ressources	Dispositif d'aide		
	ASS, aides au logement, AAH	ASPA	RSA, RSO, prime d'activité
Aides au logement	Non	Non	Dans la limite du forfait logement
Allocation de base de la PAJE	Non	Non	Oui sauf pour le RSO
Allocations familiales, allocation de soutien familial, Preparente, complément familial	Non	Non	Oui (a), sauf pour le RSO
Majoration pour âge des allocations familiales, complément de libre choix du mode de garde de la PAJE, prime à la naissance ou à l'adoption de la PAJE, allocation de rentrée scolaire	Non	Non	Non
Revenus du patrimoine exonérés d'impôts (livret A, livret jeune, livret d'épargne populaire, livret développement durable, compte épargne logement...)	Non	Oui	Oui sauf pour la prime d'activité
AAH	Non	Oui (conjoint uniquement)	Oui
APA	Non	Non	Oui
Minimum vieillesse ou ASPA	Non	Non	Oui
Prestation de compensation du handicap, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, allocation journalière de présence parentale	Non	Non	Non
Retraite du combattant	Non	Non	Oui
RSA, prime d'activité	Non	Non	Non

*(a) : Hors partie majorée du complément familial, montant de la revalorisation exceptionnelle de l'allocation de soutien familial (ASF) et majoration pour âge des allocations familiales.*

Le manque de lisibilité est renforcé par le fait que les ressources sont observées sur des périodes et avec des fréquences de mise à jour différentes d'une prestation à l'autre (cf. **Tableau 3**). Lorsque la période d'observation retenue est ancienne (année n-2), parce que reposant sur des informations de nature fiscale, des mécanismes de neutralisation ou d'abattement des revenus sont heureusement prévus en cas de perte d'emploi ou de changement de situation matrimoniale, mais ils ajoutent encore à la complexité.

**Tableau 3 - Période de référence d'appréciation des ressources et durée de droit des prestations sociales étudiées**

Prestation	Période de référence	Durée de droit/réexamen des ressources
Prestations familiales, aides au logement <sup>13</sup> , RSO, AAH pour les personnes sans emploi ou travaillant en milieu protégé	Année n-2	Annuelle
ASS	12 derniers mois	6 mois
ASPA	3 derniers mois précédant la demande	Indéterminée. L'allocataire doit signaler toute modification de ses ressources
RSA, prime d'activité, AAH pour les personnes travaillant en milieu ordinaire	3 derniers mois	Trimestrielle

Pour le grand public, il existe à présent des outils en ligne d'évaluation des aides auxquelles on peut prétendre (cf. le site [mes-aides.gouv.fr](http://mes-aides.gouv.fr)). Néanmoins, du fait de l'interaction des prestations entre elles, l'effet global sur le revenu disponible des ménages d'une modification d'un paramètre d'une prestation est difficile à anticiper, y compris pour les administrations chargées de les concevoir et de les gérer.

En second lieu, lorsque le montant des prestations ou le plafond des ressources tient compte de la composition familiale et des charges qui lui sont associées, via une échelle d'équivalence, ils le font de façon différente d'une prestation à l'autre (cf. **Tableau 4**). Conceptuellement, cela peut être parfaitement justifié, car les objectifs visés diffèrent d'une prestation à l'autre : compenser le handicap, offrir un logement décent, assurer un niveau de vie minimum à un ménage, encourager la natalité. Néanmoins, du fait de l'interaction des aides entre elles, il est loin d'être certain que l'effet soit celui qui était anticipé par le législateur.

Au final, cette complexité a quatre types de conséquences.

- Elle peut être à l'origine d'une partie du non-recours, lorsque les allocataires potentiels ne connaissent tout simplement pas leurs droits<sup>14</sup>.
- Elle peut être à l'origine de difficultés de gestion, génératrices d'indus et de rappels, même si une bonne partie d'entre eux sont la conséquence de changements rapides de situation familiale ou professionnelle<sup>15</sup>. Il est vrai que ces difficultés ont été en partie résolues pour la prime d'activité avec la mise en place de l'« effet figé » (stabilité du montant de PA versé pendant trois mois, et réévaluation en fonction d'une actualisation trimestrielle des revenus déclarés), étendu récemment au RSA.
- En rendant illisible notre système de soutien aux faibles revenus du point de vue de ses bénéficiaires, elle nuit à l'objectif d'intéressement à l'activité puisque le mécanisme d'incitation a besoin d'être connu et compris pour pouvoir fonctionner.

