

Concertation sur le revenu universel d'activité

Mise de jeu

Cycle 1 – Constats

Logement



4 juillet 2019

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
----------------	---

INTRODUCTION	4
--------------------	---

LA PLACE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT DANS NOTRE SYSTEME DE SOUTIEN AU REVENU DES MENAGES MODESTES	5
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

1. Les aides personnelles au logement contribuent à réduire les dépenses de logement des ménages modestes 5

1.1. *Présentation des aides personnelles au logement.....* 5

1.2. *Les aides personnelles au logement jouent leur rôle en réduisant le taux d'effort des ménages et en facilitant leur accès et leur maintien dans le logement.....* 6

1.3. *Cadrage statistique sur les aides personnelles au logement* 6

1.4. *Profil des bénéficiaires des aides personnelles au logement* **Erreur ! Signet non défini.**

2. Outil de la politique du logement, les aides personnelles au logement ont de nombreuses interactions avec les minima sociaux 7

2.1. *Les aides personnelles au logement contribuent fortement à relever le niveau de vie des ménages modestes, comme le font les minima sociaux.....* 7

2.2. *En matière de logement, le taux d'effort des ménages bénéficiaires de minima sociaux est supérieur à celui des autres ménages, ce qui en fait une cible prioritaire pour le système des aides au logement* 7

2.3. *Plus d'un allocataire d'un minimum social sur deux touche également une aide personnelle au logement* 8

3. Les limites du système actuel des aides personnalisées au logement..... 10

3.1. *Un barème particulièrement complexe* 10

3.2. *Un barème aux propriétés contestables en matière d'équité quant au gain au travail.....* 11

3.3. *Une interaction avec les barèmes des autres prestations de solidarité qui complexifie davantage encore le paysage.....* 12

3.4. *Un gain au travail qui dépend de la situation vis-à-vis du logement.....* 13

3.5. *Des situations où le gain financier à l'activité est faible voire nul.....* 14

GLOSSAIRE.....	16
----------------	----

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

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

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

Dans la foulée du lancement de la concertation le 3 juin dernier, cette mise de jeu présente les premiers constats, tirés des travaux préparatoires confiés en 2017 à Fabrice Lengart sur une « allocation sociale unique » (ASU), afin de nourrir le premier cycle de la concertation qui devra s'achever mi-juillet.

Cette mise de jeu présente ainsi les caractéristiques et les limites de notre système actuel de soutien au revenu des ménages modestes en matière de logement. Cette première mise de jeu n'a pas vocation à dresser un panorama d'ensemble. Des constats complémentaires seront présentés au cours des travaux

LA PLACE DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT DANS NOTRE SYSTEME DE SOUTIEN AU REVENU DES MENAGES MODESTES

1. Les aides personnelles au logement contribuent à réduire les dépenses de logement des ménages modestes

1.1. Présentation des trois catégories d'aides personnelles au logement

Les aides personnelles au logement (AL) visent à aider l'accès et le maintien dans un logement décent pour les ménages modestes. Elles permettent de couvrir une partie de la dépense de logement des ménages, qu'il s'agisse d'un loyer et de charges pour les locataires ou de mensualités de remboursement pour les accédants à la propriété.

Les aides personnelles au logement sont constituées de trois catégories d'aides : l'allocation de logement à caractère familial (ALF), prestation familiale créée en 1948, l'allocation de logement à caractère social (ALS) créée en 1971 et l'aide personnalisée au logement (APL) créée en 1977.

L'aide personnalisée au logement (APL) s'adresse à toute personne locataire d'un logement conventionné – c'est-à-dire un logement dont la construction ou l'amélioration a fait l'objet d'une aide de l'État ou de prêts spécifiques ayant justifié un conventionnement ; le parc correspond pour l'essentiel au parc de logements sociaux et de logements conventionnés avec l'Anah. Elle s'adresse également aux accédants à la propriété ayant contracté un prêt aidé par l'État et aux résidents en foyer d'hébergement.

L'allocation de logement familiale (ALF) s'adresse aux familles ayant à charge un enfant, un ascendant ou un proche parent infirme, ainsi qu'aux jeunes couples sans enfant à charge qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'APL.

L'allocation de logement sociale (ALS) couvre toute personne disposant de faibles ressources et ne pouvant prétendre ni à l'APL ni à l'ALF.

