

Neutralisation, cumul intégral : amortisseurs des trajectoires des allocataires du RSA

Mots-clés

- RSA
- Allocataires
- Neutralisation
- Cumul intégral
- Trajectoires

Vincent Reduron Caisse nationale des Allocations familiales – Direction des statistiques, des études, de la recherche. Département des statistiques, des prévisions et des analyses.

Au cours des trajectoires professionnelles, les transitions entre périodes en emploi et sans emploi ou d'un emploi à un autre sont des points de fragilité particulière. La structure des finances personnelles des foyers se modifie brusquement à ces occasions, pouvant subir des distorsions, les rentrées d'argent et les dépenses ne s'ajustant pas simultanément. La sécurisation des changements de situation entre revenu minimum, emploi et chômage, pour des publics dont l'insertion sur le marché de l'emploi est fragilisée, est donc une problématique en soi. C'est l'une des dimensions de la pauvreté prise en compte par le revenu de solidarité active (RSA, encadré 1, p. 12). La réglementation du dispositif comporte, en effet, deux mécanismes annulant la prise en compte des revenus d'activité d'allocataires, lors de transitions d'une situation à l'autre sur le marché du travail : le cumul intégral et la neutralisation de revenus professionnels. L'aide apportée est dans les deux cas une majoration du montant de RSA perçu⁽¹⁾. Cette annulation des revenus perçus dans le calcul garantit également le maintien des droits connexes (réduction sociale téléphonique, affiliation à la couverture maladie universelle complémentaire...) pour l'allocataire. Budgétairement, elle correspond à un changement de financeur, le RSA activité étant financé par l'État via le fonds national des solidarités actives, le RSA socle par les départements⁽²⁾. Malgré ces points communs, les deux mécanismes répondent à des objectifs et à des logiques distincts.

La première partie de l'article présente leurs principes et leurs raisons d'être. Puis, le rôle d'amortisseur des transitions entre emploi et chômage qu'ils peuvent jouer ayant été posé, une étude en trois temps est réalisée sur leur fonctionnement et leurs effets. Dans une deuxième partie, l'analyse approfondie des cas où l'un et l'autre se déclenchent – en lien avec la chronologie mensuelle de

prise en compte des ressources dans le calcul du RSA – aboutit à un chiffrage des montants financiers en jeu et du nombre de foyers bénéficiaires. Une brève description du public concerné est ensuite proposée. La dernière partie de l'article s'attache, enfin, à discuter des implications de l'instabilité accrue des trajectoires professionnelles, qui s'observe particulièrement pour le profil de travailleurs auquel s'adresse le RSA. Le besoin des deux mécanismes étudiés en est rendu plus aigu. Ils avantagent, de fait, les trajectoires d'emploi discontinues.

Deux mécanismes différents, amortisseurs des trajectoires d'emploi

Le cumul intégral, lors des transitions favorables vers l'emploi

La mesure de cumul intégral (encadré 2, p. 13) correspond à l'annulation pendant trois mois, à la reprise d'une activité professionnelle, du montant des revenus provenant de cette nouvelle activité. L'allocataire du RSA cumule ainsi intégralement ses nouveaux revenus d'activité avec un montant de minimum social inchangé. La notion de « reprise d'activité » se réfère à un changement qualitatif de situation professionnelle du bénéficiaire (passage d'un contrat à durée déterminée à un contrat à durée indéterminée, passage du chômage à l'emploi) ; cela exclut les retours après un congé sans solde ou sabbatique, ou à la suite à un arrêt maladie. Le bénéfice de ce mécanisme est limité à quatre mois sur une année glissante. Alors que l'intéressement relatif au revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API) (encadré 2) a été largement étudié et que des réflexions ont donné lieu à des ajustements successifs, l'intéressement qu'est le cumul intégral RSA est peu observé. À la mise en place du RSA, son maintien est passé au second plan derrière la création du RSA activité, intéressement permanent qui a constitué la principale innovation du RSA. En effet, le

(1) Le RSA étant une allocation différentielle, il complète les ressources des foyers bénéficiaires jusqu'à un revenu minimum garanti : l'absence de prise en compte de revenus ne peut donc que majorer le montant de prestations perçus (même lorsqu'ils ne sont déduits que partiellement, à 38 % dans le cas des revenus d'activité professionnelle, voir encadré 1).

(2) Il y a une exception : la période de cumul intégral est financée par l'État pour les reprises d'emploi liées au début d'un contrat unique d'insertion.

Le revenu de solidarité active

En application de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, le revenu de solidarité active (RSA) a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les dispositifs d'intéressement associés au 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine et au 1^{er} janvier 2011 dans les départements et régions d'outre-mer. L'allocation est composée de deux volets : le RSA socle, qui est un minimum social à la suite du RMI et de l'API, le RSA activité qui est un complément de revenu pour les travailleurs ayant des ressources modestes (sans équivalent avant 2009). Les trois composantes du RSA sont :

- le RSA socle seul (composante des foyers percevant uniquement le RSA socle) ;
- le RSA socle et activité (composante des foyers percevant simultanément le RSA socle et le RSA activité) ;
- le RSA activité seul (composante des foyers percevant uniquement le RSA activité).

La formule de calcul du montant de RSA est la suivante :

$$\text{montant forfaitaire} + 62 \% \text{ des revenus d'activité} \\ - \text{ensemble des ressources} - \text{forfait logement}$$

Ainsi, seulement 38 % des revenus d'activité perçus par un foyer sont en définitive déduits du montant de la prestation : en effet, ces revenus sont retranchés du montant de RSA car ils font partie de l'ensemble des ressources du foyer, mais une fraction d'entre eux (62 %) vient s'ajouter au montant de RSA.

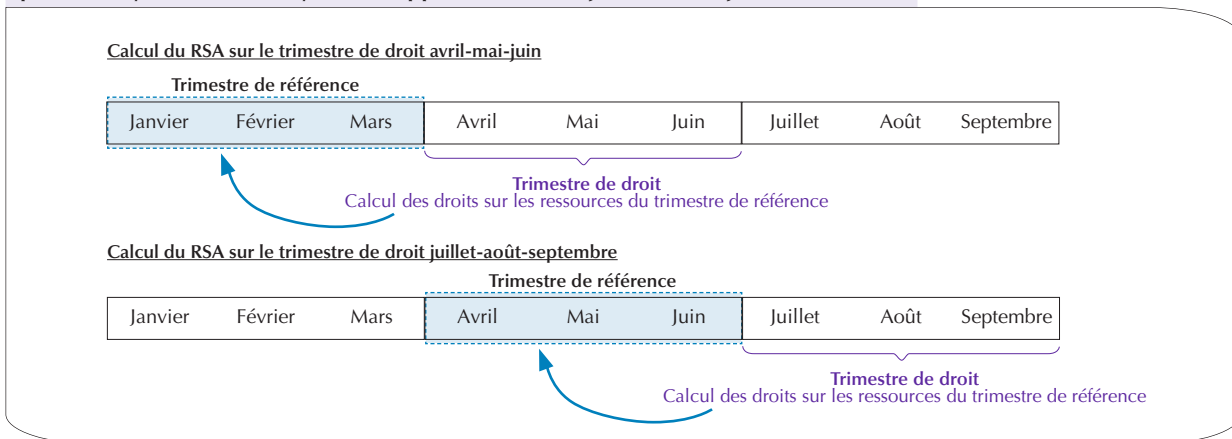
RSA activité devait permettre de cumuler 62 % des revenus d'activité, qu'ils soient ou non afférents à une reprise d'activité, avec un montant de minimum social inchangé, et ainsi garantir que seuls 38 % des revenus d'activité perçus, et non l'intégralité, soient déduits du montant de RSA (encadré 1) pendant un temps illimité.

L'objectif du mécanisme de cumul intégral se rapproche de celui de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apre) ⁽³⁾, gérée par les services des départements et dédiée aux bénéficiaires du RSA reprenant un emploi. Le cumul intégral et l'Apre répondent à des logiques différentes, dans la mesure où cette dernière est soumise à l'acceptation du département, la demande devant être accompagnée de justificatifs (factures...) attestant des dépenses engagées, alors que le cumul intégral est appliqué automatiquement pour toute reprise d'activité professionnelle.

La neutralisation, à l'arrêt de la perception d'une ressource

Pour expliciter le mécanisme de neutralisation des revenus d'ordre professionnel, le décalage trimestriel qui caractérise le calcul des droits au RSA doit être rappelé. Tous les trois mois, l'allocataire doit remplir une déclaration trimestrielle de ressources (DTR) portant sur la moyenne des revenus (salaires, revenus d'activité professionnelle non salariée, indemnités de chômage, pensions...) perçus les trois derniers mois ⁽⁴⁾. Les trois mois pendant lesquels cette DTR est utilisée sont appelés « trimestre de droit », les trois derniers mois « trimestre de référence » (schéma 1). Il y a un décalage de trois, deux ou un mois entre la perception d'un revenu et sa prise en compte pour le calcul du RSA : perçu sur le premier mois du trimestre de référence, un revenu commence à avoir un impact trois mois après (en début du trimestre suivant) ; perçu sur le deuxième mois, il commence à en avoir un deux mois après (également en début du trimestre suivant), etc.

