

agence nouvelle des

Solidarités actives

L'accès au Revenu de solidarité active

étude sur l'accès au RSA

in in des bénéficiaires de l'ASS et de l'ARE

2008

L'accès au Revenu de Solidarité Active

Étude sur l'accès au Revenu de Solidarité Active (RSA)
des bénéficiaires de l'Allocation de Solidarité Spécifique
(ASS) et de l'allocation d'Aide au Retour d'Emploi (ARE)

•• Avec la participation active de l'ASSEDIC de Bretagne,
la CAF d'Ille-et-Vilaine et le Conseil de développement
économique et social du Pays et de l'Agglomération
de Rennes (CODESPAR) ••

Contacts Agence Nouvelle des Solidarités Actives:

Diane Angermüller,
diane.angermuller@solidarites-actives.com

Claude Gorges,
claud.gorges@solidarites-actives.com



Sommaire

| | |
|---|----|
| I Éléments de contexte | 7 |
| 1. Le régime de l'activité réduite | 7 |
| 2. Le régime de l'ASS..... | 8 |
| 3. La situation rennaise..... | 10 |
| II Les étapes de mise en œuvre de l'étude | 11 |
| 1. Les extractions ASSEDIC..... | 11 |
| 2. Les compléments apportés par la CAF..... | 12 |
| 3. Les simulations de versement de RSA aux bénéficiaires de l'ASS et de l'ARE en activité réduite | 12 |
| III Le champ du projet | 15 |
| 1. L'analyse des parcours en emploi | 15 |
| A. Les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'ASS en activité réduite | 15 |
| B. Les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'ARE en activité réduite | 19 |
| 2. Les différents régimes de complément des revenus d'activité | 24 |
| A. Un régime d'intéressement ASS très proche de celui qui existe aujourd'hui pour les bénéficiaires du RMI et de l'API..... | 25 |
| B. Les spécificités du cumul d'une activité professionnelle et d'une allocation dans le cadre de l'ARE..... | 32 |
| 3. Les prospectives avec la généralisation du RSA | 35 |
| A. L'impact du versement d'un RSA aux bénéficiaires de l'ASS en activité réduite | 36 |
| B. L'impact du versement d'un RSA aux bénéficiaires de l'ARE en activité réduite..... | 45 |
| IV Propositions | 54 |
| 1. Le RSA en substitution à l'ASS, ou, à défaut, en tant que complément aux revenus pour les bénéficiaires de l'ASS aux ressources les plus modestes | 54 |
| A. Fusionner les trois minima sociaux (ASS, API, RMI) dans le RSA | 54 |
| B. Assurer la cohérence des bases de calcul du RSA | 55 |
| C. Mettre en œuvre la mensualisation du RSA | 55 |
| D. Assurer un réel intéressement à la reprise d'activité avec le RSA | 56 |

| | |
|--|-----------|
| E. Prévoir un dispositif RSA complet: une incitation financière et un accompagnement adapté | 57 |
| F. Propositions de coordination entre « France Emploi » et les CAF pour l'attribution du RSA aux bénéficiaires de l'ASS | 57 |
| G. Les questions restant en suspens | 59 |
| 2. Le RSA comme complément de ressources pour les bénéficiaires de l'ARE | 60 |
| V Les suites envisagées..... | 61 |
| Annexe 1 | |
| Dispositif d'intéressement ASS | 62 |
| Annexe 2 | |
| Le régime de l'activité réduite pour les bénéficiaires de l'ARE..... | 65 |

À l'heure actuelle, les bénéficiaires de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) ne sont pas concernés par l'expérimentation du Revenu de solidarité active (RSA) alors qu'ils peuvent être soumis aux mêmes phénomènes de « trappes à pauvreté » que les bénéficiaires du RMI et de l'API¹. La généralisation du RSA à l'ensemble des travailleurs pauvres, conformément au Rapport de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » de 2005² et la réforme des minima sociaux envisagées posent la question de l'élargissement des publics pour l'heure bénéficiaires du RSA expérimental et du rapprochement du RMI et de l'ASS.

Pour étudier cette piste de travail et répondre à la question n° 12 du livre vert, il a été décidé, suite à la rencontre entre Martin Hirsch et le CODESPAR³ le 6 septembre 2007 à Rennes, que l'Agence nouvelle des Solidarités actives⁴ effectue une analyse sur la situation des bénéficiaires de l'Allocation spécifique de solidarité (ASS) et de l'Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) en activité réduite et ce avec la participation active du Codespar, et la contribution de l'ASSEDIC de Bretagne et la CAF d'Ille-et-Vilaine.

Dans ce contexte, cette étude se propose, à partir de l'analyse de la situation d'un échantillon de bénéficiaires de l'ASS et de l'ARE en activité réduite, de faire le diagnostic de ces deux régimes, notamment en ce qui concerne les revenus de ces personnes et leur parcours en emploi, et de s'interroger sur la pertinence du versement d'un Revenu de solidarité active à ces personnes, sur le modèle et selon le barème de l'incitation financière RSA expérimentée pour les bénéficiaires du RMI et de l'API.

Cela suppose en particulier de traiter les questions suivantes :

- Les publics bénéficiaires de l'ASS, voire de l'ARE, présentent-ils des similitudes avec les bénéficiaires du RMI et de l'API, actuels bénéficiaires du RSA, similitudes qui justifieraient une intégration, partielle

¹ RMI : Revenu minimum d'insertion/API : allocation parent isolé.

² *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale, 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, la Documentation française, avril 2005.

³ CODESPAR : Conseil de développement économique et social du Pays et de l'Agglomération de Rennes.

⁴ L'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA) est une association créée en janvier 2006 par Martin Hirsch et Benoît Genuini pour mettre en œuvre, par la voie de l'expérimentation, des programmes locaux de réduction de la pauvreté et d'appui au retour à l'emploi.

ou totale, au dispositif RSA ?

– La prestation de l'ASS est-elle comparable, et dans quelle mesure, à celles du RMI et de l'API ? Est-il légitime de les fondre en une seule allocation et de rapprocher ainsi les parcours d'insertion de trois publics gérés aujourd'hui par des institutions différentes ?

– En quoi ces minima sociaux se distinguent-ils, en cas de reprise d'emploi, du régime de l'activité réduite qui concerne les bénéficiaires de l'ARE en emploi ?

– Dans quelle mesure un bénéficiaire de l'ARE ou de l'ASS voit-il ses revenus varier lorsqu'il reprend une activité ? Quel est l'impact du régime d'intéressement de l'ASS et du dispositif de l'activité réduite sur la reprise d'emploi et les revenus de leurs allocataires ?

- Quelles seraient les conséquences de l'extension du dispositif RSA aux bénéficiaires de l'ASS et de l'ARE en activité réduite ? Qui en seraient les bénéficiaires ? Quel serait le montant moyen du RSA versé ?

5 « L'Activité réduite concerne plus du tiers des allocataires de l'Assurance Chômage », ASSEDIC, Direction des Études et des Statistiques, *Point Statis*, n° 20, juin 2006.

1-Éléments de contexte

1-1-Le régime de l'activité réduite

Les chômeurs indemnisés ont aujourd'hui déjà la possibilité de cumuler partiellement des allocations chômage et des salaires lorsqu'ils occupent des emplois ponctuels ou à temps partiel (régime dit de l'activité réduite).

Le régime de l'activité réduite, qui ne peut dépasser une durée de versement de quinze mois, dans la limite de la durée d'indemnisation par l'assurance chômage, concerne environ 30 à 40% des allocataires de l'ARE. Ce régime a été conçu pour permettre à ses bénéficiaires de disposer d'un complément de revenu, de recapitaliser un droit à allocation et non pas pour être un dispositif incitatif à la reprise d'emploi. *(Pour le calcul du montant de l'allocation, cf. Annexe.)*

Ce dispositif d'activation des allocations chômage, prévu aux articles 40 et 45 du règlement général annexé à la convention d'assurance chômage, a été introduit en 1986. Il a connu une envolée depuis cette date⁵. Le nombre d'allocataires en activité réduite a été multiplié par onze entre 1991 et 2005 alors que le nombre d'allocataires de l'assurance chômage a été multiplié par 1,4. En juin 2005, un tiers (34%) des chômeurs indemnisés par l'UNEDIC ont exercé une activité réduite au cours du mois, soit 837 000 personnes. Ils ont travaillé en moyenne 97 heures pour un revenu mensuel moyen de 1 076 euros; un allocataire en activité réduite environ sur deux cumule effectivement une allocation et un revenu d'activité, qui est alors de 770 euros en moyenne par mois. Le cumul intervient en moyenne pendant sept mois ce qui montre la récurrence des entrées et sorties avant une stabilisation dans l'emploi.

Une étude de Marc Gurgand en 2001⁶ montre que le dispositif de cumul a des effets significatifs sur le taux de reprise d'emploi des bénéficiaires.

Le régime de cumul, qui est assez complexe, n'est possible que pour les activités réduites, c'est-à-dire celles pour lesquelles les rémunérations journalières du mois n'excèdent pas 70% du salaire journalier retenu à l'ouverture du droit (par exemple, pour un salaire de référence de

⁶ *Activité réduite: le dispositif d'incitation de l'UNEDIC est-il incitatif?*, Marc Gurgand, Centre d'Études de l'Emploi et CREST (INSEE), juin 2001.

1 300 euros, si les revenus n'excèdent pas 910 euros) et si la durée de l'activité mensuelle n'excède pas 110 heures (depuis la convention du 18 janvier 2006)⁷.

On peut supposer ainsi qu'il existe des situations pour lesquelles le RSA pourrait être plus favorable que le régime de cumul.

Exemple : Un salarié licencié percevait un salaire mensuel brut de 1 217 euros, soit un salaire journalier de référence d'environ 40 euros. Après son inscription comme demandeur d'emploi, il retrouve une activité qui lui procure un salaire de 360 euros par mois. Chaque mois, l'ASSEDIC déduira 9 jours d'allocations (360/40) sur le nombre d'allocations journalières qu'elle lui verse, ce qui veut dire qu'elle maintient une indemnisation de 546 euros (pour une indemnisation moyenne de 26 euros). En revanche, le versement des allocations de chômage serait interrompu si le salaire procuré par l'activité reprise venait à dépasser 70 % de 1 217 euros, soit 851,90 euros.

1-2-Le régime de l'ASS

Les demandeurs d'emploi qui arrivent au terme de leurs droits à l'ARE peuvent bénéficier de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), à condition d'être à la recherche effective d'un emploi, de justifier de cinq ans d'activité salariée dans les dix ans précédant la fin du contrat de travail et de ne pas dépasser les plafonds de ressources suivants :

| Allocation de solidarité spécifique au 1 ^{er} janvier 2007 | | Plafond de ressources au 1 ^{er} janvier 2007 |
|--|------------------|---|
| Taux simple | 14,51 euros/jour | Personne seule (70 x) : 1 015,70 euros Couple (110 x) : 1 596,10 euros euros |
| Majoration : 55 ans et vingt ans d'activité ou 57 ans 1/2 et dix ans d'activité | 6,32 euros/jour | |

⁷ Ce seuil peut être écarté en raison de la nature particulière de l'activité exercée (par exemple, les assistantes maternelles ou les employés de maison ainsi que les personnes exerçant des activités professionnelles non salariées ne se voient pas opposer le seuil de 110 heures) ou du régime particulier dont relèvent les salariés (intermittents du spectacle, intérimaires, artistes et techniciens de la production cinématographique, télé- et audiovisuelle).

Montants mensuels versés⁸ en 2007 :

| | Ressources mensuelles ⁹ | Allocation mensuelle |
|----------------|------------------------------------|--|
| Personne seule | De 0 euro à 580,40 euros | 435,30 euros euros |
| | De 580,40 euros à 1 015,70 euros | Allocation différentielle égale à : 1 015,70 euros moins les ressources |
| | 1 015,70 euros et au-delà | Pas d'allocation |
| Couple | De 0 euro à 1 160,80 euros | 435,30 euros |
| | De 1 160,80 euros à 1 596,10 euros | Allocation différentielle égale à 1 596,10 euros moins les ressources |
| | 1 596,10 euros et au-delà | Pas d'allocation |

Depuis le 1^{er} octobre 2006, la reprise de travail permet à un allocataire de l'ASS qui reprend une activité salariée de 78 heures ou plus par mois, en CDI ou en contrat de plus de six mois ou une activité non salariée, de bénéficier d'un nouveau dispositif d'intéressement destiné aux bénéficiaires de minima sociaux. Il s'agit de la prime de retour à l'emploi (PRE) de 1 000 euros versée lorsque les personnes travaillent plus de 78 heures mensuelles durant quatre mois consécutifs, et d'un complément de revenu durant douze mois prévoyant pendant les trois premiers mois d'activité, le cumul intégral de l'allocation et des salaires, puis pendant les neuf mois d'activité suivants, le versement d'une prime forfaitaire mensuelle unique de 150 euros).

Si l'allocataire exerce une activité salariée de moins de 78 heures par mois, il peut bénéficier également d'un complément de revenu versé durant douze mois au maximum. Il sera alors calculé en fonction des salaires (cf. Annexe) :

• *Durant les six premiers mois*

- si la rémunération mensuelle est inférieure à un demi-SMIC brut (soit 698,81 euros) : cumul intégral ;
- si la rémunération est supérieure à un demi-SMIC : l'allocation est diminuée de 40% de la part du revenu d'activité supérieure à 698,81 euros.

⁸ Montant indicatif calculé sur la base de 30 jours x montant journalier de l'allocation [14,51 euros].

⁹ Les ressources à prendre en compte, déclarées sur l'honneur, correspondent à la moyenne des ressources imposables des douze derniers mois. L'allocation d'assurance chômage précédemment perçue, les prestations familiales ainsi que la prime de retour à l'emploi sont notamment exclues. En revanche, l'ASS entre elle-même en compte dans le calcul du plafond de ressources.

- *du 7^e au 12^e mois*

- le cumul est partiel (allocation diminuée de 40 % du revenu brut d'activité).

L'ASS est une prestation qui relève de l'État, l'ASSEDIC en est l'opérateur gestionnaire pour le compte de l'État. Les Allocations de retour à l'emploi (ARE) et le régime des activités réduites sont définis par la convention d'assurance chômage; leur calcul et leur versement relèvent de l'ASSEDIC.

1-3-La situation rennaise

Fin septembre 2007, la zone d'emploi rennaise compte 17 888 demandeurs d'emploi de catégorie 1. Le taux de chômage y atteint 6,1 % (contre 6,7 % en Bretagne et 8,0 % au niveau national), ce qui correspond à une baisse de 10,0 % sur un an.

Les chômeurs de 50 ans et plus sont relativement moins nombreux qu'au niveau national (9,8 % contre 14,1 %); il en va de même pour les chômeurs de longue durée (23,9 % contre 26,3 %).

Les quatre quartiers rennais recensent chacun autour de 6 000 demandeurs d'emploi.

En Bretagne, 42,9 % des allocataires de l'ARE exercent une activité réduite, ce qui est supérieur au taux national de 34,8 %.

Le département d'Ille-et-Vilaine compte 3 300 bénéficiaires de l'ASS, dont la moitié environ réside à Rennes.

Parmi les 1 500 bénéficiaires de l'ASS de la ville de Rennes, 375 ont exercé une activité de plus de 20 heures et de moins de 150 heures par mois, au moins une fois par mois d'avril à novembre 2007.

2-Les étapes de mise en œuvre de l'étude

Les premières réunions entre le CODESPAR, l'ASSEDIC de Bretagne, la CAF d'Ille-et-Vilaine et l'ANSA, qui ont eu lieu entre octobre et décembre 2007, ont eu pour objet de définir le cadre et le calendrier du projet, en identifiant notamment les données qu'il est possible d'extraire concernant des bénéficiaires de l'ARE et de l'ASS, afin d'évaluer l'évolution de leurs revenus et de leur parcours en emploi (1°).

Étant donné les délais resserrés de cette étude, il a été décidé de limiter les extractions à une centaine de bénéficiaires de l'ARE et de l'ASS (respectivement 50 et 50, ayant exercé une « activité réduite » de 20 à 150 heures mensuelles au moins un mois pendant la période de référence, et résidant dans les quatre quartiers de Rennes tels que définis par l'ASSEDIC). Les analyses portent sur la période allant du 1^{er} avril 2007 au 3 novembre 2007, afin de suivre la situation des personnes au cours de ces huit mois. Cet échantillon devait être représentatif des différents quartiers rennais.

Les 100 dossiers désignés de manière aléatoire par l'ASSEDIC ont ensuite été transmis à la CAF d'Ille-et-Vilaine afin de compléter l'étude par les éléments dont dispose la CAF au sujet des personnes concernées (2°).

La transmission des informations s'est faite sur la base des numéros NIR des dossiers, ces derniers étant ensuite rendus anonymes. La CAF a d'ores et déjà accès aux fichiers de l'ASSEDIC ce qui lui permet de régulariser, mois par mois, certains dossiers et éventuellement de déclencher des procédures d'indus.

La troisième étape de l'étude consiste en la simulation du versement d'un RSA complétant les revenus des personnes des 100 dossiers tirés au sort (3°).

2-1-Les extractions ASSEDIC

Concernant chacun des 100 dossiers identifiés, les extractions ASSEDIC portent sur les éléments suivants :

- Allocataire ARE ou ASS (distinction selon réglementation de 1997 ou de 2004, moins favorable à l'allocataire notamment en ce qui concerne le plafond de ressources), payé ou non payé;

- Numéro d'allocataire ASSEDIC et NIR, numéro d'identifiant (avant anonymisation);
- Adresse de l'allocataire : code postal et quartier rennais (code commune);
- Âge de l'allocataire;
- Si allocataire ARE :
 - La filière, qui permet de connaître la durée d'indemnisation;
 - La qualité d'ex-travailleur à temps plein ou temps partiel : seuls quelques éléments pourront être fournis à ce sujet (intensité de l'activité);
- Montant de l'allocation journalière et nombre de jours indemnisés;
- Dates de paiement, permettant de mesurer d'éventuels délais de versement;
- Nombre d'heures travaillées, avec revenu brut, revenu net et montant de l'allocation versée correspondants (titre de paiement);
- Durée de l'activité réduite : analyse sur les huit mois précédents;
- Code métier ROME précisant l'emploi recherché.

Pour compléter ces éléments statistiques quantitatifs, l'ASSEDIC s'est efforcée, pour chaque dossier, de fournir des éléments d'analyse qui apportent un éclairage notamment sur les montants des prestations versées.