Le mode de calcul de ces trois prestations a été uniformisé pour le locatif ordinaire. **Le montant de l'allocation dépend du montant du loyer¹, de la zone géographique d'habitation, de la configuration familiale et des ressources du ménage.** De façon schématique, les aides au logement sont forfaitaires jusqu'à un certain plafond de revenu, fonction de la composition familiale, puis décroissantes avec le revenu jusqu'au seuil minimal de versement de 10 euros mensuels.

En revanche, s'agissant des aides à l'accession et à l'accès à un logement-foyer, le barème diffère entre APL d'une part, et allocations à caractère familial et social d'autre part.

¹ Il existe un premier plafond de loyer au-delà duquel à ressources données de l'allocataire, l'aide n'augmente plus, et un second plafond, multiple du premier (entre 2,5 et 3,4 selon les zones), au-delà duquel l'aide diminue. Ce second plafond a été introduit en 2016.

1.2. Les aides personnelles au logement jouent leur rôle en réduisant le taux d'effort des ménages et en facilitant leur accès et leur maintien dans le logement

Ces aides visent à favoriser l'accès au logement des ménages à revenus modestes et leur maintien dans le logement. Pour l'ensemble des bénéficiaires, les APL permettent de réduire efficacement les taux d'effort des ménages.

Pour renforcer l'accès et le maintien dans le logement, plusieurs mécanismes sont prévus.

Tout d'abord, les aides au logement touchées par un locataire peuvent être **versées en tiers payant** au bailleur : celui-ci a ainsi la garantie de toucher tous les mois une partie de son loyer.

Ces aides créent ensuite un cadre de prise en charge des allocataires en situation d'impayés de leur dépense de logement. Dans les cas où le locataire se retrouve en difficulté pour honorer son loyer, le versement des aides a été articulé avec la politique de **prévention des expulsions locatives**.

Enfin, ces aides poursuivent un objectif de **lutte contre les logements indignes et non-décents** : seuls les logements dignes peuvent être éligibles à l'AL. Dans des cas spécifiques, un mécanisme d'incitation des propriétaires à la rénovation de logements non décents a été mis en place : des mesures de conservation des aides sont activées si le bailleur ne remplit pas ses obligations.

1.3. Cadrage statistique sur les aides personnelles au logement et leurs bénéficiaires

Aujourd'hui, 6,5 millions d'aides personnelles au logement sont versées : parmi elles, on compte 43 % au titre des APL, 38 % des ALS et 19 % des ALF. Les deux tiers des aides sont versées en tiers payant ; c'est le cas de quasiment toutes les APL, et d'environ la moitié des ALS et des ALF. En termes de répartition territoriale, 16 % des aides sont versées en zone I (zone tendue), 48 % en zone II et 36 % en zone III (zone détendue).

Aujourd'hui, **les trois quarts des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement atteignent les barèmes plafond**, et un tiers d'entre eux les dépassent de plus de 50 %. Lorsqu'ils sont locataires dans le parc privé, neuf bénéficiaires d'une aide au logement sur dix s'acquittent d'un loyer qui dépasse le loyer plafond de l'aide. Pour les locataires dans le parc HLM, c'est le cas d'un peu plus d'un bénéficiaire sur deux.

Les aides personnelles au logement représentent 18 Md€ de dépenses par an pour l'Etat. L'aide moyenne versée est de 231 € par mois. Elle est de 187 € par mois pour les ALS pour un loyer moyen de 478 €. Elle est de 284 € pour les ALF pour un loyer moyen de 600 €. Enfin, elle est de 245 € pour les APL pour un loyer moyen de 402 €.

Les aides au logement bénéficient à 6,5 millions de ménages² soit 13,5 millions de personnes, dont 4,8 millions d'enfants mineurs (cf. tableau 2). Deux bénéficiaires sur cinq sont des personnes seules, un sur cinq est une mère isolée, un quart est un couple avec enfant. Un allocataire sur trois est locataire dans le parc HLM et un peu plus d'un sur deux locataire dans le parc privé. Le restant des allocataires sont propriétaires ou vivent en foyer.

Le niveau de vie médian des bénéficiaires des aides au logement est de l'ordre de 1 150 € par mois. **Près de deux bénéficiaires sur cinq vivent sous le seuil de pauvreté.**

² 43 % d'entre eux reçoivent l'APL, 37 % l'ALS et 20 % l'ALF.

