



Inspection générale des finances

N° 2008-M-003-01

RAPPORT

SUR

LA MISE EN PLACE DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Établi par

Thomas CAZENAVE
Inspecteur des Finances

Renaud GUIDÉE
Inspecteur des Finances

Maud JUTTEAU
Inspecteur des Finances

Sous la supervision de

Alain QUINET
Inspecteur général des Finances

- AVRIL 2008 -

SYNTHÈSE

I. LES OBJECTIFS DU REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE

1. Le projet de revenu de solidarité active répond à trois types d'objectifs :

- inciter à la reprise d'un emploi, en apportant un complément de revenu aux travailleurs pauvres, sans renchérir pour autant le coût du travail ;
- lutter contre la pauvreté ;
- simplifier et rendre plus lisible le système de solidarité.

2. Pour atteindre ces trois objectifs, l'économie générale du revenu de solidarité active (RSA) consiste à :

- fusionner une partie des minima sociaux existants, notamment le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API), auxquels pourrait s'ajouter l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ;
- rapprocher en un dispositif le plus intégré possible ces minima sociaux ainsi fusionnés des mécanismes actuels d'intéressement à la reprise d'emploi et de prime pour l'emploi (PPE) ;
- définir un barème global permettant de réduire le taux de pauvreté et d'éviter les à-coups et les effets de seuil liés à la reprise d'un emploi (cf. schémas 1 et 2) ;
- permettre un versement du RSA réactif.

Schéma 1 – Le dispositif actuel (hors intéressement et prime de retour à l'emploi)

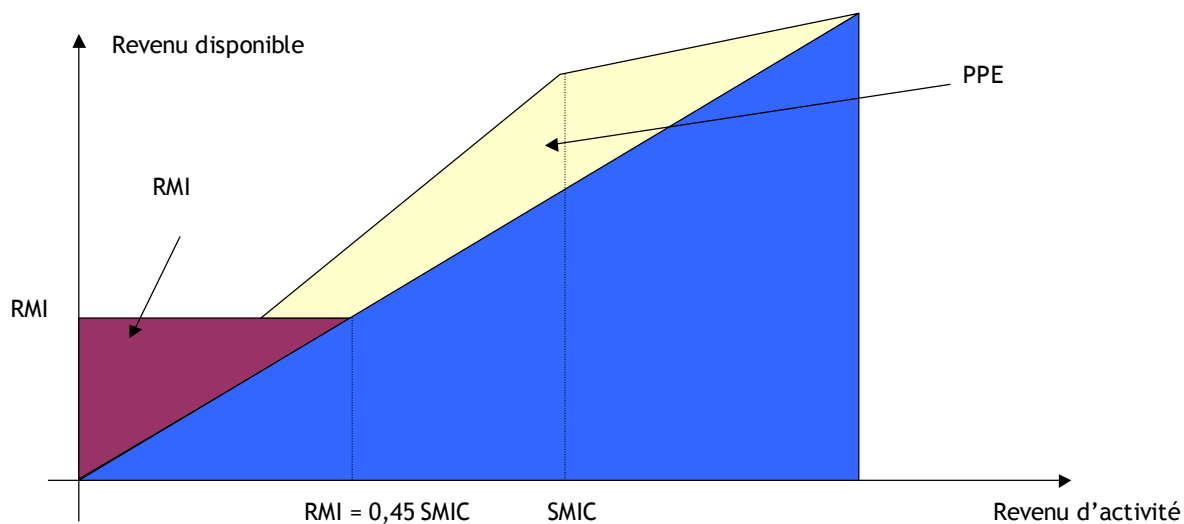
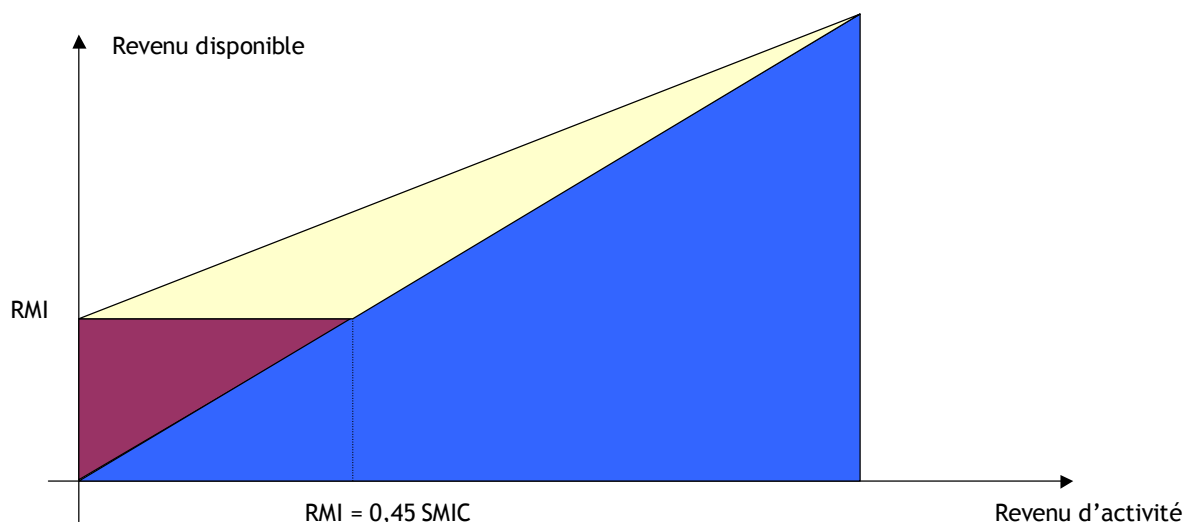


Schéma 2 – Le RSA



3. Pour préparer le livre vert publié le 3 mars 2008, ainsi que les arbitrages gouvernementaux, une mission a été confiée à l'Inspection générale des Finances pour instruire l'architecture institutionnelle du RSA

Cette instruction a notamment conduit la mission à instruire les conditions de mise en œuvre du RSA sur les points suivants :

- les conditions d'un pilotage efficace entre l'État et les départements ;
- les différentes modalités de versement du RSA – prestation sociale, crédit d'impôt ou crédit de cotisations sociales ;
- l'identification de l'opérateur en charge du versement ;
- les modalités d'un accompagnement efficace vers l'emploi des personnes qui en sont éloignées ;
- les modalités possibles de gestion de la transition vers la mise en place du RSA.

II. LES CONDITIONS D'UN PILOTAGE EFFICACE DU RSA

1. La situation actuelle : des compétences et des dispositifs enchevêtrés

Le RSA a pour ambition de rapprocher deux logiques - la solidarité et l'insertion d'une part, la valorisation du travail d'autre part - qui sont aujourd'hui portées par les départements et l'État de manière enchevêtrée (cf. schéma 3) :

- l'État finance l'API et l'ASS ; le RMI est à la charge des départements mais l'État en fixe le barème ;
- la prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt national, tandis que le dispositif d'intéressement qui permet pendant les premiers mois suivant la reprise d'un emploi de cumuler RMI et revenu d'activité est à la charge des départements.

Schéma 3 – Répartition actuelle des responsabilités

	Le public:	s'adresse:	qui versent:	financé(e) par:
Solidarité et insertion	sans emploi éligible aux minima sociaux	aux CAF aux CAF	le RMI l'API	les départements l'Etat
Valorisation du travail	à la frontière de l'emploi ou en situation de travailleurs pauvres	aux trésoreries aux ASSEDIC aux CAF	la PPE la PRE l'intéressé-ment	l'Etat l'Etat les départements

Dans un tel contexte, la mise en place du RSA soulève la question de la répartition des responsabilités et du financement du nouveau dispositif entre l'État et les départements.

2. Il apparaît nécessaire de prévoir une instance nationale de pilotage du dispositif

Il est nécessaire de définir, à l'occasion de la mise en place du RSA, un lieu où sera pilotée cette politique publique, comme c'était le cas dès l'origine du RMI avec la création d'une délégation interministérielle ad hoc (DIRMI).

La nécessité d'un organe national de pilotage est renforcée dans une configuration de financement mixte État-départements du RSA. Cette fonction de pilotage pourrait être confiée à un opérateur existant – l'organisme né de la fusion ANPE-ASSEDIC par exemple – ou bien à un opérateur spécifique créé à l'occasion de la mise en place du RSA, sur un modèle qui pourrait être par exemple proche de celui de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

L'opérateur devrait jouer un rôle de pivot en matière de financement. En particulier, il pourrait :

- recevoir les contributions de l'État et des départements ;
- mettre en place un dispositif de suivi des dépenses ;
- définir un mécanisme d'évolution dans le temps du dispositif et des contributions respectives des cofinanceurs ;
- ventiler l'enveloppe sur le territoire et procéder le cas échéant à une forme de péréquation entre départements ;
- mettre en place un dispositif d'évaluation du RSA.

L'organisme en charge du pilotage s'appuierait, pour le versement de la prestation, sur un réseau d'opérateurs (cf. IV) en charge de la gestion opérationnelle du dispositif.

3. *Plusieurs scénarios de financement ont été examinés par la mission*

Le livre vert a posé le principe d'une gouvernance associant État et départements. Dans cette perspective, la mission a examiné deux scénarios, dont la mise en œuvre peut être précédée d'une phase de transition permettant la mise en place et la stabilisation du dispositif.

a) Solution transitoire : maintenir la ligne de partage des financements actuelle entre État et départements

Lors de la mise en place du RSA, il est envisageable de reprendre les règles de partage de financement État-départements existantes. Dans cette configuration :

- le RSA versé aux bénéficiaires actuels de l'API serait financé par l'État ;
- le RSA versé aux personnes remplissant aujourd'hui les conditions d'éligibilité au RMI serait financé par les départements à hauteur du montant différentiel aujourd'hui dû en application du barème du RMI, le reliquat étant pris en charge par l'État. Pour les bénéficiaires en situation de retour à l'emploi ouvrant aujourd'hui droit à l'intéressement, le RSA serait financé par les départements à concurrence du montant de l'intéressement actuel ;
- le RSA versé aux personnes qui n'entrent pas, selon les critères en vigueur, dans le champ du RMI ou de l'API, serait financé par l'État.

Cette solution, si elle est retenue, présentera en tout état de cause un caractère transitoire. Elle a vocation à déboucher sur l'un des deux scénarios d'évolution présentés infra, l'opérateur en charge du pilotage du RSA pouvant se voir confier la responsabilité de proposer une évolution concertée du mécanisme de financement à échéance de deux ans.

b) Premier scénario d'évolution : un cofinancement État-Départements

Dans ce schéma, le financement du RSA reposerait sur une clé de répartition entre l'État et les départements. Cette clé serait fondée sur une quote-part de financement départemental maximale pour le RSA versé à des personnes ayant un besoin d'insertion, puis décroissante jusqu'à s'annuler pour le RSA versé à des personnes insérées dans l'emploi.

La quote-part de financement départementale serait calibrée de façon à recycler le montant de l'enveloppe actuellement consacrée par les départements au financement du RMI et de l'intéressement qui lui est lié. Ce scénario à masses financières constantes permettrait d'éviter de nouveaux transferts entre État et départements. Une négociation entre État et départements devra permettre de déterminer le profil de la quote-part de financement : taux maximal de contribution départementale (RSA versé aux personnes sans emploi), rythme de dégressivité et point d'annulation (à partir duquel le RSA est financé intégralement par l'État).

c) Deuxième scénario d'évolution : la spécialisation des financements

Dans ce schéma, les départements auraient la responsabilité de la garantie d'un revenu minimal tandis que l'État prendrait en charge le complément de revenu d'activité. Une telle spécialisation permettrait une clarification des responsabilités entre État et départements, en mettant fin à l'enchevêtrement des compétences, et créerait un jeu d'incitations efficace pour favoriser le retour à l'emploi des personnes qui en sont exclues.

La mise en œuvre de ce scénario suppose d'opérer deux transferts financiers, portant sur la décentralisation de l'API (1 Md€) et la recentralisation de l'intéressement du RMI (entre 300 et 400 M€) et ne requérant donc pas une renégociation d'ensemble du dispositif (qui mobilise au total de l'ordre de 12 Mds€, voire 14 Mds€ si l'on inclut l'ASS).