2-2-Les compléments apportés par la CAF

Lors de la réunion entre la CAF, le CODESPAR et l'ANSA le 21 décembre 2007, la CAF s'est proposé de compléter les analyses effectuées par l'ASSEDIC, à partir des extractions réalisées, par les éléments dont elle dispose concernant ces mêmes dossiers, identifiés par le NIR.

Elle a notamment été en mesure de fournir les éléments suivants :

- Prestations (RMI, aides au logement, etc.);
- Paiements effectués correspondant à ces droits;
- Situation familiale des allocataires (montant du RMI théorique).

Cela a permis de compléter l'analyse portant sur les ressources globales des allocataires de l'ASS et de l'ARE identifiés.

2-3-Les simulations de versement de RSA aux bénéficiaires de l'ASS et de l'ARE en activité réduite

Le RSA a été construit en remplacement de certains dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité. Dans les territoires dans lesquels il est

expérimenté, il se substitue aux dispositifs d'intéressement des bénéficiaires du RMI et de l'API dans l'objectif de leur garantir un gain financier en cas de reprise d'activité, lutter contre les trappes à pauvreté et ainsi augmenter leur taux d'emploi.

L'opportunité d'une extension du dispositif RSA aux bénéficiaires de l'ASS et de l'ARE nécessite d'examiner les points communs et les différences existant entre les dispositifs de cumul d'une allocation (ARE, ASS, RMI, API) avec un revenu d'activité. Le RSA peut ainsi s'avérer plus favorable pour certains publics que pour d'autres, en fonction des avantages ou inconvénients des dispositifs auxquels il entend se substituer.

Une fois examinés ces différents mécanismes d'intéressement, l'étude se propose d'appliquer le barème RSA majoritairement¹⁰ expérimenté aujourd'hui aux 100 bénéficiaires identifiés de l'ASS et de l'ARE.

Ce barème se décline de la façon suivante :

$$\text{RSA} = \underbrace{\text{RMI max}^{11}}_{\text{« point d'entrée »}} - \text{autres ressources}^{12} - \min(\text{AL}; \text{FL})^{13} - \underbrace{0,3 \times (\text{revenus d'activité})}_{\text{« pente »}}$$

Le montant du RSA est donc fonction :

- de la composition familiale puisque le point d'entrée varie en fonction de la configuration du foyer ;
- des revenus d'activités ;
- des autres ressources dont dispose le foyer.

La centaine de dossiers ASSEDIC, auxquels correspond un dossier CAF, a fait l'objet d'une simulation de versement RSA, en utilisant le barème expérimenté actuellement pour les bénéficiaires de l'API ainsi que pour la plupart des bénéficiaires du RMI.

¹⁰ Les 40 départements expérimentateurs ont porté majoritairement leur choix vers un barème du RSA identique à celui retenu par l'État pour le « RSA-API » (pente à 0,3) ; 12 conseils généraux ont préféré retenir des taux de cumul différents (60 % ou 65 % – pente à 0,4 ou 0,35 – au lieu de 70 %) ou encore un barème non linéaire.

¹¹ RMI maximal : le montant plafond de l'API pour la configuration familiale considérée.

¹² Autres ressources : correspondent aux ressources retenues en matière de RMI : allocations familiales, pensions, etc.

¹³ Min (AL, FL) : minimum entre l'allocation logement et le forfait logement. Traduction de la règle existante en matière d'application du forfait logement : il n'est soustrait du plafond du RMI que si son montant est inférieur à l'aide au logement perçue ; sinon, c'est l'AL qui est prise en compte dans le calcul.

Le nombre de bénéficiaires potentiels de RSA parmi les allocataires de l'ASS et de l'ARE, ou encore le montant moyen de RSA versé, sont des éléments de nature à éclairer les différentes hypothèses envisagées par le Livre Vert sur le RSA, publié le 2 mars 2008 (www.livrevert-rsa.gouv.fr), qui propose de verser du RSA aux bénéficiaires de l'ASS.

- L'hypothèse la plus ambitieuse envisagée par le Livre Vert consisterait en une intégration graduelle de l'ASS au RSA. Le RSA intégrerait ainsi les chômeurs en fin de droits, mais sans remettre en cause les droits déjà ouverts à l'ASS. Par contre, aucun droit nouveau à l'ASS ne serait ouvert. Cette solution revient à programmer l'extinction de l'ASS sur plusieurs années (cinq ans environ compte tenu des conditions d'ouverture et de renouvellement des droits à l'ASS, même si la prestation est attribuée sans limitation de durée *a priori*).
- Dans un scénario « minimal », l'ASS serait considérée comme un revenu comme un autre dans le calcul du RSA, se déduisant du montant de la prestation versée. Le RSA compléterait l'ASS chaque fois que le revenu garanti par le RSA excéderait le montant des autres ressources du foyer, y compris l'ASS.

La présente étude a pour objet d'examiner la situation des bénéficiaires de l'ASS, dont les dossiers ont été extraits, selon que l'on applique l'un ou l'autre scénario.

Une même analyse sera conduite au sujet des dossiers de bénéficiaires de l'ARE, dont la situation peut également être remise en cause en cas de généralisation du RSA à tous les travailleurs pauvres (en remplacement de la Prime pour l'Emploi notamment).

3-Le champ du projet

La présente étude se décline en trois volets :

- L'analyse des parcours et des situations, en termes d'emploi et de revenus, des bénéficiaires de l'ARE et de l'ASS en activité réduite (1°);
- La mise en évidence des spécificités des dispositifs de l'ASS et de l'ARE par rapport au retour à l'emploi (2°);
- L'étude de l'impact du versement d'un RSA aux bénéficiaires de l'ASS et de l'ARE en activité réduite (3°).

3-1-L'analyse des parcours en emploi

A. Les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'ASS en activité réduite

Remarques préliminaires sur l'analyse des dossiers

Sur les 50 dossiers repérés par l'ASSEDIC, seuls 42 correspondent à un dossier CAF; pour les 8 autres, il ne s'agit pas d'allocataires de la CAF. Or c'est par ce dossier qu'il est possible d'avoir une information actualisée sur la composition familiale, nécessaire pour calculer le RSA. Pour 3 de ces 8 dossiers, il a été possible d'obtenir des indications sur la composition familiale à partir des dossiers individuels de l'ASSEDIC (qui ne sont pas toujours à jour, étant donné que la composition familiale n'est pas nécessaire qu'à l'instruction du droit à l'allocation ASS). Pour les autres dossiers, il été fait l'hypothèse de la composition familiale la plus courante parmi les bénéficiaires de l'ASS: une personne seule sans enfants à charge. Étant donné que pour ces dossiers, la CAF n'enregistre aucun versement de prestations familiales, il est vraisemblable de supposer qu'il n'y a pas d'enfants à charge.

Par ailleurs, 2 dossiers (nos 5 et 49) ne sont pas exploitables, en raison de données incomplètes.

Enfin, 7 dossiers sur les 48 restants concernent très majoritairement des bénéficiaires de l'ARE: sans doute s'agit-il de personnes en transition entre les deux dispositifs. Ces 7 dossiers ont été exclus de l'analyse sur l'ASS.

Ce sont donc 41 dossiers qui feront l'objet de la présente étude sur l'ASS. Pour 6 d'entre eux, il a été fait l'hypothèse d'une composition familiale de type « personne seule sans enfants », en l'absence de dossier CAF.

Seront analysés successivement :

- Les caractéristiques des bénéficiaires de l'ASS correspondant aux 41 dossiers extraits (a) ;
- La durée de l'activité réduite exercée (b) ;
- Le montant global de leurs ressources (c).

a. Les 41 bénéficiaires de l'ASS

Les dossiers analysés concernent majoritairement des femmes : elles sont 27 allocataires de l'ASS contre 14 hommes. Dans l'ensemble, il s'agit de personnes plus âgées que les allocataires de l'ARE (ce qui est peu surprenant, étant donné les conditions d'ouverture de droits à l'ASS, cf. Annexe) : 18 personnes ont plus de 50 ans (presque 44 %).

Ces tendances confirment, dans les grandes lignes, l'analyse de la DARES¹⁴ publiée en 2006, selon laquelle plus de 40 % des allocataires de l'ASS en intéressement ont 50 ans et plus, et qu'il s'agit de femmes pour deux tiers d'entre eux, alors qu'un allocataire de l'ASS sur deux est un homme.

La majorité des personnes vit seule, sans conjoint ni enfants à charge : c'est le cas pour 27 d'entre elles (dont 6 hypothétiques, cf. supra), c'est-à-dire 66 % des dossiers analysés. Huit autres personnes vivent seules avec un enfant ou en couple sans enfant (il n'y a pas de distinction entre ces deux types de composition familiale du point de vue du calcul du RMI, il n'a donc pas été possible d'être plus précis). Trois autres sont en couple avec 1 enfant ou seules avec 2 enfants (même remarque). Deux enfin sont en couple avec 2 enfants, et la dernière est en couple avec 3 enfants.

Il s'agit majoritairement de personnes peu qualifiées¹⁵ : on dénombre 23 employés (57,5 %), 9 ouvriers (22,5 %), 7 agents de maîtrise/techniciens (17,5 %), reste : non connu.

Cela ne correspond pas exactement à ce que l'on observe au niveau national. L'étude de la DARES de 2006 mentionnée précédemment estime en effet à 45 % la proportion d'ouvriers, à 44 % celle des employés et 6 % cadres et professions intermédiaires (reste : non connu) parmi les bénéficiaires de l'ASS.

¹⁴ DARES, juin 2006 – n° 26.3, Les bénéficiaires du RMI et de l'ASS : un sur huit cumule temporairement allocation et revenu d'activité, fin 2003.

¹⁵ La qualification est prise en compte à l'ouverture des droits à indemnisation chômage.

Les domaines d'activité dans lesquels les 41 bénéficiaires ont déclaré rechercher un emploi à l'ouverture de leur droit à allocation chômage sont le commerce (8 personnes), les services aux entreprises et aux administrations (7 personnes), la restauration (5 personnes), le BTP (5 personnes), le nettoyage (3 personnes), le transport et la logistique (3 personnes), et la culture/spectacle (3 personnes). Deux personnes travaillent dans les services aux personnes, une autre dans l'enseignement, et la dernière dans le secteur social. Trois personnes exercent des métiers représentés dans tous les secteurs d'activité.

b. La durée de l'activité réduite

Les horaires des personnes concernées sont très variables d'un mois sur l'autre: ils ne sont stables que pour 9 personnes sur 41 (22% bénéficiaires). 24 personnes travaillent en continu sur la période d'avril à novembre 2007 (dont 16 femmes et 8 hommes, et 12 personnes de 50 ans et plus).

Les mois où les personnes sont en activité, le nombre moyen d'heures travaillées est de 72,13 heures par mois. Pour les femmes, ce chiffre est de 71,45, et de 73,44 pour les hommes; les personnes âgées de 50 ans et plus travaillent en moyenne 63,12 heures par mois.

19 personnes, soit environ la moitié des bénéficiaires, travaillent moins d'un mi-temps (70 heures par mois).

| 30 h | 40 h | 50 h | 60 h | 70 h | 80 h | 90 h | 100 h | 110 h | 120 h | 130 h | 160 h |
|----------------------|------|------|----------------------|------|------|-----------------------|-------|-------|-------------|-------|-------|
| 3 | 5 | 3 | 6 | 3 | 7 | 7 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 11 personnes | | | 16 personnes | | | 12 personnes | | | 2 personnes | | |
| 1/4 temps: 35 heures | | | 1/2 temps: 70 heures | | | 3/4 temps: 105 heures | | | Temps plein | | |

c. Les ressources des bénéficiaires de l'ASS en activité réduite

Le salaire net mensuel moyen perçu au titre de l'activité réduite est de 572,35 euros pour une moyenne de 72,13 heures travaillées, ce qui correspond à un salaire net horaire moyen de 7,93 euros. Une analyse plus détaillée selon le sexe et l'âge des bénéficiaires donne les résultats suivants:

- Salaire net mensuel moyen des femmes: 583,03 euros, pour 71,45 heures travaillées en moyenne (8,16 euros l'heure);
- Salaire net mensuel moyen des hommes: 551,75 euros pour 73,44 heures travaillées en moyenne (7,51 euros l'heure);

- Salaire net mensuel moyen des bénéficiaires âgés de 50 ans et plus : 492,76 euros pour 63,12 heures travaillée en moyenne (7,81 euros).

Le salaire perçu par les femmes est légèrement supérieur à celui perçu par les hommes, pour un nombre d'heures travaillées légèrement inférieur.

Les personnes concernées sont en moyenne un peu mieux rémunérées qu'au SMIC net horaire, d'environ 6,84 euros en 2007 (8,44 euros bruts X 0,81).

Il est possible de parvenir à un montant approximatif s'agissant du niveau des ressources globales des 41 bénéficiaires de l'ASS en activité réduite en additionnant le montant net moyen des revenus tirés de l'activité, le montant moyen perçu au titre de l'ASS au montant moyen des prestations de la CAF.

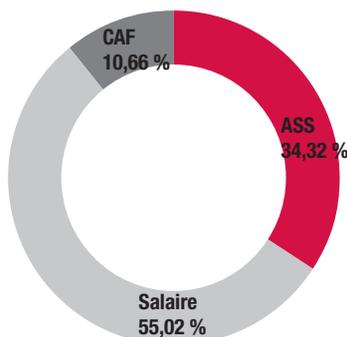
Une distinction peut être faite ici entre les personnes isolées, sans enfants à charge, et les familles, qui bénéficient d'allocations CAF d'un montant global supérieur (prestations familiales, notamment), ce qui augmente la part de ces ressources dans le budget global du foyer.

S'agissant des 27 personnes seules sans enfant à charge, le niveau des ressources mensuelles globales (perçu CAF + salaire net + ASS) est de 1020,80 euros en moyenne.

Ces ressources se décomposent, en moyenne, de la manière suivante, pour ce type de composition familiale :

- Salaire net (moyenne calculée à partir des mois où les personnes sont en activité) : 561,61 euros ;
- ASS : 350,38 euros ;
- Perçu CAF (aides au logement principalement) : 108,80 euros.

Nature des ressources personnes isolées sans enfants

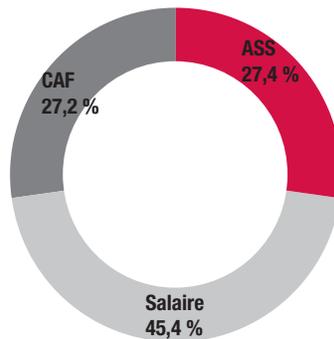


Concernant les 14 personnes qui appartiennent à des familles (présence d'un conjoint et/ou d'au moins un enfant à charge), les ressources mensuelles globales (perçu CAF + salaire net + ASS) sont d'un montant moyen de 1671,96 euros, qui se décompose de la façon suivante :

- Salaire net (moyenne calculée à partir des mois où les personnes sont en activité) : 593,06 euros ;
- ASS : 358,18 euros ;
- Perçu CAF (allocations familiales principalement) : 354,71 euros.

NB. n'ont pas été pris en compte dans l'analyse faute de données, les revenus du conjoint ou d'un autre membre du foyer, qui serait en activité. On peut cependant penser qu'il s'agit de revenus, s'ils existent, d'un montant relativement peu élevé, puisque pour bénéficier de l'ASS, les ressources totales du couple ne doivent pas dépasser 1 596,10 euros (*cf. supra*).

Nature des ressources personnes en couple et/ou ayant des enfants à charge



B. Les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'ARE en activité réduite

Comme précédemment pour les bénéficiaires de l'ASS, seront analysés successivement :

- Les caractéristiques des bénéficiaires de l'ASS correspondant aux 41 dossiers extraits (a) ;
- La durée de l'activité réduite exercée (b) ;
- Le montant global de leurs ressources (c).

Sur les 58 dossiers extraits, 57 ont pu être exploités.

a. Les 57 bénéficiaires de l'ARE

Les dossiers des bénéficiaires de l'ARE concernent autant d'hommes que de femmes : plus exactement, 29 femmes et 28 hommes. Ils sont en moyenne plus jeunes que les bénéficiaires de l'ASS : seules 15 personnes ont plus de 50 ans (26%). Ils ont plus souvent des conjoints et/ou des enfants à charge (46%). On dénombre 9 couples sans enfants ou personnes seules avec 1 enfant (il n'y a pas de distinction entre ces deux types de composition familiale du point de vue du calcul du RMI, il n'a donc pas été possible d'être plus précis), 6 personnes seules avec 2 enfants, ou couples avec 1 enfant (même remarque), 1 personne seule avec 3 enfants, 2 personnes seules avec 4 enfants, 2 couples avec 2 enfants, 4 couples avec 3 enfants, 1 couple avec 4 enfants et 1 couple avec 5 enfants.

Les niveaux de qualification¹⁶ des 57 bénéficiaires de l'ARE sont variables. 2 personnes ont un niveau de cadre, 22 personnes déclarent avoir été employées (dont au moins 7 qualifiées et 5 non qualifiées), 3 sont agents de maîtrise/techniciens, 4 sont manœuvres, 5 ouvriers qualifiés, 3 ouvriers spécialisés, 4 ouvriers non qualifiés et 2 artistes.

S'agissant des domaines d'activité dans lesquels ces bénéficiaires ont déclaré rechercher un emploi à l'ouverture de leurs droits à l'ARE, on dénombre 6 personnes concernées par le secteur du commerce, 5 par celui du nettoyage, 5 par la restauration, 5 par les transports ou la logistique, 4 par le BTP, 3 par l'industrie, 3 par le secteur des services aux particuliers et 3 par celui de la culture et du spectacle. 14 personnes peuvent exercer des métiers dans tous les secteurs, les autres dans des secteurs plus minoritaires (agriculture, assurances, communication, fonction publique, métallurgie, social, tourisme).

Avant ouverture de leurs droits à indemnisation chômage, les 57 bénéficiaires de l'ARE percevaient un salaire journalier brut moyen de référence, pris en compte pour le calcul du droit à indemnisation, de 41,54 euros, ce qui correspond à un salaire brut mensuel de 1246 euros environ ($41,54 \times 30$), donc à un salaire net moyen de 1000 euros environ ($1246,2 \times 0,81 = 1009,42$).

On peut noter cependant que les montants sont très variables, de 2,82 euros par jour pour le plus faible à 83,73 euros pour le plus élevé (la médiane est de 43,41 euros et l'écart type de 15,51 euros).

¹⁶ La qualification est prise en compte à l'ouverture des droits à indemnisation chômage.