Schéma 1 – Exemple de décalage trimestriel de prise en compte des ressources, pour un foyer allocataire ayant des appels de DTR en janvier, avril, juillet et octobre



(3) Voir le site internet <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F19782.xhtml>. Instaurée par la loi généralisant le RSA, l'Apre est attribuée à la demande de l'allocataire ayant engagé des dépenses liées à la reprise d'activité, afin de pouvoir y faire face. L'Apre n'a pas été dotée budgétairement pour l'année 2015, mais elle existe toujours à l'écriture de cet article.

(4) Ce décalage n'est pas valable pour les montants de prestations légales versées par les Caf, pris en compte au mois le mois sans décalage.

La mesure du cumul intégral, du RMI au RSA

Le cumul intégral RSA, légalement fondé par l'article R. 262-12 du Code de l'action sociale et des familles, est un intéressement à la reprise d'activité. Il est issu des évolutions successives de l'intéressement mis en place dans le revenu minimum d'insertion (RMI), à son entrée en vigueur en 1988. Il a ensuite connu plusieurs réformes, surtout dans le sens d'une extension. À sa mise en place, le cumul intégral correspondait à un abattement de 50 % sur les revenus issus de la nouvelle activité pendant l'année suivant une reprise d'emploi. Il y avait un cas particulier pour les créateurs d'entreprises bénéficiant de l'aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise [Accre ⁽¹⁾] (calcul plus avantageux) et pour certains contrats aidés – contrats emploi-solidarité, et contrats d'insertion par l'activité dans les départements d'outre-mer – pour lesquels un intéressement pérenne était déjà en place. Le mécanisme a ensuite été étendu à l'allocation de parent isolé (API) au 1^{er} janvier 1999, avec des modalités plus favorables (pour la première fois « cumul intégral », c'est-à-dire abattement de 100 %, pour le premier trimestre et de 50 % pour les trois trimestres suivants) ; à partir de décembre 2001, l'intéressement RMI était aligné sur ces nouvelles modalités. Puis, au 1^{er} octobre 2006, en application de la loi du 23 mars 2006, les intéressements RMI et API étaient modifiés pour les durées de travail supérieures à soixante-dix-huit heures par mois. Après un premier trimestre de cumul intégral, l'abattement appliqué n'était plus exprimé en pourcentage des revenus, mais fixé à 150 euros par mois (pour les personnes isolées) et à 225 euros par mois (pour un foyer de deux personnes et plus et tous les bénéficiaires de l'API) ; il était versé sous forme d'une prime forfaitaire. De plus, une prime de retour à l'emploi de 1 000 euros était instituée pour les durées de travail supérieures à soixante-dix-huit heures par mois pendant quatre mois d'activité consécutifs. Au global, 12,8 % des foyers allocataires du RMI (soit près de deux cent mille foyers) bénéficiaient de mesures d'intéressement mi-2007 ⁽²⁾. Avec la mise en place du RSA à partir de 2009, le principe d'un cumul intégral pendant trois mois de la prestation avec les nouveaux revenus a été conservé.

(1) L'Accre consiste en une exonération partielle de charges sociales pendant un an et un accompagnement pendant les premières années d'activité. Elle permet aussi à certains bénéficiaires de prétendre à d'autres formes d'aides. Cette aide est gérée par les centres de formalités des entreprises (source : <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F11677>).

(2) Cazain S., Donné S., 2007, Le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité des allocataires du RMI, *l'e-essentiel*, n° 67.

La date de la demande initiale de RSA donne le départ, pour chaque allocataire, du premier trimestre de droit. Le rythme d'envoi des DTR est donc différent selon les foyers (cela peut être en janvier, avril, juillet et octobre pour un foyer et en février, mai, août et novembre pour un autre).

La mesure de neutralisation des revenus d'ordre professionnel (encadré 3, p. 14) s'applique au moment où ils cessent d'être perçus sans être compensés par un revenu de substitution. Le montant de ces ressources est alors annulé pour le calcul du RSA. Ici, la notion de « revenu d'ordre professionnel » s'étend aux revenus de remplacement : indemnités de chômage, mais aussi indemnités journalières de sécurité sociale (IJSS), quelle que soit la durée de perception et le risque couvert (maladie, maternité, accident du travail et maladie professionnelle). Cette neutralisation ne doit pas être confondue avec celle qui s'applique aux aides au logement et aux prestations familiales sous condition de ressources annuelles ⁽⁵⁾. L'objectif de la mesure de neutralisation est de prendre en compte immédiatement un changement de situation défavorable à l'allocataire : notamment perte d'emploi et fin de période d'indemnisation chômage. Sans ce mécanisme, les revenus cessant d'être perçus continueraient à être

défaucés du montant de RSA durant au moins trois mois. Il y a donc un soutien ponctuel des travailleurs au moment critique de la perte d'un revenu, en évitant que le retard de trois mois avec lequel s'ajuste le montant de revenu garanti ne les mette en difficulté. Les revenus neutralisés ne sont jamais repris en compte par la suite : cette aide pour faire face à une période critique est aussi un soutien financier définitif à l'allocataire. Il y a une quasi-absence d'études abordant ce mécanisme, tant pour le RMI que pour le RSA. Il en est même rarement fait mention dans les documents abordant l'articulation entre chômage et minima sociaux.

L'existence des deux mécanismes prend ses racines dans les fondamentaux du RSA

La réglementation du RSA est complexe, fruit d'ajustements successifs de la législation du RMI et de l'API, mais aussi des évolutions de fond du système de minima sociaux depuis plusieurs décennies. Dans ce paysage, quel est l'objectif plus général des deux mécanismes visés par cet article ?

Au même titre que le RSA activité (encadré 4, p. 14), le cumul intégral RSA est un intéressement à l'activité professionnelle.

(5) Dont le bénéfice du RSA socle est l'un des motifs de déclenchement (avec, notamment, le chômage non indemnisé et la cessation d'activité pour élever un ou plusieurs enfants).

La mesure de neutralisation des revenus d'ordre professionnel, du RMI au RSA

Pour le revenu de solidarité active (RSA), le mécanisme de neutralisation des revenus d'ordre professionnel est légalement fondé par l'article R. 262-12 du Code de l'action sociale et des familles. Historiquement, ce mécanisme a connu un élargissement progressif de son champ d'application. Il était en place dès la création du RMI. La neutralisation totale et automatique de ressources était alors restreinte aux revenus de stages rémunérés et aux allocations de chômage. Pour les salaires, une neutralisation seulement partielle (abattement) était prévue, dans la limite d'un revenu minimum d'insertion (RMI) de base pour une personne seule ; il était soumis à l'acceptation du préfet, à la demande de l'allocataire ou de l'organisme payeur. À compter du 1^{er} janvier 1999, la neutralisation s'est étendue à l'allocation de parent isolé (API). Pour cette prestation, un abattement sur les revenus d'activité ou de stage de formation a été mis en place, dans la limite mensuelle de 150 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (*). Les indemnités de chômage n'étaient pas concernées. La loi de retour à l'emploi du 23 mars 2006 a harmonisé, à partir du 1^{er} octobre 2006, les neutralisations applicables dans le RMI et dans l'API, en leur donnant un contour qui sera conservé pour le RSA. Pour ces deux prestations, les salaires, les indemnités de chômage et les revenus des stages de formation cessant d'être perçus sans revenu de substitution étaient en effet neutralisés intégralement.

 (*) Somme fixée par décret pour le calcul sur une période donnée du montant des prestations familiales versées par les caisses d'Allocations familiales (406,21 euros au 1^{er} janvier 2016).

L'objectif de tels mécanismes d'intéressement est double : inciter les allocataires à reprendre une activité et les y aider. Les deux aspects se rejoignent. La reprise d'une activité professionnelle occasionne des frais, qu'ils soient ponctuels (déménagement, achat d'un véhicule, d'habits adéquats...) ou permanents (frais de garde d'enfants, frais de transport...). Il s'agit donc de donner à ceux qui s'inscrivent dans cette démarche de réinsertion dans le monde du travail les moyens de faire face à ces dépenses sans trop se fragiliser. Par ailleurs, la perte simultanée du RSA et de droits connexes peut créer des effets de seuils brutaux, et le manque à gagner peut de ce fait nécessiter une compensation. Enfin, sur le plan personnel, pour une personne éloignée du marché du travail, s'engager dans une démarche d'insertion comporte des risques (Giuliani, 2009) : les bénéficiaires sont incertains et éloignés (faisant éventuellement suite à une formation) mais les pertes, concrètes et immédiates (arrêt des habitudes, éloignement des proches, rupture avec les formes habituelles de sociabilité et adaptation à de nouvelles contraintes). Pour les jeunes notamment, ce phénomène peut être un frein majeur à la construction rationnelle d'un parcours d'insertion.