III. LE CHOIX DU VECTEUR

1. Le crédit de cotisations sociales présenterait des difficultés de mise en œuvre importantes

Il ne serait, par construction, envisageable que pour les titulaires d'un emploi. Il ne serait donc pas possible de mettre en place un dispositif intégré s'adressant à la fois aux actuels bénéficiaires des minima sociaux et aux travailleurs à faibles revenus. Par ailleurs, un crédit de cotisations est difficilement « familialisable », sauf à transmettre à l'employeur des informations sur la situation familiale et financière globale du salarié.

2. Le crédit d'impôt serait également très contraignant

La mise en place d'un crédit d'impôt aurait pour conséquence une recentralisation du financement du RMI. De plus, il serait versé de manière automatique en fonction d'un critère de revenu et ne pourrait être conditionné à l'accomplissement de démarches prévues dans une logique de contractualisation. Enfin, il ferait entrer le RSA dans le champ du contrôle fiscal.

3. La solution du crédit de CSG présente des incertitudes juridiques importantes

En première analyse, le risque juridique qui s'attacherait à la mise en place du RSA sous forme de crédit de CSG excéderait les avantages relatifs que cette configuration serait éventuellement susceptible de présenter¹. Au regard de la décision du Conseil constitutionnel du 1^{er} décembre 2000, il faudrait à minima familialiser la CSG ce qui présente là encore des difficultés de mise en œuvre importantes.

4. Le versement du RSA sous forme de prestation sociale semble devoir être privilégié

Cette solution présente quatre types d'avantages :

- la prestation serait continue quelle que soit la situation des bénéficiaires (dans ou hors de l'emploi). Elle pourrait être jugée à ce titre moins stigmatisante pour les titulaires actuels de minima sociaux ;
- la prestation pourrait être réactive et s'ajuster en fonction des évolutions de la situation du bénéficiaire ;
- la prestation sociale offrirait davantage de flexibilité dans la définition du barème et du ciblage ;
- enfin, contrairement au crédit d'impôt, une prestation n'aurait pas de caractère automatique et pourrait donc être conditionnée au respect des engagements prévus dans le cadre d'une logique de contractualisation.

¹ La décision n° 2000-437 DC rendue le 19 décembre 2000 par le Conseil constitutionnel a censuré l'article 3 de la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2001 (qui instituait une réduction de CSG et de CRDS au bénéfice des seuls revenus d'activité, dès lors que ceux-ci étaient mensuellement inférieurs, une fois convertis en équivalent temps plein, à 169 fois le taux horaire du salaire minimum de croissance augmenté de 40 %) au motif qu'il ne tenait compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci. Aux termes de la décision, « le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives créées, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 ».

IV. LE CHOIX DE L'OPÉRATEUR CHARGÉ DU VERSEMENT DU RSA

Actuellement, le versement des prestations sociales et du crédit d'impôt qui constituent le socle du futur RSA est éclaté entre trois guichets : le Trésor public, les caisses d'allocation familiales (CAF) et les ASSEDIC. Pour le choix de l'opérateur en charge du versement du RSA, deux options sont envisageables :

1. Première option : l'opérateur issu de la fusion ANPE-ASSEDIC

L'objectif d'insertion durable dans l'emploi des bénéficiaires actuels des minima sociaux pourrait conduire à confier à ce nouvel opérateur le versement du RSA. Un arbitrage conduisant à inclure l'ASS dans le champ des dispositifs fusionnés renforcerait encore la pertinence de cette solution.

Cependant, le nouvel opérateur serait amené à accueillir, en plus des deux millions de personnes environ inscrites aujourd'hui comme demandeurs d'emploi à l'ANPE, les futurs bénéficiaires du RSA actuellement titulaires de minima sociaux mais non inscrits au chômage ainsi que ceux qui sont actuellement dans l'emploi. En effet, selon les estimations disponibles, 3,6 millions environ de bénéficiaires du RSA seraient des actifs occupés. Ce changement d'échelle interviendrait alors que les réseaux des ASSEDIC et de l'ANPE sont déjà fortement mobilisés par le processus de fusion.

2. Deuxième option : le réseau des caisses d'allocations familiales (CAF)

Si les CAF sont plus éloignées du marché du travail que l'opérateur du service public de l'emploi, elles sont en pratique les mieux « outillées » et les plus directement opérationnelles pour gérer une prestation à grande échelle grâce notamment à leur implantation territoriale (environ 2 500 points d'accueil sur l'ensemble du territoire) et à leur savoir-faire.

3. La mission considère qu'il est possible, tout en tenant compte des contraintes de calendrier, de bâtir un scénario intermédiaire reposant sur la capacité opérationnelle du réseau des CAF et la proximité avec le marché du travail du service public de l'emploi

Ce scénario consisterait :

- à confier aux CAF un rôle de pivot pour le calcul, la liquidation et le versement du RSA ;
- à associer le service public de l'emploi à cette mission en lui permettant de verser la prestation pour les bénéficiaires inscrits comme demandeurs d'emploi afin de leur permettre, s'ils le souhaitent, de s'adresser à un même opérateur pour le versement du RSA et l'accompagnement. Pour ce faire, deux options sont envisageables :
 - o sous réserve d'un avis favorable de la CNIL, des agents du nouvel opérateur pourraient, par délégation des CAF, être habilités au système d'information CRISTAL pour calculer les droits et verser le RSA ;
 - o plus simplement, il pourrait être envisagé que des agents des CAF soient présents au sein des agences locales du nouvel opérateur pour assurer le calcul et le versement de la prestation, comme cela est déjà expérimenté dans l'Eure par exemple avec la mise en place de plateformes communes CAF-ANPE notamment.

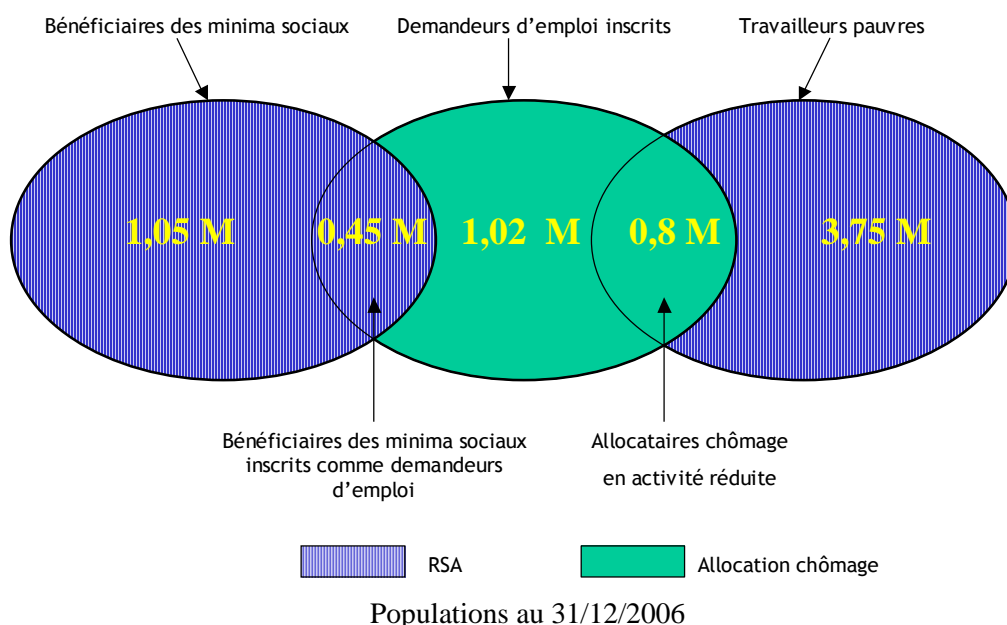
V. LES CONDITIONS D'UN ACCOMPAGNEMENT EFFICACE DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA

Le RSA ne se réduit pas à une simple incitation financière au retour à l'emploi. Un accompagnement personnalisé, fondé sur une logique de droits et de devoirs, est nécessaire pour rapprocher du marché du travail ceux qui en sont éloignés et faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi.

1. Le RSA a vocation à faire passer notre modèle d'insertion sociale et professionnelle d'une logique de statuts à une logique de parcours

- Les prestations actuellement versées aux ménages pauvres dépendent de leur statut :
 - o les travailleurs pauvres perçoivent sans condition la prime pour l'emploi ;
 - o les demandeurs d'emploi couverts par l'assurance chômage perçoivent une allocation chômage à condition de s'inscrire à l'agence pour l'emploi et de rechercher activement du travail ; les personnes qui n'ont plus droit à l'assurance chômage peuvent bénéficier, sous conditions d'une durée de cotisation suffisante et d'une inscription comme demandeur d'emploi, de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ;
 - o les personnes de plus de 25 ans qui n'ont droit ni à l'allocation chômage ni à l'ASS peuvent bénéficier du RMI, dans le cadre d'un contrat d'insertion prévoyant les engagements réciproques de la collectivité et des bénéficiaires.
- L'accompagnement des personnes sans emploi est également fonction de leur statut :
 - o l'accompagnement est réalisé par le service public de l'emploi pour les demandeurs d'emploi inscrits ;
 - o l'accompagnement est effectué par les Conseils généraux pour les titulaires du RMI non inscrits à l'ANPE. Ainsi, environ 400 000 bénéficiaires de minima sociaux se déclarent comme disponibles pour travailler et ne sont pas inscrits comme demandeurs d'emploi.

Schéma 4 – Répartition des publics après mise en place du RSA

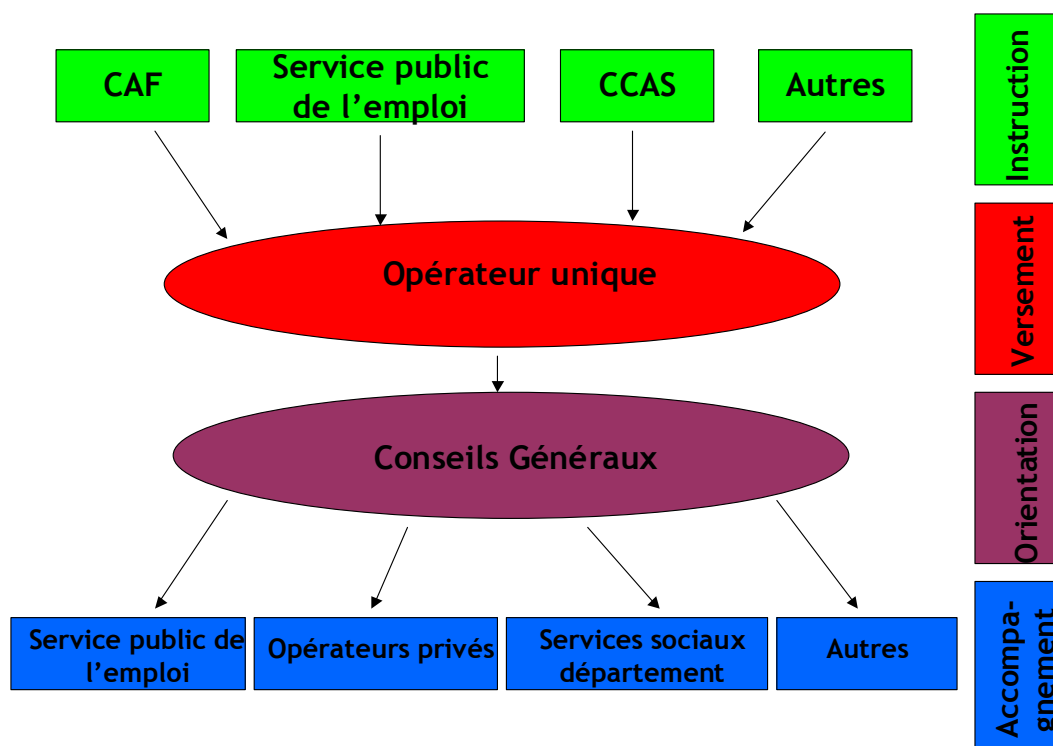


2. Deux scénarios sont envisageables pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA sans emploi

a) Un premier scénario s'appuyant sur les compétences récentes des départements en matière d'insertion sociale et professionnelle

Dans ce scénario, le département serait responsable de l'insertion sociale et professionnelle des titulaires du RSA sans emploi. A ce titre, il orienterait les bénéficiaires vers des parcours et des opérateurs qu'il aurait définis, comme c'est le cas actuellement avec les bénéficiaires du RMI.