2. Outil de la politique du logement, les aides personnelles au logement ont de nombreuses interactions avec les minima sociaux

2.1. Les aides personnelles au logement contribuent fortement à relever le niveau de vie des ménages modestes, comme le font les minima sociaux

Comme les minima sociaux, **les aides personnelles au logement ont aujourd'hui de facto également comme effet de soutenir le niveau de vie des ménages les plus modestes**. De par leur masse financière et leur progressivité, les AL contribuent fortement, pour un sixième, à la réduction des inégalités opérée en France par l'ensemble du système socio-fiscal, à comparer avec les minima sociaux et la prime d'activité (PA), qui y contribuent ensemble pour un peu moins d'un quart³. Elles permettent de diminuer le taux de pauvreté d'un peu plus de 2 points (donc font sortir de la pauvreté près de 2,2 millions de personnes), un effet bénéfique presque comparable dans son ampleur à celui de l'ensemble des minima sociaux (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Effet de la redistribution sur le taux de pauvreté

	Taux de pauvreté	
	Niveau (en %)	Effet (en point)
Revenu initial	22,3	
Impôts directs	21,3	-1,0
Prestations familiales	18,9	-2,4
Allocations logement	16,8	-2,1
Minima sociaux (y.c. intéressement)	14,2	-2,6
Revenu disponible	14,2	-8,1

Source : Drees, données 2015

2.2. En matière de logement, le taux d'effort brut des ménages bénéficiaires de minima sociaux est supérieur à celui des autres ménages, ce qui en fait une cible prioritaire pour le système des aides au logement

Les dépenses de logement représentent, avant déduction d'éventuelles allocations logement, une proportion de revenus beaucoup plus élevée pour les bénéficiaires des minima sociaux : la médiane de leur taux d'effort brut⁴ est de 46 %, contre 23 % pour l'ensemble des ménages⁵. Le taux d'effort brut médian est le plus élevé parmi les bénéficiaires du RSA, à 57 %.

De fait, **les dépenses de logement sont difficilement compressibles** : parmi les locataires, elles sont du même ordre de grandeur pour les plus modestes et pour l'ensemble de la population, la différence

³ Cf. Fiche 4.4 « redistribution monétaire » p 189 de *France Portrait social* (2017), Insee Références.

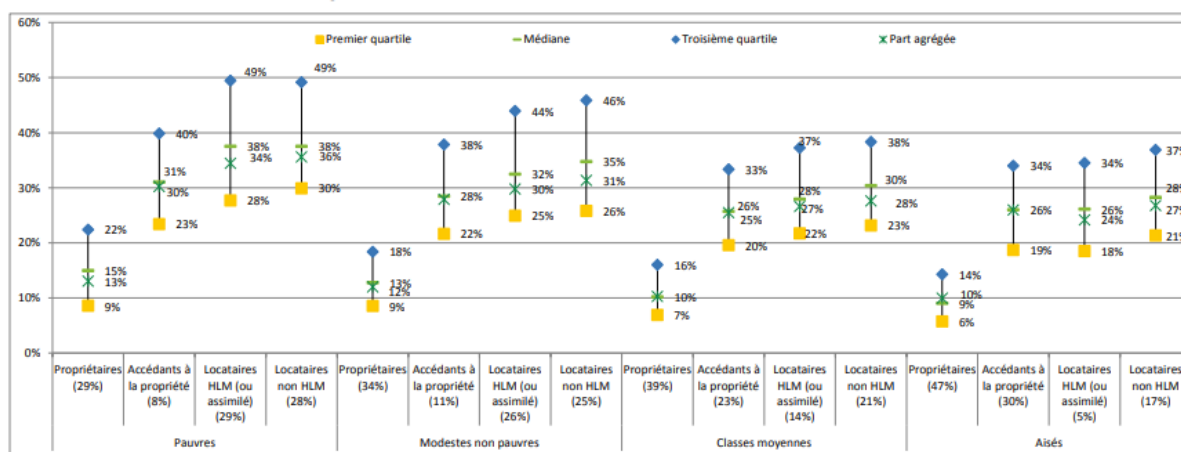
⁴ Le taux d'effort brut rapporte le montant des dépenses de logement, avant déduction d'éventuelles allocations, au revenu du ménage.

⁵ Cf ; « Bénéficiaires de revenus minima garantis : les allocations réduisent de moitié le poids des dépenses de logement », Aurélien D'Isanto, Etudes & Résultats n° 1111, mars 2019, Drees

se situant plus entre le fait de louer un logement du parc privé ou un logement du parc HLM. Toutefois l'écart de taux d'effort net – c'est-à-dire *après* déduction des allocations diverses – n'est plus que de 4 points (25 % contre 21 %). Ainsi, les bénéficiaires des minima sociaux sont une cible prioritaire des objectifs de politique publique portés par les aides personnelles au logement.