La philosophie sous-jacente au mécanisme de neutralisation est peu discutée dans la littérature sur les minima sociaux. Mais elle se place dans un contexte où le RSA socle, à la suite du RMI, joue le rôle de troisième volet d'indemnisation

La mise en place du RSA activité

La création du RSA activité correspond à l'aboutissement de réflexions apparues à la fin des années 1990 (Nauze-Fichet, 2010) sur les insuffisances du système de minima sociaux, dont l'un des axes était l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires. Le passage d'un intéressement transitoire à un intéressement pérenne est un changement qualitatif. Il correspond à une optique où les freins à la reprise d'emploi par les allocataires de minima sociaux méritent non pas un « coup de pouce » ponctuel mais une incitation et un soutien permanents. Cela témoigne de la prégnance des réflexions sur les « trappes à l'inactivité » et les incitations financières au travail qui se sont exprimées depuis la fin des années 1990 et dans les années 2000 (Hamlaoui, 2007). L'effet incitatif du RSA sur les reprises d'emploi, principalement porté par la création du RSA activité, a été, selon des études menées *a posteriori* plutôt, limité (Thibault, 2014), semblant dans tous les cas insuffisant pour provoquer une modification substantielle des comportements de reprise d'emploi (Comité national d'évaluation du RSA, 2011). Toutefois, le RSA activité a un second rôle, à savoir le soutien aux travailleurs à bas salaires. L'intéressement pérenne permet, en effet, un soutien durable aux actifs en emploi, là où son rôle purement incitatif est à vocation transitoire puisque centré sur l'objectif d'une reprise d'activité marquant la sortie définitive de l'allocataire du système des minima sociaux. Cette dualité apparaît à l'étude des trajectoires sur une année des bénéficiaires, dont deux profils dominent : parmi les allocataires percevant le RSA activité seul au début d'une année, une petite moitié étaient sortis du RSA douze mois après tandis qu'une autre moitié étaient toujours ou de nouveau au RSA activité seul (Marc et Fernandez, 2013). Le soutien aux travailleurs à bas revenus est, tout comme la problématique des « trappes à inactivité », une préoccupation contemporaine des années ayant précédé la mise en place du RSA, la diffusion en France de travaux spécifiques sur les « travailleurs pauvres » ayant commencé au début des années 2000 (Damon, 2007). Dans les facteurs d'entrée et de sortie dans la pauvreté monétaire (Pollak, 2009), la situation vis-à-vis de l'emploi (en avoir ou pas) est primordiale, mais la qualité de l'emploi (niveau de salaire et stabilité), joue également. Des actifs durablement en emploi peuvent ainsi avoir besoin d'un soutien monétaire pérenne.

 Pour les références bibliographiques citées dans cet encadré, voir en fin d'article, page 25.

du chômage, en complément des régimes assurantiel et de solidarité. Il couvre en effet les situations de chômage n'ouvrant pas droit aux indemnités (dès le début de leur période de chômage), mais également, les chômeurs en fin de droits sans allocation de solidarité spécifique, ceux ayant initialement perçu l'allocation d'aide au retour à l'emploi. À l'écriture de cet article, le RSA fait partie de la liste des autres allocations chômage, en particulier de solidarité, proposée par Pôle emploi aux chômeurs ⁽⁶⁾. L'évolution du système de protection sociale, en l'occurrence celle de l'indemnisation du chômage en France – surtout depuis le début des années 1990 (Outin, 2008) –, explique ce rôle d'allocation de solidarité dévolu au RMI puis au RSA. Le mécanisme de neutralisation rend le RSA plus réactif dans ce rôle, en annulant le délai avec lequel le montant de RSA augmente suite au passage au chômage non indemnisé.

6 % des foyers RSA concernés par le cumul intégral

La mécanique des DTR limite l'effet réel du cumul intégral

Dans la réglementation du RSA, la période de cumul intégral s'applique sur les mois du trimestre de droit, mais annule des revenus perçus dans le passé sur le trimestre de référence, puisque issus de la DTR (schéma 1, p. 12). Pour rappel, la logique des déclarations trimestrielles de ressources provoque un décalage d'un, deux ou trois mois entre la perception de nouveaux revenus et le début de leur prise en compte pour le calcul du RSA. Or, le cumul intégral s'applique bien sur les mois de droit et non sur les mois du trimestre de référence. De ce fait, le mécanisme est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît de prime abord. On propose ici une analyse du mécanisme du cumul intégral pour une période de cumul intégral s'étendant sur trois mois consécutifs. Les autres durées possibles sont deux mois

consécutifs et un mois, l'arrêt du cumul intégral pouvant être dû soit à la cessation de la nouvelle activité (contrat à durée déterminée, intérim, rupture d'un contrat à durée indéterminée...) ⁽⁷⁾ soit à l'atteinte du maximum de quatre mois de cumul intégral par année glissante. Une double ligne temporelle représente les revenus issus de la nouvelle activité (fixés à 300 euros) à la date où ils sont perçus, en regard de leur impact sur le montant de droit au RSA. On suppose l'indépendance entre la date de reprise et le rythme des DTR : de façon équiprobable, c'est-à-dire avec les mêmes chances d'advenir, elle peut se produire le premier, le second ou le troisième mois d'un trimestre de référence. Trois cas sont donc possibles.

En cas de reprise le premier mois du trimestre de référence, la période de cumul intégral coïncide exactement avec le trimestre de référence et n'annule, concrètement, aucun revenu issu de la nouvelle activité (schéma 2). Lors du trimestre de droit suivant, les revenus pris en compte sont de 900 euros trimestriels, soit 300 euros mensuels. Ils sont déduits à 38 % du montant de RSA (encadré 1, p.12).

En cas de reprise le deuxième mois du trimestre de référence, la période de cumul intégral déborde, en revanche, d'un mois sur le trimestre de droit suivant (schéma 3, p.16). Lors de ce dernier, les revenus pris en compte sont de 600 euros trimestriels, soit 200 euros mensuels. Il y a un mois (le « mois $m + 3$ ») où ces revenus sont annulés par le cumul intégral (le montant de RSA est plein) et deux mois où ils sont pris en compte à 38 %, le cumul intégral ne s'appliquant plus. En cas de reprise le troisième mois du trimestre de référence, la période de cumul intégral déborde de deux mois sur le trimestre de droit (schéma 4, p.16). Lors de ce dernier, les revenus

Schéma 2 – Cumul intégral : reprise le premier mois du trimestre de référence

	Mois précédents	Trimestre de référence			Trimestre de droit			Mois suivants	
		Mois de reprise	Mois $m + 1$	Mois $m + 2$	Mois $m + 3$	Mois $m + 4$	Mois $m + 5$		
Revenus de la nouvelle activité	En date de perception	0 €	300 €	300 €	300 €	300 €	300 €	300 €	
	Déclarés (DTR)	0 €	0 €			900 €			900 €
	Droit RSA avec cumul intégral	Plein	CUMUL INTÉGRAL			réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)
	Droit sans cumul intégral	Plein	Plein	Plein	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)	

(6) Voir le site internet www.pole-emploi.fr/candidat/mes-allocations-@/index.jspz?id=76919.

(7) Cet arrêt a lieu le mois même s'il y a application d'une mesure de neutralisation, le mois suivant sinon

Schéma 3 – Cumul intégral : reprise le deuxième mois du trimestre de référence

	Mois précédents	Trimestre de référence			Trimestre de droit			Mois suivants
		Mois m	Mois de reprise	Mois m + 2	Mois m + 3	Mois m + 4	Mois m + 5	
Revenus de la nouvelle activité	En date de perception	0 €	0 €	300 €	300 €	300 €	300 €	300 €
	Déclarés (DTR)	0 €	0 €		600 €			900 €
	Droit RSA avec cumul intégral	Plein	Plein	Plein	Plein	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)
	Droit sans cumul intégral	Plein	Plein	Plein	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)

Schéma 4 – Cumul intégral : reprise le troisième mois du trimestre de référence

	Mois précédents	Trimestre de référence			Trimestre de droit			Mois suivants
		Mois m	Mois m + 1	Mois de reprise	Mois m + 3	Mois m + 4	Mois m + 5	
Revenus de la nouvelle activité	En date de perception	0 €	0 €	0 €	300 €	300 €	300 €	300 €
	Déclarés (DTR)	0 €	0 €		300 €			900 €
	Droit RSA avec cumul intégral	Plein	Plein	Plein	Plein	Plein	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)
	Droit sans cumul intégral	Plein	Plein	Plein	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)	réduit (38 % * 300 €)

pris en compte sont de 300 euros trimestriels, soit 100 euros mensuels. Il y a deux mois où ces revenus sont annulés puis un mois où ils sont pris en compte à 38 %, le cumul intégral ne s'appliquant plus.

Par définition, au cours du trimestre précédant la reprise d'emploi, aucun revenu issu de la nouvelle activité n'est perçu. Comme il s'agit du trimestre de référence, et du fait qu'il n'y a aucun revenu, le cumul intégral ne peut s'appliquer au moment de la reprise d'activité. Ainsi, la perception de nouveaux revenus n'est pas accompagnée d'une diminution du montant de RSA, mais c'est la mécanique des DTR qui est à l'origine de cette stabilité, et non le cumul intégral. Ainsi, la reprise est suivie respectivement, selon qu'elle ait lieu lors du premier, du deuxième ou du troisième mois du trimestre de référence, de :

- trois mois d'absence de prise en compte des nouveaux revenus, grâce à la mécanique des DTR et sans intervention du cumul intégral ;
- deux mois d'absence de prise en compte grâce à la mécanique des DTR et sans intervention du cumul intégral, puis un mois d'annulation grâce au cumul intégral, puis deux mois de déduction des deux tiers des revenus (600 euros sur 900 euros dans l'exemple) ;

- un mois d'absence de prise en compte grâce à la mécanique des DTR, puis deux mois d'annulation par le cumul intégral, puis un mois de déduction du tiers des revenus (300 euros sur 900 euros dans l'exemple).