<sup>13</sup> Dans le cadre du projet de réforme du mode de calcul des APL, la période de référence actuelle est en cours d'évolution.

<sup>14</sup> Pour le RSA socle, le non-recours était estimé à 35% en 2010. Voir Domingo P. et Pucci M. (2011), « Le non-recours au RSA et ses motifs », comité d'évaluation du RSA, Caisse nationale des allocations familiales.

<sup>15</sup> Chantel C. et Collinet P. (2014), « Les indus et les rappels de prestations légales des caisses d'Allocations familiales en 2013 », *L'e-ssentiel* n° 150, Caisse nationale des allocations familiales.

- En laissant penser qu'il est possible de cumuler une multitude d'aides et que ce cumul pourrait conduire des ménages inactifs à disposer d'un revenu plus important que celui d'un ménage de même composition mais exerçant une activité, en laissant penser plus généralement que les cas difficilement explicables voire aberrants sont monnaie courante compte tenu de la complexité du système, elle mine l'adhésion à notre système de solidarité.

**Tableau 4 - Échelles d'équivalence des principales prestations sociales**

	Echelle OCDE modifiée (a)	RSA/PA (b)	RSA/PA majorée (c)	ASS (plafond de ressources)	ASS (montant maximal à taux plein)		AL (loyer plafond en zone II)	AL (plafond de ressources) (f)	AAH (plafond de ressources)
Célibataire									
0 enfant	1	1	1,28	1	1		1	1	1
1 enfant	1,3	1,5	1,71	1	1		1,38	1,54	1,5
2 enfants	1,6	1,8	2,14	1	1		1,58	1,83	2
Couple					(d)	(e)			
0 enfant	1,5	1,5		1,57	1	2	1,22	1,21	2
1 enfant	1,8	1,8		1,57	1	2	1,38	1,54	2,5
2 enfants	2,1	2,1		1,57	1	2	1,58	1,83	3

(a) On considère ici des enfants de moins de 14 ans.  
(b) Hors majoration pour isolement.  
(c) La majoration est accordée à partir du mois au cours duquel survient l'un des événements suivants : déclaration de grossesse (d'où la possibilité de la percevoir avec 0 enfant), naissance d'un enfant, prise en charge d'un enfant, séparation, veuvage, dépôt de la demande si l'événement est antérieur. Le montant forfaitaire majoré peut être accordé pendant 12 mois, continu ou discontinu, au cours d'une période de 18 mois suivant l'événement. Si le plus jeune enfant à charge de l'allocataire a moins de 3 ans, la majoration est accordée jusqu'à ses 3 ans.  
(d) Un seul membre du couple à l'ASS.  
(e) Les deux membres du couple à l'ASS.  
(f) Point de sortie des aides personnelles au logement pour un ménage locataire en zone II dont le loyer est égal au loyer plafond.

## 2.2. Des situations où le gain financier à l'activité est faible voire nul

Le fait que notre système de soutien au revenu des ménages modestes soit incitatif à l'activité (reprise d'emploi ou augmentation de la quotité de travail), c'est-à-dire qu'il soit plus avantageux de travailler et que le travail « paye », est un souci ancien qui s'est renforcé au fil des années.