Une étude de la Drees parue en 2018⁶ vient conforter cette analyse. En procédant à une distinction *ad hoc* entre ménages pauvres (niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté), ménages modestes non pauvres (niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté, mais inférieur au quatrième décile), classes moyennes (niveau de vie entre le quatrième décile et le dernier quartile) et ménages aisés (niveau de vie au-dessus du dernier quartile), ces travaux montrent **que la part des dépenses pré-engagées⁷ dans le revenu disponible des ménages, dont les dépenses de logement, est d'autant plus forte que leur niveau de vie est plus faible** En matière de logement, leur poids diffère à la fois selon le niveau de vie et selon le statut d'occupation.

Graphique 1 : Distribution de la part des dépenses pré-engagée de logement dans l'ensemble des dépenses des ménages



Source : Insee, enquête budget de famille, 2011

2.3. Plus d'un allocataire d'un minimum social sur deux touche également une aide personnelle au logement

Aujourd'hui, parmi les bénéficiaires de chacun des grands minima sociaux (RSA, ASS, AAH et ASPA), plus d'un sur deux touche également une allocation logement. C'est le cas également pour les bénéficiaires de la prime d'activité. Cette proportion dépasse même les trois quarts parmi les bénéficiaires qui sont locataires. Si bien qu'environ un tiers des bénéficiaires d'une aide personnelle au logement touchent également le RSA, l'ASS, l'AAH ou l'ASPA.

⁶ Michèle Lelièvre (ONPES) et Nathan Rémila (DREES), 2018, « Dépenses pré-engagées : quel poids dans le budget des ménages ? », Les Dossiers de la Drees, n°25, Drees, mars 2018.

⁷ Par dépenses pré-engagées on entend des dépenses engagées par contrat (assurances, loyers, remboursements d'emprunts, etc.) et difficilement renégociables à court terme.

**Tableau 2 - Cadrage statistique sur les prestations rentrant dans le champ d'une possible fusion
(ordres de grandeur, fin décembre 2016)**

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

Source : Drees, compilation de données

3. Les limites du système actuel des aides personnalisées au logement

Le système actuel des aides personnalisées au logement a de nombreux avantages, et il joue largement le rôle qui lui a été confié en termes d'accès et de maintien des bénéficiaires dans le logement.

Toutefois, il comporte certaines limites. En particulier, le barème des AL est très complexe et peu lisible pour les bénéficiaires. De surcroît, il présente certaines propriétés contestables en termes de gains au travail.

La coexistence des AL et des minima sociaux participe largement, faute de mise en cohérence, de la complexité du paysage actuel. Elle conduit en particulier à ce que le gain au travail varie en pratique beaucoup en fonction des situations de vie de chacun.

3.1. Un barème particulièrement complexe

Le barème des aides personnalisées au logement est particulièrement complexe. Cette complexité ne fait que s'accroître au fil des ans, au gré des modifications législatives et réglementaires visant à en améliorer l'équité ou l'efficacité économique, mais au détriment de la lisibilité. On devrait en fait parler de barèmes au pluriel, car les barèmes diffèrent dans leur conception selon qu'ils s'adressent à un bénéficiaire locataire, propriétaire accédant, ou logé dans un foyer ou un établissement collectif.

On présente ici de façon succincte la logique du barème locatif. Celui-ci dépend de nombreux paramètres, dont les principaux sont : le montant du loyer, la zone géographique d'habitation, la configuration familiale et les ressources du ménage.

La formule générique pour le calculer s'écrit comme suit :

$$AL = L+C -MFO - [PO + (TF+TL)*(R-R0)]$$

L et **C** désignent le loyer acquitté et les charges.

L est plafonné, et ce plafond dépend de la configuration familiale et de la zone géographique où se situe le logement (trois zones géographiques découpent le territoire selon que le coût du logement est en moyenne plus ou moins élevé ; la zone I couvre approximativement la région parisienne et les plafonds des zones I, II et III sont décroissants – pour une personne seule, ils valent respectivement 295 €, 257 € et 241 €).

C est estimé forfaitairement, mais dépend de la configuration familiale : 54 € pour une personne seule, 90 € pour un couple avec trois enfants.