Schéma 5 – Le parcours du bénéficiaire du RSA sans emploi dans le scénario 1



Ce scénario permettrait de capitaliser sur les efforts réalisés par les départements en matière d'insertion sociale et professionnelle depuis la décentralisation du financement du RMI. En effet, les premiers éléments d'évaluation disponibles² semblent indiquer que les départements ont accru leur effort d'insertion à destination des bénéficiaires du RMI, en particulier sur le volet insertion professionnelle.

La mise en œuvre de ce scénario suppose que soient réunies deux conditions :

- un renforcement de la politique de contractualisation des départements avec les bénéficiaires des minima sociaux. En particulier, il pourrait être envisagé, comme cela est aujourd'hui expérimenté notamment dans les départements de l'Eure et du Val d'Oise, la signature du contrat d'insertion dès la demande du RSA ;
- un réexamen des droits connexes, notamment locaux – avantages sociaux spécifiques accordés aux titulaires de minima sociaux et retirés en cas de reprise d'emploi – qui sont souvent désincitatifs à la reprise d'activité.

² Études et résultats, DREES, n°582, juillet 2007 ; Rapport de l'IGAS de 2006 sur l'évaluation de la loi de 2003 sur la décentralisation du financement du RMI ; Rapport de l'IGAS de 2007 sur la gestion du RMI.

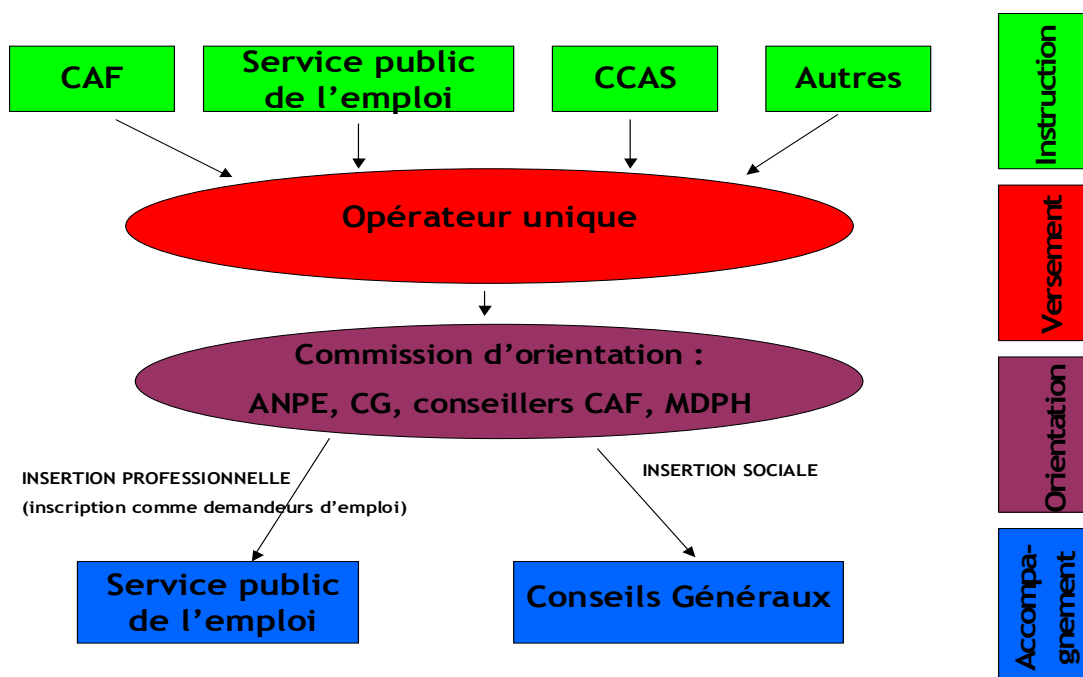
b) Un deuxième scénario, soumis à la consultation dans le cadre du livre vert, consisterait à harmoniser au niveau national les droits et devoirs des bénéficiaires du RSA avec le droit commun des demandeurs d'emploi

On observe chez nos partenaires européens (Allemagne, Royaume-Uni ou Pays-Bas par exemple) une tendance à définir des parcours communs aux personnes sans emploi, qu'elles soient chômeurs indemnisés ou bénéficiaires de l'aide sociale.

La mise en place en France d'une logique de parcours unifié aurait trois types d'implications :

- l'insertion professionnelle des bénéficiaires serait prise en charge par l'opérateur du service public de l'emploi. Les bénéficiaires du RSA sans emploi devraient, dans un tel contexte, s'inscrire comme demandeurs d'emploi ;
- les bénéficiaires du RSA sans emploi qui ne seraient pas en mesure d'exercer ou de rechercher un emploi en raison d'un obstacle objectif (à déterminer, tel qu'un obstacle lié au logement ou à la santé), pourraient être temporairement dispensés de recherche d'emploi :
 - o il ne s'agirait en aucun cas d'un jugement définitif sur leur employabilité, leur situation devant faire l'objet d'un réexamen périodique ;
 - o cette fonction d'orientation pourrait être exercée par une équipe pluridisciplinaire associant les conseillers du futur opérateur, des travailleurs sociaux du département, des agents de la CAF et, éventuellement, des représentants des départements et des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) dans le cadre d'un examen des aptitudes professionnelles et des difficultés personnelles³ ;
- les droits et devoirs des bénéficiaires des minima sociaux seraient harmonisés avec ceux des demandeurs d'emploi indemnisés. Les sanctions en cas de non-respect des engagements ne pourraient toutefois pas être calquées sur celles en vigueur pour les demandeurs d'emploi. Comme l'indique en effet le livre vert, « la logique droits et devoirs ne doit pas entrer en contradiction avec l'affirmation d'un droit universel du citoyen à un filet de sécurité minimum ».

Schéma 6 – Le parcours du bénéficiaire du RSA sans emploi dans le scénario 2



³ La possibilité d'exploiter les potentialités de certains outils actuellement développés par la CNAF, visant à une pré-orientation des allocataires du RMI, serait également susceptible d'être étudiée.

Dans ce scénario, l'accompagnement professionnel des bénéficiaires du RSA sans emploi devrait être systématiquement assuré par l'opérateur du service public de l'emploi, ce qui suppose une capacité de prise en charge de ces publics supplémentaires.

Ce scénario aurait un impact sur les statistiques des demandeurs d'emploi. D'après les enquêtes disponibles, l'obligation d'inscription aurait un impact maximum de l'ordre de 400 000 sur le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM). S'agissant du taux de chômage au sens du BIT, il n'y aurait pas d'impact mécanique immédiat, dans la mesure où le mode de calcul est déconnecté de l'inscription auprès de l'opérateur ; dans un second temps, toutefois, un relèvement transitoire devrait être attendu, reflétant les comportements de recherche active d'emploi favorisés par l'inscription des bénéficiaires ; à terme, cette tendance s'inverserait, le dispositif produisant, en régime de croisière, ses pleins effets en matière de retour à l'emploi.

VI. LES COÛTS DE GESTION DE LA PRESTATION

Quelle que soit la solution retenue, la nécessité de verser mensuellement la prestation et d'actualiser régulièrement les droits de plusieurs millions de personnes exerce mécaniquement un effet à la hausse sur les coûts de gestion du RSA :

- en première approximation, l'Observatoire des charges de la CNAF estime le surcoût annuel de la gestion du RSA à environ 200 M€, avec une hypothèse de 5 millions de bénéficiaires, dont 40% environ qui ne seraient pas connus actuellement du réseau des CAF. Ce chiffrage produit par la CNAF devrait être complété par des analyses permettant une contre-expertise, que la mission n'a pu produire dans les délais impartis. Ce surcoût reflète l'ampleur du public potentiellement bénéficiaire du RSA pour lesquels il faudrait actualiser au moins trimestriellement les ressources et verser mensuellement la prestation ;
- le surcoût resterait toutefois limité en pourcentage de la prestation versée. En effet, dans cette hypothèse, la gestion du RSA par le réseau des CAF serait assurée avec un taux d'intervention de 2,2% du montant de la prestation environ.

*

*

*

En conclusion, la mission tient à souligner que la mise en place du RSA et celle de la réforme du service public de l'emploi devraient être soigneusement coordonnées pour produire leurs pleins effets.

La mission tient également à rappeler qu'elle n'a pu matériellement, dans les délais impartis, examiner les points suivants, qui nécessiteraient des investigations supplémentaires :

- la gouvernance et les missions précises de l'instance de pilotage national ;
- le système d'information permettant de suivre les dépenses de l'État et des départements et les conditions de régularisation ;
- les conditions juridiques et opérationnelles de l'interopérabilité des systèmes d'information et du contrôle des déclarations effectuées par les bénéficiaires du RSA ;
- les conditions d'accès des agents du service public de l'emploi au logiciel Cristal, à la fois sous l'angle juridique (autorisation de la CNIL) et opérationnel.

SOMMAIRE

I.	LA GOUVERNANCE ET LE FINANCEMENT DU RSA	1
A.	LA RÉPARTITION ACTUELLE DES COMPÉTENCES ET DES FINANCEMENTS ENTRE ÉTAT ET DÉPARTEMENTS	1
1.	<i>L'organisation actuelle</i>	1
2.	<i>La répartition des financements</i>	1
B.	LES ENJEUX DE GOUVERNANCE DU RSA	2
C.	SCÉNARIO 1 : DÉCENTRALISATION COMPLÈTE DU RSA	2
1.	<i>Première option : transfert intégral aux départements de la gouvernance, du pilotage et du financement du RSA</i>	2
2.	<i>Deuxième option : territorialisation du RSA</i>	2
D.	SCÉNARIO 2 : CENTRALISATION DU RSA	3
E.	SCÉNARIO 3 : FINANCEMENT MIXTE ÉTAT-DÉPARTEMENTS	3
1.	<i>La mise en place d'un financement mixte : enjeux de pilotage et opérationnels</i>	3
2.	<i>Premier scénario d'évolution : cofinancement</i>	4
3.	<i>Deuxième scénario d'évolution : spécialisation des financements</i>	7
4.	<i>Comparaison des scénarios de financement mixte</i>	9
II.	LE CHOIX DU VECTEUR : PRESTATION SOCIALE, CRÉDIT D'IMPÔT OU CRÉDIT DE COTISATIONS SOCIALES	12
A.	LES AVANTAGES DE LA PRESTATION SOCIALE	12
1.	<i>Seule la prestation sociale permet d'envisager un RSA fusionnant l'ensemble des dispositifs existants</i>	12
2.	<i>Les limites du crédit d'impôt global et du crédit de cotisations sociales par rapport à la logique d'insertion</i>	12
3.	<i>Les avantages de la prestation sociale en termes de flexibilité dans la définition du barème et du ciblage</i>	13
B.	DES PERFORMANCES ÉQUIVALENTES POUR LES TROIS DISPOSITIFS SUR LE PLAN DE L'INCITATION AU RETOUR À L'EMPLOI	13
1.	<i>La réactivité</i>	13
2.	<i>La lisibilité</i>	14
C.	L'IMPACT DU CHOIX DU VECTEUR DE VERSEMENT SUR LE TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	15
1.	<i>La quasi-totalité du montant de PPE versé, soit 0,22 point de PIB, est comptabilisée en atténuation de recettes</i>	15
2.	<i>L'impact comptable du RSA sur le taux de prélèvements obligatoires</i>	16
III.	L'OPÉRATEUR EN CHARGE DU VERSEMENT	20
A.	LES OPÉRATIONS À ACCOMPLIR POUR LE VERSEMENT DU RSA	20
1.	<i>Les différentes étapes</i>	20
2.	<i>La pluralité des organismes instructeurs</i>	20
3.	<i>Un opérateur unique pour les fonctions de liquidation, de paiement et d'actualisation des revenus</i>	21
B.	LES RÉSEAUX EN MESURE DE VERSER LE RSA	22
C.	LE CHOIX DE L'OPÉRATEUR EN CHARGE DU VERSEMENT	23
1.	<i>L'opérateur issu de la fusion des ASSEDIC et de l'ANPE</i>	23
2.	<i>Le réseau des CAF</i>	24
3.	<i>Une solution associant les CAF et le service public de l'emploi</i>	25