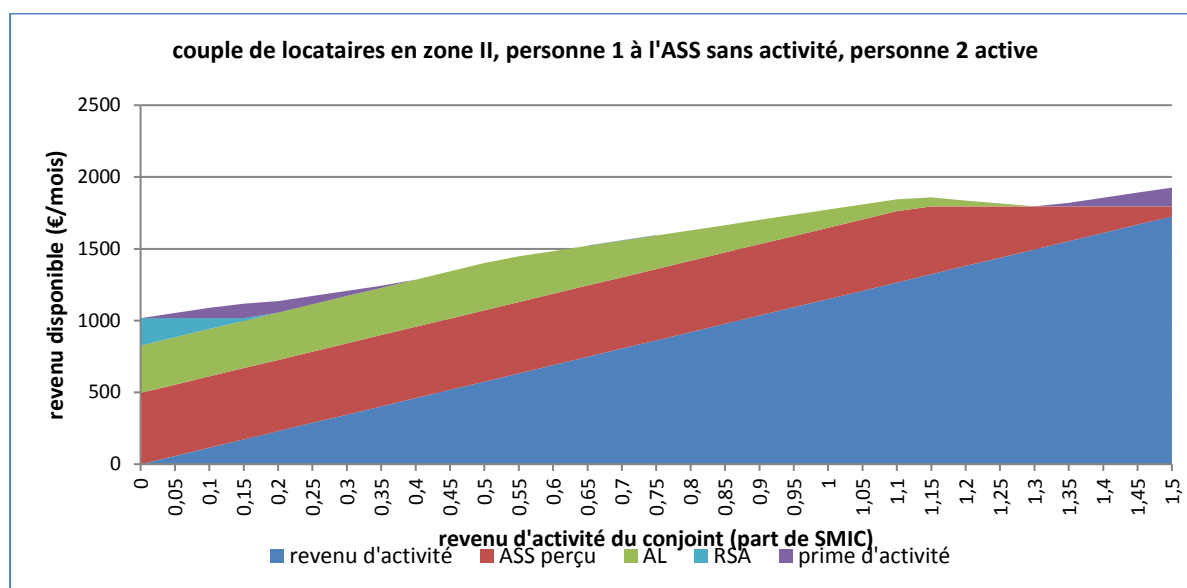
Plusieurs réformes témoignent de cet objectif : introduction d'un mécanisme temporaire d'intéressement en cas de reprise d'emploi dès la création du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, instauration de la prime pour l'emploi (PPE) en 2001, refonte du RMI en RSA intégrant une composante RSA « activité » en 2009, remplacement de la PPE et du RSA activité par la PA en 2016.

Aujourd'hui, les mécanismes d'intéressement mis en place assurent que le « travail paye » dans la plupart des cas. Toutefois, cette incitation demeure moins forte pour les locataires (et les propriétaires accédants), qui perçoivent des aides personnelles au logement décroissantes avec le revenu au-delà d'un certain niveau de ressources, que pour les propriétaires non accédants, qui ne sont pas affectés par cette dégressivité qui vient s'ajouter le cas échéant à celle des minima.

En outre, « dans la plupart des cas » ne signifie pas « dans tous les cas ». De fait, le gain à travailler peut s'avérer faible, voire nul, pour certains allocataires de l'ASS et de l'AAH, ainsi que pour leurs conjoints éventuels.

Par exemple, le mode de calcul de l'ASS conduit à un taux marginal d'imposition apparent<sup>16</sup> supérieur à 100% dans le cas d'un couple de locataires composé d'une personne à l'ASS et d'un conjoint en activité, lorsque le conjoint voit son revenu d'activité dépasser 1,15 SMIC mensuel<sup>17</sup> (cf. **Graphique 1**). Concrètement, cela signifie que ce couple perd du revenu disponible en accroissant ses revenus d'activité au-delà de ce seuil.

**Graphique 1 : Exemple de taux marginal d'imposition supérieur à 100 % dans le cas de l'ASS**



Source : législation fin 2017. Calculs France Stratégie. Loyer égal au loyer plafond

Par ailleurs, le mécanisme d'intéressement propre à l'ASS est largement perfectible. Aujourd'hui, un bénéficiaire de l'ASS qui retrouve un revenu d'activité cumule intégralement les deux sources de revenu durant trois mois, puis perd tout le bénéfice de l'ASS s'il continue de travailler. S'il retombe ensuite au chômage, dans certains cas, il peut avoir perdu son éligibilité à l'ASS, qu'il aurait pu conserver indéfiniment s'il n'avait pas repris une activité. En outre, dès la reprise d'activité, le bénéficiaire de l'ASS peut en théorie demander la prime d'activité, mais du fait des modalités de calcul de cette dernière (prise en compte de l'ASS dans sa base ressources), cette prime d'activité sera nulle ou très faible durant les mois qui suivent la période initiale de cumul ASS - salaires, occasionnant un à-coup négatif sur son profil de revenu alors même qu'il a retrouvé un emploi.