Plusieurs constats se dégagent :

- le délai entre la perception d'une nouvelle ressource et son impact sur les montants de RSA perçus est toujours égal à trois mois. Il aurait varié entre un et trois mois sans cumul intégral ;
- selon les cas étudiés (reprises le premier, le deuxième, le troisième mois), le nombre de revenus mensuels annulés par la mécanique des DTR sur l'ensemble de la période est respectivement de trois, deux et un. Les trois cas étant supposés équiprobables, ce nombre est de deux en moyenne ;
- le nombre de mois où des revenus sont annulés par le cumul intégral est respectivement de zéro, un (sur deux tiers de revenu mensuel) et deux (sur un tiers de revenu mensuel). En moyenne, l'impact financier est de 38 % de quatre neuvièmes de revenu mensuel.

Appliqué sur une période de deux mois, ce raisonnement montrerait que l'impact financier du cumul intégral serait l'annulation de respectivement zéro mois, zéro mois et

Tableau 1 – Nombre de foyers en cumul intégral – extraction tardive dans Cristal

Date étudiée	Nombre de foyers en cumul intégral	Nombre de foyers RSA	Part des foyers en cumul intégral
Décembre 2011	121 508	2 032 370	6,0 %
Mars 2012	117 799	2 059 084	5,7 %
Juin 2012	121 052	2 085 958	5,8 %
Septembre 2012	135 622	2 096 216	6,5 %
Moyenne	124 000	2 070 000	6,0 %

Source : Cnaf - DSER, extraction tardive dans Cristal (Nombre de foyers en cumul intégral) et fichier Benetrim/Filéas (Nombre de foyers RSA).

un mois sur un tiers de revenu mensuel : en moyenne, un neuvième de revenu mensuel. Sur une période d'un mois seulement, avec la mécanique du calcul trimestriel du RSA, le cumul intégral annule toujours des revenus nuls en trimestre de référence.

Dans tous les cas, l'impact financier du cumul intégral est limité, comparé aux revenus perçus. Le cumul intégral joue dans le sens d'un report de la prise en compte de nouveaux revenus : cela n'est pas le cas pour les fins de perception de revenus (immédiateté) si le mécanisme de neutralisation s'applique. Cette dissymétrie est explicitée et développée infra.

Sur un mois, 125 000 foyers allocataires RSA bénéficient en moyenne du cumul intégral

Pour mesurer statistiquement les foyers allocataires du RSA bénéficiant d'une mesure de cumul intégral, le recul avec lequel sont extraites les informations dans les dossiers des allocataires joue pour beaucoup. En effet, les reprises d'emploi peuvent être déclarées avec retard par les allocataires, par exemple avec l'envoi de la DTR suivante. Le droit des allocataires peut donc être modifié a posteriori, générant une mesure rectificative (versement d'un rappel de prestation ou prélèvement d'un indu à l'allocataire). Quand s'allonge le délai avec lequel est prise une photographie statistique de l'état des dossiers, la justesse de l'information se consolide : à mesure que les allocataires déclarent la situation qui était bien la leur sur le mois de droit, l'information afférente est enregistrée dans le système de gestion des caisses d'Allocations familiales (Caf), Cristal, pouvant être extraite pour des besoins statistiques. On appelle « consolidation » le temps écoulé entre un mois de droit et l'extraction statistique dont il fait l'objet. Des extractions dans Cristal ont été effectuées en août 2013. Elles portent sur l'exhaustivité des foyers allocataires ayant des revenus d'activité soumis au cumul intégral pour au moins l'un de ses membres. On les qualifie d'« extractions tardives » en raison du long délai entre le mois observé et l'extraction (onze à vingt mois). Cette

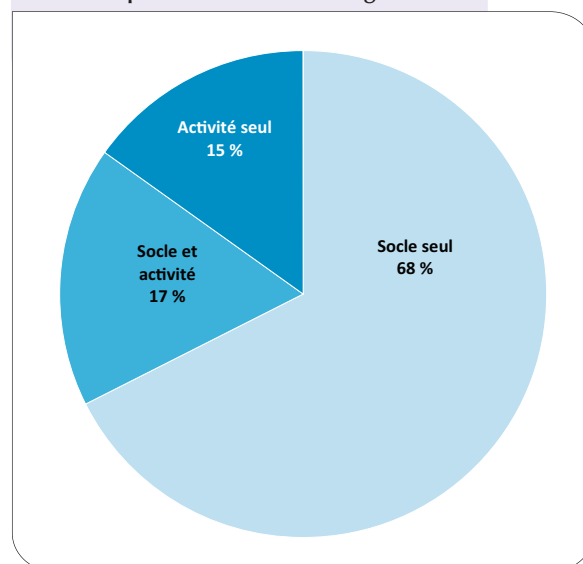
consolidation très élevée garantit que la représentativité du chiffrage effectué est très bonne.

Le nombre de foyers ayant des revenus d'activité soumis au cumul intégral varie selon les mois étudiés entre 115 000 et 135 000 (tableau 1), représentant entre 5,7 % et 6,5 % des foyers allocataires (en moyenne 6,0 %). Ces chiffres portent sur le champ France entière, comme tous ceux exposés dans cet article. Dans trois quarts des cas (74,3 %), la période de cumul intégral dure trois mois. Dans un cas sur huit (11,8 %), elle dure deux mois. Dans un cas sur sept (13,9 %), elle porte sur un seul mois. La durée moyenne est donc de 2,6 mois.

Relativiser le schéma d'une transition durable chômage-emploi

La représentation habituelle d'une reprise d'activité est le passage durable du chômage ou de l'inactivité à l'emploi. Deux constats montrent que le cumul intégral s'applique assez fréquemment, au contraire, au sein de suites d'allers et retours entre emploi et chômage, lors des retours à l'emploi. D'abord, l'étude des dossiers RSA montre que, dans un tiers (32 %) des cas, le foyer allocataire perçoit le RSA activité pendant la période de cumul intégral (graphique 1). Ce dernier ne s'applique qu'aux revenus de la personne reprenant une activité et, pour ces revenus, seulement à ceux issus de la nouvelle activité. La perception du RSA activité peut donc être liée à l'activité

Graphique 1 – Composantes des foyers durant la période de cumul intégral



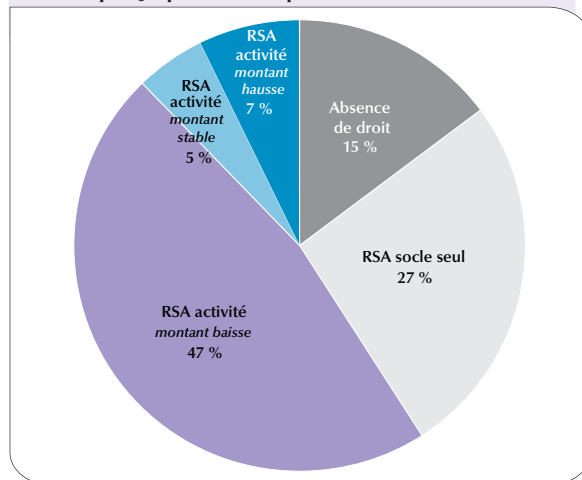
Source : Cnaf - DSER, extraction tardive Cristal, décembre 2011 à septembre 2012.

professionnelle d'un autre adulte du foyer ou d'un enfant ou d'une personne à charge. Mais elle peut également être liée à une activité professionnelle antérieure au cours du même trimestre de référence. L'un des cas possibles, outre l'enchaînement de plusieurs contrats courts durant le même trimestre, est la signature d'un nouveau contrat de travail, par exemple, la transformation d'un contrat à durée déterminée (CDD) en contrat à durée indéterminée (CDI). Ensuite, le mois suivant immédiatement la fin de la période de cumul intégral, les revenus de la nouvelle activité sont pris en compte et le foyer RSA devrait percevoir le RSA activité. Dans les faits, 27 % des foyers n'en perçoivent pas (graphique 2) ces allocataires perçoivent le RSA socle seul, ce qui indique que les nouveaux revenus d'activité, qui ont été à l'origine de la période de cumul intégral, ont cessé d'être perçus. Cela peut être le cas pour les CDD ou missions d'intérim de moins de trois mois ou les CDI interrompus précocement. En revanche, 15 % des foyers allocataires sont radiés, ce qui n'est pas contradictoire avec l'idée que la perception de nouvelles ressources peut, si elles sont d'un montant élevé, annuler le droit au RSA quand elles cessent d'être annulées.

61 % des allocataires déclarent tardivement leur reprise d'activité

Pour mesurer le délai avec lequel les reprises d'emploi sont déclarées par les allocataires, trois fichiers de données statistiques (tableau 2) de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) sont utilisés car ils sont extraits à différents moments après le mois de droit : par ordre croissant de « consolidation » (voir *supra*), le fichier AllNat (extraction très précoce), les fichiers Bénétrim et Filéas (extraction au mois $m + 2$) et les extractions tardives dans Cristal. Grâce à la variation de la « consolidation » de l'information statistique, le délai de déclaration de la reprise d'emploi auprès de la Caf peut être mesuré car il correspond à l'apparition de la mesure de cumul intégral dans les fichiers statistiques (si l'allocataire informe la Caf d'une reprise sur le mois M dans un délai de n mois, une extraction statistique des droits au titre du mois M ne comptabilisera le

Graphique 2 – Composantes des foyers le mois suivant immédiatement le cumul intégral ; évolution du montant de RSA par rapport à celui perçu pendant la période de cumul



Source : Cnaf – DSER, extraction tardive Cristal, décembre 2011 à septembre 2012.

changement que si elle a lieu après n mois). La part des allocataires déclarant le mois même une reprise d'activité est estimée à 39 %, contre 61 % la déclarant lors de la DTR suivante.