IV.	LA LOGIQUE DES DROITS ET DEVOIRS POUR LE RSA	26
A.	LA LOGIQUE DES DROITS ET DEVOIRS POUR LES ACTUELS BÉNÉFICIAIRES DES MINIMA SOCIAUX	26
1.	<i>Le principe de la contractualisation</i>	26
2.	<i>La logique de contractualisation est inégalement appliquée</i>	26
3.	<i>Les bénéficiaires des minima sociaux ne sont pas systématiquement accompagnés par le service public de l'emploi</i>	27
4.	<i>Les bénéficiaires de minima sociaux comme les demandeurs d'emploi accèdent difficilement à l'offre de formation professionnelle</i>	28
B.	L'OPPORTUNITÉ D'UN RENOUVELLEMENT DES ENGAGEMENTS RÉCIPROQUES DE LA COLLECTIVITÉ ET DES BÉNÉFICIAIRES	28
1.	<i>Pour les bénéficiaires ayant un emploi</i>	28
2.	<i>Pour les bénéficiaires sans emploi</i>	29
3.	<i>La nécessité d'une offre de services adaptée</i>	33
C.	COMMENT RENDRE CRÉDIBLE L'ÉQUILIBRE DES DROITS ET DE DEVOIRS	33
1.	<i>La gradation des sanctions</i>	33
2.	<i>La prise en compte de la nature de filet de sécurité ultime du RSA</i>	34
3.	<i>La responsabilité de la sanction doit revenir à celui qui finance la prestation</i>	35
V.	LE RÉGIME DECLARATIF, LES CONTROLES ET LES COÛTS DE GESTION DU DISPOSITIF	36
A.	LES MODALITÉS DE JUSTIFICATION DES REVENUS ET D'ORGANISATION DES CONTRÔLES	36
1.	<i>La liste des documents à fournir pour le RSA</i>	36
2.	<i>Nécessité de développer l'interopérabilité des systèmes d'informations entre organismes tiers, afin de faciliter des contrôles par recoupement</i>	37
B.	LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU RSA POUR LE RÉSEAU GESTIONNAIRE	39
1.	<i>Un délai de douze mois à compter de la décision arrêtant le calibrage du RSA semble nécessaire pour la mise en place des systèmes d'information</i>	39
2.	<i>L'observatoire des charges de la CNAF estime que la gestion du RSA impliquerait un surcoût d'environ 200 M€ dans un scénario à cinq millions de bénéficiaires</i>	39
VI.	LA GESTION DE LA TRANSITION	41
A.	UN RISQUE DE DOUBLE PAIEMENT LORS DE L'ANNÉE DE TRANSITION	41
B.	L'HYPOTHÈSE DE SUPPRESSION DE LA PPE PORTANT SUR LES REVENUS D'ACTIVITÉ PERÇUS EN 2008	41
C.	DES SOLUTIONS INTERMÉDIAIRES DE TRANSITION	42
1.	<i>Première option intermédiaire : la mise en place du RSA à compter du 1^{er} janvier 2009, avec deux variantes possibles concernant la PPE</i>	42
2.	<i>Deuxième option intermédiaire : l'entrée en vigueur du RSA en cours d'année 2009, avec deux variantes possibles concernant la PPE</i>	42
3.	<i>Troisième option intermédiaire : le versement en 2009 de la PPE correspondant aux revenus d'activité 2008, en la qualifiant d'à-valoir sur le RSA</i>	43

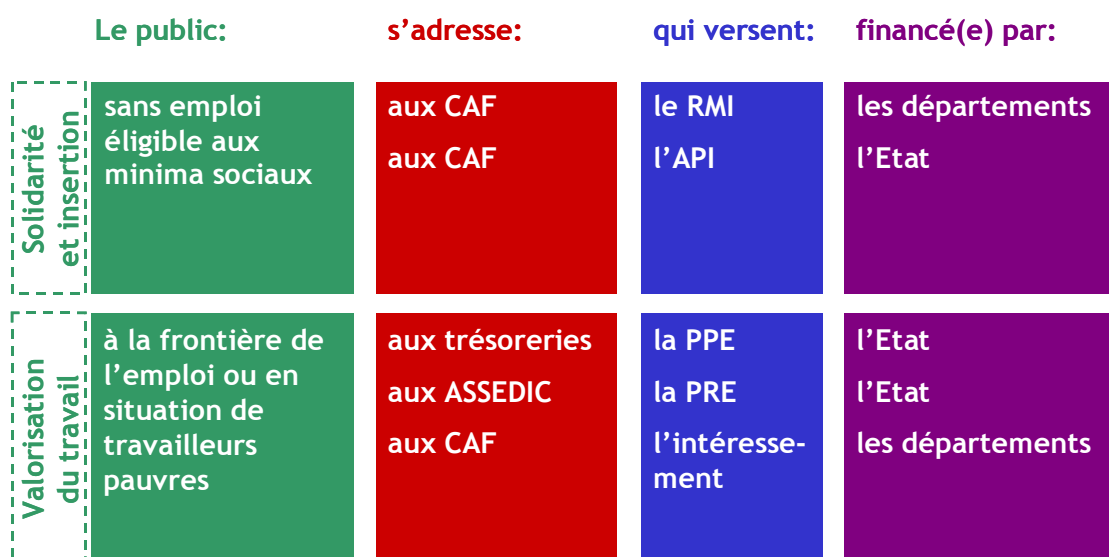
I. LA GOUVERNANCE ET LE FINANCEMENT DU RSA

A. La répartition actuelle des compétences et des financements entre État et départements

1. L'organisation actuelle

Aujourd'hui, les compétences en matière d'insertion et de valorisation du travail sont entremêlées entre l'État et les départements, ce qui se traduit par une organisation relativement complexe pour les bénéficiaires des dispositifs et par des modes de financement peu lisibles.

Schéma 7 – Répartition des responsabilités actuelles



2. La répartition des financements

Le RMI fonctionne comme une allocation différentielle. Hors prise en compte de l'intéressement, le montant de RMI versé par les départements décroît de façon linéaire au fur et à mesure que le revenu d'activité des bénéficiaires augmente pour s'annuler lorsque ce revenu d'activité est égal au point de sortie du RMI. Ainsi, tant que le revenu d'activité du bénéficiaire est inférieur au point de sortie du RMI, les départements financent intégralement la prestation.

En revanche, le financement de l'API, versée aux parents isolés, sans emploi ou ayant de très faibles revenus d'activité, est intégralement pris en charge par l'État.

Tableau 1 – Panorama des prestations

Public	Instrument	Durée de versement	Montant total (estimation 2007, en Mds €)	Financier
Sans emploi et éligible aux minima sociaux	RMI	Pérenne	6	Départements
	API	Pérenne	1	État
	ASS	Pérenne	2	État
A la frontière de l'emploi ou en situation de travailleur pauvre	PPE	Pérenne	4	État
	PRE	Temporaire	0,2	État
	Intéressement	Temporaire	0,3	Départements
Total			13,5	

Source : PLF 2008

B. Les enjeux de gouvernance du RSA

Le RSA a vocation à intégrer, au minimum :

- le RMI, prestation dont la gestion et le financement ont été décentralisés, en lien avec la compétence des départements en matière d'insertion, mais dont le barème reste fixé à l'échelle nationale ;
- l'API, prestation à gestion centralisée ;
- la PPE, crédit d'impôt à gestion centralisée.

La gouvernance du RSA doit permettre d'assurer la mise en cohérence du dispositif :

- d'une part avec des politiques publiques définies à l'échelle nationale, notamment la politique de l'emploi et la politique fiscale ;
- d'autre part avec des politiques qui sont mises en œuvre localement, en premier lieu les politiques d'insertion.

La gouvernance devrait respecter le principe selon lequel celui qui est responsable de l'insertion et de l'accompagnement est également responsable du financement, principe mis en œuvre pour le RMI depuis 2003.

C. Scénario 1 : Décentralisation complète du RSA

1. Première option : transfert intégral aux départements de la gouvernance, du pilotage et du financement du RSA

Les Conseils généraux seraient responsables du pilotage et du financement du RSA, dont ils définiraient le barème dans des conditions fixées par la loi.

- Enjeux

Ce scénario garantirait l'efficacité de la gestion du dispositif (l'autorité qui décide de la dépense serait aussi celle qui en supporte le financement) et la mise en cohérence du pilotage du RSA et des politiques d'insertion.

- Conditions

Une décentralisation complète du dispositif impliquerait un transfert supplémentaire de ressources aux Conseils généraux (dont une part de recettes fiscales, afin de respecter le ratio de ressources propres défini conformément à l'article 72-2 de la Constitution par la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004, qui s'établit à 58,5% pour les départements), alors même que le précédent transfert de ressources lié à la décentralisation du RMI reste un sujet débattu entre l'État et les départements.

En outre, ce scénario induit un risque d'hétérogénéité et de disparité à l'échelle du territoire, comparable à celui qui s'était matérialisé lors de la mise en place de la prestation spécifique dépendance (PSD) et qui avait conduit *in fine* à une recentralisation du barème avec la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

2. Deuxième option : territorialisation du RSA

Les Conseils généraux prendraient en charge le financement du RSA, dont le barème serait fixé à l'échelle nationale. Cette configuration revient à transposer l'architecture actuelle du RMI à l'ensemble du dispositif de RSA.

- Enjeux

Cette option garantirait la mise en cohérence du pilotage du RSA et des politiques d'insertion. La fixation d'un barème national préserverait l'unité du dispositif, sans pour autant interdire toute souplesse puisqu'elle pourrait être assortie d'une possibilité de modulation par les départements. Toutefois, cette faculté qui leur est déjà ouverte concernant le RMI⁴, en application de l'article L. 121-4 du CASF, ne semble guère utilisée en pratique.

- Conditions

Dans la mesure où le RSA couvre un champ plus large que le RMI, l'attribution de cette compétence aux départements requiert un transfert supplémentaire de ressources (de même ampleur que dans la première variante).

D. Scénario 2 : Centralisation du RSA

Le pilotage et le financement du RSA relèveraient de la responsabilité exclusive de l'État.

- Enjeux

Ce scénario garantirait la mise en cohérence du pilotage du RSA avec les orientations des autres politiques publiques nationales, notamment la politique de l'emploi et la politique fiscale.

- Conditions

Ce scénario, en mettant fin à la compétence aujourd'hui attribuée aux départements pour le RMI, induirait un découplage entre l'autorité en charge du financement du RSA (l'État) et l'autorité en charge de l'insertion de ses bénéficiaires (le département), ce qui supprimerait l'effet incitatif existant actuellement pour les Conseils généraux.

E. Scénario 3 : Financement mixte État-départements

1. La mise en place d'un financement mixte : enjeux de pilotage et opérationnels

Le livre vert posait le principe de la construction d'une gouvernance associant État et départements et c'est dans cette perspective que la mission a examiné des scénarios mixtes qui présentent plusieurs avantages :

- ils sont de nature à garantir la mise en cohérence du pilotage du RSA avec, d'une part, les politiques publiques nationales (notamment la politique de l'emploi et la politique fiscale) et, d'autre part, les actions d'insertion menées par les Conseils généraux ;
- ils permettent de préserver les grandes lignes de l'équilibre actuel dans la mobilisation de financements de l'État et des départements pour les publics concernés ;
- ils offrent la possibilité de maintenir un système de financement incitatif pour les acteurs.

Les scénarios de financement mixtes doivent toutefois rester « transparents » pour les bénéficiaires.

En pratique, l'année de la mise en place du RSA, l'opérateur en charge du versement serait alimenté (sur des modalités et selon une fréquence pouvant être calquées sur celles régissant aujourd'hui les relations financières départements – CAF pour le RMI) par une contribution départementale calculée sur la base du coût du RMI et de l'intéressement et par une contribution de l'État calculée de façon différentielle par rapport à cette enveloppe pour financer le reliquat du RSA. Afin d'éviter des ajustements mensuels, la quote-part de financement serait régularisée en fin d'exercice, sur la base d'une analyse statistique du RSA versé (permettant notamment d'isoler le nombre de RSA₀).

⁴ À la hausse exclusivement.

Cette solution revêtirait un caractère transitoire, et s'accompagnerait de la création d'un opérateur national chargé du pilotage du RSA. En régime de croisière, ce maître d'œuvre du dispositif serait destinataire des enveloppes départementale et nationale de financement du RSA, qu'il ventilerait en fonction d'une clé de répartition arrêtée dont la pertinence pourrait faire l'objet d'une évaluation à l'issue d'un délai de deux ans. Cette mission pourrait revenir, dans un premier temps, à un opérateur ad hoc, et aurait vocation à terme à relever de l'opérateur fusionné ANPE-ASSEDIC. Des conventions de qualité de service pourraient être signées avec les départements.