En ce qui concerne les allocataires AAH, une modalité de calcul spécifique de la prime d'activité<sup>18</sup> conduit à ce que la dégressivité de la prime d'activité puisse s'ajouter à celles de l'AAH et des aides

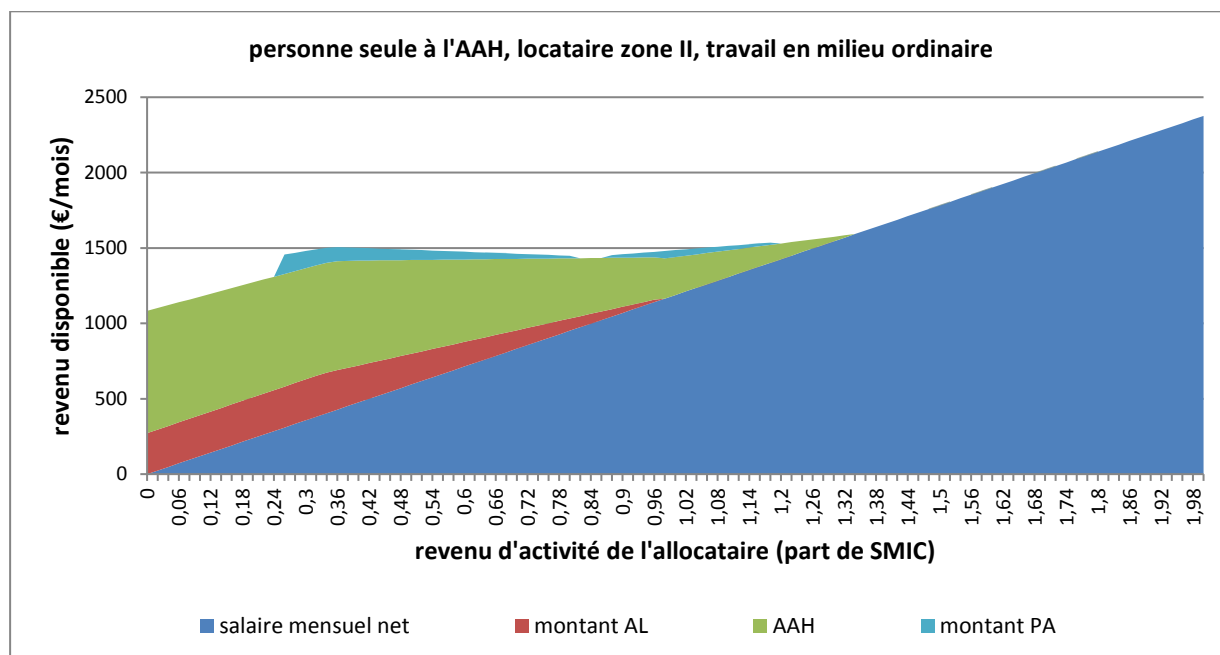
<sup>16</sup> Concrètement, un gain de 1€ de revenu du travail conduit à réduire le montant des prestations sociales de solidarité reçues de x centimes, si bien que le revenu disponible du ménage augmente non pas de 1€, mais de (100-x) centimes. Le taux marginal d'imposition vaut alors x % ; il est qualifié d'apparent, car il ne correspond pas au prélèvement d'un impôt, mais à un versement moindre de prestation sociale.

<sup>17</sup> Ce résultat est dû à la conjugalisation du plafond de ressources de l'ASS et à son caractère forfaitaire, puis différentiel lorsque les ressources du couple approchent de ce plafond, ainsi qu'à son interaction avec le calcul des aides personnelles au logement.

<sup>18</sup> À partir d'un salaire supérieur à un quart de SMIC, l'intégralité de l'AAH est considérée comme un revenu d'activité du point de vue de la prime d'activité, et fait donc l'objet d'un abattement de 62%.

personnelles au logement, jusqu'à faire baisser le revenu disponible alors même que les revenus du travail augmentent. Un des cas les plus caricaturaux de ce point de vue est celui d'un allocataire AAH célibataire, travaillant en milieu ordinaire et locataire (en zone II) : son revenu disponible est quasiment le même quel que soit son revenu d'activité sur une plage comprise entre 0,3 et 1,3 SMIC (voir **Graphique 2**). Concrètement, il ne gagne donc rien de plus en travaillant davantage.