Pour les femmes, le salaire journalier brut moyen de référence est de 36,03 euros, nettement inférieur à celui des hommes, de 47,25 euros. Il est de 39,03 euros pour les personnes âgées de 50 ans et plus.

Si l'on considère qu'en 2007, le SMIC brut horaire est de 8,44 euros et le SMIC brut mensuel de 1 280,07 euros, le salaire journalier brut de référence correspondant à un SMIC mensuel est de 42,67 euros (1 280,07/30). Étaient donc à temps partiel avant ouverture de droits à l'ARE les personnes dont le salaire journalier brut de référence est inférieur à 42,67 euros. Sur les 57 fichiers extraits par l'ASSEDIC, on en dénombre 26 (46%). Ces 26 bénéficiaires ont un salaire journalier de référence moyen de 28,66 euros ; il s'agit majoritairement de femmes (19 sur 26 = 73 %). Parmi ces 26 allocataires de l'ARE, 10 (dont 1 homme et 9 femmes) ont un salaire journalier de référence inférieur à 26 euros (16,94 euros en moyenne).

b. La durée de l'activité réduite

Les horaires des activités réduites des 57 bénéficiaires de l'ARE sont très variables : ils ne sont stables que pour 8 personnes sur 57 (14% bénéficiaires). 25 personnes, soit 44% des bénéficiaires, travaillent en continu sur la période. Il s'agit donc, la plupart du temps, de reprises d'emploi précaires, qui ne semblent pas déboucher sur des emplois à temps plein ni s'inscrire systématiquement dans la durée. Les informations analysées, qui ne concernent qu'une période, relativement limitée, de huit mois, ne permettent pas de tirer de conclusions plus précises quant à cette précarité supposée, en raison d'interruptions fréquentes de l'activité et d'horaires qui peuvent être très variables d'un mois sur l'autre.

Le nombre moyen d'heures travaillées par mois est de 76,87 heures (la médiane se situe à 81,00 heures). 24 personnes travaillent moins d'un mi-temps (70 heures par mois) : en moyenne, ces 24 personnes travaillent un peu plus de 42 heures.

| <30 h | 40 h | 50 h | 60 h | 70 h | 80 h | 90 h | 100 h | 110 h | 120 h | 130 h | 160 h |
|-----------------------|------|------|-----------------------|------|------|------------------------|-------|-------|-------|-------------|-------|
| 8 | 3 | 2 | 8 | 4 | 6 | 7 | 5 | 8 | 4 | 2 | 0 |
| 13 personnes | | | 18 personnes | | | 24 personnes | | | | 2 personnes | |
| 1/4 temps : 35 heures | | | 1/2 temps : 70 heures | | | 3/4 temps : 105 heures | | | | Temps plein | |

Le temps de travail est comparable à celui des bénéficiaires de l'ASS (72,13 heures par mois en moyenne), seule la tranche « 90 à 120 heures » est plus représentée dans le public ARE, ce qui explique que le temps de travail moyen soit légèrement plus élevé. Dix-neuf bénéficiaires de l'ARE travaillent en moyenne autour de 100 heures et plus par mois, contre sept bénéficiaires de l'ASS.

Le nombre moyen d'heures travaillées par mois est de 70,51 pour les femmes et de 83,45 pour les hommes. Il est de 75,40 pour les quinze personnes âgées de 50 ans et plus, ce qui les situe dans la moyenne totale puisqu'il s'agit de cinq hommes et de dix femmes.

À noter que sept personnes (dont deux de 50 ans et plus) ont une activité conservée (définition *infra*), entièrement cumulable avec l'allocation ARE perçue au titre d'un emploi perdu et qui s'ajoute donc à l'activité réduite. Ces personnes se répartissent, du point de vue de la composition familiale, en quatre personnes isolées sans enfants à charge, deux personnes seules avec un enfant ou en couple sans enfants, et une personne en couple avec cinq enfants.

Le salaire journalier de l'activité conservée est dans cinq cas sur sept inférieur au montant du salaire journalier de référence. Il est peu élevé : 9,93 euros bruts en moyenne (300 euros bruts environ par mois, soit 243 euros nets). Dans cinq cas, il est inférieur à 6 euros bruts, mais il est de 25 euros bruts environ dans les deux autres cas.

NB. L'activité conservée n'est pas intégrée dans les calculs du temps de travail (seule l'activité réduite est analysée), mais elle est prise en compte dans le calcul du montant des ressources (*cf.* ci-dessous).

c. *La nature et le montant des ressources des allocataires*

Concernant l'activité réduite, le salaire net mensuel moyen est de 657,18 euros, ce qui correspond à un salaire net horaire moyen de 8,58 euros. Il est inférieur si l'on ne prend en compte que les femmes : 583,02 euros.

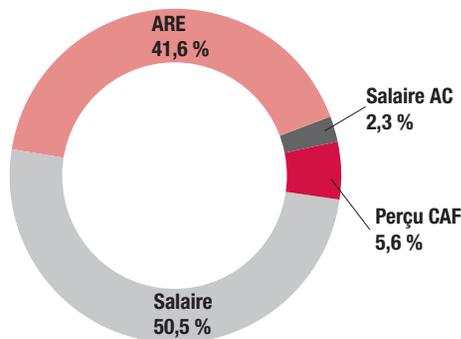
Pour parvenir à une estimation du montant des ressources globales, il est possible d'additionner les montants (nets) des revenus perçus au titre de l'activité réduite, et, le cas échéant, de l'activité conservée, les montants perçus au titre de l'ARE et les montants des prestations CAF. Étant donné que ces dernières sont plus importantes concernant les familles (des allocations familiales s'ajoutent aux éventuelles aides au logement), une distinction a été opérée dans l'analyse entre les personnes isolées et les familles.

Pour les 31 personnes seules sans enfants à charge, le niveau des ressources mensuelles globales (perçu CAF + salaire + ARE + salaire AC¹⁷) est de 1 252,96 euros en moyenne.

Ces ressources se décomposent, en moyenne, de la manière suivante, pour ce type de composition familiale :

- Salaire net (moyenne calculée à partir des mois où les personnes sont en activité) : 633,20 euros ;
- Salaire net de l'activité conservée (concerne 4 personnes – moyenne calculée sur 31) : 28,43 euros ;
- ARE : 520,97 euros ;
- Perçu CAF (aides au logement principalement) : 70,36 euros.

Origine des ressources des trente et une personnes seules sans enfants



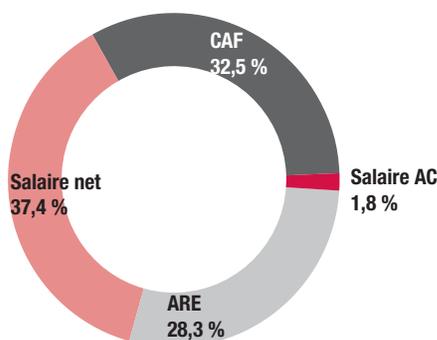
Concernant les 26 personnes appartenant à des familles (présence d'un conjoint et/ou d'au moins un enfant à charge), les ressources mensuelles globales (perçu CAF + salaire + ARE + salaire AC¹⁸) sont d'un montant moyen de 1 732,37 euros, qui se décompose de la façon suivante :

- Salaire net (moyenne calculée à partir des mois où les personnes sont en activité) : 647,82 euros ;
- Salaire net de l'activité réduite : 31,09 euros ;
- ARE : 490,57 euros ;
- Perçu CAF (allocations familiales principalement) : 562,88 euros.

¹⁷ Salaire net moyen de l'activité conservée (concerne 4 personnes ; la moyenne a été calculée sur l'ensemble des 31 bénéficiaires de l'ARE).

¹⁸ Salaire net moyen de l'activité conservée (concerne 3 personnes ; la moyenne a été calculée sur l'ensemble des 26 bénéficiaires de l'ARE en couple et/ou avec des enfants).

Origine des ressources des personnes en couple et/ou avec des enfants



NB. N'ont pas été intégrés à l'analyse les revenus, non connus, éventuellement perçus par un conjoint ou un autre membre du foyer, ce qui constitue une limite à l'analyse. Cependant, étant donné que les familles sont nombreuses à percevoir des aides au logement, on peut en déduire que le montant des ressources globales du foyer est relativement peu élevé.

3-2- Les différents régimes de complément des revenus d'activité

Étant donné que le RSA a été construit en partie pour compenser les effets, jugés peu « incitatifs » à la reprise d'emploi, du dispositif d'intéressement des bénéficiaires du RMI et de l'API, il est intéressant d'analyser plus en détail les régimes de complément des revenus d'activité qui s'appliquent aux bénéficiaires de l'ASS et de l'ARE.

Il s'agit de dispositifs très différents puisque l'ASS est un minimum social, dont le régime d'intéressement est comparable à celui mis en place pour les bénéficiaires du RMI et de l'API, alors qu'il ne s'agit pas d'un régime d'intéressement dans le cadre de l'ARE, mais d'une possibilité offerte à ses bénéficiaires de conserver une partie de leurs allocations chômage et éventuellement recapitaliser des droits à l'assurance chômage.

À noter qu'un bénéficiaire du RMI comme de l'ASS sur huit exerce une activité et bénéficie du régime d'intéressement, alors que 30 à 40% des bénéficiaires de l'ARE exercent une activité et disposent d'un complément d'allocations.

A. Un régime d'intéressement ASS très proche de celui qui existe aujourd'hui pour les bénéficiaires du RMI et de l'API

Bien que relevant d'institutions et de dispositifs différents, les allocataires de l'ASS bénéficient d'un régime d'intéressement très similaire à celui des bénéficiaires du RMI et de l'API, puisqu'il repose sur un même texte, la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. Cette loi confirme la tendance actuelle de rapprochement entre les réglementations relatives à des minima sociaux dont les titulaires présentent des caractéristiques très proches.

a. *Les différences entre les trois minima sociaux*

Conçus à l'origine dans des logiques différentes les uns des autres¹⁹, ces trois minima sociaux se rapprochent en ce sens qu'ils concernent tous les trois une population potentiellement active dont l'objectif est le retour à l'emploi à plus ou moins court terme²⁰.

Le bénéfice d'une allocation plutôt que d'une autre dépend des critères d'accès à ces prestations (cf. Annexe) plutôt que de la situation réelle et du besoin d'insertion de chacun²¹.

Du point de vue des publics, on peut constater simplement que les bénéficiaires de l'ASS sont en moyenne plus âgés et plus souvent en couple que les bénéficiaires du RMI. Cela n'est pas surprenant si l'on considère que le bénéfice de cette allocation est réservé aux chômeurs en fin de droits qui peuvent justifier d'une durée d'affiliation de cinq ans au cours des dix dernières années et que le plafond pris en compte pour le calcul de l'allocation pouvant inclure celles du conjoint est beaucoup plus élevé que celui du RMI (cf. ci-dessous). Il est d'ailleurs possible de cumuler le bénéfice de l'ASS et un complément de RMI au titre des enfants à charge (le montant du RMI, familialisé, pouvant dans certains cas être supérieur à celui de l'ASS) : 5 % des allocataires de l'ASS sont dans cette situation.

Au regard de leurs besoins d'accompagnement vers l'insertion, ces publics sont donc très proches, même si leurs situations ne sont pas tout

¹⁹ L'API a été créée en 1976 comme une prestation familiale pour faire face à l'émergence des familles monoparentales, l'ASS a été conçue en 1984 comme le pendant solidarité de l'assurance chômage et le RMI a été créé en 1988 comme un filet de sécurité.

²⁰ À l'exception des bénéficiaires de l'ASS de plus de 55 ans qui peuvent être dispensés de recherche d'emploi.

²¹ *Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion*, Rapport du Sénat, 2005.

à fait identiques compte tenu de leur situation conjugale, de leurs charges de familles ou de leur expérience professionnelle passée. En tout cas, il n'y a pas plus de différences de situations entre les allocataires de l'ASS, de l'API et du RMI qu'au sein même de la population bénéficiaire du RMI²².

Selon l'appartenance des usagers à un dispositif ou à un autre, leur prise en charge ne sera pas homogène. Les trois minima sociaux sont financés par l'État (ASS, API) ou par les conseils généraux (RMI), versé par les CAF (RMI, API) ou les ASSEDIC (ASS). L'accompagnement est assuré par les conseils généraux (RMI), l'ANPE (ASS, API, voire RMI si inscrit comme demandeur d'emploi) ou la CAF (API).

D'autres différences concernent les prestations elles-mêmes.

- L'ASS suppose que la personne soit inscrite comme demandeur d'emploi et justifie d'une recherche d'emploi. Des droits et des devoirs sont liés à cette inscription, notamment la recherche active d'un emploi, le bénéfice des actions proposées par l'ANPE et le suivi mensuel personnalisé. L'inscription comme demandeur d'emploi n'est pas exigée des allocataires du RMI et de l'API.
- À la différence du RMI et de l'API, le passage à l'ASS s'effectue, de façon quasi automatique, en fin de droit à l'ARE et toute reprise d'activité (réduite, temporaire) a pour effet la recapitalisation de droits à l'assurance chômage. En pratique, quarante jours environ avant le terme de l'indemnisation au titre de l'ARE, un dossier ASS est créé et transmis au demandeur d'emploi; à charge pour lui de le compléter accompagné des justificatifs demandés et de le transmettre à l'ASSEDIC. À réception, celle-ci s'engage à le traiter dans les dix jours. Les bénéficiaires du RMI et de l'API doivent s'ils le souhaitent, s'inscrire ou se réinscrire comme demandeurs d'emploi lorsqu'ils sont en recherche d'emploi et dans tous les cas, justifier de l'inexistence de droits ouverts à l'ASSEDIC pour pouvoir être éligible à un minimum social.
- L'ASS est une prestation individuelle, journalisée, qui dépend de la situation de l'allocataire (de son âge, notamment, s'il a plus de 55 ans) et de sa situation de demandeur d'emploi. Le RMI et l'API sont des prestations familialisées (leur montant augmente avec la

²² Plus de droits et plus de devoirs pour les bénéficiaires de minima sociaux d'insertion, Rapport du Sénat, 2005.

taille de la famille) et différentielles, qui tiennent compte des ressources du foyer: aides au logement (à l'exception d'une partie d'entre elles – pour les aides au logement, c'est le forfait logement qui est pris en compte – cf. Annexe), prestations familiales (à l'exception de certaines d'entre elles), salaires éventuels des ayant droits (conjoint ou enfants à charge), etc.

Montant du RMI taux plein au 1^{er} janvier 2008 (en net et en euros)

| Nombre d'enfants à charge | Seul | En couple |
|---------------------------|----------|-----------|
| 0 | 447,91 | 671,89 |
| 1 | 671,87 | 806,24 |
| 2 | 806,24 | 940,61 |
| Par enfant en plus | + 179,16 | + 179,16 |

Le montant maximal de l'ASS est de 14,74 euros bruts par jour (au 1^{er} janvier 2008), quelle que soit la composition familiale, soit 442,20 euros ou 456,94 euros mensuels selon qu'il s'agit de mois de 30 ou de 31 jours. Pour une personne isolée sans enfants à charge, les montants d'allocations sont donc comparables. Pour les autres types de composition familiale, les montants sont sans doute plus élevés dans le cadre du RMI, même si le montant des aides CAF (aides au logement, prestations familiales) est pris en compte dans le calcul du RMI, qui est une prestation différentielle et non forfaitaire.

- Les plafonds de ressources en dessous desquels une personne est éligible à l'une ou l'autre prestation sont plus élevés dans le cadre de l'ASS, en particulier pour les couples: 1 179,20 euros, un montant différentiel pouvant être versé jusqu'à un niveau de ressources de 1 621,40 euros par mois. Pour bénéficier du RMI, il faut justifier de revenus inférieurs au montant du RMI calculé en fonction de la composition familiale (671,87 euros, cf. ci-dessus).
- Le RMI et l'API se calculent sur la base des revenus nets, l'ASS sur la base des revenus bruts (idem pour l'ARE). Dans la présente étude, pour le calcul du RSA, des revenus nets ont été calculés à partir des revenus bruts utilisés par l'ASSEDIC ($\times 0,81$).
- Le bénéfice du RMI (et souvent aussi, de l'API) donne accès à des avantages connexes, du seul fait du statut d'allocataire de ce minimum social:

- (1) Accès automatique et/ou gratuit à certaines prestations :
- Affiliation automatique à la couverture médicale universelle (CMU) et accès gratuit à la CMU-C pour les bénéficiaires du RMI (pour les bénéficiaires de l'API et de l'ASS, un plafond de ressources est applicable).
 - Réduction sociale téléphonique (RMI/API).
 - Neutralisation des revenus d'activité, de chômage ou maladie perçus au titre de l'année de référence (pour le calcul des prestations soumises à condition de ressources), pour les bénéficiaires du RMI et de l'API.
 - les bénéficiaires du RMI et de l'API ont automatiquement droit, du seul fait de leur 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.
 - Prime de Noël (RMI/API).

Avantages fiscaux :

- Suspension des dettes fiscales pour les bénéficiaires du RMI comme de l'API.
- Exonération de la taxe d'habitation, automatique pour les allocataires du RMI ; 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 ;
- 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'AI²³ et de l'ASS.
- Le RMI bénéficie d'un régime fiscal favorable à l'impôt sur le revenu et n'a pas à être déclaré.
- Exonération de la redevance audiovisuelle (régime transitoire pour les bénéficiaires de l'API et de l'ASS).

Un rapport du Sénat présenté par Valérie Létard²⁴ souligne par ailleurs l'importance du poids des transferts sociaux locaux dans les ressources des bénéficiaires de minima sociaux.

²³ Allocation invalidité.

L'attribution de ces aides locales est, plus souvent que pour les prestations nationales, liée au statut de chômeur ou de bénéficiaire du RMI. En outre, c'est le plafond du RMI qui sert le plus souvent de référence à ces aides, ce qui provoque un effet de seuil très important à la sortie de cette allocation.

Les aides liées au statut de bénéficiaire de l'ASS sont moins nombreuses :

- réduction sociale téléphonique ;
- prime de Noël.

En revanche, ceux-ci continuent de cotiser à l'assurance vieillesse, ce qui est un avantage non négligeable par rapport aux bénéficiaires de RMI ou d'API. Ils peuvent aussi acquérir gratuitement des points de retraite complémentaire auprès des caisses de retraite complémentaire. Ils accèdent également à des exonérations ou des aides locales attribuées sous condition de ressources.