Encadré 1 – Financement : rappel de la situation actuelle

- Le RMI fonctionne comme une allocation différentielle. Par conséquent, hors prise en compte de l'intéressement (qui n'est versé que temporairement):
 - o en valeur absolue, le montant de RMI versé par les départements décroît de façon linéaire au fur et à mesure que le revenu des bénéficiaires augmente, et s'annule lorsque ce revenu est égal au point de sortie du RMI.
 - o en valeur relative, tant que le revenu d'activité du bénéficiaire est inférieur au point de sortie du RMI, la quote-part de financement à la charge des départements est égale à 100%.
- Au-delà du point de sortie du RMI, aucun dispositif n'est aujourd'hui financé par les départements. La quote-part de l'État est donc égale à 100%.

2. Premier scénario d'évolution : cofinancement

a) Description du mécanisme

Il s'agirait de mettre en place une clé de répartition du financement du RSA prévoyant une quote-part de financement départemental maximale pour le RSA versé à des personnes ayant un besoin d'insertion, puis décroissante (jusqu'à s'annuler) pour le RSA versé à des personnes insérées dans l'emploi.

Ce schéma correspondrait à une logique de continuité des financements :

- continuité par rapport à la solution actuelle, dans la mesure où ce schéma serait réalisé à enveloppe constante pour les départements ;
- continuité dans le financement du RSA : la quote-part à la charge des départements serait maximale pour RSA₀ (i.e. le RSA versé aux personnes sans emploi, sur lesquelles sont ciblées en priorité les actions d'insertion des Conseils généraux), puis décroîtrait progressivement au fur et à mesure que le revenu d'activité des bénéficiaires augmenterait, la contribution de l'État prenant alors le relais.

En revanche, le financement de l'API versée aux personnes éligibles, sans emploi ou ayant de très faibles revenus d'activité, est intégralement pris en charge par l'État.

Ce scénario présenterait l'avantage de clarifier les responsabilités des différents acteurs tout en préservant les équilibres actuels, puisque la répartition entre État et départements des masses financières mobilisées ne serait pas modifiée. L'enveloppe aujourd'hui consacrée par les départements au financement du RMI et de l'intéressement qui lui est lié serait ainsi recyclée pour le financement du RSA, à volume de crédits constant. Ce calibrage de la quote-part de financement départementale du RSA sur le montant actuellement dépensé pour le versement du RMI permettrait d'éviter de nouveaux transferts. Une renégociation entre État et départements resterait nécessaire, pour fixer la clé de répartition applicable, mais pourrait intervenir à l'issue d'un délai de transition de deux ans, sous l'égide de l'opérateur national de pilotage.

b) Illustrations

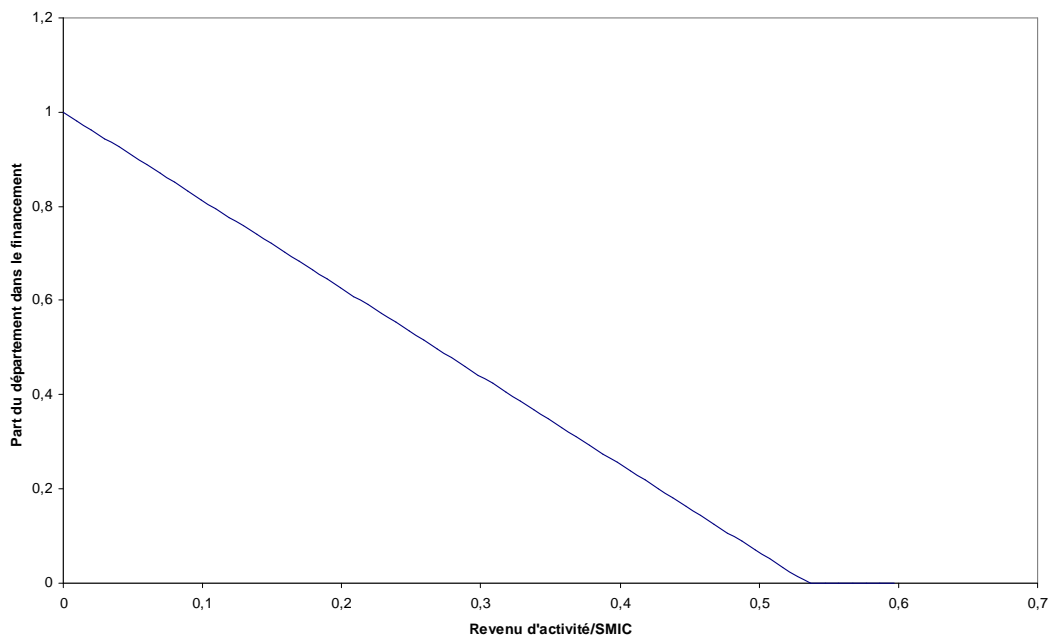
Pour illustrer ce scénario, une première série de simulations exploratoires a pu être esquissée. Il convient de souligner que les modèles disponibles, à partir desquels elles ont été réalisées, tendent à minorer structurellement le nombre de bénéficiaires, donc le coût, de plusieurs dispositifs, en premier lieu le RMI :

- ils n'incluent pas les bénéficiaires du RMI qui résident outre-mer – le coût du RMI servi par les collectivités territoriales aux habitants des DOM et de Saint-Pierre et Miquelon en 2007 est évalué à 736 M€ sur la base de données comptables obtenues auprès de la CNAF ;
- ils n'incluent pas les bénéficiaires du RMI qui sont hébergés en habitat collectif, qui peuvent être estimés à environ 8% du public total⁵ ;
- ils fonctionnent selon un pas annuel, qui ne permet pas d'appréhender l'intégralité des publics concernés.

Ces travaux, ne peuvent donc être exploités qu'à titre indicatif compte tenu des réserves et limites méthodologiques qui les entourent.

- Exemple 1 : clé de répartition dégressive avec un financement à 100% du RSA₀ puis décroissant de façon linéaire

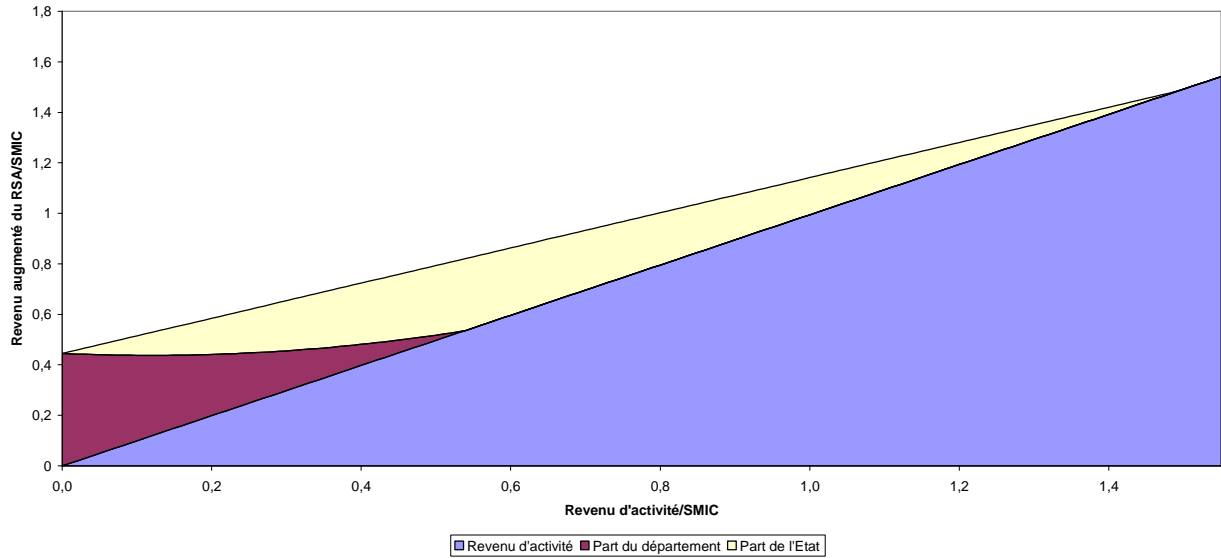
Graphique 1 – Profil de la quote-part de financement des départements



Dans ce scénario, la contribution départementale serait dégressive selon une pente de 187% pour s'annuler lorsque le revenu d'activité du bénéficiaire est égal à 0,53 SMIC net mensuel temps plein. Le point de sortie, c'est-à-dire le revenu d'activité du bénéficiaire du RSA pour lequel la quote-part départementale de financement devient nulle, serait plus élevé que dans la situation prévalant actuellement pour le RMI.

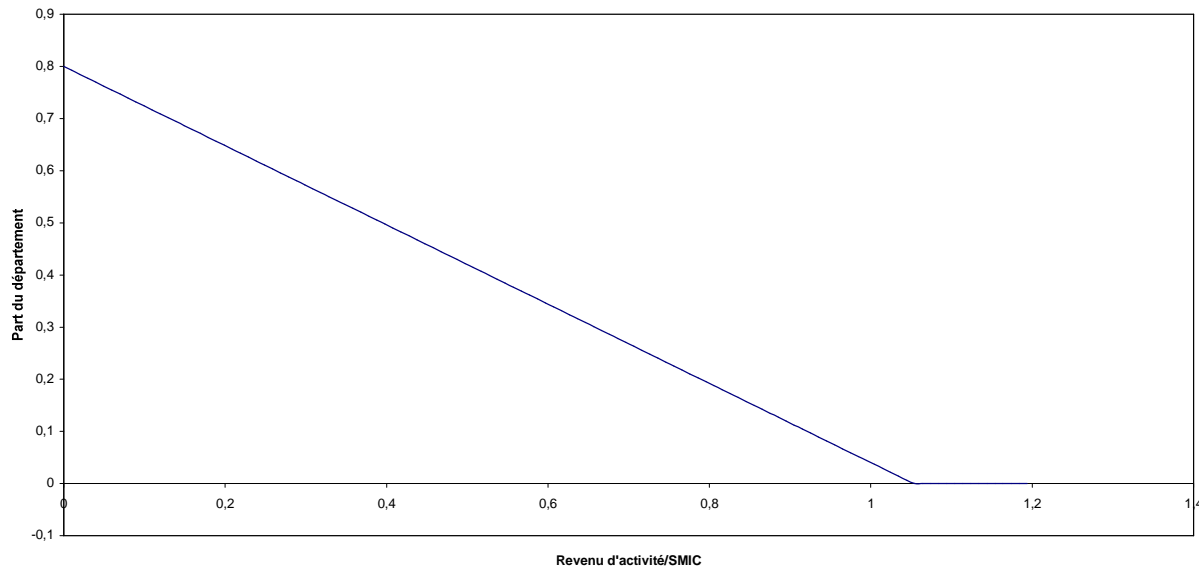
⁵ Lhommeau B., *Le logement des allocataires du RMI*, DREES, Recherches et prévisions n° 62, 2000.

Graphique 2 – Cas type pour un célibataire sans enfant



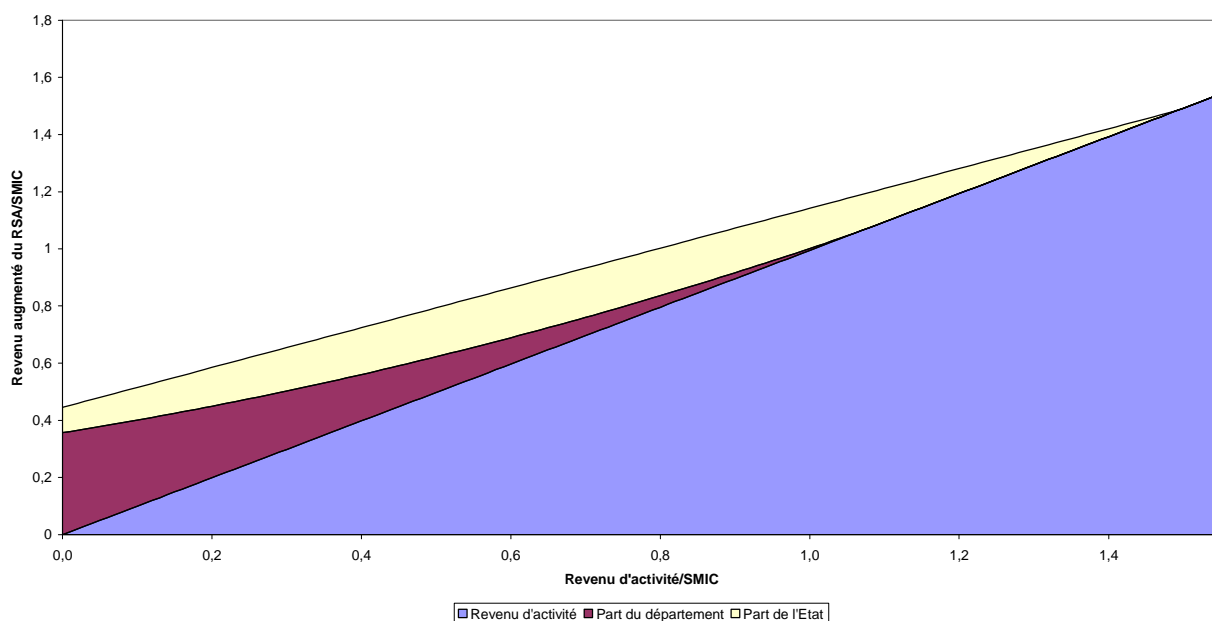
- Exemple 2 : clé de répartition dégressive avec un financement à 80% du RSA₀ par les départements

Graphique 3 – Profil de la quote-part de financement des départements



Dans ce scénario, la contribution départementale serait dégressive selon une pente de 76% pour s'annuler lorsque le revenu d'activité du bénéficiaire est égal à 1,32 SMIC net mensuel temps plein.