Une enquête de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) menée en 2006 auprès des bénéficiaires de minima sociaux montrait qu'une minorité de ces derniers avait une bonne connaissance du dispositif d'intéressement (Deroyon *et al.*, 2008) : seulement 33 % des bénéficiaires du RMI et 19 % des bénéficiaires de l'API savaient qu'ils pouvaient pendant quelque temps cumuler leurs nouveaux revenus d'activité avec leur prestation sociale, en cas de reprise d'emploi. *A posteriori*, une partie des allocataires ayant repris un emploi déclarait ne pas avoir bénéficié de l'intéressement. Cela peut traduire le fait que l'allocataire ne s'était pas rendu compte de ce bénéfice, ou qu'il avait immédiatement cessé l'actualisation de sa situation auprès de l'Assedic (Association pour l'emploi

Tableau 2 – Nombre de foyers en cumul intégral, selon la source utilisée

Date étudiée	Nombre de foyers en cumul intégral			Estimation de la part des foyers représentés		
	AllNat (extraction très précoce)	Benetrim/Filéas (extraction au mois $m + 2$)	Extractions tardives Cristal	AllNat (extraction très précoce)	Benetrim/Filéas (extraction au mois $m + 2$)	Extractions tardives Cristal
Décembre 2011	50 980	81 253	121 508	42 %	67 %	100 %
Mars 2012	42 866	74 494	117 799	36 %	63 %	100 %
Juin 2012	50 036	80 726	121 052	41 %	67 %	100 %
Septembre 2012	47 697	85 698	135 622	35 %	63 %	100 %
Moyenne	48 000	81 000	124 000	39 %	65 %	100 %

Source : Cnaf - DSER.

Analyse d'une période de neutralisation

L'exemple pris est celui d'une personne ayant une activité professionnelle lui rapportant 300 euros mensuels, puis cessant de travailler en cours de mois. Dès le mois de cessation de l'activité, les revenus en trimestre de référence (300 euros par mois en moyenne) sont annulés, et le sont pendant tout le trimestre de cessation de l'activité. Le trimestre suivant, il y a encore des revenus en trimestre de référence (450 euros cumulés sur le trimestre), ceux perçus avant la cessation. Ces revenus sont annulés. La période de neutralisation effective de revenus non nuls dure ainsi cinq mois. Elle ne s'arrête que lors du second trimestre suivant la cessation.

On peut vérifier que selon la position du mois de cessation pendant le trimestre de référence, la période de neutralisation effective de revenus dure six mois (si la cessation a lieu le premier mois), cinq mois (le deuxième mois) ou quatre mois (le troisième mois). Les trois cas étant équiprobables, elle dure en moyenne cinq mois. Elle est toutefois écourtée en cas de reprise d'emploi ou de perception de revenus de substitution.

	Trimestre précédant la cessation			Trimestre de cessation de l'activité			Trimestre suivant			
	Mois $m - 4$	Mois $m - 3$	Mois $m - 2$	Mois $m - 1$	Cessation d'activité	Mois $m + 1$	Mois $m + 2$	Mois $m + 3$	Mois $m + 4$	
Revenus en date de perception	300 €	300 €	300 €	300 €	150 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Revenus en trimestre de référence				900 €			450 €			
Prise en compte des revenus du trimestre de référence dans le RSA				oui			non			non

NEUTRALISATION

dans l'industrie et le commerce - Pôle emploi depuis 2008) ou de sa Caf, perdant *de facto* l'allocation et l'intéressement. Un tel type de non-recours au RSA existe potentiellement.

Le coût du dispositif est estimé entre 59 et 71 millions d'euros annuels

Le gain annuel du dispositif de cumul intégral pour les allocataires est estimé à partir de deux sources différentes confrontées : les extractions tardives dans Cristal et les fichiers statistiques Bénétrim et Filéas extraits au mois $m + 2$. La première source fournit des informations statistiques simples (montants de RSA pendant et juste après la période de cumul intégral) mais elle permet d'estimer le coût du dispositif à 4,8 millions d'euros sur le mois de mars 2012, à 5,0 millions d'euros sur le mois de juin 2012 et à 4,9 millions d'euros sur le mois de septembre 2012 ⁽⁸⁾. L'équivalent annuel de ce gain est de 59 millions d'euros. Le gain par foyer allocataire est de 108 euros en moyenne sur un mois où des revenus ont été effectivement annulés. La seconde source indique, pour chaque foyer allocataire, le mode de prise en compte des revenus d'activité (application des 62 %, cumul intégral ou les deux). Une estimation directe de l'effet cumul intégral peut être réalisée à partir des montants de revenus d'activité en trimestre de référence : s'ils n'avaient pas été annulés, les revenus d'activité soumis au cumul intégral auraient été retranchés à 38 % du montant du RSA (dans

la limite de celui-ci). Le gain pour les allocataires est ainsi estimé à 71 millions d'euros. Le gain par foyer allocataire est de 130 euros en moyenne sur un mois où des revenus ont été effectivement annulés.

Au final, la part du cumul intégral dans les dépenses annuelles de RSA est de 0,61 % dans la première source (sur 9,7 milliards d'euros en 2012) et de 0,66 % dans la seconde (sur 10,5 milliards d'euros en 2013). Le poids du mécanisme est donc, en montant de dépenses, dix fois plus faible qu'en nombre d'allocataires concernés (125 000 sur 2,1 millions de foyers allocataires au total, soit 6,0 %), ce qui reflète la faiblesse des montants en jeu relevée plus haut.

Environ 9 % des allocataires du RSA bénéficient de la neutralisation

Le mécanisme de neutralisation des revenus, comme celui de cumul intégral, s'applique sur le trimestre de droit et commence le mois de cessation d'activité ; il annule immédiatement les revenus d'activité du trimestre de référence. La logique de décalage trimestriel des ressources explique qu'une période de neutralisation effective de revenus (indemnités de chômage ou revenus d'activité) porte sur le trimestre où la cessation se produit, mais se prolonge également sur le trimestre suivant. Elle dure de quatre à six mois (encadré 5) si elle n'est pas interrompue par une reprise d'emploi ou la perception de

(8) Il n'est pas estimé sur le mois de décembre 2011 car l'évolution des montants de RSA avant et après cette date reflète surtout la revalorisation du barème de la prestation en janvier 2012.

Tableau 3 – Nombre de foyers RSA avec mesure de neutralisation, source AllNat, Benetrim, Filéas

Date étudiée	Pleine connaissance (estimation)	Part des foyers RSA				
		Neutralisations	Neutralisation de revenus d'activité	dont foyer au RSA socle seul	Neutralisation d'indemnités de chômage	Neutralisation des deux types de ressources
Décembre 2011	220 207	9,2 %	6,5 %	5,2 %	4,0 %	1,3 %
Mars 2012	248 588	11,0 %	7,8 %	6,2 %	4,7 %	1,5 %
Juin 2012	201 727	8,8 %	5,8 %	4,6 %	4,2 %	1,2 %
Septembre 2012	189 547	8,1 %	5,0 %	3,9 %	4,2 %	1,1 %
Moyenne	215 000	9,3 %	6,3 %	5,0 %	4,2 %	1,3 %

Source : Cnaf - DSER.

Tableau 4 – Nombre de foyers RSA avec mesure de neutralisation, source échantillon national d'allocataires

	RSA	Neutralisation	Neutralisation en %
Décembre 2011	85 413	6 941	8,1 %
Mars 2012	87 567	6 947	7,9 %
Juin 2012	81 240	7 630	9,4 %
Septembre 2012	83 277	7 643	9,2 %
Moyenne	84 374	7 290	8,7 %

Source : Cnaf - DSER.

revenus de substitution. Le nombre de foyers allocataires du RSA bénéficiant d'une telle mesure lors d'un mois donné est ainsi plus élevé que le nombre de cessations se produisant sur un trimestre.

Pour estimer le nombre de foyers bénéficiant du mécanisme, deux types de sources sont utilisées : les fichiers statistiques AllNat, Bénéttrim et Filéas et l'échantillon national des allocataires (Éna) dont le degré de « consolidation » est très élevé. Selon la première source, la part de foyers allocataires du RSA bénéficiant du mécanisme lors d'un mois donné est estimée à 9,3 % (tableau 3), 6,3 % bénéficiant d'une neutralisation de revenus d'activité (y compris IJSS) et 4,2 % d'indemnités de chômage (1,2 % bénéficiant d'une neutralisation simultanée de ces deux types de ressources, un pourcentage peut-être surévalué car ce cas est difficile à estimer dans les bases statistiques utilisées). Selon la seconde source, cette part varie selon les mois étudiés de 7,9 % à 9,4 % et s'établit en moyenne à 8,7 % (tableau 4), ce qui est plus bas mais compatible avec celui obtenu avec les fichiers statistiques (9,3 %), s'agissant d'une autre période d'estimation. Par ailleurs, le raisonnement exposé dans l'encadré 6 permet également d'estimer la part des allocataires déclarant immédiatement la cessation d'une ressource. Les données tendent à montrer qu'ils sont 57 % à la déclarer lors de la DTR suivante (tableau 5). La réactivité de la déclaration est donc meilleure que celle observée dans le cas des reprises d'activité (39 %, voir *supra*).