L'ASS est attribuée pour des périodes de six mois renouvelables²⁵, alors que la liquidation du RMI et de l'API se fait sur la base d'une déclaration trimestrielle de revenus²⁶. Les ressources, déclarées sur l'honneur, à prendre en compte dans le cadre de l'ASS, correspondent à la moyenne des ressources imposables des douze derniers mois (une actualisation intervient tous les six mois). L'allocation d'assurance chômage précédemment perçue, les prestations familiales ainsi que la prime de retour à l'emploi sont notamment exclues. En revanche, l'ASS entre elle-même en compte dans le calcul du plafond de ressources.

b. Les différences en cas de reprise d'activité

La prise en compte des activités exercées, à temps partiel ou à temps complet, s'effectue mensuellement dans le cadre de l'ASS alors que pour le RMI et l'API, elle intervient de manière trimestrielle. Cette modalité d'actualisation des ressources est souvent contestée parce qu'elle est jugée peu réactive et qu'elle nuit à la lisibilité du dispositif et

²⁴ *Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité*, Rapport du Sénat n° 334, 2004-2005.

²⁵ Ou d'un an renouvelable pour les bénéficiaires âgés de 55 ans ou plus, dispensés, à leur demande, de la condition de recherche d'emploi.

²⁶ Voire mensuelle de revenus, dans le cadre du dispositif expérimental entré en vigueur au 1^{er} janvier 2008 sur les territoires du Centre département d'action sociale (CDAS) de Cleunay, qui recouvre les quartiers 3 et 9 de Rennes (découpage municipal) ainsi que des commissions d'insertion de Vitré et de Janzé.

à la prévisibilité nécessaire aux bénéficiaires pour la gestion de leurs ressources.

Lorsqu'un bénéficiaire du **RMI** ou de l'**API** prend ou reprend une activité, il doit le signaler rapidement à son organisme payeur (CAF ou MSA); cependant, du fait de liquidation trimestrielle de ces prestations, les effets sur leur montant peuvent ne pas se manifester avant le mois $M + 3$ ²⁷. Par ailleurs, ces effets se prolongeront sur trois mois, même si l'activité a été interrompue avant la fin de cette période.

Un bénéficiaire de l'**ASS** qui reprend une activité doit en informer l'ASSEDIC, le plus rapidement possible s'il est dispensé de recherche d'emploi, ou lors de sa déclaration mensuelle de situation en début de mois $M + 1$ (entre le 29 du mois M et le 8 du mois $M + 1$). Dès lors, il lui est demandé de transmettre son bulletin de salaire.

En effet, contrairement à la pratique de l'ASSEDIC dans le cadre de l'ARE (cf. *infra*), l'État a exigé que le paiement de l'allocation ASS n'intervienne qu'au vu du justificatif. Dès réception de ce justificatif, l'ASSEDIC détermine le montant à payer et émet le titre de paiement: ce paiement intervient, en pratique, dans les trois jours au plus tard, ce qui réduit les délais d'attente. Si le délai de paiement est trop important, l'incitation à la reprise d'activité (et à la déclaration!) peut être considérée comme faible, puisqu'une reprise d'activité, déclarée, a d'abord pour effet d'interrompre les versements en attente du premier justificatif.

Les dispositifs d'intéressement des bénéficiaires du RMI, de l'API et de l'ASS qui reprennent une activité sont très proches (cf. Annexe): ils ont été fixés principalement dans la loi du 23 mars 2006 sur le retour à l'emploi et sont entrés en vigueur en même temps (application aux reprises d'activité intervenues après le 1^{er} octobre 2006). D'une durée de douze mois (ou plus, si l'activité totalisée est inférieure à 750 heures, cf. Annexe), ils font la distinction entre reprises d'emploi de moins de 78 heures et de plus de 78 heures par mois.

Lorsqu'un bénéficiaire du RMI, de l'API ou de l'ASS reprend une **activité de plus de 78 heures**, il bénéficie dans tous les cas :

- du cumul de l'allocation et du salaire pendant trois mois;

²⁷ Lorsque le bénéficiaire reprend une activité le 1^{er} mois (M) de son trimestre de référence: envoi de la déclaration trimestrielle de ressources en $M + 2$.

- du versement d'une prime forfaitaire de 150 euros (225 euros pour les couples et les foyers avec enfants dans le cas du RMI et de l'API) pendant neuf mois ;
- et de la Prime de retour à l'emploi de 1 000 euros après quatre mois ininterrompus d'activité de plus de 78 heures.

En revanche, concernant des reprises d'**activité de moins de 78 heures** (inférieures à 20 heures hebdomadaires environ), des différences de calcul font que le régime de l'ASS est plus favorable pour les allocataires :

| Douze mois d'intéressement | RMI/API | ASS |
|---|---|--|
| Reprise d'une activité de moins de 78 heures travaillées par mois | Pendant les trois premiers mois : cumul intégral | Pendant les six premiers mois : Si salaire brut < = SMIC brut (698,81 euros) cumul intégral Si salaire brut > = SMIC brut : l'allocation est diminuée de 40 % de la part du revenu d'activité supérieure à 698,81 euros. |
| | Du 4 ^e au 12 ^e mois : Abattement de 50 % des revenus nets d'activité | Du 7 ^e au 12 ^e mois : l'allocation est diminuée de 40 % de la part du revenu d'activité brut supérieur à 698,81 euros. |
| Reprise d'une activité de plus de 78 heures travaillées par mois | Trois mois de cumul intégral | Trois mois de cumul intégral |
| | Neuf mois de prime forfaitaire (150 ou 225 euros) | Neuf mois de prime forfaitaire (150 euros) |
| | PRE à l'issue de quatre mois d'activité | PRE à l'issue de quatre mois d'activité |

Il convient cependant de souligner que le taux de 40 % qui s'applique dans le cadre de l'ASS concerne des revenus bruts, alors que le taux de 50 %, appliqué dans le cadre du RMI, est appliqué à 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 %.

Néanmoins, les bénéficiaires de l'ASS qui reprennent un emploi de moins 78 heures, peuvent cumuler intégralement leur allocation au taux plein avec leur salaire pendant six mois, au lieu de trois dans le cadre du RMI ou de l'API, si ce salaire est inférieur à un demi-SMIC brut. S'il est supérieur à un demi-SMIC brut, l'allocation ne sera diminuée, pendant les six premiers mois de la reprise d'activité, que de 40 % de la part du revenu supérieur à 698,81 euros.

21 personnes sur les 41 dossiers ASS travaillent moins de 78 heures en moyenne par mois ; ils ont bénéficié pour la majorité d'entre eux d'un cumul de leur salaire avec leur allocation à taux plein, pendant six mois. Les mois où

leur durée d'activité dépassait 78 heures, il leur était possible d'alterner les deux formes d'intéressement, dans la limite de douze mois (ou 750 heures).

On peut noter deux différences avec le régime d'intéressement tel qu'il s'applique aux bénéficiaires du RMI :

- Il est plus intéressant que dans le cadre du RMI en ce qui concerne les reprises d'emploi à temps très partiel (cumul pendant six mois, puis diminution de l'allocation en ce qui concerne la seule part du revenu d'activité supérieure à un demi-SMIC).
- En revanche, il est moins favorable aux familles, notamment en ce qui concerne les reprises d'emploi de plus de 78 heures (pas de prime forfaitaire à 225 euros).

B. Les spécificités du cumul d'une activité professionnelle et d'une allocation dans le cadre de l'ARE

Le régime de l'activité réduite des bénéficiaires de l'ARE est, par nature, très différent des dispositifs d'intéressement du RMI, de l'API et de l'ASS, précisément parce qu'il ne s'agit pas d'un dispositif d'intéressement à la reprise d'activité. Comme déjà évoqué plus haut, le régime de l'activité réduite a été conçu pour permettre de conserver une partie des allocations chômage en fonction des revenus du travail et du nombre d'heures effectué, de recapitaliser un droit à allocation, et non pas pour être incitatif à la reprise d'emploi.

Toutefois, le demandeur d'emploi qui exerce une activité professionnelle occasionnelle ou réduite régulièrement déclarée peut continuer de percevoir l'ARE totalement ou partiellement pendant quinze mois sous certaines conditions, cette limite de quinze mois n'étant pas applicable aux demandeurs d'emploi de 50 ans et plus et aux titulaires de certains contrats aidés.

Pour pouvoir bénéficier de l'ARE, il faut avoir travaillé au moins six mois au cours des vingt-deux derniers mois qui ont précédé l'ouverture du droit, ne pas avoir quitté son emploi, être physiquement apte à l'exercice d'un emploi et être à la recherche effective d'un emploi.

Le montant de l'ARE dépend du salaire de référence, calculé sur la base des douze derniers mois de salaires et des primes afférentes. Le salaire de référence permet à l'ASSEDIC de calculer une allocation journalière. Le mode de calcul est relativement sophistiqué (cf. Annexe).

La reprise d'une activité professionnelle n'entraîne pas systématiquement l'arrêt du versement de l'allocation. Pour pouvoir continuer de bénéficier de l'ARE, l'allocataire doit déclarer chaque mois son activité par téléphone, par internet ou par courrier, dans le cadre de sa **déclaration mensuelle de situation**. Sur la base de cette déclaration, l'ASSEDIC verse, le cas échéant, un complément d'ARE, en M + 1. Un justificatif de salaire doit être envoyé en M + 1, afin que l'ASSEDIC puisse régulariser, si besoin, en M + 2, le montant versé en M + 1 ; cette régularisation intervient généralement sur l'allocation complémentaire du mois suivant. Les effets de la reprise d'activité sur le montant de la prestation versée par l'ASSEDIC sont donc immédiats, et cessent lorsque l'activité prend fin.

Dans le cadre du RMI et de l'API, seul le bénéfice de la prime forfaitaire ou de la PRE nécessite l'envoi (mensuel dans le cadre de la prime forfaitaire) de justificatifs. Mais en raison de la déclaration trimestrielle des ressources, les effets de la reprise d'activité sur le montant de la prestation sont plus durables et peuvent être décalés dans le temps.

Trois types de dispositifs permettent le maintien, même partiel, d'une allocation, en cas de reprise d'emploi :

a. Le régime de l'activité réduite

Si la reprise d'activité est d'une **durée inférieure à 110 heures par mois** et que le salaire mensuel **ne dépasse pas 70 % du salaire mensuel antérieur**, l'allocataire peut bénéficier du régime de l'activité réduite. Dans ce cas, l'ASSEDIC continue de verser une allocation mensuelle, déduction faite d'un certain nombre de jours calculé à partir des salaires perçus au cours du mois. Ce nombre de jours est minoré de 20 % pour les personnes âgées de 50 ans ou plus. L'allocation ne sera versée que dans la limite des droits ouverts et au maximum durant quinze mois. Cette limite de quinze mois ne concerne pas les allocataires âgés de 50 ans ou plus. En cas de perte de l'emploi repris, l'ASSEDIC peut ouvrir de nouveaux droits.

La limite de 70 % peut être relativement contraignante, voire pénalisante, pour les personnes à faible salaire de référence, notamment les personnes ayant travaillé à temps partiel avant l'ouverture de droits. Elles perdent le bénéfice de l'allocation, qui est déjà d'un faible montant, en particulier lorsque l'emploi repris est d'une durée supérieure à l'emploi précédent.

b. L'aide différentielle de reclassement (pour mémoire)

Si l'activité reprise dépasse les seuils de 110 heures et de 70 % du salaire antérieur, une aide différentielle de reclassement peut être versée au bénéficiaire, si la rémunération procurée par cet emploi est, pour une même durée de travail, inférieure d'au moins 15 % à la rémunération de l'emploi précédent. Le montant de l'aide correspond alors à la différence entre le salaire antérieur et le nouveau salaire.

S'agissant des extractions effectuées dans le cadre de la présente étude, aucune aide différentielle de reclassement n'a été versée.

c. L'activité conservée

Lorsqu'une personne a deux emplois sur une même période, elle peut être indemnisée au titre d'un emploi si elle le perd, tout en conservant la seconde activité. Elle doit pour cela remplir les conditions générales pour ouvrir droit à une indemnisation mais aussi des **conditions particulières** en matière de seuil à ne pas dépasser en volume horaire et en salaire au titre de l'activité conservée²⁸ :

- Le volume mensuel horaire de l'activité reprise ne dépasse pas 110 heures au cours du mois qui précède la perte d'une partie des emplois
- Le salaire mensuel brut de(s) l'activité(s) conservée(s) ne doit pas excéder 70 % de la totalité des salaires bruts perçus au titre des emplois occupés au cours de la période de référence précédant la perte d'une partie des activités.

Si, au cours d'un mois, les seuils de 110 heures et de 70 % ne sont pas dépassés, l'ASSEDIC verse une allocation calculée sur la base de (des) l'emploi(s) perdu(s). Cette allocation est entièrement cumulable avec le ou les salaire(s) conservé(s). (Pour le calcul de l'allocation, cf. Annexe.)

Dans les faits, l'activité dite « conservée », déclarée au moment de l'ouverture des droits à l'assurance chômage, a pu être abandonnée pendant la période d'indemnisation, sans que cela soit forcément déclaré à l'ASSEDIC (la déclaration de perte de l'activité conservée peut conduire au recalcul des droits ouverts). Il est possible également qu'elle soit moins importante que déclaré au départ.

Dans le cadre de la présente analyse, l'activité conservée a été prise en

²⁸ Notice ASSEDIC DAJ 169.

compte sur toute la période considérée pour sept personnes. L'hypothèse retenue a été celle de la conservation effective de l'activité.

3-3-Les prospectives avec la généralisation du RSA

Pour évaluer les effets d'une extension du dispositif RSA aux bénéficiaires de l'ASS et de l'ARE en activité réduite, **la présente étude se propose d'appliquer aux dossiers extraits par l'ASSEDIC la règle de calcul du RSA utilisée aujourd'hui, sous une forme expérimentale, pour les bénéficiaires du RMI** (pour la formule de calcul, *cf. supra* 2.3). Le revenu garanti équivaut donc, pour chaque composition familiale, au montant maximal du RMI, auquel on ajoute 70% des revenus d'activité.

L'hypothèse consistant à intégrer dans le calcul du revenu garanti non pas le montant maximal de RMI, mais le montant maximum d'ASS, a été rejetée :

- D'une part, parce que si le RSA est généralisé à l'ensemble des minima sociaux, voire à l'ensemble des travailleurs pauvres, il n'y aura plus de distinction entre les publics selon les conditions actuelles d'ouverture de droits à l'ASS et au RMI, le barème sera commun (ce qui n'empêche pas de prévoir, le cas échéant, d'autres critères ouvrant droit des majorations pour les personnes âgées de 50 ans et plus, ou pour les parents seuls par exemple) ;
- D'autre part, parce que le RSA a pour objectif la lutte contre la pauvreté, appréciée au niveau des ressources globales d'un foyer : or le calcul de l'ASS ne tient pas compte de la composition familiale, là où le revenu garanti dans le cadre du RMI/RSA varie en fonction de la composition familiale (plus il y a d'enfants à charge dans un foyer, plus le revenu garanti est élevé).

L'analyse se décline en deux volets :

- Concernant les 41 **bénéficiaires de l'ASS**, deux types d'hypothèses ont été envisagées (les deux hypothèses du *Livre Vert*) :
 - la suppression progressive de l'ASS, remplacée par le RSA ;
 - le RSA en tant que complément de ressources pour les bénéficiaires de l'ASS qui seraient aujourd'hui éligibles au RSA expérimental s'il n'était pas limité aux bénéficiaires du RMI.
- S'agissant des **bénéficiaires de l'ARE**, seule la seconde hypothèse est envisagée : le RSA comme complément de ressources pour les personnes dont les revenus cumulés ne leur permettent pas d'atteindre un certain montant de revenu garanti.

NB. Pour calculer le RSA, la CAF a tenu compte des revenus perçus au cours du mois. Elle a ainsi retenu le revenu net et non le revenu brut utilisé par l'ASSEDIC (revenu brut x 0,81).

A. L'impact du versement d'un RSA aux bénéficiaires de l'ASS en activité réduite

a. Remarques préliminaires

Sur les 41 dossiers de bénéficiaires de l'ASS en activité réduite, **un calcul de RSA a pu être fait sur deux cent cinq mois travaillés**. Cela ne correspond pas exactement au nombre total de mois travaillés par les 41 bénéficiaires de l'ASS entre avril et novembre 2007. Le calcul du RSA pour le mois M se fait en effet à partir des ressources du mois M-1 : ainsi, si l'allocataire a travaillé en avril, il n'est pas possible de calculer un RSA pour ce mois-là puisque le montant des ressources du mois de mars n'est pas connu. S'il a travaillé d'avril à novembre 2007, c'est-à-dire pendant huit mois, le montant du RSA sera calculé pour les mois de mai à novembre (sept mois).

Par ailleurs, **le RSA a été calculé sur une base mensuelle**: sur une période de seulement huit mois, les résultats peuvent être légèrement différents d'un calcul trimestriel, aujourd'hui majoritairement utilisé par les CAF pour calculer le RSA/RMI et le RSA/API²⁹.

Pour 11 dossiers, le RSA a été recalculé pour tenir compte d'un décalage de paiement (par exemple, paiement de l'ASS intervenu en M + 2 et non en M + 1 en raison d'un retard dans la fourniture du justificatif de salaire). Dans ce cas, le montant de RSA calculé pour le mois M + 1 tient compte du montant d'ASS qui aurait dû être versé ce mois-là, alors que si l'on s'en tient à la situation réelle, de non versement de complément ASS en M + 1, le RSA est maximal ce mois-là où il intervient en substitution de l'ASS, mais très faible ou nul le mois suivant (versement d'un double montant d'ASS).

²⁹ À l'exception de l'Ille-et-Vilaine, où le RSA est liquidé sur une base mensuelle (cf. *supra*).