Graphique 4 – Cas type pour un célibataire sans enfant



3. Deuxième scénario d'évolution : spécialisation des financements

a) Description du mécanisme

Il s'agirait de reprendre, dans le cadre du RSA, l'articulation existant aujourd'hui entre les financements à la charge de l'État et des départements, tout en alignant le mode de financement de l'API sur celui du RMI dans un souci de clarification des responsabilités.

Ce schéma correspondrait à une logique de spécialisation des financements :

- le RSA versé aux personnes sans emploi (dans la situation des bénéficiaires actuels de minima sociaux) serait intégralement financé par les départements ;
- le RSA versé aux personnes dont le revenu d'activité est non nul mais inférieur au RSA_0 serait financé en back-office, c'est-à-dire de façon « transparente » pour les bénéficiaires, par :
 - o une contribution des départements, égale à la différence entre le RSA_0 et le revenu d'activité perçu ;
 - o une contribution de l'État, égale à la différence entre le RSA résultant du barème et la quote-part prise en charge par les départements.
- le RSA versé aux personnes ayant un revenu d'activité supérieur ou égal au point de sortie de RSA_0 serait intégralement financé par l'État.

Les modalités pratiques de calcul et de versement de la contribution départementale seraient ainsi alignées sur celles prévalant aujourd'hui pour le RMI, le financement de l'État jouant un rôle différentiel, dans des conditions de trésorerie à définir avec l'opérateur chargé de la gestion du RSA.

Afin d'éviter des ajustements mensuels, la quote-part de financement serait régularisée en fin d'exercice, sur la base d'une analyse statistique du RSA versé (permettant notamment d'isoler le nombre de RSA_0). En gestion, cela imposerait donc que l'opérateur du RSA garde trace du degré de temps partiel effectué par les bénéficiaires.

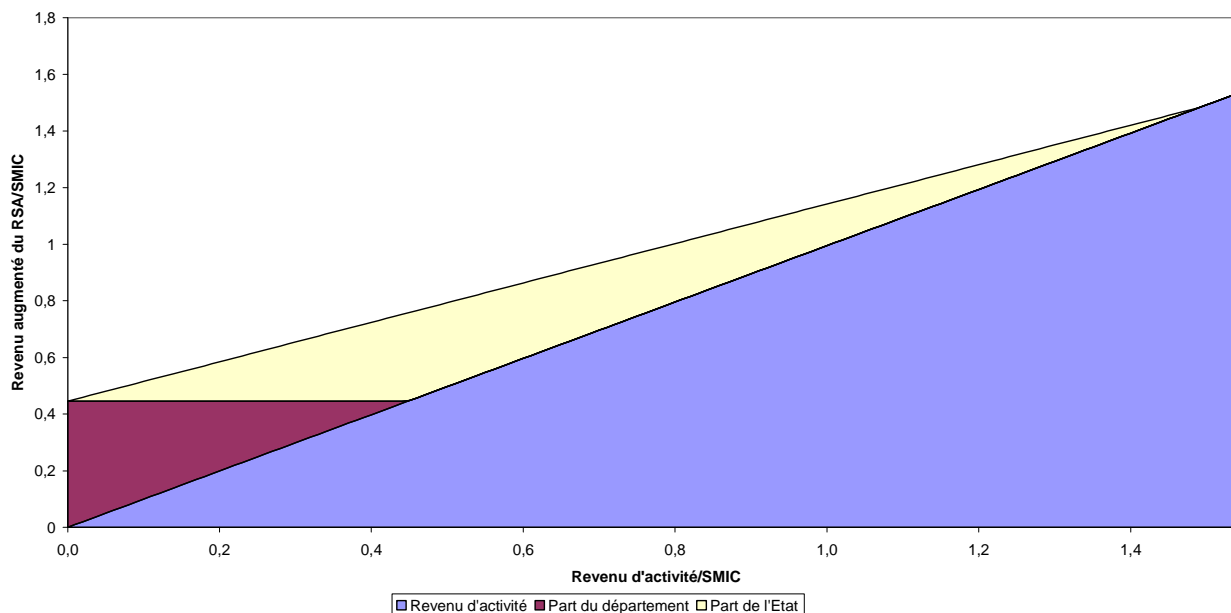
Ce scénario suppose de modifier sur deux points, de façon concertée, la ligne de partage actuelle des compétences respectives de l'État et des départements :

- en dotant les départements de compétences analogues pour l'API à celles qu'ils exercent déjà pour le RMI, ce qui suppose un transfert de ressources correspondant⁶ ;
- en recentralisant le dispositif d'intéressement qui s'attache actuellement au RMI pour l'intégrer dans la fraction du RSA financée par l'État.

b) Illustration

Sous les réserves méthodologiques exposées plus haut, il est possible de représenter la répartition des financements en fonction du revenu d'activité (cf. graphique 5) et la quote-part de financement des départements (cf. graphique 6).

Graphique 5 – Illustration du scénario de spécialisation des financements sur un cas type (célibataire sans enfant)



Encadré 2 – Profil de la quote-part de financement départementale dans le scénario de spécialisation

Dans ce scénario, le profil de financement du RMI est, toutes choses égales par ailleurs, transposé au RSA. La quote-part de financement départementale du RSA correspond donc au rapport entre l'allocation versée aujourd'hui par les départements sous forme différentielle (principe de fonctionnement du RMI) et le montant du RSA versé. Elle est donc déterminée par une formule du type :

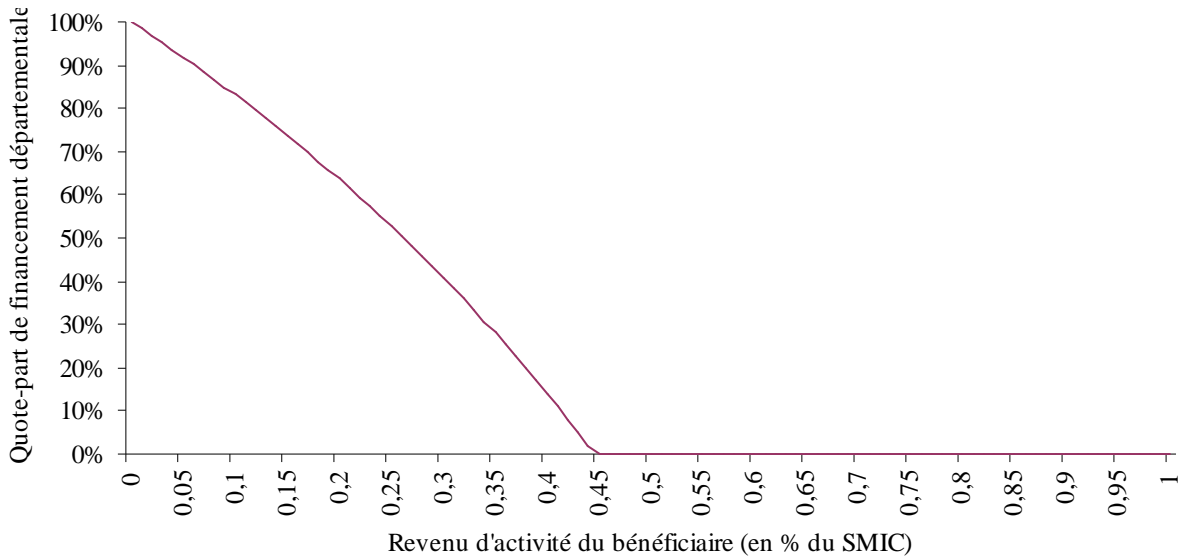
$$(RSA_0 - x) / (RSA_0 - p * x)$$

où x désigne le revenu d'activité et p la pente du RSA (30% dans les hypothèses retenues ci-dessus).

Cette formule détermine une courbe concave. La contribution du département au financement du RSA s'annule lorsque le revenu d'activité du bénéficiaire est supérieur ou égal à RSA_0 (qui correspond donc au « point de sortie » du financement départemental).

⁶ En veillant à ce que la situation des départements, à l'issue de ce transfert, respecte le ratio de ressources propres défini conformément à l'article 72-2 de la Constitution par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004, qui s'établit à 58,5%.

Graphique 6 – Profil de la quote-part de financement départementale dans le deuxième scénario



4. Comparaison des scénarios de financement mixte

Les scénarios de cofinancement et de spécialisation des financements présentent en commun l'intérêt de clarifier la répartition des responsabilités entre État et départements :

- le financement à la charge des départements est ciblé sur la solidarité et l'insertion ;
- le financement à la charge de l'État est ciblé sur la valorisation du travail, avec l'incitation au retour à l'emploi et le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs pauvres.

Dans les deux scénarios, cette mise en cohérence des responsabilités respectives de l'État et des départements implique une redéfinition de la ligne de partage des financements, qui s'opère toutefois selon des modalités différentes :

- dans le scénario de spécialisation des financements, la négociation entre État et départements porte sur des transferts de compétences, d'un montant toutefois relativement maîtrisé (API, soit environ 1 Md€, et intéressement, pour 300 à 400 M€), ce qui permet de ne pas bouleverser les équilibres actuels et ne suppose pas une renégociation d'ensemble du dispositif (qui mobilise au total de l'ordre de 12 Mds€, voire 14 Mds€ si l'on inclut l'ASS) ;
- dans le scénario de cofinancement, la négociation entre État et départements n'implique pas de transferts, puisque la contribution financière des départements est maintenue constante, mais porte sur les modalités de recyclage de cette enveloppe, à savoir la fixation de la clé de répartition applicable (taux de quote-part maximale, pente de la courbe, point de sortie).

Si nécessaire, la mise en place du RSA pourrait être fluidifiée par une reconduction temporaire de la ligne de partage actuelle des financements, avec un suivi en gestion régularisé en fin d'exercice. L'opérateur national de pilotage serait chargé, à échéance de deux ans, de formuler des propositions d'évolution du mécanisme de financement, sur la base des premiers enseignements obtenus.