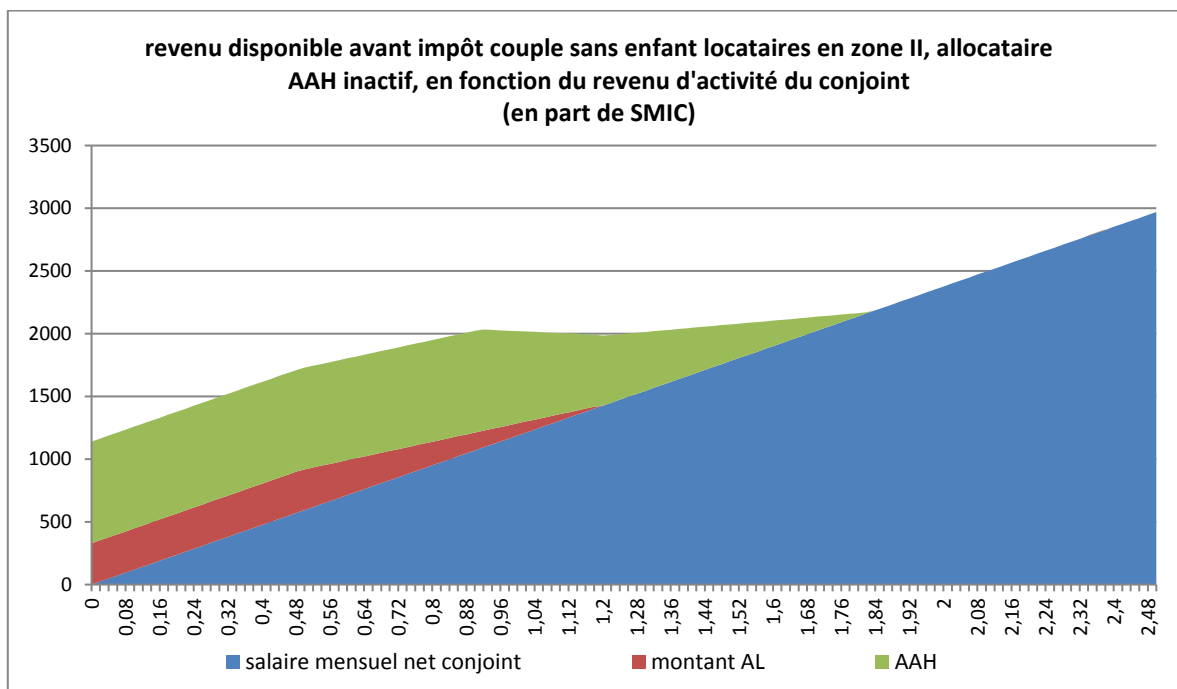
**Graphique 2 : Exemple de situation où le gain à travailler est nul pour un allocataire AAH**



Source : législation fin 2017. Calculs : France Stratégie. Loyer égal au loyer plafond. AAH hors complément de ressources et majoration pour vie autonome

Un couple de locataires sans enfant, dans lequel l'allocataire AAH ne travaille pas et le conjoint travaille, peut se retrouver dans une situation du même type : du fait de la double dégressivité de l'AAH et des aides personnelles au logement, le revenu disponible du ménage est quasiment stable lorsque le revenu d'activité du conjoint se situe entre 0,9 et 1,9 SMIC (cf. **Graphique 3**).

**Graphique 3 : Exemple de situation où le gain à travailler est nul pour le conjoint d'un allocataire AAH**



Source : législation fin 2017. Calculs : France Stratégie

Loyer égal au loyer plafond. AAH hors complément de ressources et majoration pour vie autonome.

### 2.3. Des différences de traitement parfois difficiles à justifier

La prise en compte des charges familiales pour déterminer le montant des prestations ou leur plafond de ressources varie d'une prestation à l'autre et l'interaction complexe des prestations entre elles rend le système illisible dans sa globalité. Cette complexité peut aussi être à l'origine de situations difficiles à justifier.

Par exemple, en supposant qu'elle ne soit pas éligible à l'ASS ou à l'AAH, le niveau de vie d'une personne seule sans revenu d'activité est plus élevé dans le cas où elle a trois enfants à charge que dans le cas où elle n'en a aucun mais la situation s'inverse si elle dispose d'un revenu d'activité égal à 0,5 Smic, ou à 1 Smic (cf. **Tableau 5**).