Exemple: dossier n° 4

| Mois en Activité Réduite ³⁰ | Nombre heures de travail ³¹ | Salaire net = brut x 0,81 | Perçu CAF ³² | AL ³³ payée | AL retenue ³⁴ | RMI théorique ³⁵ | Montant ASS versé | Total Ressources ³⁶ | Complément RSA |
|--|--|------------------------------|-------------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------------|---|-----------------------------------|--------------------------------|
| 5 | 36,00 | 189,17 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 440,86 | 435,30 | 624,47 | |
| 6 | 96,00 | 428,65 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 440,86 | 300,00 | 728,65 | 0 |
| 7 | 84,00 | 443,16 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 440,86 | 449,81 | 892,97 | 12,26 |
| 8 | 76,00 | 537,09 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 440,86 | 188,63 | 725,72 | 0 |
| 9 | 56,00 | 427,74 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 440,86 | | 427,74 | 91,10 |
| 10 | 24,00 | 97,77 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 440,86 | 638,44 | 736,21 | 312,54 |
| 11 | 24,00 | 145,05 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 440,86 | 377,26 | 522,31 | 0 |
| | | | | | | | Montant ASS théorique ³⁷ Total | Total Ressources | Complément RSA Recalculé |
| | | | | | | | 435,3 | 624,47 | |
| | | | | | | | 150,00 | 578,65 | 0 |
| | | | | | | | 150,00 | 593,16 | 162,26 |
| | | | | | | | 188,63 | 725,72 | 157,91 |
| | | | | | | | 232,16 | 659,90 | 91,10 |
| | | | | | | | 406,28 | 504,05 | 80,38 |
| | | | | | | | 377,26 | 522,31 | 5,25 |

À noter enfin que les fichiers extraits **ne concernent que des durées d'emploi de 20 à 150 heures mensuelles**, ce qui constitue un biais pour l'évaluation.

b. Synthèse des résultats

Première hypothèse: Si le dispositif RSA devait **remplacer le dispositif de l'ASS** dans son intégralité (ci-après « RSA de substitution »), et selon un barème identique à celui expérimenté aujourd'hui pour les bénéfici-

³⁰ 5 = mai, 6 = juin, etc.

³¹ Nombre d'heures travaillées dans le mois.

³² Ensemble des prestations CAF (principalement les aides au logement et les prestations familiales).

³³ AL : aide au logement.

³⁴ AL retenue : dans le calcul du RSA, seul le forfait logement est soustrait, et non le total du montant de l'aide au logement ; lorsque l'aide au logement est inférieure au montant du forfait (ou nulle), c'est le montant de l'aide au logement qui est retenu pour le calcul (*cf. supra*).

³⁵ Montant de RMI maximal correspondant à la composition familiale.

³⁶ Total ressources : salaire net + ASS + perçu CAF.

³⁷ ASS théorique correspond à un droit ASS recalculé sans décalage de paiement ou incident.

ciaires du RMI, on observerait les effets suivants, concernant les 41 dossiers :

- **113 mois sur 205** donneraient lieu à un versement de RSA de substitution supérieur au montant de l'allocation ASS, soit 58,05 % ;
- **20 allocataires sur 41** bénéficieraient, dans le nouveau dispositif, d'un montant de RSA de substitution supérieur au montant au montant d'ASS versé antérieurement ;
- En moyenne, les 41 bénéficiaires de l'ASS subiraient une **perte mensuelle de 22,04 euros**.

Seconde hypothèse : Si le RSA est conçu comme un complément de ressources pour les bénéficiaires de l'ASS (ci-après « complément RSA »), selon un barème identique à celui expérimenté pour les bénéficiaires du RMI :

- 20 allocataires de l'ASS (les mêmes que ceux identifiés dans la 1^{re} hypothèse) sur 41 bénéficieraient d'un complément de RSA ;
- Montant moyen du complément RSA : 105,28 euros ;
- Profil de ces 20 allocataires de l'ASS :
 - Ils perçoivent, en moyenne, un salaire net de 579,31 euros (ce qui correspond à la moyenne observée pour les 41 bénéficiaires identifiés) ;
 - Ils travaillent, en moyenne, 76,17 heures par mois (ce qui est légèrement supérieur à la moyenne d'heures travaillées par les 41 bénéficiaires, *cf. supra*).

c. *Analyse des constats*

L'analyse a pour objectif d'explicitier les raisons, communes aux deux hypothèses, pour lesquelles dans certains cas, le dispositif RSA est plus favorable aux bénéficiaires que le régime d'intéressement de l'ASS (1^{re} hypothèse), ou, ce qui revient au même, les raisons pour lesquelles certains bénéficiaires de l'ASS pourraient être éligibles au RSA si celui-ci était conçu comme simple complément de ressources, qui s'ajouterait à l'ASS (seconde hypothèse).

Plusieurs types d'explication peuvent être avancés.

(1) Les périodes de cumul intégral correspondent à des mois où le RSA « de substitution » est généralement d'un montant inférieur à celui de l'ASS versée.

Les dossiers analysés concernent la période d'intéressement de douze mois qui s'applique dans le cadre de l'ASS lorsque ces bénéficiaires

reprennent une activité, ce qui est le cas pour la totalité des 41 fichiers. Passée cette période de douze mois, le versement de l'allocation est interrompu (hors règle des 750 heures), et les bénéficiaires sortent du dispositif et des fichiers de l'ASSEDIC. Si les personnes concernées restent en activité, elles ne sont plus éligibles à l'ASS : en revanche, elles pourraient être demain bénéficiaires du RSA, dispositif qui ne connaît pas aujourd'hui de limitation dans la durée. À condition que les ressources globales soient inférieures au revenu garanti (cf. ci-dessus), le dispositif RSA est plus intéressant que le régime d'intéressement de l'ASS, passés les douze mois d'intéressement (ou 750 heures travaillées).

La période de cumul intégral de l'allocation, qui s'ouvre avec la reprise d'une activité, peut durer jusqu'à six mois lorsque la durée de l'activité est inférieure à 78 heures mensuelles, et trois mois lorsqu'elle est supérieure à 78 heures mensuelles. Lorsque la durée de l'activité reprise est alternativement supérieure ou inférieure à 78 heures, la période de cumul peut également s'étaler sur six mois au maximum, s'agissant dans le cas de l'ASS d'un régime de droits ouverts.

Parmi les fichiers extraits, aucun cas de reprise d'emploi d'une durée mensuelle inférieure à 78 heures, mais rémunérée au-delà d'un demi-SMIC brut (698,81 euros), ce qui aurait conduit à diminuer l'allocation de 40% de la partie du salaire supérieure à un demi-SMIC, n'a pu être identifié : le cumul est donc toujours intégral.

Pendant cette période de cumul intégral, d'une durée de trois à six mois, qui marque le début de la période d'intéressement, le régime d'intéressement de l'ASS est presque toujours plus intéressant que le dispositif du RSA, de la même façon qu'il est toujours moins intéressant passé les douze premiers mois d'activité. Le montant de l'allocation est en effet forfaitaire et d'un montant relativement élevé, là où le RSA varie en fonction du niveau des ressources³⁸.

Il en résulte pour la presque totalité des dossiers analysés que pendant les périodes de cumul, le montant d'ASS est plus élevé que le montant de RSA de substitution qui serait versé, si ce dernier dispositif devait remplacer le premier. Pour les 14 fichiers où la période analysée concerne très majoritairement une période de cumul intégral, la perte moyenne par

³⁸ Il convient cependant de noter ici que les expérimentations RSA pour les bénéficiaires de l'API et du RMI n'ont pas mis fin aux trois mois de cumul prévus par les régimes d'intéressement antérieurs : mais il est impossible aujourd'hui d'en tirer des conclusions quant à la généralisation du dispositif.

personne serait de l'ordre de 68 euros environ. Cependant, pour ces quatorze dossiers, le montant de RSA devient plus élevé que l'ASS, une fois passée la période de cumul intégral.

Exemple: dossier n° 10 (personne isolée sans enfants à charge)

| Mois en Activité Réduite | Nombre heures de travail | Salaire net = brut x 0,81 | Montant ASS | Perçu CAF | Total Ressources | RMI théorique | AL payée | AL retenue | RG | Complément RSA ³⁹ |
|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------|-------------|-----------|---------------------|---------------|----------|------------|--------|---------------------------------|
| -7 | 40 | 277,04 | 449,81 | 0,00 | 726,85 | 440,86 | 0,00 | 0,00 | | |
| 8 | 40 | 279,40 | 449,81 | 0,00 | 729,21 | 440,86 | 0,00 | 0,00 | 634,79 | -92,06 |
| 9 | 30 | 224,37 | 435,30 | 0,00 | 659,67 | 440,86 | 0,00 | 0,00 | 636,44 | -78,26 |
| 10 | 32 | 224,29 | 348,24 | 0,00 | 572,53 | 440,86 | 0,00 | 0,00 | 597,92 | 25,31 |
| 11 | 43 | 303,65 | 290,20 | 0,00 | 593,85 | 440,86 | 0,00 | 0,00 | 597,86 | 83,37 |

Le même raisonnement s'applique aux mois de perception de la Prime de Retour à l'Emploi, qui disparaît dans le cadre du dispositif RSA.

Seul un dossier présente des montants de RSA hypothétique plus importants que ceux de l'ASS versé alors même qu'il porte en partie sur une période de cumul intégral: il s'agit soit d'une personne en couple, soit d'une personne seule avec un enfant à charge, mais ne percevant pas d'allocations familiales. Pour cette famille, le montant du RSA versé (abstraction faite de l'ASS perçue) est relativement élevé, l'ensemble des ressources étant relativement faible comparé au revenu garanti.

(2) Lorsque le bénéficiaire de l'ASS est en couple et/ou a des enfants à charge, le dispositif RSA est généralement plus favorable que le régime d'intéressement de l'ASS.

Si l'on sépare les 41 dossiers en deux groupes, le premier réunissant uniquement les 27 personnes seules sans enfants à charge, et le second, toutes les autres, on peut faire les observations suivantes :

- Les montants des salaires nets mensuels et de l'ASS versé sont comparables, ce qui n'est pas étonnant pour l'ASS, cette allocation ne tenant pas compte de la composition familiale (salaires et montants d'ASS respectivement de l'ordre de 561,61 euros et 350,38 euros

³⁹ RSA complémentaire, tenant compte de l'ASS versé (seconde hypothèse); lorsque le montant de RSA complémentaire est négatif, cela signifie que si le RSA remplaçait l'ASS, le RSA versé serait inférieur au montant d'ASS versé dans l'ancien système.

pour le 1^{er} groupe et de 593,05 euros et 358,12 euros pour le second);

- Si le RSA devait remplacer l'ASS, il en résulterait, pour les 27 personnes isolées, sans enfants à charge, une perte moyenne de 48,25 euros alors que les 14 familles verraient, en moyenne, leurs revenus mensuels augmenter de 28,52 euros;
- De même, si le RSA devenait une prestation complémentaire à l'ASS, trente-sept mois sur cinquante-huit, soit 64 % des mois analysés, donneraient lieu à un complément de RSA s'agissant du second groupe, contre soixante-seize mois sur cent quarante-sept, soit 52 % environ, s'agissant des personnes isolées sans enfants.

Dans cette hypothèse, 8 familles sur 14 seraient éligibles au RSA, d'un montant moyen mensuel de 149,39 euros, contre 12 personnes isolées seulement sur 27, pour un montant moyen de RSA de 75,86 euros.

Tableau synthétique
Total et moyenne des pertes ou des gains financiers,
pour les 27 personnes isolées sans enfants à charge,
dans le cadre de la 1^{re} hypothèse (extinction du dispositif ASS)

| | Nombre de mois travaillés (avec calcul RSA) | Nombre de mois RSA pour lesquels RSA > ASS | ASS | Salaire mensuel moyen | Nombre moyen d'heures travaillées par mois | Total Gains/Pertes RSA de substitution | Moyenne Gains/Pertes RSA de substitution par mois | Perçu CAF |
|----------------|---|--|---------------|-----------------------|--|--|---|---------------|
| 2 | 7 | 7 | 78,22 | 682,29 | 91,00 | 1 104,68 | 157,81 | 0,00 |
| 3 | 7 | 1 | 406,28 | 290,47 | 36,25 | -833,11 | -119,02 | 245,66 |
| 4 | 6 | 5 | 405,61 | 324,09 | 56,57 | 445,71 | 74,29 | 0,00 |
| 6 | 7 | 7 | 145,10 | 614,89 | 88,38 | 414,78 | 59,25 | 245,66 |
| 9 | 6 | 1 | 421,78 | 255,14 | 33,57 | -591,58 | -98,60 | 0,00 |
| 10 | 4 | 1 | 411,72 | 261,75 | 37,00 | -221,25 | -55,31 | 0,00 |
| 16 | 6 | 0 | 484,30 | 465,48 | 60,43 | -1 003,89 | -167,31 | 229,98 |
| 18 | 7 | 7 | 158,82 | 543,26 | 56,25 | 452,57 | 64,65 | 245,66 |
| 19 | 6 | 1 | 392,59 | 872,96 | 95,14 | -1 100,31 | -183,39 | 183,50 |
| 20 | 7 | 7 | 0,00 | 605,81 | 88,88 | 1 500,34 | 214,33 | 62,49 |
| 21 | 5 | 0 | 395,28 | 419,66 | 45,67 | -462,19 | -92,44 | 0,00 |
| 24 | 3 | 3 | 311,97 | 654,81 | 56,20 | 320,80 | 106,93 | 56,73 |
| 25 | 6 | 4 | 332,53 | 386,61 | 50,57 | 18,60 | 3,10 | 0,00 |
| 26 | 7 | 1 | 383,48 | 202,85 | 28,29 | -394,62 | -56,37 | 219,72 |
| 28 | 4 | 4 | 476,67 | 851,77 | 110,00 | 466,78 | 116,70 | 186,15 |
| 31 | 5 | 2 | 349,11 | 461,56 | 58,29 | -149,92 | -29,98 | 0,00 |
| 33 | 7 | 7 | 210,40 | 486,54 | 65,00 | 213,96 | 30,57 | 164,88 |
| 34 | 2 | 0 | 558,49 | 612,65 | 76,33 | -476,78 | -238,39 | 161,95 |
| 36 | 4 | 0 | 666,86 | 1 282,33 | 158,20 | -1 334,53 | -333,63 | 12,74 |
| 38 | 4 | 0 | 475,47 | 569,70 | 61,50 | -1 081,69 | -270,42 | 245,66 |
| 40 | 7 | 7 | 204,41 | 896,86 | 125,00 | 152,83 | 21,83 | 0,00 |
| 41 | 5 | 0 | 602,21 | 277,23 | 36,00 | -1 541,77 | -308,35 | 245,66 |
| 45 | 5 | 0 | 442,56 | 555,82 | 65,40 | -849,46 | -169,89 | 0,00 |
| 46 | 3 | 1 | 276,14 | 765,96 | 90,00 | 80,82 | 26,94 | 32,37 |
| 47 | 6 | 3 | 444,24 | 541,16 | 77,00 | -113,84 | -18,97 | 18,13 |
| 48 | 4 | 1 | 230,26 | 766,24 | 88,80 | -284,69 | -71,17 | 190,29 |
| 50 | 7 | 6 | 195,89 | 515,70 | 75,50 | 237,83 | 33,98 | 190,48 |
| Moyenne | 147 | 76 | 350,38 | 561,61 | 70,79 | -186,29 | -48,25 | 108,80 |

Concernant les **six familles** pour lesquelles le **dispositif RSA est moins intéressant** que le régime d'intéressement de l'ASS, les raisons en sont les suivantes :

- Des prestations CAF d'un montant particulièrement élevé (leur montant est déduit du RSA, en totalité s'agissant des prestations familiales, et dans la limite du forfait logement pour les aides au logement) pour l'ensemble des 14 familles ;
- Un mois de perception de la Prime de retour à l'Emploi (dossier n° 15) ;
- Des périodes de cumul intégral (dossiers n° 27, 29 et 39) ;
- Une période de Prime forfaitaire (150 euros), alors que des salaires relativement élevés (1 500 à 2000 euros bruts) combinés à des montants de prestations CAF relativement importants (678,93 euros) ne donnent pas lieu à un complément de RSA.

Tableau synthétique

Total et moyenne des pertes ou des gains financiers, pour les 14 familles (présence d'un conjoint et/ou d'un enfant à charge), dans le cadre de la 1^{re} hypothèse (extinction du dispositif ASS)

| | Composition familiale ⁴⁰ | Nbre de mois travaillés (avec calcul RSA) | Nombre de mois pour lesquels RSA > ASS | ASS | Salaires mensuel moyen | Nombre moyen d'heures travaillées par mois | Total Gains/Pertes RSA de subtitution | Moyenne Gains/Pertes RSA de subtitution par mois | Perçu CAF |
|----|-------------------------------------|---|--|---------------|------------------------|--|---------------------------------------|--|---------------|
| 7 | I1 ou C0 | 4 | 4 | 349,91 | 486,86 | 75,20 | 738,07 | 184,52 | 167,90 |
| 8 | I1 ou C0 | 6 | 6 | 267,02 | 680,98 | 99,86 | 1 506,83 | 251,14 | 0,00 |
| 11 | C2 | 6 | 6 | 214,66 | 769,41 | 109,43 | 1 343,79 | 223,97 | 277,28 |
| 12 | I1 ou C0 | 7 | 7 | 134,22 | 636,47 | 78,25 | 1 965,91 | 280,84 | 245,66 |
| 14 | I2 ou C1 | 5 | 1 | 298,09 | 677,79 | 92,83 | -484,11 | -96,82 | 637,95 |
| 15 | C3 | 2 | 1 | 530,08 | 535,90 | 80,00 | -556,14 | -278,07 | 426,80 |
| 17 | I1 ou C0 | 3 | 2 | 369,42 | 400,71 | 52,75 | 202,22 | 67,41 | 260,00 |
| 27 | I1 ou C0 | 4 | 0 | 442,56 | 271,92 | 36,40 | -214,36 | -53,59 | 401,16 |
| 29 | I2 ou C1 | 4 | 1 | 364,79 | 927,18 | 117,80 | -318,70 | -79,68 | 402,44 |
| 32 | I1 ou C0 | 3 | 2 | 442,56 | 213,84 | 28,50 | 140,45 | 46,82 | 292,33 |
| 35 | I1 ou C0 | 4 | 4 | 333,75 | 678,87 | 91,00 | 366,91 | 91,73 | 320,79 |
| 39 | C2 | 5 | 1 | 480,31 | 446,93 | 76,20 | -387,29 | -77,46 | 609,07 |
| 42 | I2 ou C1 | 3 | 0 | 368,02 | 1 185,61 | 73,00 | -630,94 | -210,31 | 678,93 |
| 44 | I1 ou C0 | 2 | 2 | 418,37 | 390,38 | 35,00 | 97,44 | 48,72 | 245,66 |
| | Moyenne | 58 | 37 | 358,12 | 593,06 | 74,73 | 269,29 | 28,52 | 354,71 |

⁴⁰ I = personne isolée, C = couple, chiffre = nombre d'enfants à charge (ex. : C2 = couple avec 2 enfants à charge).