MFO désigne un montant forfaitaire retiré à la prestation (5 €).

PO désigne la participation personnelle minimale qui reste à la charge du locataire. Elle est égale à 8,5 % de la dépense de logement plafonnée (L + C), mais ce montant ne peut être inférieur à 35 € par mois.

La participation du locataire est portée à un montant supérieur à la participation minimale dès lors que le revenu du ménage dépasse un certain niveau de ressources R0, qui dépend de la configuration familiale (pour une personne seule, 4 575 € annuels, soit 381 € par mois). Pour tout euro de revenu dépassant ce niveau de ressource R0, l'allocation logement est réduite d'une fraction d'euro TF+TL (pour « taux famille » et « taux loyer »).

Cette fraction dépend elle-même :

- de la configuration familiale : plus le ménage compte de membres, plus cette fraction est faible ; pour une personne isolé, TF vaut 2,83 %, appliqué à la fraction de revenu annuel

dépassant R0, si bien que l'allocation logement est réduite de l'ordre de 11 centimes pour tout euro de ressource mensuelle supplémentaire ;

- et du niveau de loyer payé⁸ : plus le loyer payé est important, plus cette fraction augmente via le paramètre TL. En pratique, selon que le loyer payé est faible ou important, une augmentation de 1 euro des ressources mensuelle réduit l'allocation entre 0 et 2,5 centimes.

Au total, en additionnant les deux composantes de la participation additionnelle (fonction de la configuration familiale et du niveau de loyer), la dégressivité de l'allocation logement au-delà d'un certain niveau de revenu ressort dans une fourchette comprise entre 15 % et 45 % pour chaque euro de ressources additionnelle.

Le calcul de l'allocation logement ne s'arrête pas là.

D'une part, si le loyer réel dépasse un certain seuil (fonction du premier plafond via un coefficient multiplicatif), l'aide versée diminue proportionnellement à ce dépassement, jusqu'à s'annuler lorsque le loyer réel dépasse un second plafond.

D'autre part, le calcul de l'allocation logement diffère désormais selon que le locataire est logé dans le parc privé ou le parc HLM, l'aide étant diminuée dans le second cas, en même temps qu'est abaissé le loyer facturé par l'office HLM.

On ne présente pas dans ce document le barème des accédants à la propriété. Mais on peut noter en passant que ce barème, différent du barème locatif, est au moins aussi complexe dans sa conception.

3.2. Un barème aux propriétés contestables en matière d'équité quant au gain au travail

Comme toute prestation monétaire de solidarité, **le barème de l'allocation personnelle au logement applicable à un ménage locataire est dégressif avec le revenu au-delà d'un certain niveau de ressources**. Mais cette dégressivité présente une particularité notable (cf. paragraphe précédent), comparée à celle applicable aux barèmes des autres prestations de solidarité (minima sociaux, prime d'activité) : **son intensité dépend à la fois de la configuration familiale et du niveau de loyer acquitté par le ménage**.

Cela paraît pour le moins contestable, puisque le barème produit *de facto* les effets suivants :

- Le travail paye davantage pour un individu vivant au sein d'une famille nombreuse que pour un individu vivant seul. Même dans le cas de notre impôt sur le revenu, pourtant familialisé, les taux marginaux d'imposition par tranche sont identiques, quelle que soit la configuration familiale. En revanche, les tranches sur lesquelles s'appliquent ces taux marginaux dépendent, elles, de la configuration familiale (c'est aussi le cas du barème des aides au logement).
- Le travail paye moins pour un individu au motif qu'il s'acquitte d'un loyer plus élevé.

Ces règles sont aujourd'hui en vigueur au travers de notre système des aides personnelles au logement. Compte tenu de l'illisibilité des barèmes à travers lesquels elles trouvent à s'appliquer, il n'est toutefois pas certain que les allocataires concernés en aient connaissance.