Le gain annuel pour les allocataires du mécanisme de neutralisation est estimé à 695 millions d'euros – dont

412 millions d'euros pour l'annulation d'indemnités de chômage et 283 millions d'euros de neutralisation de revenus d'activité (y compris IJSS). Le montant des revenus d'activité neutralisés est plus élevé que celui des indemnités de chômage (743 millions d'euros contre 412 millions d'euros) mais la neutralisation joue

financièrement sur 38 % d'entre eux uniquement, ce qui diminue mécaniquement l'impact budgétaire associé.

Financièrement, l'effet des mesures de neutralisation correspond à 7 % des dépenses annuelles de RSA. Cet effet est dix fois plus important que celui associé au cumul intégral. D'une part, le champ de la neutralisation inclut les indemnités de chômage, ce qui n'est pas le cas pour de cumul intégral. D'autre part, l'analyse du cumul intégral a montré que son effet financier est très limité du fait du décalage trimestriel des ressources (voir *supra*) tandis que la neutralisation joue pleinement.

Un profil se rapprochant de celui des bénéficiaires du RSA activité

Un public jeune et féminisé

Le profil des allocataires du RSA ayant des revenus d'activité soit en cumul intégral soit neutralisés se rapproche-t-il de celui des allocataires du RSA activité ? Il correspond à des travailleurs aux trajectoires professionnelles discontinues, voire en cours de transition vis-à-vis de l'emploi ; celui des allocataires du RSA activité inclut ce type d'allocataires mais aussi des actifs aux trajectoires professionnelles stables avec des revenus faibles. Le tableau 6 met en parallèle les caractéristiques de trois catégories de foyers allocataires du RSA : ceux bénéficiant du RSA activité, d'une mesure de cumul intégral et d'une mesure de neutralisation de revenus d'activité. Ces catégories ont des caractéristiques communes, notamment la répartition entre les hommes et les femmes et la structure par âge. Parmi les personnes seules, les femmes sont majoritaires. L'écart entre les hommes et les femmes est davantage

Tableau 5 – Nombre de foyers RSA avec mesure de neutralisation selon la source

Date étudiée	Nombre de foyers			Estimation de la part des foyers représentés		
	AllNat (extraction très précoce)	Bénétrim/Filéas (extraction au mois $m + 2$)	Pleine connaissance (estimation)	AllNat (extraction très précoce)	Bénétrim/Filéas (extraction au mois $m + 2$)	Pleine connaissance (estimation)
Septembre 2014	123 818	166 719	220 207	56 %	76 %	100 %
Décembre 2014	127 613	168 873	248 588	51 %	68 %	100 %
Mars 2015	121 012	148 709	201 727	60 %	74 %	100 %
Juin 2015	112 298	138 718	189 547	59 %	73 %	100 %
Moyenne	121 000	156 000	215 000	57 %	73 %	100 %

Source : Cnaf - DSER.

marqué parmi les allocataires du RSA activité que parmi ceux en cumul intégral ou avec neutralisation. La forte proportion de femmes seules traduit leur surreprésentation parmi les emplois non qualifiés et dans des trajectoires d'emploi instables (Milewski, 2009). Elle est également le reflet du recours important des femmes au RSA activité (Domingo et Pucci, 2014). Quant aux couples, ils sont majoritairement monoactifs et, dans ce cas, le membre du couple en emploi est beaucoup plus fréquemment l'homme (ce constat est un peu moins marqué pour les couples avec neutralisation). Pauline

Domingo et Violaine Fernandez (2013) évoquent également ce trait caractéristique des foyers monoactifs au RSA. Cela va dans le sens de l'hypothèse où une sorte de « spécialisation traditionnelle » serait en place dans ces couples pour que l'homme soit en emploi et la femme volontairement retirée du marché du travail.

Dans les trois catégories, les allocataires sont jeunes, par rapport à la population active. Les 25-35 ans sont très nettement surreprésentés, les plus de 55 ans sous-représentés (en raison des conditions d'ouverture du RSA, les

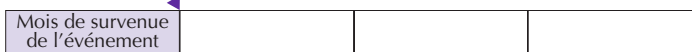
Estimation de la part des allocataires déclarant immédiatement la cessation d'une ressource

La direction des statistiques, des études et de la recherche de la Caisse nationale des Allocations familiales utilise trois fichiers statistiques, Allnat et Bénétrim, et Filéas. Le premier fichier permet d'extraire l'état du dossier sur un mois M de façon très précoce (entre le 1^{er} et le 5 du mois). Un événement survenu sur le mois M doit donc avoir été déclaré par l'allocataire pendant ce mois (avec une tolérance de un à cinq jours) pour être déjà intégré à l'extraction statistique. Sont donc présents dans ce fichier les événements déclarés immédiatement par l'allocataire.

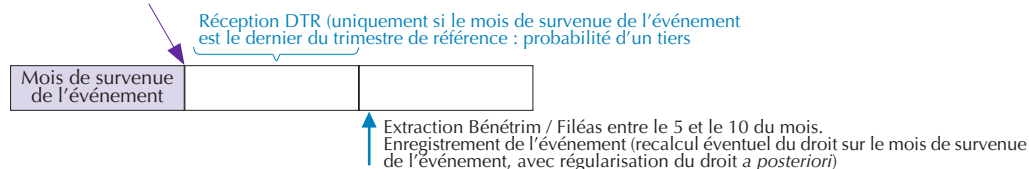
Avec les fichiers Bénétrim et Filéas il est possible d'extraire l'état du dossier sur un mois M au début du mois $M + 2$. Un événement survenu sur le mois M doit donc avoir été déclaré par l'allocataire pendant ce mois ou le mois $M + 1$ pour être déjà intégré à l'extraction statistique. Sont donc intégrés les événements :

- déclarés spontanément par l'allocataire (le mois même ou le mois suivant) ;
- communiqués par la déclaration trimestrielle des ressources (DTR), mais à condition qu'une DTR afférente au mois M ait été appelée par la caisse d'Allocations familiales (Caf). La probabilité d'un tel appel est d'un tiers (cela est le cas uniquement si le mois M est le dernier mois du trimestre de référence).

Calcul des droits sur le mois



Calcul des droits sur le mois



On peut estimer que ces fichiers contiennent les déclarations spontanées ainsi qu'un tiers de celles effectuées grâce à la DTR. En appelant T le nombre total d'événements survenus sur le mois, X le nombre de ceux spontanément déclarés et Y le nombre de ceux déclarés par la DTR, on peut poser les équations suivantes :

$$X + Y = T \quad X = \text{effectif AllNat} \quad \text{effectif Bénétrim/Filéas} = X + Y/3$$

Encadré 6

Tableau 6 – Caractéristiques des foyers allocataires du RSA bénéficiant du RSA activité, d'une mesure de cumul intégral, d'une mesure de neutralisation de revenus d'activité

	RSA activité	Cumul intégral	Neutralisation de revenus d'activité	Population active au sens du BIT
Ancienneté dans le RSA, le RMI ou l'API				
Moins de deux ans <i>dont 0 à 2 mois</i>	45 % 7 %	57 % 7 %	61 % 22 %	
Deux à moins de cinq ans	30 %	26 %	23 %	
Cinq ans et plus <i>dont dix et plus</i>	25 % 6 %	17 % 4 %	16 % 4 %	
Âge				
Moins de 25 ans	5 %	6 %	7 %	10 %
25 à 34 ans	35 %	46 %	47 %	24 %
35 à 55 ans	51 %	43 %	41 %	53 %
55 ans et plus	9 %	5 %	5 %	14 %
Configuration familiale				
Homme	19 %	29 %	33 %	nd
Femme	50 %	44 %	38 %	nd
Couple	31 %	27 %	29 %	nd
Part des couples biactifs	20 %	22 %	36 %	nd
Part des couples biactifs, femme en emploi	21 %	17 %	20 %	nd
Part des couples biactifs, homme en emploi	60 %	61 %	44 %	nd
Sexe				
Homme	41 %	49 %	51 %	52 %
Femme	59 %	51 %	49 %	48 %
Enfant(s) à charge				
Aucun enfant	41 %	50 %	61 %	nd
Un enfant	29 %	23 %	19 %	nd
Deux enfants ou plus	31 %	27 %	21 %	nd

Source : Cnaf - DSER, fichier Filéas décembre 2014. Population active au sens du Bureau international du travail : Insee, 2013. RSA : revenu de solidarité active ; RMI : revenu minimum d'insertion ; API ; allocation de parent isolé.

moins de 25 ans sont peu nombreux). Cette jeunesse est encore plus marquée parmi les foyers allocataires en cumul intégral ou avec neutralisation. Par ailleurs, l'ancienneté dans le RSA des allocataires du RSA activité se répartit selon un large panorama, reflétant le double rôle du RSA activité en tant que avantage temporaire et de soutien financier pérenne. Ainsi, 45 % des foyers allocataires bénéficient de la prestation depuis moins de deux ans ; 30 % depuis deux à cinq ans et 25 % depuis cinq ans et plus (en comptant l'ancienneté dans le RMI et l'API). En comparaison avec les allocataires du RSA socle seul, le point marquant est la faible proportion d'anciennetés supérieures à dix ans (6 % contre 13 %). Parmi les foyers allocataires en cumul intégral ou avec neutralisation, la présence dans le RSA est en général récente : les anciennetés inférieures à deux ans sont majoritaires. Parmi les foyers avec neutralisation, l'ancienneté est comprise entre zéro et deux mois dans 22 % des cas, ce qui suggère fortement que la perte d'un emploi a été l'élément déclencheur de la demande de RSA.