(3) L'impact de l'âge des bénéficiaires

Les personnes de 55 ans et plus bénéficient d'un montant d'ASS majoré, qui n'existe pas dans le dispositif RSA tel qu'il est expérimenté aujourd'hui. Si le RSA remplaçait le dispositif de l'ASS sans que rien de particulier ne soit prévu, les 2 bénéficiaires de l'ASS majoré (dossiers n° 16 et n° 41) seraient « perdants » pendant les douze mois d'intéressement (respectivement de 167,31 euros et de 354,71 euros), et ce d'autant plus que ces deux personnes bénéficient, sur la période considérée, l'une de six mois de cumul intégral, l'autre de l'ancien dispositif d'intéressement (*cf. infra*).

Exemple: dossier n° 41

| Mois en Activité Réduite | Nombre-heu- res-de-travail | Salaire net = brut x 0,81 | Montant ASS | Perçu CAF | Total Ressources | RMI théorique | AL payée | AL retenue | RG | RSA de subs- titution |
|--------------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------|-----------|---------------------|---------------|----------|------------|--------|--------------------------|
| 5 | 20 | 133,97 | 565,75 | 245,66 | 945,38 | | | | | |
| 6 | 40 | 267,95 | 583,62 | 245,66 | 1 097,23 | 440,86 | 245,66 | 52,9 | 534,64 | 347,77 |
| 7 | 40 | 273,46 | 645,73 | 245,66 | 1 164,85 | 440,86 | 245,66 | 52,9 | 628,42 | 307,58 |
| 8 | 40 | 298,06 | 645,73 | 245,66 | 1 189,45 | 440,86 | 245,66 | 52,9 | 632,28 | 305,92 |
| 9 | 40 | 412,70 | 624,90 | 245,66 | 1 283,26 | 440,86 | 245,66 | 52,9 | 649,50 | 298,54 |
| 10 | 0 | | | | | 440,86 | 245,66 | 52,9 | 729,75 | 264,15 |

Inversement, les bénéficiaires de l'ASS qui poursuivent une activité démarrée avant le 1^{er} octobre 2006 se voient appliquer l'ancien système d'intéressement⁴¹, qui ne prévoit pas de limitation de la période d'intéressement à douze mois pour les allocataires âgés de 50 ans et plus. Pour ces allocataires, le montant de l'allocation est diminué de 40 % des revenus bruts d'activité. Étant donné qu'il n'y a donc pas dans ce contexte de cumul de salaire avec un montant intégral d'ASS, ces personnes, au nombre de 8, bénéficieraient toutes d'un complément RSA, d'un montant moyen de 114,82 euros par mois (232,68 euros pour les 2 familles).

⁴¹ Décret n° 98-1070 du 27 novembre 1998.

Exemple: dossier n° 33

| Mois en Activité Réduite | Nombre-heu- res-de-travail | Salaire net = brut x 0,81 | Montant ASS | Perçu CAF | Total Ressources | RMI théorique | AL payée | AL retenue | RG | RSA de subs- titution |
|--------------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------|-----------|---------------------|---------------|----------|------------|--------|--------------------------|
| 4 | 65 | 483,54 | 203,14 | 164,88 | 851,56 | 440,86 | 164,88 | 52,9 | | |
| 5 | 65 | 483,54 | 217,65 | 164,88 | 866,07 | 440,86 | 164,88 | 52,9 | 779,34 | 242,90 |
| 6 | 65 | 483,54 | 203,14 | 164,88 | 851,56 | 440,86 | 164,88 | 52,9 | 779,34 | 242,90 |
| 7 | 65 | 488,59 | 217,65 | 164,88 | 871,12 | 440,86 | 164,88 | 52,9 | 779,34 | 242,90 |
| 8 | 65 | 488,59 | 217,65 | 164,88 | 871,12 | 440,86 | 164,88 | 52,9 | 782,87 | 241,38 |
| 9 | 65 | 489,00 | 203,14 | 164,88 | 857,02 | 440,86 | 164,88 | 52,9 | 782,87 | 241,38 |
| 10 | 65 | 489,01 | 217,65 | 164,88 | 871,54 | 440,86 | 164,88 | 52,9 | 783,16 | 241,26 |
| 11 | 65 | | 203,14 | 164,88 | 368,02 | 440,86 | 164,88 | 52,9 | 783,16 | 241,26 |

(4) Le dispositif du RSA est plus intéressant pour les bénéficiaires d'un contrat aidé

Le système d'intéressement de l'ASS ne s'applique pas à ces allocataires : ils ne bénéficient pas des douze mois d'intéressement, seule la Prime de retour à l'Emploi leur est versée.

Exemple: dossier n° 28

| Mois en Activité Réduite | Nombre-heu- res-de-travail | Salaire net = brut x 0,81 | Montant ASS | Perçu CAF | Total Ressources | RMI théorique | AL payée | AL retenue | RG | RSA |
|--------------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------|-----------|---------------------|---------------|----------|------------|----------|--------|
| 7 | 110 | 947,81 | 0,00 | 174,42 | 1 122,23 | 440,86 | | | | |
| 8 | 104 | 797,40 | 0,00 | 174,42 | 971,82 | 440,86 | 174,42 | 52,9 | 1 104,32 | 103,62 |
| 9 | 113 | 800,82 | 0,00 | 174,42 | 975,24 | 440,86 | 174,42 | 52,9 | 999,04 | 148,74 |
| 10 | 113 | 861,03 | 0,00 | 174,42 | 1 098,39 | 440,86 | 174,42 | 52,9 | 1 001,44 | 147,71 |
| 11 | | | | | | | 174,42 | 52,9 | 1 043,58 | 129,65 |

B. L'impact du versement d'un RSA aux bénéficiaires de l'ARE en activité réduite

L'hypothèse retenue est un RSA qui viendrait compléter les ressources lorsque le montant perçu d'ARE ne permet pas au bénéficiaire d'atteindre le revenu garanti.

L'exemple présenté en page 8 laisse apparaître que le RSA peut devenir plus favorable que le régime de cumul pour les personnes indemnisées qui avaient un petit salaire de référence et reprennent une activité à un

salaires relativement élevés, en particulier quand la règle des 70 % s'applique. Si dans cet exemple la personne reprend un poste au SMIC, l'ASSEDIC ne verse plus d'ARE alors que le RSA offrirait au bénéficiaire près de 150 euros supplémentaires s'il est seul.

Cette règle est vérifiée s'agissant des 57 fichiers extraits.

Globalement, le dispositif de l'ARE est plus généreux que le RSA: si le premier remplaçait le second, les 57 bénéficiaires subiraient une perte de revenus de l'ordre de 94,86 euros en moyenne.

Cependant, **sur les trois cent quatre mois travaillés, ayant permis un calcul de RSA, cent cinquante-cinq donneraient lieu au versement d'un complément de RSA**, si les bénéficiaires de l'ARE y étaient éligibles. Si l'on prend en compte non pas le nombre de mois, mais le nombre de personnes, on constate que **vingt-trois personnes sur cinquante-sept seraient éligibles au RSA.**

Ces 23 allocataires potentiels bénéficieraient, en moyenne, d'un **complément de RSA de l'ordre de 166,72 euros par mois.** Or ce qui distingue ces allocataires, c'est le faible montant moyen de leur allocation ARE brute journalière: 19,50 euros.

Les bénéficiaires de l'ARE sont potentiellement éligibles au RSA lorsqu'ils perçoivent un faible montant d'allocation chômage

Cela est particulièrement significatif s'agissant des **31 personnes isolées sans enfants à charge.**

Pour ces 31 personnes, le dispositif de l'ARE est, là aussi, globalement plus généreux: si le RSA devait remplacer l'ARE, la perte financière moyenne serait de 117,01 euros par personne.

Neuf personnes cependant sur 31 bénéficieraient d'un complément RSA si elles y étaient éligibles: le montant moyen mensuel du gain RSA serait de **140,50 euros.**

Il s'agit de bénéficiaires percevant de faibles montants d'ARE, correspondant à une activité à temps partiel exercée avant ouverture des droits à l'assurance chômage. **Le taux brut journalier moyen est en effet de 16,44 euros.** Par comparaison une personne au SMIC à temps plein bénéficie d'un taux brut journalier ARE d'environ 28 euros.

Tableau synthétique
Montant du complément éventuel RSA
pour les bénéficiaires de l'ARE sans conjoint ni enfant

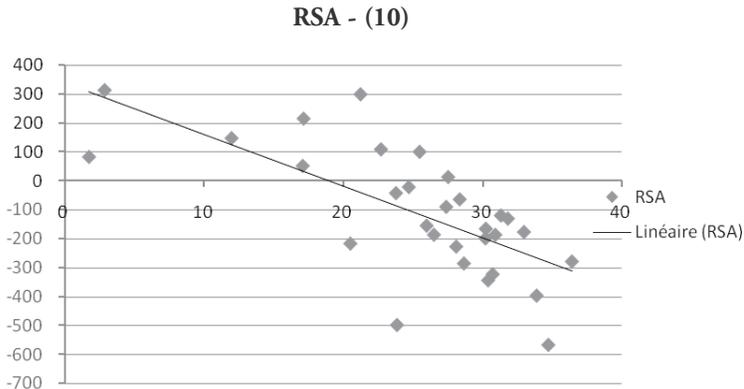
| | ARE ⁴² | Salaire net de l'activité réduite | Complément RSA ⁴³ | Perçu CAF ⁴⁴ | Salaire net de l'activité conservée |
|----|-------------------|-----------------------------------|------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| 2 | 97,94 | 910,50 | 99,39 | 0 | |
| 3 | 753,25 | 984,66 | -396,78 | 323,92 | |
| 5 | 509,20 | 840,46 | -198,09 | 0 | |
| 8 | 393,78 | 735,00 | -227,63 | 102,17 | |
| 9 | 317,34 | 861,72 | -130,91 | 0 | |
| 10 | 554,90 | 1 095,32 | -278,90 | 0 | |
| 11 | 469,40 | 580,58 | 213,79 | 123,52 | |
| 16 | 568,10 | 483,30 | -186,77 | 0 | |
| 18 | 468,78 | 569,84 | -22,15 | 0 | |
| 20 | 86,06 | 211,65 | 272,66 | 0 | 130,73 |
| 21 | 770,85 | 439,29 | -343,86 | 242,60 | |
| 22 | 587,77 | 636,83 | 297,87 | 117,28 | |
| 24 | 352,38 | 291,95 | 50,72 | 0 | |
| 29 | 957,33 | 446,98 | -566,57 | 0 | |
| 32 | 321,37 | 959,78 | -177,15 | 0 | |
| 34 | 856,17 | 421,91 | -199,30 | 0 | |
| 35 | 235,46 | 371,65 | 146,41 | 0 | |
| 40 | 773,25 | 199,45 | -64,47 | 0 | |
| 44 | 567,34 | 755,79 | -399,83 | 78,37 | 609,44 |
| 45 | 620,65 | 966,31 | -186,93 | 210,18 | |
| 46 | 661,14 | 597,59 | -322,88 | 96,81 | |
| 47 | 635,79 | 499,14 | -328,73 | 101,18 | 79,46 |
| 48 | 537,75 | 840,18 | 12,50 | 126,39 | |
| 49 | 207,10 | 730,83 | 107,81 | 0 | |
| 50 | 751,32 | 940,76 | -90,47 | 98,29 | |
| 51 | 625,94 | 678,68 | -155,45 | 243,13 | |
| 52 | 726,65 | 277,92 | -285,59 | 0 | |
| 54 | 806,46 | 285,53 | -166,14 | 0 | |
| 55 | 427,40 | 1 031,17 | -43,02 | 94,06 | |
| 57 | 439,57 | 917,17 | -120,25 | 0 | |
| 58 | 69,67 | 67,44 | 63,32 | 223,22 | 61,72 |
| | 520,97 | 633,20 | -117,01 | 70,36 | |

⁴² ARE : montant mensuel moyen de complément ARE perçu par l'allocataire.

⁴³ Un complément RSA négatif signifie que la personne ne serait pas éligible au RSA.

⁴⁴ Perçu CAF : aides au logement principalement.

On peut constater qu'en dessous de 20 euros d'allocation brute journalière ARE (ce qui correspond à un salaire brut de référence de 800 euros), les personnes bénéficieraient d'une allocation RSA (cf. graphique ci-dessous). Entre 20 et 30 euros d'allocation brute journalière, la situation est variable; à partir de 28 euros toutefois, aucun des bénéficiaires n'est éligible au RSA.



Or nombreux sont les chômeurs indemnisés qui ont de petites allocations.

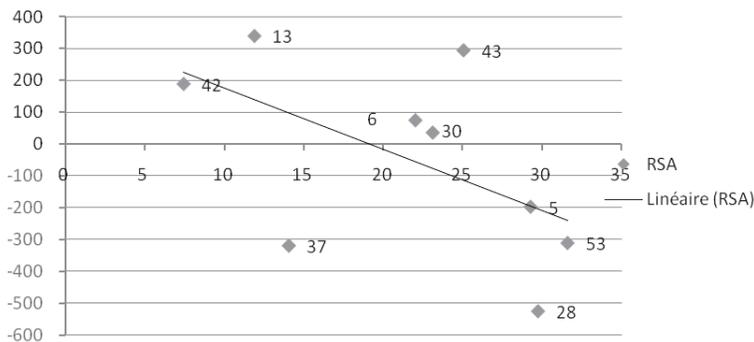
En décembre 2006 le montant moyen de l'allocation chômage (hors formation) atteignait 1 181 euros (pour un salaire de référence moyen de 1 790 euros, soit un taux de remplacement moyen de 66 %). Les disparités sont fortes. En décembre 2004, 5 % des allocataires percevaient moins de 387 euros et 50 % moins de 853 euros. Environ 6 % des allocataires touchent moins que le RMI pour une personne isolée et ont donc droit, sous conditions de ressources du ménage, à un complément de revenu.

Les bénéficiaires potentiels du RSA sont plus nombreux parmi les familles

Pour les familles, le raisonnement est le même que précédemment : plus le montant de l'allocation ARE est faible, plus la famille est susceptible de bénéficier d'un complément RSA. Il faut cependant prendre en compte également un deuxième type de variable : le montant des allocations versées par la CAF, prestations familiales pour l'essentiel.

Ont été retenus ci-dessous les dossiers de personnes isolées avec un enfant et de couples sans enfants (ces deux compositions familiales bénéficient d'un même niveau de RMI et de RSA). Si l'on excepte le dossier n° 37, les 4 familles qui seraient éligibles au RSA ont des montants bruts journaliers d'ARE inférieurs ou égaux à 25 euros. À partir de 29 euros d'ARE, aucune famille de ce type n'est éligible. Ce seuil est plus élevé que pour les personnes isolées sans enfants, puisque le montant de RSA est fonction de la composition familiale.

RSA (I1 ou C0)



Pour les **autres compositions familiales (personnes isolées avec deux enfants au moins ou couples avec 1 enfant ou plus)**, la situation par rapport au bénéficiaire potentiel de RSA dépend à la fois du taux journalier de l'ARE, mais aussi des montants des prestations CAF (allocations familiales essentiellement).

Si l'on examine les situations des 26 familles, on peut faire les constats suivants :

Elles perçoivent, en moyenne, un revenu d'activité de 647,82 euros, et bénéficient, en moyenne, de 490,57 euros d'ARE et de 562,88 euros de prestations CAF.

Dans l'hypothèse où le dispositif RSA remplace intégralement l'allocation de retour à l'emploi, ces familles subiraient, en moyenne, une baisse mensuelle de leurs revenus de 68,45 euros, chiffre inférieur à ce que l'on observe pour les personnes isolées sans enfants.

En revanche, si l'on se place dans l'hypothèse où le dispositif RSA est complémentaire au régime actuel de l'activité réduite, on constate que

pour 14 de ces familles, il représenterait un complément de revenu de l'ordre de 183,58 euros en moyenne. Il s'agit de familles qui bénéficient d'allocations ARE et CAF d'un montant plus faible que les autres familles : **pour l'ARE, le taux brut journalier est de l'ordre de 21,46 euros contre 25,69 euros pour l'ensemble des 26 familles,** et pour les montants CAF, de 382,01 euros en moyenne contre 773,90 euros, pour des salaires moyens d'un montant très comparable (641,81 euros contre 654,83 euros).

Une limite importante à l'analyse : les dossiers extraits par l'ASSEDIC et complétés par la CAF ne fournissent pas d'indication quant aux revenus d'un enfant à charge, ou d'un conjoint, qui seraient en activité. Ce deuxième salaire, lorsqu'il existe, vient en complément des ressources globales du foyer dans le calcul du RSA.