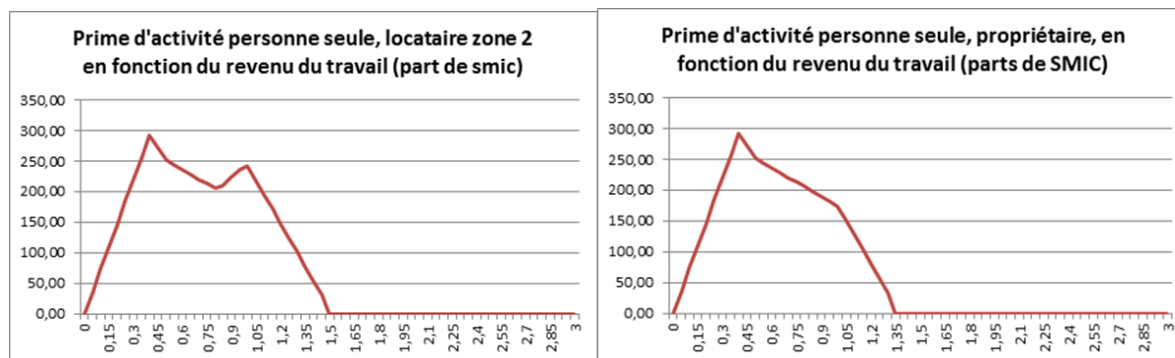
⁸ En fait, le lien entre la dégressivité de l'allocation logement et le niveau de loyer est encore plus compliqué à décrire : le paramètre TL est un fonction croissante affine par morceau du ratio entre le loyer éventuellement plafonné est un loyer de référence correspondant au loyer plafond de la zone II.

3.3. Une interaction avec les barèmes des autres prestations de solidarité qui complexifie davantage encore le paysage

Le barème des aides personnelles au logement est donc particulièrement complexe. Mais **cette complexité s'élève encore d'un cran lorsque l'on considère l'ensemble du paysage des prestations de solidarité, du fait de la différence des bases ressources et des interactions existant entre elles.**

En premier lieu, les bases ressources⁹ des prestations diffèrent parce que certaines d'entre elles rentrent dans la base ressources d'autres. En particulier, la **situation vis-à-vis du logement est traitée de façon différente d'un minimum social à l'autre** : ni l'ASS, ni l'AAH, ni l'ASPA ne différencient les allocataires en fonction de leur statut d'occupation, contrairement au RSA et à la PA qui en tiennent compte (prestation complète pour une personne hébergée, montant amputé d'un forfait logement pour les propriétaires ou logé à titre gratuit, d'un montant égal au forfait logement ou à leur aide personnelle au logement si elle est inférieure pour les locataires, cf. graphiques 2 et 3).

Graphiques 2 et 3 : barème de la prime d'activité pour une personne seule, selon qu'elle est locataire ou propriétaire



En deuxième lieu, même lorsqu'une ressource donnée est bien prise en compte dans toutes les bases ressources à la fois (c'est le cas pour l'ensemble des ressources imposables), **l'agrégat précis retenu pour cette prise en compte n'est pas uniformisé**. Par exemple, pour les revenus d'activité, la base ressources du RSA considère le revenu net perçu, tandis que celle des aides personnelles au logement considère le revenu net catégoriel, c'est-à-dire le revenu net imposable après abattements prévus par la législation fiscale, tels que ceux pour frais professionnels sur les salaires.

En troisième lieu, ce manque de lisibilité est renforcé par le fait **que les ressources sont observées sur des périodes et avec des fréquences de mise à jour différentes d'une prestation à l'autre**. Lorsque la période d'observation retenue est ancienne (année n-2), parce que reposant sur des informations de nature fiscale, des mécanismes de neutralisation ou d'abattement des revenus sont heureusement prévus en cas de perte d'emploi ou de changement de situation matrimoniale, mais ils ajoutent encore à la complexité. A cet égard, la situation va évoluer prochainement pour les aides personnelles au logement, qui vont basculer d'une prise en compte des ressources sur une période de référence ancienne (n-2), mise à jour annuellement, à une période de référence plus contemporaine, mise à jour trimestriellement. Ce faisant, la temporalité avec laquelle seront mesurées les ressources se rapprochera de la temporalité appliquée dans le cas du RSA et de la PA, mais elle ne coïncidera pas pour autant avec elle : alors que la base ressources du RSA et de la PA est réactualisée tous les trimestres sur la base des ressources du dernier trimestre connu, la base ressources des aides

⁹ Ressources prises en compte pour déterminer l'éligibilité d'une personne à une prestation et le montant à verser.

personnelles au logement sera bien elle aussi réactualisée tous les trimestres, mais sur la base des ressources mesurées sur une période d'un an, glissante d'un trimestre à l'autre.