Globalement, 40 % des allocataires du RSA sont en activité

Parmi les allocataires du RSA, on peut distinguer ceux qui perçoivent uniquement le RSA socle (la « composante »

est alors le RSA socle seul) de ceux percevant le RSA activité, avec ou sans socle (la « composante » est le RSA socle et activité ou le RSA activité seul) (encadré 1, p. 12). La distinction entre ces trois composantes est généralement utilisée pour séparer conceptuellement les bénéficiaires du minimum social qu'est le RSA socle du complément de revenu d'activité qu'est le RSA activité. Cette approche a un sens, les profils des allocataires de ces trois composantes étant très différenciés ; les allocataires du RSA activité seul forment notamment un public plus proche du marché de l'emploi que les allocataires du RSA socle seul ou du RSA socle et activité (Isel, 2014). Toutefois, l'approche comporte également un biais s'il s'agit de distinguer les allocataires du RSA selon leur situation vis-à-vis de l'emploi : certains allocataires au RSA socle seul sont en activité, ceux dont tous les revenus professionnels en trimestre de référence sont annulés par une mesure de cumul intégral ou de neutralisation. Dès lors, le nombre d'allocataires du RSA en activité professionnelle doit donc être distingué de celui d'allocataires du RSA activité. Sont comptabilisés 831 000 foyers allocataires au RSA activité représentant 34 % de l'ensemble des foyers allocataires du RSA (source : Cnaf – DSER, fichiers Benetrim et Filéas, décembre 2014). En part des foyers RSA, l'estimation est de

1,1 % de bénéficiaires du RSA socle seul avec cumul intégral mais des revenus d'activité en DTR ; 5,0 % avec neutralisation (tableau 5, p. 21). Ainsi, 6,1 % de foyers sont en activité professionnelle sans percevoir le RSA activité : la part de foyers RSA en activité peut être estimée à 40 %.

Un avantage est donné aux trajectoires d'emploi discontinues *Instabilité accrue des trajectoires professionnelles*

En cumulant les 6,0 % d'allocataires en cumul intégral et les 9,3 % d'allocataires bénéficiant d'une neutralisation de revenus, on peut estimer que, lors d'un mois donné, près d'un allocataire du RSA sur six bénéficie de l'un de ces mécanismes. Autrement dit, sur un mois donné, près d'un allocataire RSA sur six a vécu soit sur le mois même soit dans les mois qui ont immédiatement précédé une transition entre emploi, chômage indemnisé et chômage non indemnisé ou inactivité. Cette fréquence élevée n'est pas sans lien avec l'instabilité des trajectoires professionnelles parmi les bénéficiaires du RSA.

Par rapport à la fin des années 1980 où ont été mis en place le cumul intégral et la neutralisation, appliqués au RMI, le morcellement du marché du travail en périodes d'emploi de courte durée s'est nettement accentué. La fréquence des entrées et sorties de main-d'œuvre s'accroît. Selon les chiffres de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), le taux de rotation trimestriel de la main-d'œuvre ⁽⁹⁾ atteint, fin 2014, son plus haut niveau historique, avec 16,3 % au quatrième trimestre (Sanzeri, 2015). Il progresse de + 1,3 point par rapport au quatrième trimestre 2013, en lien avec une hausse du taux d'entrées et du taux de sorties en CDD. La part des CDD dans les embauches atteint également son maximum historique fin 2014 (86,0 % au quatrième trimestre). Le CDI est la forme d'emploi majoritaire (87,0 % des salariés dans le secteur privé) et sa part reste stable depuis 2000, après avoir fortement baissé, de 8,4 points entre 1984 et 2000 (Barlet *et al.*, 2014). Pour autant, l'embauche en CDI ne garantit pas la stabilité de l'emploi : plus d'un tiers de ces contrats sont rompus avant un an (Paraire, 2015), le plus souvent dans leurs

trois premiers mois. Ce taux de rupture atteint presque la moitié des contrats signés par les jeunes âgés de 15 ans à 24 ans (45,6 % en 2011).

Si la part des CDI est restée stable depuis quinze ans, les discontinuités de trajectoires d'emploi ont cependant progressé sur cette période, surtout en raison d'une réduction de la durée des contrats temporaires (Barlet *et al.*, 2014). La part des contrats de moins d'un mois dans les intentions d'embauche en CDD est passée de 63 % au premier trimestre 2000 à 80 % au premier trimestre 2015 ⁽¹⁰⁾. Quant à la durée moyenne des missions d'intérim, elle a diminué de 15 % en quinze ans, passant de 2,02 à 1,72 semaines entre le premier trimestre 2000 et le premier trimestre 2015 ⁽¹¹⁾.

Les allocataires du RSA en activité sont nombreux à être en contrat temporaire

Juliette Grangier et Audrey Isel (2014) donnent des éléments sur le statut d'emploi des allocataires du RSA activité en 2012. Les contrats sont temporaires pour 28 % des allocataires du RSA activité seul. Cette part atteint 43 % parmi les allocataires du RSA socle et activité. Enfin, l'emploi temporaire est majoritaire (74 %) parmi les allocataires du RSA socle seul qui sont en activité. Une série de rapprochements tend également à corroborer que le profil des allocataires du RSA en activité coïncide avec celui des salariés en contrat temporaire (intérimaires et à durée déterminée). Comme on l'a montré précédemment, il se caractérise principalement par sa jeunesse et sa féminisation.

Or, la part de contrats temporaires dans l'emploi est particulièrement élevée chez les jeunes, dépassant les 50 % parmi les 15-24 ans (50,3 % en 2012 y compris les contrats d'apprentissage, Barlet *et al.*, 2014) et elle est un peu plus élevée chez les femmes que chez les hommes (23,5 % contre 22,7 % en 2012). Par ailleurs, les catégories socioprofessionnelles dominantes chez les allocataires du RSA activité seul (Missègue, 2015) sont les employés (60,3 % des allocataires) devant les ouvriers (33,8 %) ; les catégories le plus fréquemment en contrat temporaire sont les ouvriers non qualifiés, puis les employés non qualifiés et les employés qualifiés (Barlet *et al.*, 2014).

(9) Le taux de rotation trimestriel de la main-d'œuvre correspond à la moyenne des taux d'entrée et de sortie de l'emploi. Pour reprendre les définitions de la Dares, les entrées comprennent les embauches en contrat à durée déterminée, y compris les contrats en alternance et les contrats aidés, et en contrat à durée indéterminée ; les sorties comprennent les fins de contrat à durée déterminée, les démissions, les licenciements économiques et pour motif personnel, les départs à la retraite et à la préretraite, les fins de période d'essai, les ruptures conventionnelles et d'autres motifs de sortie (accident, décès, non-déclaration...).

(10) Calcul à partir des données *Across Stat* n° 213, site internet www.acoss.fr/home/observatoire-economique/publications/acoss-stat/acoss-stat-n213.html

(11) Calcul à partir des données trimestrielles sur l'intérim de la Dares, site internet <http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de-76/statistiques-76/emploi-82/l-interim-2285/l-interim-15028.html>

Cas d'une courte période d'activité professionnelle

Sur une période d'emploi s'étendant sur quatre mois, et à la fin de laquelle aucun revenu de substitution n'est perçu, s'enchaînent trois mois de cumul intégral et une période de neutralisation. Pour le calcul du revenu de solidarité active (RSA), les revenus perçus au cours de cette période sont donc intégralement annulés. L'exemple qui suit illustre ce cas lorsque la reprise d'activité a lieu lors du deuxième mois du trimestre de référence.

	Trimestre de référence				Trimestre de droit			Mois suivants	
	Mois m	Début d'activité		Mois $m + 2$	Mois $m + 3$	Fin de l'activité			Mois $m + 5$
Revenus issus de la nouvelle activité	0 €	0 €	150 €	300 €	300 €	150 €	0 €	0 €	0 €
Droit RSA	Plein	Plein	Plein	Plein	Plein	Plein	Plein	Plein	Plein

CUMUL INTÉGRAL
NEUTRALISATION

Ensuite, la part de temps partiels est élevée parmi les salariés en contrat temporaire [28,7 % en 2011 contre 16,5 % pour les salariés en CDI (Pak, 2013)] comme pour les allocataires du RSA activité : le temps plein concerne 81 % des actifs occupés fin 2011, mais seulement 48 % des allocataires du RSA activité seul et 25 % des allocataires du RSA socle et activité (Grangier et Isel, 2014). Enfin, la rémunération sur la base du salaire minimum de croissance (Smic) horaire est corrélée avec le caractère temporaire du contrat : la part de salariés du secteur privé en CDD était de 9,7 % parmi ceux rémunérés sur la base du Smic, un taux plus que double des 4,4 % observés toutes rémunérations confondues (Chamkhi et Demailly, 2012).

Un montant de RSA plus élevé pour les trajectoires d'emploi instables

En définitive, la prise en compte des revenus au cours d'une période d'activité professionnelle limitée dans le temps est dissymétrique. Au début de cette période d'emploi, l'allocataire RSA bénéficie d'une prise en compte de ses nouveaux revenus différée de trois mois, que ce soit par le décalage trimestriel des DTR ou par le cumul intégral. En fin d'activité, l'annulation des revenus dans le calcul du RSA est, en revanche, immédiate (si les conditions sont réunies pour qu'une neutralisation se déclenche). Cette dissymétrie est avantageuse pour l'allocataire, la période de prise en compte des revenus étant raccourcie. Si la période d'activité professionnelle est courte (un à quatre mois), il y a même absence de prise en compte des revenus perçus au cours de cette période dans un grand nombre de cas, et même avec certitude en l'absence de droits à l'assurance chômage (encadré 7).