Tableau synthétique
Montant du complément éventuel RSA pour les bénéficiaires de l'ARE en couple et/ou avec des enfants

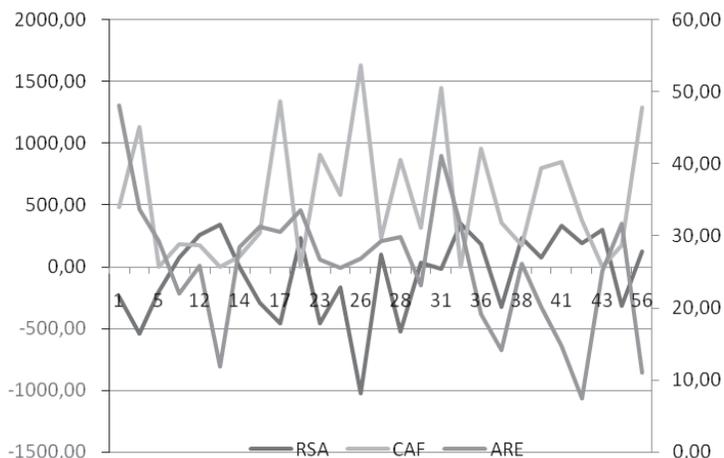
| | ARE | Salaire net | RSA ⁴⁵ | CAF | Salaire net de l'activité conservée | Composition familiale |
|----------------|---------------|---------------|-------------------|---------------|-------------------------------------|-----------------------|
| 1 | 740,32 | 766,04 | -242,34 | 479,31 | | C3 |
| 4 | 666,19 | 723,25 | -535,43 | 1 129,04 | | C3 |
| 6 | 235,92 | 687,84 | 73,98 | 180,96 | | I1 ou C0 |
| 12 | 264,67 | 806,33 | 252,46 | 173,28 | | C2 |
| 13 | 120,05 | 1 007,59 | 152,55 | 0,00 | 620,87 | I1 ou C2 |
| 14 | 683,91 | 640,01 | -4,28 | 83,76 | | I2 ou C1 |
| 15 | 898,78 | 1 044,12 | -288,67 | 274,29 | | I2 ou C1 |
| 17 | 422,36 | 632,74 | -460,23 | 1 340,38 | | I4 |
| 19 | 652,64 | 909,37 | 230,00 | 0,00 | | I2 ou C1 |
| 23 | 448,02 | 611,82 | -454,72 | 907,98 | | I2 ou C1 |
| 25 | 599,84 | 470,91 | -170,60 | 584,47 | | I2 ou C1 |
| 26 | 553,36 | 78,34 | -1 019,46 | 1 632,25 | | C3 |
| 27 | 412,41 | 707,21 | 102,26 | 234,91 | | C2 |
| 28 | 178,00 | 1 076,78 | -526,12 | 866,93 | | I1 ou C0 |
| 30 | 538,06 | 516,80 | 35,18 | 313,03 | | I1 ou C0 |
| 31 | 916,25 | 562,47 | -15,71 | 1 450,73 | | I4 |
| 33 | 599,10 | 953,60 | 346,81 | 0,00 | | I2 ou C1 |
| 36 | 288,25 | 497,89 | 183,92 | 959,99 | | C4 |
| 37 | 400,69 | 733,75 | -320,26 | 360,65 | | I1 ou C0 |
| 38 | 271,86 | 809,30 | 234,66 | 171,06 | | I2 ou C1 |
| 39 | 544,30 | 185,35 | 75,17 | 799,94 | | I3 |
| 41 | 309,75 | 698,11 | 330,60 | 847,86 | | C3 |
| 42 | 230,33 | 255,15 | 167,99 | 374,58 | 67,07 | I1 ou C0 |
| 43 | 755,35 | 815,92 | 293,61 | 0,00 | | I1 ou C0 |
| 53 | 686,18 | 517,73 | -311,89 | 176,99 | | I1 ou C0 |
| 56 | 338,30 | 134,86 | 90,92 | 1 292,48 | 120,53 | C5 |
| Moyenne | 490,57 | 647,82 | -68,45 | 562,88 | | |

L'éligibilité au RSA dépend donc du montant d'ARE et d'allocations CAF perçues : plus ces montants sont bas, plus il est probable que la personne concernée pourra bénéficier d'un complément RSA (cf. graphique ci-dessous). En revanche, il est plus difficile d'établir une corrélation

⁴⁵ Un RSA négatif correspond à un RSA égal à zéro.

directe entre la composition familiale et le montant de RSA théorique, puisque la composition familiale détermine à la fois le niveau du revenu garanti (augmentation du RSA avec la taille de la famille), et le niveau des prestations familiales, qui vient en diminution du RSA (effet inverse).

Variation du montant de RSA théorique en comparaison avec les montants d'ARE et ceux des allocations CAF



2 axes verticaux (en euros).

Axe gauche: montant prestations CAF et RSA.

Axe droit: montant allocation brute journalière ARE.

Les personnes âgées de 50 ans et plus sont moins souvent que les autres, bénéficiaires potentiels du RSA

15 dossiers parmi les 57 étudiés concernent des personnes de 50 ans et plus. Ces personnes bénéficient d'un régime d'activité plus favorable (cf. Annexe):

Elles ne sont pas concernées par la limitation de la durée d'indemnisation à quinze mois;

Le nombre de jours mensuels non indemnisables est minoré de 20%.

En ce qui concerne le montant des allocations versées, le dispositif RSA est en effet, en moyenne, très légèrement moins favorable que le régime d'activité réduite de l'ARE. Il consiste en une perte de revenu de 11,90 euros en moyenne par personne, mais les situations individuelles sont très variées.

Si les bénéficiaires de l'ARE étaient éligibles au dispositif RSA, **6 personnes sur 15 seulement deviendraient allocataires d'un RSA de l'ordre de 194,74 euros**. Il s'agit, comme pour les autres « catégories » d'allocataires potentiels du RSA étudiées ci-dessus, de personnes ayant de faibles ressources :

- Le taux brut journalier ARE pour 6 personnes est de 15,78 contre 24,50 pour l'ensemble des 15 ;
- Le salaire moyen est de 584,18 euros contre 718,31 euros ;

Le tableau ci-dessous présente les montants moyens perçus par les personnes de 50 ans et plus, leur composition familiale, ainsi que les montants auxquels elles pourraient prétendre. Pour le montant moyen des salaires nets, seuls les mois travaillés ont été pris en compte.

Tableau synthétique
Montant du complément éventuel RSA pour les bénéficiaires de l'ARE
en couple et/ou avec des enfants

| | ARE | Salaire net | RSA ⁴⁶ | Perçu CAF | Salaire net de l'activité réduite | Fam. |
|----|---------------|---------------|-------------------|---------------|-----------------------------------|----------|
| 5 | 509,20 | 840,46 | -198,09 | 0 | | I0 |
| 8 | 393,78 | 735,00 | -227,63 | 102,17 | | I0 |
| 10 | 554,90 | 1095,32 | -278,90 | 0 | | I0 |
| 12 | 264,67 | 806,33 | 252,46 | 173,28 | | C2 |
| 13 | 120,05 | 1007,59 | 152,55 | 0,00 | 620,87 | I1 ou C0 |
| 14 | 683,91 | 640,01 | -4,28 | 83,76 | | I2 ou C1 |
| 16 | 568,10 | 483,30 | -186,77 | 0 | | I0 |
| 18 | 430,90 | 569,84 | -22,15 | 0 | | I0 |
| 20 | 86,06 | 211,65 | 272,66 | 0 | 130,73 | I0 |
| 24 | 352,38 | 291,95 | 50,72 | 0 | | I0 |
| 31 | 916,25 | 562,47 | -15,71 | 1 450,73 | | I4 |
| 35 | 235,46 | 371,65 | 146,41 | 0 | | I0 |
| 43 | 755,35 | 815,92 | 293,61 | 0,00 | | I1 ou C0 |
| 46 | 661,14 | 597,59 | -322,88 | 96,81 | | I0 |
| 50 | 751,32 | 940,76 | -90,47 | 98,29 | | I0 |
| | 485,56 | 664,66 | -11,90 | 133,67 | | |

⁴⁶ Un RSA négatif correspond à un RSA égal à zéro.

4-Propositions

Les constats présentés dans cette étude amènent à formuler **deux propositions** :

- L'extinction progressive du dispositif ASS, auquel se substitue le RSA, ou, à défaut, un RSA qui vient s'ajouter à l'ASS pour compléter les ressources du foyer ;
- Pour les bénéficiaires de l'ARE, l'éligibilité au RSA comme complément aux ressources globales.

4-1-Le RSA en substitution à l'ASS, ou, à défaut, en tant que complément aux revenus pour les bénéficiaires de l'ASS aux ressources les plus modestes

A. Fusionner les trois minima sociaux (ASS, API, RMI) dans le RSA

Comme explicité dans l'étude, ces trois dispositifs ont des effets de seuil comparables puisqu'ils reposent sur les mêmes bases d'intéressement et des montants similaires. Les différences sont relativement limitées et ne sont pas insurmontables, et ce d'autant plus que les différences entre les publics RMI et ASS sont minimes.

L'ASS constitue aujourd'hui dans bien des cas un véritable « sas » vers le RMI ; une fusion des trois minima sociaux permettrait d'anticiper la prise en charge des bénéficiaires sous l'angle à la fois social et professionnel. Aujourd'hui, seuls les bénéficiaires de l'ASS sont obligatoirement inscrits à l'ANPE qui dispose de l'expertise en matière d'accompagnement professionnel ; inversement, seuls les bénéficiaires du RMI ont accès aux actions du Plan départemental d'insertion. L'effet « dispositif en cascade » serait atténué.

Pour mémoire, l'allocation ASS a été créée en 1984 pour pallier l'augmentation du chômage de longue durée ; elle remplaçait alors l'allocation de secours exceptionnel créée en 1979. En 1989, avec la création du RMI, les deux dispositifs se sont « empilés », complétés.

Une fusion des minima sociaux apporterait de la lisibilité, un traitement équivalent de publics similaires, une anticipation par rapport au traite-

ment social actuel, une réponse plus intégrée de la part de l'État par rapport au chômage de longue durée.

B. Assurer la cohérence des bases de calcul du RSA

Concernant les ressources et la composition familiale

Le calcul du RSA RMI/API intègre l'ensemble des ressources de la famille; les prestations familiales, les pensions, les revenus du ménage y compris ceux des ayants droit (enfant)... Il serait souhaitable de fonder le calcul sur les mêmes bases dès lors qu'il y a fusion des minima sociaux.

Concernant les revenus du travail

Les calculs de l'ASS reposent sur les revenus bruts alors que ceux effectués par la CAF, sur les revenus nets. Une harmonisation des deux systèmes est nécessaire même si elle pose la question des revenus bruts pris en considération dans le calcul de l'assurance chômage.

Concernant l'âge des allocataires

Dans le cadre de l'ASS, l'âge (55 ans et plus) a pour conséquence une majoration du montant de la prestation. Si cette spécificité est conservée, elle doit s'appliquer aussi à l'ensemble des minima sociaux et doit bien se coordonner avec les actions seniors qui viennent d'être arrêtées (plan seniors⁴⁷).

C. Mettre en œuvre la mensualisation du RSA

Intégrer le public ASS dans le RSA suppose de mensualiser la périodicité d'examen des situations pour le versement du RSA. Il ne semble pas réaliste de faire passer à un rythme trimestriel des personnes habituées à des calculs mensualisés.

L'ASSEDIC assure une actualisation mensuelle de l'allocation ASS sur la base de ressources évaluées semestriellement et de justificatifs mensuels en cas de reprise d'activité. La Caf, quant à elle, examine trimestriellement les ressources des bénéficiaires (travail, pensions) et mensuellement le montant des prestations familiales et aides au logement pour le versement de l'allocation RSA (dans certains départements).

Il serait judicieux d'assurer une prise en compte mensuelle des revenus

⁴⁷ plan d'action gouvernemental en direction des seniors.

des bénéficiaires. L'ASSEDIC fonctionne déjà selon cette procédure sans rencontrer de difficultés particulières pour recevoir et analyser les justificatifs de ressources nécessaires au calcul du montant de l'allocation (*cf. supra*).

Un processus doit être mis en place intégrant les différents canaux d'actualisation d'utilisation possible : téléphone, internet, courrier, correspondant aux pratiques des bénéficiaires et aux besoins du dispositif (trimestre, semestre pour évaluer les ressources globales).

D. Assurer un réel intéressement à la reprise d'activité avec le RSA

Afin de compléter les ressources du travail...

Le versement d'un complément de ressources dès la première heure travaillée est un élément décisif pour motiver la reprise d'emploi. Parmi les bénéficiaires potentiels du RSA issus de l'ASS, on compte un nombre élevé de personnes « chômeurs de longue durée » qui hésitent à reprendre un emploi à temps partiel ou temporaire pour ne pas perdre leur allocation ASS et/ou engendrer des frais supplémentaires temporairement. Les principes d'intéressement et de versement d'un complément d'allocation sont peu connus par les bénéficiaires. Cette situation tend à les prolonger dans le chômage de longue durée.

...et de pallier aux insuffisances du système actuel d'intéressement (2006)

Pour bénéficier de la prime de retour à l'emploi, le bénéficiaire de l'ASS reçoit un courrier de l'ASSEDIC au 4^e mois qui lui indique qu'il ouvre droit à cette prime et l'invite à en exprimer la demande.

Assurer un soutien à la reprise d'emploi en terme financier est un élément essentiel permettant de ne pas refuser un poste trop éloigné ou nécessitant l'achat d'équipements coûteux. Ce soutien doit intervenir dès le premier mois d'activité.

Par ailleurs, comme pour le RMI, le dispositif d'intéressement de l'ASS a des effets de seuil :

- Cumul à taux plein, puis diminution de l'allocation au bout de trois ou six mois ;
- Fin de l'intéressement forfaitaire au bout de douze mois.

E. Prévoir un dispositif RSA complet: une incitation financière et un accompagnement adapté

Le RSA ne peut pas se limiter à une incitation à la reprise d'activité, c'est-à-dire à un nouveau dispositif d'intéressement. Il doit aussi permettre d'assurer le soutien des personnes dans leur reprise d'emploi avec si besoin :

- l'attribution d'une aide financière à la reprise d'activité pour faire face à des frais liés à la mobilité, au logement, à la garde d'enfant...
- l'accompagnement dans l'emploi pour assurer le maintien en poste et développer les compétences.

Dans le cadre de l'expérimentation RSA-RMI, ce sont aujourd'hui les conseils généraux qui versent ce « coup de pouce financier » ou « aide personnalisée à la reprise d'activité ».

« France Emploi⁴⁸ » dispose de l'expertise nécessaire pour assurer l'accompagnement dans l'emploi des bénéficiaires du RSA. Néanmoins il sera nécessaire :

- d'adapter les méthodologies et outils actuels, y compris informatiques, pour réaliser l'accompagnement dans l'emploi, afin d'être suffisamment réactif pour éviter les ruptures dans les premiers mois d'activité et favoriser, puis consolider l'intégration dans l'emploi.
- d'élargir le champ de l'accompagnement professionnel aux aspects sociaux en assurant une coordination adéquate avec des conseils généraux qui resteraient compétents en matière d'insertion sociale.
- de prendre les dispositions nécessaires pour l'attribution de l'aide financière à la reprise d'activité.

F. Propositions de coordination entre « France Emploi » et les CAF pour l'attribution du RSA aux bénéficiaires de l'ASS

Si l'on harmonise les bases de calcul du RSA, il est nécessaire d'avoir accès aux données liées aux prestations familiales, allocations logement, composition familiale, pensions... À l'heure actuelle, seules les CAF disposent de ces éléments actualisés régulièrement.

Les ASSEDIC et les CAF procèdent déjà à des échanges de fichiers afin de croiser des informations, comme la situation de bénéficiaire du RMI, les revenus du travail déclarés... Il semble que ces croisements de fichiers

⁴⁸ Nom provisoirement attribué au futur opérateur issu de la fusion ANPE/ASSEDIC.

gènèrent régulièrement de la gestion d'indus côté CAF suite à des revenus d'emplois non déclarés.

1^{re} hypothèse : Le RSA se substitue à l'ASS pour les nouveaux entrants et les CAF effectuent le calcul et le versement du RSA.

Dans cette hypothèse, s'agissant des personnes nouvellement éligibles à l'ASS, le RSA se substitue à cette prestation.

Cette situation est celle des demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit ARE et éligibles au RSA. Aujourd'hui, les personnes concernées reçoivent 40 jours avant le terme de l'indemnisation ARE, un dossier ASS; à charge pour elles de le compléter, de joindre les justificatifs demandés et de le transmettre à l'ASSEDIC. À réception, l'ASSEDIC s'est engagée à le traiter dans les dix jours. « L'éligibilité » à l'ASS n'est pas déterminée en amont mais à réception du dossier ASS.

Il paraît souhaitable que ces personnes habituées à un guichet unique (ANPE, ASSEDIC) puissent effectuer leur demande RSA dans la continuité de leur situation précédente et sans avoir à se déplacer vers un nouvel interlocuteur.

Demander à deux institutions de gérer et d'exploiter des données concernant les aides familiales n'est pas réaliste, c'est pourquoi il est proposé que la CNAF reste le gestionnaire et le payeur du RSA.

Il pourrait alors être envisagé de créer un extranet CNAF permettant à « France Emploi » d'instruire la demande puis de gérer le RSA. Dans ce cas, il y aurait un seul payeur pour tous les publics : la CAF, ce qui permet de respecter une unicité de traitement.

Parallèlement, il semble important que la CNAF et « France Emploi » disposent d'un fichier commun pour suivre les activités des bénéficiaires. Le fichier d'une institution pourrait alimenter le fichier de l'autre. « France Emploi », en tant qu'accompagnateur des bénéficiaires, doit pouvoir identifier les informations de reprise d'emploi et ce dans les mêmes conditions que lorsque les personnes bénéficient de l'ARE.

Seconde hypothèse : Le RSA est conçu comme un complément à l'ASS

Dans cette hypothèse, l'ASS continue d'être versée et le RSA intervient en complément.

Ce schéma pourrait aussi correspondre aux bénéficiaires de l'ASS ayant des droits ouverts dans l'hypothèse précédente.

Les bénéficiaires de l'ASS pourraient demander le RSA en complément de leur allocation.

Comme dans l'hypothèse précédente, un extranet devrait pouvoir permettre d'instruire la demande RSA au niveau de « France Emploi ». Un calcul effectué sur les mêmes bases que pour les (anciens) bénéficiaires du RMI (prise en compte de la composition familiale, du niveau des prestations familiales...) permettrait de vérifier si des allocataires ARE en fin de droits sont éligibles au RSA, ce dernier serait versé par la CAF.

Cette hypothèse est plus lourde car elle juxtapose deux dispositifs, deux modes de calcul. Il y aurait deux payeurs dans ce cas.

G. Les questions restant en suspens

Les droits connexes

Les droits connexes sont liés aujourd'hui à un statut, voire au respect d'un plafond de ressources.

Une fusion des minima sociaux comme l'attribution du RSA aux bénéficiaires de l'ASS nécessitent de redéfinir l'attribution des droits connexes y compris la question de la capitalisation des droits à la retraite. Il ne paraît pas souhaitable que ce soit le statut RSA qui rende éligible aux droits connexes.

Les autres droits et devoirs des bénéficiaires

S'il y a fusion des minima sociaux, se pose également la question des droits et devoirs. Aujourd'hui, seuls les bénéficiaires de l'ASS sont tenus d'être inscrits comme demandeurs d'emploi et d'effectuer des recherches actives d'emploi.

Il semble judicieux que tous les bénéficiaires de minima sociaux en recherche d'emploi aient les mêmes droits et devoirs. Cela suppose qu'une évaluation de la distance à l'emploi, un diagnostic permette d'identifier ceux qui disposeraient des mêmes droits et obligations que ceux gérés actuellement par le SPE (parcours 3 du livre vert).

L'attribution d'un budget « coup de pouce », ou « aide personnalisée à la reprise d'activité », à France Emploi

La fusion des minima a pour conséquence un traitement identique des publics en accompagnement qu'ils aient été éligibles à l'ASS ou au RMI

dans le dispositif antérieur. Ainsi il serait utile de prévoir l'attribution d'un budget « coup de pouce » à France Emploi afin d'attribuer des aides ponctuelles notamment pour faciliter la reprise d'emploi.