**Tableau 5 - Écart de niveau de vie, à configuration familiale donnée, entre des ménages sans revenus d'activité<sup>19</sup>, avec un demi-smic ou avec un smic net à temps plein**

Revenus d'activité		Personne seule				Couple			
		Nombre d'enfants							
		0	1	2	3	0	1	2	3
0 smic	Niveau de vie (euros)	756	860	847	910	682	688	711	772
	Ecart à la situation d'emploi au smic	- 42%	- 35%	- 31%	- 30%	- 35%	- 32%	- 29%	- 25%
0,5 smic	Niveau de vie (euros)	1033	1132	1044	1071	918	885	879	919
	Ecart à la situation d'emploi au smic	- 21%	-14%	-15%	-17%	-12%	-13%	-12%	-11%
1 smic	Niveau de vie (euros)	1300	1320	1229	1295	1041	1017	999	1030

Source : DREES. Législation 2017.

De même, un couple de locataires dont l'un des conjoints touche l'AAH et où aucun des deux conjoints ne travaille dispose d'un niveau de vie plus élevé avec trois enfants à charge plutôt qu'un seul, alors que ces niveaux de vie s'égalisent lorsque le conjoint travaille et gagne 1 SMIC (cf. **Tableau 6**).

**Tableau 6 - Niveau de vie d'un allocataire de l'AAH et de son ménage, en fonction du nombre d'enfants et des revenus d'activité du ménage**

	Revenus d'activité	couple 0 enfant	couple 1 enfant	couple 2 enfants	couple 3 enfants
Niveau de vie	Aucun revenu d'activité	760	683	705	804
	1 SMIC (pour le couple, on suppose que seul le conjoint travaille)	1347	1248	1183	1259

Source : DREES. Législation 2017

Enfin, le surplus de prestations lié à la situation de handicap est très différent selon la configuration familiale et/ou le revenu d'activité. Par exemple, l'écart de niveau de vie entre un ménage qui comporte une personne handicapée et un qui n'en comporte pas croît avec les revenus du conjoint jusqu'à 2,3 SMIC dans le cas d'un couple propriétaire avec trois enfants.

La situation vis-à-vis du logement est également traitée de façon différente d'un minimum à l'autre : ni l'ASS, ni l'AAH, ni l'ASPA ne différencient les allocataires en fonction de leur statut d'occupation, contrairement au RSA et à la PA (prestation complète pour une personne hébergée, montant amputé d'un forfait logement pour les propriétaires ou logé à titre gratuit, d'un montant égal au forfait logement ou à leur aide personnelle au logement si elle est inférieure pour les locataires).

<sup>19</sup> Les ménages ne sont ni allocataires ASS, ni allocataire AAH.



## GLOSSAIRE

---

**Échelle d'équivalence** : pour comparer le niveau de vie de ménages de composition différente, la statistique recourt à une échelle d'équivalence pour ramener leurs revenus à un niveau de vie individuel. Les coefficients associés à cette échelle reflètent le fait que la mise en commun de certaines dépenses (en particulier les dépenses de logement) permet de réaliser des économies d'échelle et le fait que certaines dépenses varient avec l'âge (consommation inférieure pour un jeune enfant que pour un jeune adulte).

**Équité** : L'équité est un critère de jugement qui fait référence à un juste traitement ou une juste distribution, en fonction de la situation réelle des personnes. Elle se distingue du critère d'égalité qui suppose un traitement identique, sans tenir compte des caractéristiques spécifiques des personnes.

**Gain au travail** : dans un système socio-fiscal donné, le gain au travail correspond au surcroît de revenu disponible dont bénéficie l'allocataire lorsqu'il reprend un emploi ou augmente son revenu du travail, en tenant compte de la dégressivité des prestations et de la progressivité des impôts directs. Ainsi, chaque système socio-fiscal dessine une « pente d'intéressement » au travail. Cette pente définit un taux apparent de prélèvement sur les revenus d'activité. Par exemple, si pour chaque euro de salaire net supplémentaire, le revenu disponible augmente de 61 centimes, le taux de prélèvement sur les revenus d'activité est de 39 %. Plus le taux de prélèvement est faible, plus le gain au travail est élevé. Un taux proche de voire supérieur à 100 % supprime le gain au travail et peut être dissuasif. Chaque prestation a sa propre pente d'intéressement ; le cas échéant, ces pentes peuvent se combiner entre elles, ainsi qu'avec la pente d'intéressement liée à l'impôt sur le revenu.

**Intensité de la pauvreté** : L'intensité de la pauvreté (ou « poverty gap ») est un indicateur qui permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. Cet indicateur désigne l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Formellement, il est calculé de la manière suivante : (seuil de pauvreté - niveau de vie médian de la population pauvre) / seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté.