Un allocataire peut ainsi enchaîner plusieurs courts épisodes d'emploi en bénéficiant d'un montant de minimum social inchangé. Deux facteurs limitent cette possibilité : le bénéfice de cumul intégral est limité à quatre mois sur douze glissants, et l'enchaînement de périodes d'activité provoque au bout d'un certain nombre d'heures de travail l'ouverture d'un droit aux allocations de chômage. En théorie, cette dernière empêche l'ouverture d'une période de neutralisation. Mais le fait que les indemnités de chômage soient versées au mois échu, donc le mois suivant l'arrêt de l'activité professionnelle ⁽¹²⁾, a son importance. Une période de neutralisation s'ouvre, en effet, le mois de cessation des revenus, mais n'est close que le mois suivant le mois de perception du revenu de substitution. Un allocataire déclarant correctement la séquence mensuelle de perception de ses ressources bénéficierait donc de deux mois de neutralisation :

- lors du premier mois : cessation de l'activité professionnelle en cours de mois. La neutralisation s'applique pour le calcul du RSA sur ce mois ;
- lors du deuxième mois : perception d'indemnités de chômage (vers le 5 du mois). La neutralisation continue de s'appliquer car elle n'est close que le mois suivant la perception du revenu de substitution.

Les allocataires dont les trajectoires d'emploi sont discontinues peuvent ainsi bénéficier, sur une longue période, de l'annulation de leurs revenus d'activité lors de fréquents mois. Sur un long horizon temporel, un revenu minimum garanti plus élevé est attribué, à salaires perçus égaux, aux bénéficiaires du RSA dont les trajectoires d'emploi sont les plus erratiques : percevoir 7 000

(12) Voir le site internet www.pole-emploi.fr/candidat/calendrier-des-paiements-@/article.jspz?id=60665.

euros sur une année glissante en enchaînant plusieurs contrats courts est plus avantageux que de les percevoir en travaillant de façon continue. Cet avantage dont bénéficient les travailleurs pour qui la relation à l'emploi est précaire peut avoir un sens : le fait de ne pas bénéficier de la sécurité de l'emploi et d'une stabilité des revenus pose des difficultés, notamment l'empêchement de faire des projets de long terme et le risque accru de se retrouver au chômage même si certains travailleurs en contrat temporaire trouvent des avantages à leur statut (Fabre et De Riccardis, 2007). Cet avantage de fait donné aux trajectoires précaires ne correspond pas a priori à l'esprit des mécanismes mis en place, tant du côté cumul intégral (destiné à favoriser et à aider les reprises durables d'emploi) que du côté neutralisation (mis en place pour pallier des difficultés ponctuelles).

Conclusion

Cet article montre que ces amortisseurs des ruptures au sein des trajectoires professionnelles sont fréquemment déclenchés : 15 % des allocataires du RSA en bénéficient sur un mois donné, ce qui souligne à quel point ce public subit le morcellement du marché du travail en courtes périodes d'emploi. Par ailleurs, ceux qui en bénéficient sont plus particulièrement des jeunes et des femmes seules, qui figurent parmi les catégories généralement les moins favorisées dans leurs caractéristiques d'emploi

(temps partiel, emploi à durée déterminée...). La majoration du montant de RSA perçu permise par les deux mécanismes, au gré de leurs entrées et sorties de l'emploi, vient, d'un certain point de vue, compenser l'instabilité de leurs trajectoires. En revanche, le fonctionnement des deux mécanismes est complexe, ce qui limite probablement leur compréhension et leur lisibilité auprès des allocataires. En ce qui concerne le cumul intégral, cette complexité peut limiter le caractère incitatif du RSA en termes de décision de reprise d'emploi ou non par les bénéficiaires, qui est l'un de ses principaux objectifs.

Aucun des deux mécanismes n'a été intégré à la réglementation de la prime d'activité, qui remplace le RSA activité depuis le 1^{er} janvier 2016 : ce complément de revenu d'activité est donc mis en place sur une logique stricte de décalage trimestriel de prise en compte des revenus d'activité, sans mécanisme correctif. Le RSA socle reste quant à lui inchangé. Ce minimum social « pur » contient donc un intéressement à la reprise d'activité (le cumul intégral), sans intéressement pérenne, et un mécanisme de neutralisation des ressources qui cessent d'être perçues sans revenu de substitution : une situation qui pourrait rappeler celle du RMI. La différence est que la prime d'activité, aboutissement des renforcements successifs de l'intéressement RMI, existe désormais dans le paysage des droits sociaux.

- Barlet M., Minni C., en collaboration avec Ettouati S., Finot J., Paraire X., 2014, Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires, mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi, *Dares Analyses*, n° 2014-056.
- Cazain S., Donné S., 2007, Le dispositif d'intéressement à la reprise d'activité des allocataires du RMI, *l'e-ssentiel*, n° 67.
- Cazain S., Siguret I., 2015, Les bénéficiaires du RSA activité seul : trajectoires d'emploi et de perception du RSA entre fin 2011 et fin 2012, *l'e-ssentiel*, n° 153.
- Chamkhi A., Demailly D., 2012, Les emplois rémunérés sur la base du Smic en 2010 : souvent faiblement qualifiés, à temps partiel et à durée déterminée, *Dares Analyses*, n° 2012-095.
- Clément M., Junod B., 2006, Les bénéficiaires du RMI et de l'ASS : un sur huit cumule temporairement allocation et revenu d'activité fin 2003, *Premières infos, premières synthèses*, n° 26.3.
- Comité national d'évaluation du RSA, 2011, *Rapport final*, La Documentation française, collection Rapports publics.
- Damon J., 2007, Pauvreté laborieuse et protection sociale. Pour une transformation en profondeur des prestations sociales, *Informations sociales*, n° 142, p. 40-52.

- Deroyon T., Hennion M., Maigne G. et Ricroch L., 2008, L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI, in Lelièvre M., Nauze-Fichet E., *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, collection Recherches, p. 167-185.
- Domingo P., Fernandez V., 2013, Les trajectoires de perception du RSA, *Politiques sociales et familiales*, n° 113, p. 33-46.
- Domingo P., Pucci M., 2014, Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA « activité » seul, *Économie et statistiques*, n° 467-468, p. 117-140.
- Fabre E., De Riccardis N., 2007, Les contrats courts vus par les salariés : une précarité de l'emploi qui n'induit pas nécessairement une précarité du travail, *Premières informations et Premières synthèses*, n° 12.3.
- Giuliani F., 2009, Les conseillers face à la norme des parcours d'insertion : entre expérimentations et stratégies pour survivre, *Informations sociales*, n° 156, p. 58-65.
- Grangier J., Isel A., 2014, Situation sur le marché du travail et accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA et de l'ASS, *Dares Analyses*, n° 2014-069.
- Hamlaoui L., 2007, Minima sociaux d'insertion et reprise d'activité. Quelles mesures pour un retour à l'emploi effectif ?, *Informations sociales*, n° 142, p. 94-102.
- Isel A., 2014, Profils et trajectoires des bénéficiaires d'un revenu minimum garanti en 2012, in Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution – édition 2014, *Études et statistiques*, p. 19-30.
- Lorgnet J.-P., Mahieu R., Nicolas M. et Thibault F., 2004, RMI : ancienneté dans le dispositif et cumul avec une activité rémunérée, *l'e-ssentiel*, n° 21.
- Marc C., Fernandez V., 2013, Multiplicité et variabilité des trajectoires des bénéficiaires du RSA, *l'e-ssentiel*, n° 136.
- Milewski F., 2009, Parcours des femmes en emploi : l'impact des politiques publiques, *Informations sociales*, n° 156, p. 124-131.
- Missègue N., avec la collaboration d'Arnold C., 2015, Revenus minima garantis : la moitié des bénéficiaires vivent avec moins de 920 euros par mois en 2012, *Études et résultats*, n° 921.
- Nauze-Fichet E., 2010, Historique du système des minima sociaux, in Les minima sociaux en 2008-2009. Années de transition, *Études et statistiques*, p. 21-32.
- Outin J., 2008, Le RMI et l'indemnisation chômage, in Lelièvre M., Nauze-Fichet E., *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, collection Recherches, p. 101-117.
- Pak M., 2013, Le temps partiel en 2011 : des profils et des conditions d'emploi très contrastés selon que le temps partiel est « choisi » ou « subi », *Dares Analyses*, n° 2013-005.
- Paraire X., 2015, Plus d'un tiers des CDI sont rompus avant un an, *Dares Analyses*, n° 2015-005.
- Pollak C., 2009, Analyse des parcours de pauvreté : l'apport des enquêtes longitudinales, *Informations sociales*, n° 156, p. 106-112.
- Sanzeri O., 2015, Des entrées et des sorties de main-d'œuvre plus fréquentes au 4^e trimestre 2014, *Dares Indicateurs*, n° 038.
- Thibault F., 2014, Ambitions et évaluation du revenu de solidarité active, *Économie et statistique*, n° 467-468, p. 51-59.