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

3.4. Un gain au travail qui dépend de la situation vis-à-vis du logement

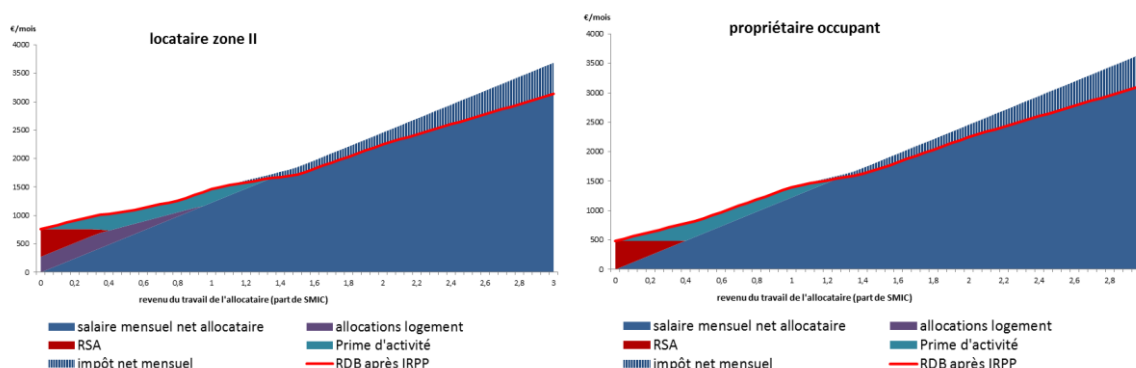
Le fait que notre système de soutien au revenu des ménages modestes soit incitatif à l'activité (reprise d'emploi ou augmentation de la quotité de travail), c'est-à-dire que les barèmes soient conçus de telle façon qu'il soit plus avantageux financièrement de travailler et que le travail « paye », est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

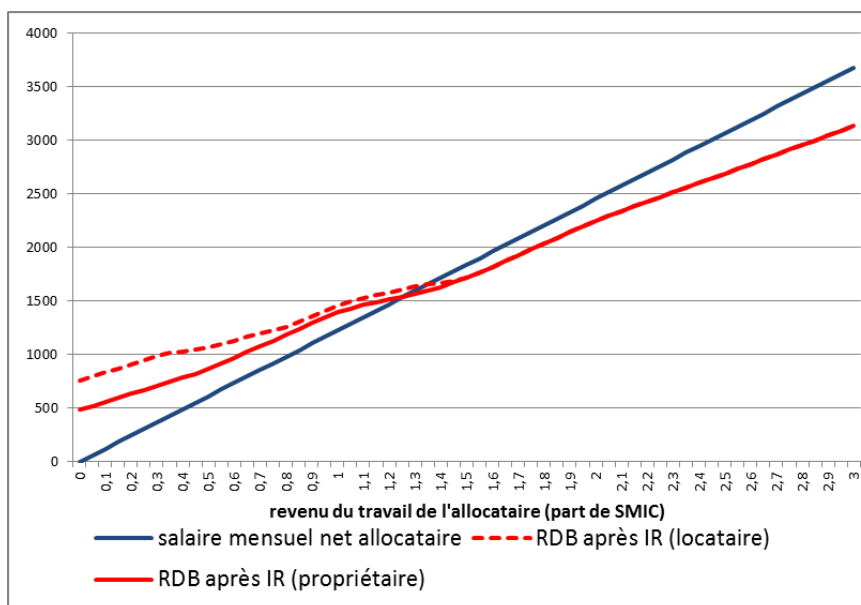
Plusieurs réformes témoignent de cet objectif : introduction d'un mécanisme temporaire d'intéressement en cas de reprise d'emploi dès la création du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988, instauration de la prime pour l'emploi (PPE) en 2001, refonte du RMI en RSA intégrant une composante RSA « activité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

Aujourd'hui, **les mécanismes d'intéressement mis en place assurent que le « travail paye » dans la plupart des cas.** Toutefois, cette incitation demeure moins forte pour les locataires (et les propriétaires accédants), qui perçoivent des aides personnelles au logement décroissantes avec le revenu au-delà d'un certain niveau de ressources, que pour les propriétaires non accédants, qui ne sont pas affectés par cette dégressivité qui vient s'ajouter le cas échéant à celle des minima (cf graphiques 3, 4 et 5).

Par exemple, sous la législation en vigueur début 2019, dans le cas d'une personne seule initialement sans activité, la reprise d'un travail à temps partiel rémunéré à hauteur de 0,85 Smic, augmentera son revenu disponible de 755 € par mois elle est propriétaire occupant son logement ; mais l'augmentation sera de 547 €, soit 208 € de moins, si la personne est locataire de son logement.