**Minimum social** (ou revenu minimum garanti) : un minimum social est une prestation sociale sous conditions de ressources qui vise à assurer un revenu minimal à une personne (ou à sa famille) en situation de précarité. Elle est non contributive, c'est-à-dire qu'elle est versée sans contrepartie de cotisations. Le système français comporte 10 minima sociaux. Le RSA qui vise à lutter contre les exclusions est un des plus connus. Les autres allocations visent des publics spécifiques confrontés à un risque de grande pauvreté, par exemple : les chômeurs de longue durée ayant épuisé leurs droits à l'assurance-chômage, avec l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ; les personnes handicapées, avec l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ; les personnes âgées de plus de 65 ans, avec l'allocation spécifiques aux personnes âgées (ASPA).

**Niveau de vie** : le niveau de vie est égal au revenu disponible d'un ménage divisé par son nombre d'unités de consommation (uc). Les unités de consommation sont généralement calculées selon l'échelle d'équivalence dite « de l'OCDE modifiée » qui attribue 1 uc au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans.

**Prestation dégressive** : une prestation dégressive a un montant qui diminue, soit en fonction du temps, soit en fonction des revenus. Cette dégressivité peut être plus ou moins forte (ou rapide) et prendre des formes différentes (fonctionnement par seuils ou palier, ou de façon continue).

**Prestation différentielle** : une prestation différentielle a pour objectif de compléter le revenu d'un individu ou d'une famille jusqu'à ce qu'il atteigne un certain montant. Sa dégressivité (avec le revenu hors prestation) est donc continue.

**Prestation familialisée** : dans ce cas, le montant d'aide apporté à un individu dépend de sa situation familiale. La famille peut être entendue en un sens étroit (le couple marié et ses enfants) ou en un sens plus large (les concubins, les cohabitants, toute personne à charge). Lorsque seule l'existence ou non d'un conjoint est prise en compte pour l'évaluation des droits (sans tenir compte de la présence ou non d'enfants), on parle plus précisément d'une prestation conjugalisée.

**Prestation individualisée** : dans ce cas, le montant d'aide apporté à l'individu est indépendant de la configuration familiale du ménage auquel il appartient. Son niveau de prestation sera donc le même qu'il soit seul ou qu'il vive en couple, qu'il ait des enfants ou non. Il existe toutefois des modèles intermédiaires (dits quasi-individualisés), qui conditionnent au niveau des revenus de l'ensemble des personnes constituant un même ménage l'éligibilité et/ou le montant d'une prestation attribuée, elle, à chaque individu qui le constitue.

**Prestation sociale** : les prestations sociales (ou transferts sociaux) sont des transferts versés (en espèces ou en nature) à des individus ou à des familles afin de réduire la charge financière que représente la protection contre divers risques (vieillesse, santé, maternité-famille, perte d'emploi, difficulté de logement, pauvreté et exclusion sociale). Elles peuvent relever de la Sécurité sociale (logique assurantielle ou contributive, financement par cotisations sociales) ou de la solidarité nationale (logique d'assistance, non contributive, financement par l'impôt).

**Revenu de base** (dit parfois revenu universel) : le revenu de base est un revenu versé à chaque individu membre d'une communauté politique donnée, sans condition de ressources, ni contrepartie.

**Revenu disponible** : le revenu disponible d'un ménage comprend les revenus d'activité (nets des cotisations sociales), les revenus du patrimoine, les transferts en provenance d'autres ménages et les prestations sociales (y compris les pensions de retraite et les indemnités de chômage), nets des impôts directs. Il s'agit du revenu dont le ménage dispose effectivement pour réaliser ses dépenses.

**Revenu universel d'activité** : le revenu universel d'activité est la future allocation sociale qui sera versée aux ménages modestes afin de les protéger contre le risque de pauvreté et d'exclusion. La concertation doit en définir les contours. Il fusionnera plusieurs prestations sociales, dont le Revenu de solidarité active, la Prime d'activité et les Allocations personnalisées au logement.

**Taux de pauvreté** : Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus (ou de ménages) dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil, dénommé seuil de pauvreté (exprimé en euro). L'Insee, comme Eurostat et l'ensemble des instituts nationaux de statistique européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative, car le seuil de pauvreté est déterminé relativement au niveau de vie médian de l'ensemble la population. En Europe, le seuil de pauvreté de référence est égal à 60 % du niveau de vie médian.