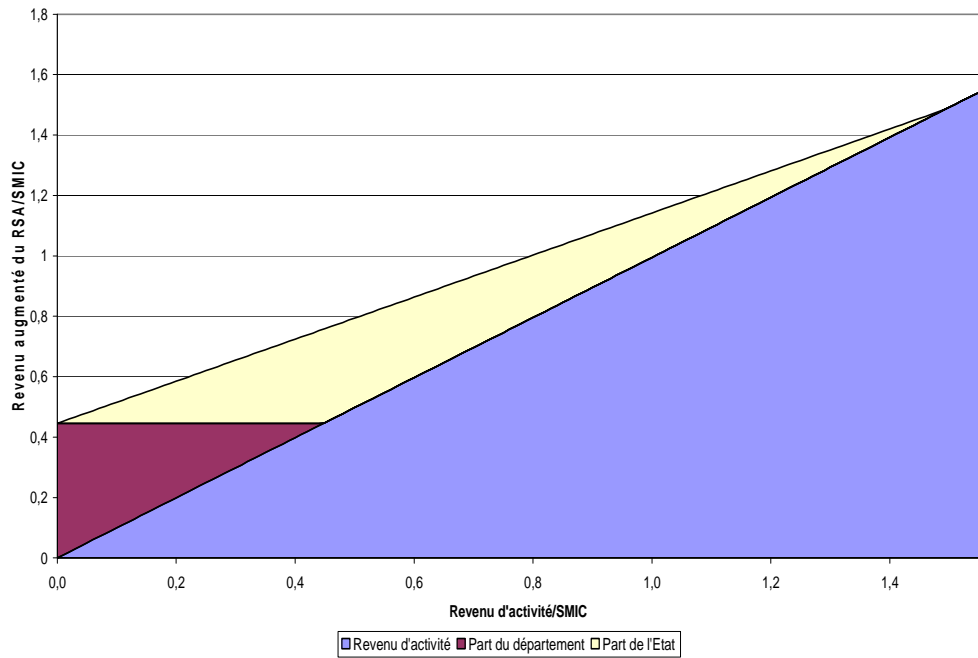
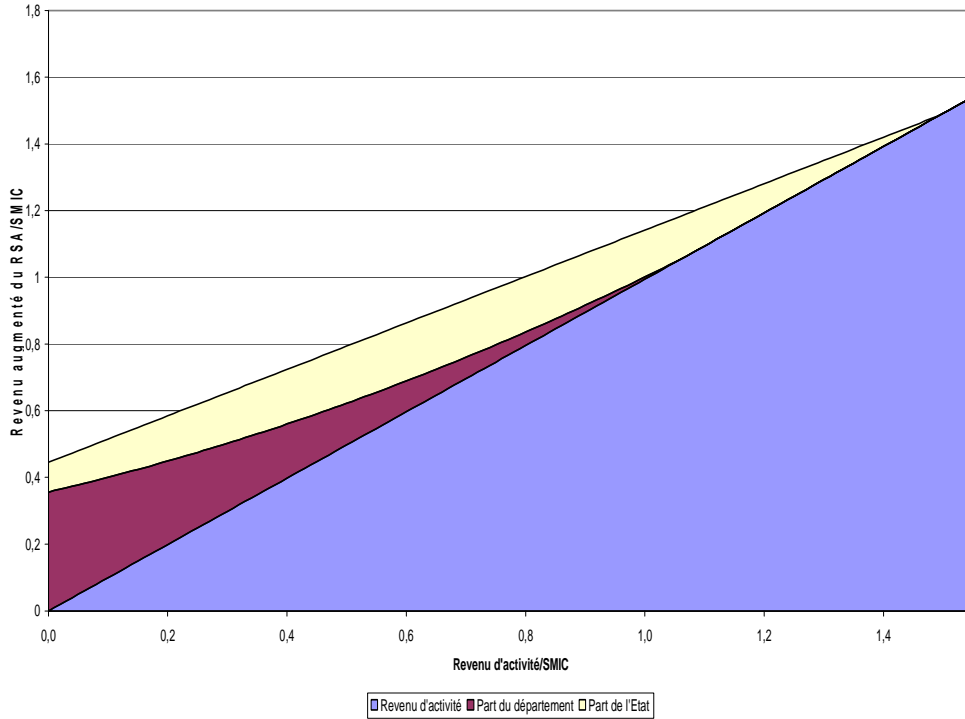
La création d'un opérateur de pilotage permettrait de surmonter une contrainte inhérente au scénario de cofinancement, à savoir l'interdépendance entre financeurs. En effet, ce schéma pourrait, en soi, être source de rigidité, puisque toute décision prise par exemple par l'État quant au montant du RSA affecterait également le niveau des dépenses des départements. Le rôle de l'opérateur de pilotage sera de préserver l'approche partenariale sous-jacente à cette clé de répartition, en neutralisant pour chaque financeur les conséquences de décisions auxquelles il n'est pas partie. Toutefois, le scénario de cofinancement resterait difficile à envisager en pratique si l'hypothèse d'ouvrir une faculté de modulation du barème du RSA par les départements était retenue.

A terme, la mise en place d'une clé de répartition occasionnerait un changement de mode de calcul de la contribution départementale. Il y aurait alors des gagnants et des perdants entre les départements eux-mêmes, en fonction notamment de la structure des publics bénéficiaires. L'opérateur de pilotage serait responsable de la péréquation à opérer le cas échéant.

Enfin, la définition d'un éventuel mécanisme de cofinancement pourra utilement s'appuyer sur l'expérience du dispositif retenu pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), qui semble engendrer des difficultés, en termes de négociations entre les différents co-financeurs en particulier⁷.

⁷ Rapport Gisserot « Perspectives financières de la dépendance des personnes âgées à l'horizon 2025 », mars 2007.

Graphiques 7 et 8 – Comparaison des modes de financement sur cas types (spécialisation et pente à 76%)



II. LE CHOIX DU VECTEUR : PRESTATION SOCIALE, CRÉDIT D'IMPÔT OU CRÉDIT DE COTISATIONS SOCIALES

Les deux grands objectifs du RSA sont, d'une part, la lutte contre la pauvreté et, d'autre part, l'amélioration des incitations au retour à l'emploi.

C'est au regard de leur capacité à remplir ces deux objectifs qu'il faut évaluer les mérites et limites respectifs des différents vecteurs envisageables : prestation sociale, crédit d'impôt ou crédit de cotisations sociales.

A. Les avantages de la prestation sociale

La lutte contre la pauvreté se traduit aujourd'hui par le versement de minima sociaux tels que le RMI, l'API et l'ASS ainsi que par des mesures de soutien aux travailleurs à faibles revenus via principalement la prime pour l'emploi (PPE).

1. *Seule la prestation sociale permet d'envisager un RSA fusionnant l'ensemble des dispositifs existants*

Aujourd'hui, les instruments de lutte contre la pauvreté sont très segmentés. Les minima sociaux sont versés sous forme de prestations sociales et la prime pour l'emploi sous forme de crédit d'impôt. Un des objectifs du RSA est de simplifier le système d'aides afin de rendre l'ensemble plus lisible pour les bénéficiaires et les accompagnants sociaux.

L'option consistant à fusionner tout ou partie des dispositifs existants emporte des conséquences sur la forme envisageable du dispositif.

Le crédit de cotisations sociales ne peut fonctionner qu'au profit des bénéficiaires occupant un emploi. Pour les personnes hors de l'emploi, il serait en toute hypothèse nécessaire d'envisager un dispositif comparable aux actuels minima sociaux.

La mise en place d'un crédit d'impôt fusionnant l'ensemble des dispositifs existants repose sur trois conditions exigeantes :

- recentraliser le financement du RMI. Le crédit d'impôt reste en effet une prérogative d'État ;
- prévoir des versements mensuels alors qu'en règle générale un crédit d'impôt est versé annuellement ;
- transférer au Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique le calcul et le versement des minima sociaux.

En définitive, seule la prestation sociale permet de rendre aisément opérant un dispositif totalement intégré.

2. *Les limites du crédit d'impôt global et du crédit de cotisations sociales par rapport à la logique d'insertion*

Actuellement, les titulaires des minima sociaux doivent s'inscrire dans une logique d'insertion qui prend la forme, pour les bénéficiaires du RMI, d'un contrat d'insertion indiquant leurs droits et leurs devoirs.

Si l'on souhaite maintenir voire développer cette logique de droits et de devoirs, le crédit d'impôt fusionnant l'ensemble des dispositifs devrait être écarté. En effet, le crédit d'impôt présente un caractère automatique : il est versé en fonction d'un critère de revenu et ne peut être conditionné à l'accomplissement de démarches prévues dans un contrat. De même, le crédit de cotisations est automatique et semble donc peu compatible lui aussi avec la logique « droits et devoirs ».

3. Les avantages de la prestation sociale en termes de flexibilité dans la définition du barème et du ciblage

Pour satisfaire l'objectif de lutte contre la pauvreté, les minima sociaux actuels prennent en compte la situation familiale des bénéficiaires. La PPE est quant à elle très partiellement « familialisée ».

Pour que le RSA atteigne ses objectifs en matière de réduction de la pauvreté, il est important que le dispositif retenu offre suffisamment de flexibilité dans la définition de ses paramètres, afin de cibler les publics identifiés comme prioritaires.

- Prise en compte de la situation familiale

Le crédit d'impôt et la prestation sociale peuvent facilement prendre en compte la situation familiale.

La familialisation apparaît en revanche beaucoup plus compliquée à mettre en œuvre avec un crédit de cotisations sociales. D'une part, il s'agirait d'un changement de nature très important pour ce prélèvement, dont la logique assurantielle se trouverait affaiblie. D'autre part, l'employeur devrait avoir connaissance de la situation familiale et financière de ses salariés.

- Prise en compte du temps de travail, pour éviter par exemple, les situations de temps de travail très partiel.

Sur le modèle de la PPE, le crédit d'impôt ouvre sans difficultés cette possibilité.

Rien ne s'oppose non plus à ce que le temps de travail soit inséré dans les critères de versement d'une prestation.

Pour le crédit de cotisations, il conviendrait de revoir complètement le mode de calcul de ce prélèvement. Le calcul pourrait également s'avérer très compliqué dans les cas de situations multi-employeurs.

- Ciblage sur les plus de 25 ans

Rien ne s'oppose à ce qu'une prestation soit ciblée sur une catégorie particulière de bénéficiaires. Actuellement, les minima sociaux sont versés sous condition d'âge. Il faut ainsi avoir plus de 25 ans pour être éligible au RMI.

Par ailleurs, l'exemple des allègements des cotisations sociales patronales indique que le ciblage est également possible dans le cadre d'un dispositif de crédit de cotisations sociales.

En revanche, le ciblage du crédit d'impôt sur les plus de 25 ans pourrait soulever des difficultés juridiques au regard du principe d'égalité devant l'impôt.

B. Des performances équivalentes pour les trois dispositifs sur le plan de l'incitation au retour à l'emploi

L'effet incitatif du RSA dépend essentiellement de deux paramètres : sa réactivité lors de la reprise d'un emploi et sa lisibilité pour le bénéficiaire qui peut mesurer le gain effectif qu'il en retire.

1. La réactivité

Les prestations sociales versées aujourd'hui répondent aux exigences de réactivité dans la mesure où elles font l'objet d'une régularisation infra-annuelle. Ainsi, pour le RMI, le droit est calculé tous les trois mois en fonction des ressources du trimestre précédent. Les changements de situation professionnelle ou familiale sont pris en compte mensuellement.

La PPE, en revanche, est un dispositif peu réactif. En effet, le versement de la prime calculée sur les revenus de l'année n intervient en septembre de l'année n+1. Les dispositifs d'acomptes et la mensualisation ne corrigent qu'imparfaitement cette absence de réactivité, dans la mesure où l'actualisation de la situation des bénéficiaires a lieu en fin d'année.

La réactivité du dispositif en cas de retour à l'emploi est l'un des objectifs principaux assignés au RSA. Au regard de cet objectif, le crédit d'impôt, la prestation ou le crédit de cotisations sociales peuvent offrir des performances comparables :

- la réactivité du crédit de cotisations sociales est liée à la conception même du dispositif. Versé par l'employeur mensuellement, il peut être ajusté en temps réel aux évolutions de l'activité et à la situation du bénéficiaire ;
- la prestation peut être actualisée sur un rythme régulier, comme c'est aujourd'hui le cas avec le RMI ;
- par construction, le crédit d'impôt induit un décalage d'un an. Deux solutions sont envisageables pour améliorer la réactivité du crédit d'impôt :
 - o première option : les acomptes. L'exemple de la PPE invite à la prudence, dans la mesure où le système des acomptes a été peu utilisé. Ce dispositif est toutefois perfectible afin de le rendre plus contemporain de la situation des bénéficiaires. Dans l'hypothèse d'un RSA versé sous forme de crédit d'impôt, il pourrait être ainsi envisagé de mettre en place un dispositif d'acomptes mensuels ou trimestriels actualisés trimestriellement en fonction de la situation des bénéficiaires pour éviter des indus trop importants en fin d'année. Cela nécessite une transmission régulière d'informations au service en charge de la gestion du dispositif, ce qui représente un coût et une contrainte pour l'utilisateur. Toutefois, il s'agit des contreparties habituelles de la réactivité, qui ne sont en rien spécifiques au crédit d'impôt. Elles se retrouvent en effet de la même façon dans un dispositif de type prestation par exemple.
 - o deuxième option : faire du RSA un crédit d'impôt versé directement par l'employeur dans le cadre du passage à l'impôt sur le revenu prélevé à la source. Le RSA serait ainsi nécessairement fonction de la situation contemporaine du bénéficiaire. Le montant du RSA pourrait être calculé chaque mois en fonction des revenus effectivement versés. Cet ajustement régulier des montants versés limiterait les indus et donc les régularisations l'année suivante.