Graphiques 3, 4 et 5 : Le travail ne paye pas de la même façon selon qu'on est locataire ou propriétaire occupant





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

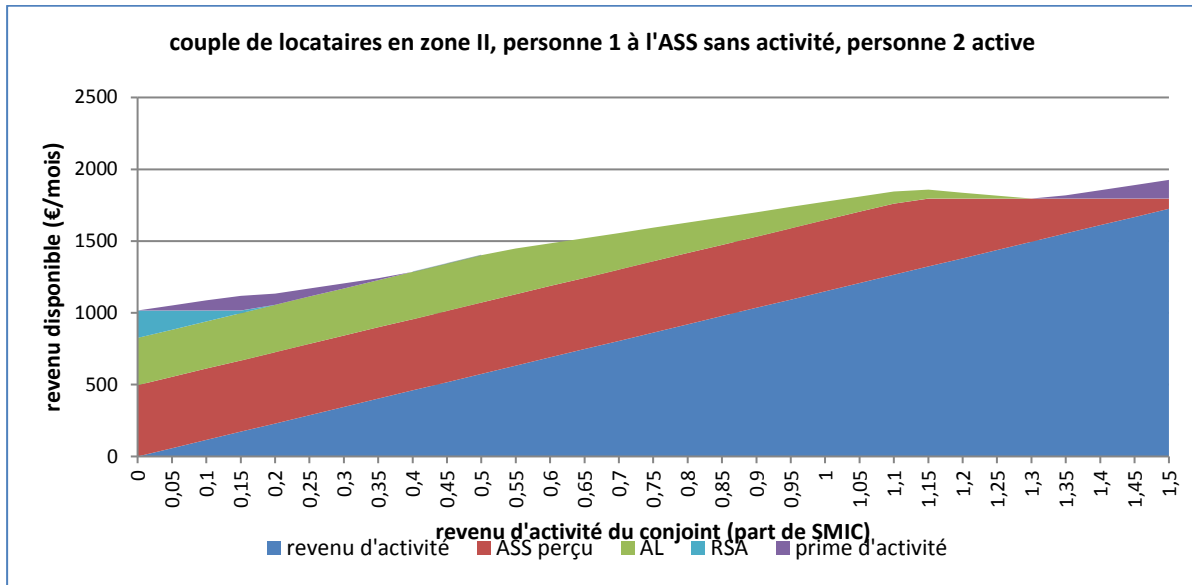
Même si les mécanismes d'intéressement mis en place assurent que le « travail paye » dans la plupart des cas, « dans la plupart des cas » ne signifie pas « dans tous les cas ». **De fait, le gain à travailler peut s'avérer faible, voire nul, pour certains allocataires de l'ASS et de l'AAH**, ainsi que pour leurs conjoints éventuels. **Ces cas indésirables se produisent lorsque les individus concernés cumulent plusieurs aides de solidarité, dont une aide personnelle au logement**: la dégressivité du soutien monétaire dont ils bénéficient en cas d'augmentation de revenus du travail est la somme de la dégressivité de chacune d'elles, si bien qu'elle atteint des niveaux particulièrement élevés.

Par exemple, le mode de calcul de l'ASS conduit à un taux marginal d'imposition apparent¹⁰ supérieur à 100% dans le cas d'un couple de locataires composé d'une personne à l'ASS et d'un conjoint en activité, lorsque le conjoint voit son revenu d'activité dépasser 1,15 SMIC mensuel¹¹ (cf. Graphique 6). **Concrètement, cela signifie que ce couple perd du revenu disponible en accroissant ses revenus d'activité au-delà de ce seuil.**

¹⁰ Concrètement, un gain de 1€ de revenu du travail conduit à réduire le montant des prestations sociales de solidarité reçues de x centimes, si bien que le revenu disponible du ménage augmente non pas de 1€, mais de (100-x) centimes. Le taux marginal d'imposition vaut alors x % ; il est qualifié d'apparent, car il ne correspond pas au prélèvement d'un impôt, mais à un versement moindre de prestation sociale.

¹¹ Ce résultat est dû à la conjugalisation du plafond de ressources de l'ASS et à son caractère forfaitaire, puis différentiel lorsque les ressources du couple approchent de ce plafond, ainsi qu'à son interaction avec le calcul des aides personnelles au logement.

Graphique 6 : Un exemple où le travail ne paye pas, le cas de l'ASS



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

GLOSSAIRE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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