L'ANPE et l'ASSEDIC disposent d'expertises sur ce champ car elles gèrent déjà des aides de ce type : aides au déménagement, au transport, ARAF...

4-2-Le RSA comme complément de ressources pour les bénéficiaires de l'ARE

Le RSA ne pourrait qu'être complémentaire au régime de l'activité réduite, et non s'y substituer, sauf à créer un nombre important de « perdants ». Presque toujours, quand elles trouvent à s'appliquer, les règles de ce régime semblent plus favorables que celles du RSA :

- le cumul est intégral en cas de conservation d'activité ; il est pratiqué selon des calculs complexes en cas de reprise d'activité (l'ASSEDIC abat sur le montant de l'indemnisation versée l'équivalent des allocations qui auraient été perçues pendant un nombre de jours correspondant au rapport entre les rémunérations brutes procurées par l'activité réduite et le salaire journalier de référence) ;
- le montant qu'induit le cumul est par nature plus élevé que celui ouvert par le RMI compte tenu de la base en moyenne plus élevée sur lequel il s'applique.

La durée du cumul est longue : le cumul allocation-salaire court tant que le chômeur a droit à l'ARE (selon la filière), et au maximum pendant quinze mois pour les personnes indemnisées depuis le 18 janvier 2006. Ce délai est fractionnable. Les contrats aidés ne sont pas retenus dans ce délai. Enfin, ce délai n'est pas applicable au plus de 50 ans.

Le complément RSA permettrait de compléter les ressources des bénéficiaires de l'ARE et de leur famille lorsque le faible montant de leur allocation d'assurance chômage ne permet pas à leur foyer d'atteindre le revenu garanti dans le cadre du RSA. Cela concerne essentiellement les familles avec des enfants à charge et les allocataires percevant de faibles montants d'ARE du fait d'une activité à temps partiel avant ouverture de droits, en particulier lorsque s'applique la règle des 70 %.

5-Les suites envisagées

D'autres pistes d'actions sont pour l'heure à l'étude :

- **Enquête qualitative auprès des personnes identifiées dans les fichiers (ASS et ARE) – réalisation CODESPAR.**

Cette enquête doit permettre d'affiner l'analyse et le diagnostic. Elle pourrait prendre notamment la forme d'une enquête téléphonique auprès des personnes dont les dossiers ont été retenus. Cela permettrait de compléter les données obtenues par les extractions par des informations telles que la répétition d'une activité réduite auprès d'un même employeur, l'impact du mode d'indemnisation sur le choix de reprendre ou non une activité, si un choix est possible... Il serait intéressant également de savoir si certaines personnes étaient titulaires d'un CDI à temps plein et se trouvent confrontées aujourd'hui au temps partiel subi. Par ailleurs, nombreuses sont les personnes, semble-t-il, qui alternent des périodes sans emploi et des périodes d'activité réduite depuis de nombreuses années (parfois depuis plus de dix ans), avec des allers-retours fréquents entre le dispositif de l'allocation chômage et celui de l'ASS. Une enquête qualitative auprès des bénéficiaires concernés permettrait de valider ou non cette hypothèse, ce qui permettrait peut-être de mettre en lumière les effets de seuil, qu'une analyse des dossiers sur huit mois seulement n'a pas permis.

- Repérage des **secteurs d'activité** dans lesquels travaillent les personnes à temps partiel afin d'initier un **travail avec les branches** (services aux personnes, nettoyage...) – réalisation CODESPAR ;
- **Groupe de bénéficiaires ASS** pour recueillir leur point de vue sur le RSA – réalisation ANSA ;
- Étendre les extractions à un **échantillon de dossiers plus important** ?

Annexe 1

Dispositif d'intéressement ASS

Principes généraux

- L'Allocation Spécifique de Solidarité est journalisée et versée tous les mois par les ASSEDIC.
- Le système permet de rester au plus près de la situation actuelle du bénéficiaire.
- À la différence du RMI, l'ASS répond à une logique assurancielle de droits ouverts.
- La situation des bénéficiaires est établie selon une logique justificative et non déclarative.

Les bénéficiaires de l'ASS

- Personnes ayant épuisé les droits à l'Allocation de Retour à l'Emploi (ARE) ou à l'Allocation de Fin de Formation (AFF).
- **Inscrites** comme demanduses d'emploi et effectuant des **recherches actives** (les personnes de plus de 55 ans sont dispensées de justifier une recherche d'emploi).
- Justifiant de **cinq ans d'activité salariée** au cours des dix dernières années.
- Disposant de ressources inférieures ou égales à :
 - **1031,80 euros** pour une personne seule ;
 - **1621,40 euros** pour un couple.
- Physiquement aptes au travail.
- De moins de 60 ans et ne dépassant pas 160 trimestres de cotisation à l'assurance vieillesse.

Montant de l'Allocation Spécifique de Solidarité

- Le montant maximal de l'ASS est de **14,74 euros par jour** (décret du 1^{er} janvier 2008).
- Le montant maximal est versé si les ressources de l'allocataire sont inférieures à 589,60 euros pour une personne seule et 1 179,20 euros pour un couple.
- Au-delà de ces seuils, un **montant différentiel** est versé :

- pour une personne seule: 1 031,80 euros moins le montant des ressources du bénéficiaire;
- pour un couple: 1 621,40 euros moins les ressources du bénéficiaire.
- Majoration ASS: au 1^{er} janvier 2008, la majoration est de 6,42 euros par jour; le montant de l'ASS majorée est de 21,16 euros par jour. Depuis le 1^{er} janvier 2004, elle s'applique dans les cas suivants:
 - Être âgé de 55 ans ou plus et justifier de 20 ans d'activité salariée au plus tard le 31 décembre 2003;
 - Être âgé de 57 ans et demi ou plus et justifier de 10 ans d'activité salariée au plus tard le 31 décembre 2003.

Intéressement à la reprise d'activité des bénéficiaires de l'ASS

L'ASS peut se cumuler avec un revenu d'activité professionnelle.

Un dispositif d'intéressement basé sur des textes d'octobre 2006⁴⁹ est mis en place durant les **douze premiers mois d'activité** professionnelle ou jusqu'à **750 heures d'activité**.

Cette durée maximale de douze mois ou 750 heures tient compte aussi bien des mois au cours desquels l'horaire de travail est supérieur ou égal à 78 heures que des mois au cours desquels l'horaire de travail est inférieur à 78 heures.

1-Si l'activité professionnelle est d'une durée supérieure ou égale à 78 heures par mois:

- **Pendant les trois premiers mois** d'activité professionnelle: **cumul intégral** de l'allocation et des revenus d'activité
- **Du 4^e au 12^e mois**: versement d'une **prime forfaitaire** de 150 euros par mois quelle que soit la composition familiale
- Versement d'une **Prime de Retour à l'Emploi (PRE)** de 1 000 euros à la demande du bénéficiaire après quatre mois d'activité professionnelle de plus de 78 heures mensuelles (ou dès la reprise d'activité sur présentation d'un CDI ou d'un CDD d'au moins quatre mois).

2-Si l'activité professionnelle est d'une durée inférieure à 78 heures par mois:

- **Durant les 6 premiers mois:**

⁴⁹ Ce dispositif ne concerne pas les activités ayant lieu dans le cadre d'un contrat d'avenir ou d'un CI-RMA.

- si la rémunération mensuelle est **inférieure à un demi-SMIC brut** (soit 698,81 euros): cumul intégral
- si la rémunération est **supérieure à un demi-SMIC**: l'allocation est diminuée de 40% de la part du revenu d'activité supérieure à 698,81 euros.
 - **du 7^e au 12^e mois**: le cumul est partiel (allocation diminuée de 40% du revenu brut d'activité)

3-Délai de carence:

Lors d'une interruption de l'activité professionnelle de **plus de six mois**, il est possible de bénéficier à nouveau de la totalité du dispositif d'intéressement.

4-Règles applicables aux reprises d'emploi antérieures au 1^{er} octobre 2006:

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, modifiée à plusieurs reprises, avait prévu le dispositif suivant:

- Cumul des allocations avec un revenu d'activité pendant douze mois, sauf pour les allocataires de 55 ans et plus pour lesquels aucune limitation de durée n'était prévue.
- Le cumul était d'abord intégral pendant les six premiers mois, à condition que le salaire brut mensuel soit inférieur à un demi-SMIC brut;
- Les six mois suivants, l'ASS était réduite, dans une proportion de 40% de la rémunération perçue divisée par le montant journalier de l'indemnité.

Annexe 2

Le régime de l'activité réduite pour les bénéficiaires de l'ARE

En principe, le versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) est interrompu lorsque le demandeur d'emploi retrouve une activité professionnelle. Toutefois, le demandeur d'emploi qui exerce une activité professionnelle occasionnelle (ou réduite) régulièrement déclarée peut continuer de percevoir l'ARE totalement ou partiellement pendant quinze mois sous certaines conditions, cette limite de quinze mois n'étant pas applicable aux demandeurs d'emploi de 50 ans et plus et aux titulaires de certains contrats aidés.

Les dispositions présentées ici sont issues de la Convention du 18 janvier 2006 et de son règlement général annexé. Elles s'appliquent aux salariés involontairement privés d'emploi dont la fin de contrat de travail est postérieure au 17 janvier 2006. Pour ceux dont la fin de contrat est intervenue au plus tard à cette date, des dispositions particulières s'appliquent.

1. L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)

Principes généraux

- L'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi est journalisée et versée tous les mois par les ASSEDIC.
- Le système permet de rester au plus près de la situation actuelle du bénéficiaire.
- De même que l'ASS, l'ARE répond à une logique assurancielle de droits ouverts.

Les bénéficiaires de l'ARE

- Personnes inscrites comme **demandeur d'emploi** et involontairement privées d'emploi ;
- Personnes ayant exercé une activité professionnelle salariée durant **six mois au cours des vingt-deux mois** précédant la fin d'activité ; pour les intérimaires, durant 910 heures au cours des vingt-deux mois précédant la fin d'activité ;
- Personnes âgées de *moins de 60 ans*, physiquement aptes à occuper un emploi et à la recherche effective et permanente d'un emploi.

Montant brut journalier de l'ARE

- Calcul à partir du **saire journalier de référence** (établi à partir des salaires des douze derniers mois d'activité professionnelle) et des règles spécifiques à certaines professions.
- On retient le mode de calcul le plus avantageux entre :
 - **40,4%** du salaire journalier de référence auquel on ajoute une partie fixe révisable tous les ans au 1^{er} juillet (**10,66 euros** au 1^{er} juillet 2007). Lorsque la somme ainsi obtenue est inférieure à 57,4% du salaire journalier de référence, ce dernier pourcentage est retenu.
- Dans tous les cas: le montant journalier ne peut être inférieur à 26,01 euros et ne doit pas excéder 75 % du salaire journalier de référence.
- **La durée de versement** de l'ARE (de 7 à 36 mois) varie en fonction de l'âge, de la date de fin du contrat de travail et de la durée d'affiliation à l'assurance chômage.
- Le préfet peut **réduire ou supprimer l'allocation** en cas de manquement du demandeur d'emploi à ses obligations (recherche d'emploi, réponse aux propositions faites, déclaration inexacte ou mensongère...)

Montant de l'allocation ARE (janvier 2008)

| Salaire brut de référence | Allocation journalière |
|--|---|
| Salaire inférieur à 1 040,40 euros | 75 % du salaire brut |
| Salaire compris entre 1 040,40 et 1 139,85 euros | 26,01 euros par jour |
| Salaire compris entre 1 139,85 et 1 881,18 euros | 40,4 % du salaire journalier brut + 10,66 euros par jour |
| Salaire compris entre 1 881,18 et 11 092 euros | 57,4 % du salaire journalier brut |

2. Le cumul des revenus d'activités réduites avec l'allocation d'aide au retour à l'emploi

a. Le régime de l'activité réduite

- Les demandeurs d'emploi **reprenant ou conservant une activité professionnelle occasionnelle ou réduite** régulièrement déclarée jusqu'à **110 heures par mois**.
- Cumul revenus d'activité/ARE pendant **quinze mois au maximum** (à l'exclusion des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans et titulaires de certains contrats aidés).
- Rémunération **inférieure à 70 % des rémunérations brutes** prises

en compte pour le calcul de l'ARE.

- Informer l'ANPE de la reprise d'activité dans les 72 heures et reporter l'activité sur la déclaration de situation mensuelle.
- En cas de cessation des activités réduites ou occasionnelles, conservées ou reprises, celles-ci peuvent, dans certaines conditions, être prises en compte pour une **nouvelle ouverture des droits au chômage**.
- Les jours non indemnisés ne sont pas perdus ; ils reculent d'autant la fin de l'indemnisation du demandeur d'emploi.

- **Calcul de l'allocation :**

- **Activité occasionnelle ou réduite conservée :** cumul intégral (revenus d'activité et allocation journalière calculée sur la base d'un salaire de référence composé des rémunérations de l'emploi perdu)
- **Reprise d'activité :** nombre de jours indemnisables = nombre de jours indemnisables au cours du mois civil – (rémunération mensuelle brute/salaire journalier de référence)

Pour les allocataires âgés de 50 ans et plus, ce quotient est affecté d'un coefficient de minoration égal à 0,8.

- Le cumul n'est pas possible pour les bénéficiaires de l'aide différentielle de reclassement.
- Conditions de **cumul** lors d'une création ou d'une **reprise d'activité** :
 - Avoir démarré l'activité et ne pas avoir bénéficié de l'aide spécifique de l'Assedic
 - Avoir des revenus d'activité ne dépassant pas 70 % du salaire de référence.
 - Fin des versements au bout de quinze mois sauf pour les plus de 50 ans.

b. L'aide différentielle de reclassement

- Lorsque la rémunération de l'activité reprise est inférieure, pour une même durée de travail, d'au moins 15 % à celle perçue dans le cadre de l'emploi ayant ouvert les droits à l'ARE.
- Allocataires concernés :
 - Personnes de moins de 50 ans, indemnisées depuis plus de douze mois ;
 - Personnes de plus de 50 ans, quelle que soit la durée d'indemnisation.
- Conditions :
 - L'emploi repris doit être un emploi salarié. S'il s'agit d'un CDD, il doit avoir une durée de trente jours au minimum ;

- L’emploi ne peut être repris chez l’ancien employeur ;
- Le salaire brut mensuel doit être, pour le même volume d’heures de travail, au plus égal à 85 % du salaire mensuel antérieur.
- Montant et durée de l’aide :
 - L’aide correspond à la différence entre le salaire antérieur et le nouveau salaire ;
 - La durée de versement de l’aide ne peut dépasser la durée des droits restants au moment de l’embauche ;
 - Le montant total de l’aide versée ne peut excéder la moitié du montant total des droits restants au moment de l’embauche (montant de l’allocation journalière x durée des droits restants).

c. Le calcul de l’allocation en cas d’activité(s) conservée(s)⁵⁰

- Conditions pour pouvoir bénéficier d’une allocation en cas d’activité(s) conservée(s) :
 - La ou les activité(s) conservée(s) ne représente(nt) pas plus de 110 heures de travail par mois (136 heures pour les personnes dont la fin du contrat de travail est intervenue avant le 18 janvier 2006) ;
 - La ou les rémunération(s) brute(s) conservée(s) ne doi(vent) pas excéder 70% de la totalité des salaires bruts perçus au titre des emplois occupés avant la perte de l’une des activités ;
 - Être inscrit comme demandeur d’emploi ;
 - N’avoir pas quitté volontairement son emploi ;
 - Avoir travaillé au minimum durant six mois ou 910 heures au cours des vingt-deux derniers mois.
- Calcul de l’allocation : pour déterminer le montant de l’allocation, l’ASSEDIC procède à une comparaison entre :
 - 40,4% du salaire journalier de l’emploi perdu + une partie fixe (10,66 depuis le 1^{er} janvier 2008) proratisée en fonction de l’horaire de travail ;
 - 57,4% de ce même salaire ;
 - L’allocation minimale prévue par le règlement (26,01 depuis le 1^{er} janvier 2006) proratisée en fonction de l’horaire de travail ;
 Et verse le montant le plus favorable.
- Les activités non salariées conservées obéissent à des règles particulières :
 - Il est possible de bénéficier d’une allocation au titre de l’activité

⁵⁰ Notice ASSEDIC DAJ 169.

salariée perdue si les revenus de l'activité non salariée conservée ne représentent pas plus de 70% de l'ensemble des revenus antérieurs à la fin du contrat de travail

- Durée de versement de l'allocation :
 - Le cumul de l'allocation avec le salaire conservé est possible dans la limite de la durée des droits ouverts.
 - Ce cumul ne peut se prolonger plus de 15 mois. Cette limite n'est pas applicable aux personnes âgées de 50 ans et plus.
- En cas de perte involontaire de l'activité conservée, l'ASSEDIC revoit le montant des allocations en tenant compte des rémunérations du dernier emploi perdu.

L'accès au Revenu de solidarité active

étude sur l'accès au RSA des bénéficiaires de l'ASS et de l'ARE

Les bénéficiaires de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) ne sont pas concernés par l'expérimentation du Revenu de solidarité active (RSA) alors qu'ils peuvent être soumis aux mêmes phénomènes de «trappes à pauvreté» que les bénéficiaires du RMI et de l'Allocation parent isolé (API). La généralisation du RSA à l'ensemble des travailleurs pauvres et la réforme des minima sociaux envisagées posent la question de l'application de ces mesures à l'ensemble de ces publics.

Cette étude se propose, à partir de l'analyse de la situation d'un échantillon de bénéficiaires de l'ASS et de l'Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), de faire le diagnostic de ces deux régimes et de s'interroger sur la pertinence et les impacts du versement d'un Revenu de solidarité active à ces personnes.

L'agence nouvelle des solidarités actives

est une association sans but lucratif créée en janvier 2006 pour mettre en œuvre des actions locales, expérimentales, innovantes, originales de lutte contre la pauvreté, en partenariat avec les pouvoirs publics et les employeurs.

Solidarités actives

- intervient comme catalyseur auprès des responsables politiques ou économiques des collectivités locales ;
- vise une culture du résultat appliquée au secteur social ;
- privilégie l'expérimentation des projets avant toute généralisation ;
- associe systématiquement les populations en difficulté à la construction des dispositifs expérimentaux les concernant.

Agence nouvelle des

solidarités *ACTIVES*

Benoît Genuini, président
Christophe Fourel, directeur général

1 passage du Génie
75012 Paris
Tél. 01 43 71 39 48
01 43 48 65 24

www.solidarites-actives.com