2. *La lisibilité*

Afin de rendre lisible le gain au retour à l'emploi, la question de l'inscription du RSA sur la feuille de paye se pose :

- le crédit d'impôt sur feuille de paye est envisageable. Il est techniquement plus facile dans le cadre d'un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ;
- avec un crédit de cotisations sociales, l'inscription sur la feuille de paye ne pose pas non plus de problème particulier ;
- de même, il peut, techniquement, être envisagé de faire verser une prestation par l'employeur et donc d'inscrire son montant sur le bulletin de salaire.

Les trois dispositifs ouvrent donc la faculté d'inscription sur la feuille de paye et ne se distinguent pas sur ce point. Toutefois, cette option soulève plusieurs difficultés qui méritent d'être soulignées :

- elle implique la transmission à l'employeur des informations sur la situation financière globale du foyer, mais aussi sur la situation familiale ;

- la connaissance par l'employeur du montant de RSA versé peut venir perturber les négociations salariales ;
- l'inscription sur la feuille de paye revient à faire supporter aux entreprises une part importante du coût de gestion du dispositif. Toutes les petites et moyennes entreprises ne seraient pas en mesure d'y faire face. Il faudrait, pour celles-ci, envisager probablement des dispositifs de gestion dans le cadre de groupements d'employeurs ;
- ce dispositif introduit, de fait, une discontinuité de traitement selon que le bénéficiaire est dans ou hors de l'emploi.

Au total, la comparaison des trois dispositifs possibles permet de tirer les conclusions suivantes :

- la prestation semble la solution la plus efficace si le principe d'une fusion complète (RMI, API et PPE) est retenu ;
- le crédit de cotisations sociales présente des limites intrinsèques par rapport à l'objectif même du RSA ;
- le crédit d'impôt pourrait théoriquement être mis en place dans le cadre d'un dispositif fusionné, mais au prix d'une recentralisation de l'ensemble des composantes du futur RSA et de l'abandon de la logique d'insertion.

C. L'impact du choix du vecteur de versement sur le taux de prélèvements obligatoires

L'impact de la mise en place du RSA sur le solde public est indépendant du choix de la nature juridique du dispositif. L'écart entre les différents scénarios en termes d'impact sur le taux de prélèvements obligatoires est de l'ordre de 0,1 à 0,2 point de PIB.

1. La quasi-totalité du montant de PPE versé, soit 0,22 point de PIB, est comptabilisée en atténuation de recettes

Le RSA a vocation à intégrer à la fois des minima sociaux existants (revenu minimum d'insertion, allocation parent isolé) et le crédit d'impôt que constitue la prime pour l'emploi (PPE) :

- par définition, les minima sociaux sont comptabilisés en dépenses publiques, à hauteur de 6 Mds€ pour le RMI et de 1 Md€ pour l'API ;
- en comptabilité nationale, la PPE est traitée comme une atténuation d'impôt dans la limite du montant de l'IRPP, de la CSG et de la CRDS⁸ acquitté par chaque ménage bénéficiaire. Après épuisement de cette base d'imputation, la fraction de la PPE qui excède le montant d'IRPP, de CSG et de CRDS dû est traitée comme une prestation sociale, donc comptabilisée en dépense publique (*cf.* note transmise par l'INSEE le 27 novembre 2007 et jointe en annexe).

En 2006, dans les comptes de la nation, 97% du montant de PPE a été enregistré en diminution d'impôts sur le revenu, ce qui équivaut à 0,22 point de PIB. Le résidu, traité en prestation d'assistance sociale en espèces, s'est élevé à 17 M€ et devrait, selon les premières estimations indicatives fournies par la DGTPE, être de l'ordre de 125 M€ en 2007 (notamment en raison du recalibrage de la PPE sur le travail à temps partiel).

⁸ Ces trois prélèvements sont considérés comme un impôt sur le revenu à la charge des ménages au sens de la comptabilité nationale.

2. L'impact comptable du RSA sur le taux de prélèvements obligatoires

L'effet de la mise en place du RSA sur le taux de prélèvements obligatoires dépend de trois paramètres :

- son coût total ;
- sa nature, qui conditionne le mode de comptabilisation retenu (atténuation de recettes ou dépenses) ;
- le profil de son barème. Toutes choses égales par ailleurs, le ciblage du barème⁹ a une incidence sur la part du RSA comptabilisée en atténuation de recettes, puisque celle-ci est liée au montant cumulé d'IR, de CSG et de CRDS acquitté par les ménages bénéficiaires. Plus le RSA sera ciblé sur les revenus modestes, plus il sera comptabilisé en prestation sociale puisque le montant du RSA excédera les montants d'IR et de CSG versés.

- Scénario 1 : RSA prestation

Dans le scénario du RSA prestation, l'ensemble du coût du dispositif doit être comptabilisé en dépenses publiques. Le remplacement de la PPE par le RSA met fin à l'atténuation de recettes aujourd'hui constatée à hauteur de 0,22 point de PIB.

Par ailleurs, le financement par des recettes fiscales supplémentaires du coût net du dispositif conduit à relever le taux de prélèvements obligatoires. Au total, sur la base des hypothèses retenues pour les simulations de la DGTPE, le taux de prélèvements obligatoires croît donc :

- de 0,22 point de PIB si le coût net du RSA est nul ;
- de 0,31 point de PIB si le coût net du RSA est de 1,8 Md€.

- Scénario 2 : RSA crédit d'impôt fusionnant l'ensemble des dispositifs

Le traitement comptable appliqué à la PPE peut être transposé : seule la partie du RSA excédant le montant d'IRPP, de CSG et de CRDS acquitté par chaque ménage bénéficiaire est enregistrée en dépense publique.

L'impact du RSA crédit d'impôt sur le taux de prélèvements obligatoires peut donc être estimé, sur la base des hypothèses retenues pour les simulations de la DGTPE, à environ 0,1 point de PIB, que le coût net du dispositif soit nul ou égal à 1,8 Md€.

- Scénario 3: RSA crédit de cotisations sociales

Dans le scénario du RSA prenant la forme d'un crédit de cotisations sociales, c'est l'ensemble des cotisations sociales effectives versées par les ménages, telles que retracées dans les comptes nationaux, qui serait retenu comme base d'imputation. Cet agrégat recouvre à la fois les cotisations à la charge des employeurs et celles à la charge des salariés. En revanche, il ne couvre pas la contribution sociale généralisée (CSG), considérée comme un impôt sur le revenu en comptabilité nationale. Le cas échéant, la partie du RSA supérieure à ce montant de cotisations sociales effectives serait enregistrée en dépense publique.

Ce scénario n'a pu faire l'objet d'une simulation spécifique. Son impact sur le taux de PO est supérieur à celui du scénario 2 (compte tenu d'une base d'imputation moins large) mais, par construction, inférieur à celui du scénario 1 RSA prestation. L'impact du RSA crédit de cotisations sociales sur le taux de prélèvements obligatoires peut donc être estimé à :

- environ 0,1 point de PIB si le coût net du dispositif est nul ;
- environ 0,2 point de PIB si le coût net du dispositif est de 1,8 Md€.

⁹ Concentration maximale, point de sortie, etc.

Sur la base des hypothèses retenues pour les simulations de la DGTPE, l'écart entre les différents scénarios en termes d'impact affiché sur le taux de prélèvements obligatoires est de l'ordre de 0,1 point de PIB si le coût net du RSA est nul et reste inférieur à 0,2 point de PIB si le coût net du RSA s'établit à 1,8 Md€.

Tableau 2 – Impact sur le taux de prélèvements obligatoires selon la nature et le coût net du dispositif

Coût net du dispositif (Mds€)	RSA prestation (points de PIB)	RSA crédit d'impôt (points de PIB)	RSA crédit de cotisations sociales (points de PIB)
- 0,2	+ 0,2	+ 0,1	+ 0,1
1,8	+ 0,3	+ 0,1	+ 0,2

Tableau 3 – Impact sur les finances publiques

N.B. : Le tableau ci-après retient les hypothèses de travail des groupes administratifs concernant le profilage du RSA, avec deux variantes quant à la pente donc au coût net du dispositif : 0 ou 1,8 Mds €.

	RSA prestation	RSA crédit d'impôt	RSA crédit de cotisations sociales
<p><i>Impact sur le taux de prélèvements obligatoires (PO)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - si le coût net du RSA est nul - si le coût net du RSA est égal à 1,8 Md€ 	<p>+ 0,2 point de PIB</p> <p>+ 0,3 point de PIB</p>	<p>+ 0,1 point de PIB</p> <p>+ 0,1 point de PIB</p>	<p>+ 0,1 point de PIB</p> <p>+ 0,2 point de PIB</p>
<p><i>Impact sur la norme de dépense de l'État</i></p>	<p>Les éléments suivants peuvent être neutralisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les changements de périmètre (indifférence au degré de centralisation ou de décentralisation) ; - les changements de méthode de comptabilisation (passage d'une PPE crédit d'impôt à un RSA prestation). <p>L'ensemble du coût du dispositif (à l'exception de la quote-part à la charge des départements) est inclus dans la norme de dépense de l'État si le RSA est centralisé.</p>	<p>Les éléments suivants peuvent être neutralisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les changements de périmètre (indifférence au degré de centralisation ou de décentralisation) ; - les changements de méthode de comptabilisation (passage du RMI et de l'API, prestations, à un RSA crédit d'impôt). <p>Le coût net du dispositif est sans impact sur la dynamique de dépense, puisqu'il en est exclu.</p>	<p>Les éléments suivants peuvent être neutralisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les changements de périmètre (indifférence au degré de centralisation ou de décentralisation) ; - les changements de méthode de comptabilisation (passage d'une PPE crédit d'impôt à un RSA crédit de cotisations sociales). <p>L'ensemble du coût du dispositif (à l'exception de la quote-part à la charge des départements) est inclus dans la norme de dépense, au titre de la compensation aux organismes de sécurité sociale.</p>
<p><i>Impact sur le solde public</i></p>	<p>L'impact sur le solde est indépendant de la nature du RSA et correspond au coût net du dispositif.</p>	<p>L'impact sur le solde est indépendant de la nature du RSA et correspond au coût net du dispositif.</p>	<p>L'impact sur le solde est indépendant de la nature du RSA et correspond au coût net du dispositif.</p>

Tableau 4 – Le choix du vecteur

	Prestation sociale	Crédit d'impôt	Crédit de cotisations sociales
<i>Guichet unique</i>	Oui.	Oui, mais cela nécessite une recentralisation complète.	Non. Le crédit de cotisations sociales est « versé » par les employeurs pour les bénéficiaires en emploi. Les bénéficiaires hors de l'emploi devraient recevoir le RSA d'un autre opérateur.
<i>Réactivité en cas de retour à l'emploi</i>	Possibilité d'ajustement mensuel ou trimestriel.	Par construction, le crédit d'impôt induit un décalage d'une année. Deux options pour y remédier : - les acomptes. - le paiement à la source, dans le cadre du passage à la retenue à la source.	Actualisation mensuelle. Régularisation en fin d'année.
<i>Possibilité d'inscription sur la feuille de paye.</i>	Possible techniquement. Reviendrait à faire verser la prestation par les employeurs.	Possible, notamment dans un scénario d'impôt sur le revenu retenu à la source.	Possible.
	<ul style="list-style-type: none"> - Risque de perturbation des négociations salariales - Informations données à l'employeur sur la situation financière globale et la situation familiale. 		
<i>Compatibilité avec une logique droits/devoirs</i>	Oui, à condition de pouvoir identifier parmi les bénéficiaires ceux qui sont hors de l'emploi.	Non du fait du caractère automatique du crédit d'impôt.	Non, du fait du caractère automatique du crédit de cotisations sociales.
<i>Familialisation</i>	Possible.	Automatique.	Ce serait un changement de nature très important pour les cotisations sociales. Les informations sur la situation familiale devraient être transmises à l'employeur.
<i>Prise en compte du temps de travail dans le barème.</i>	Oui.	Oui.	Difficile à mettre en place. Problème des situations multi-employeurs.

III. L'OPÉRATEUR EN CHARGE DU VERSEMENT

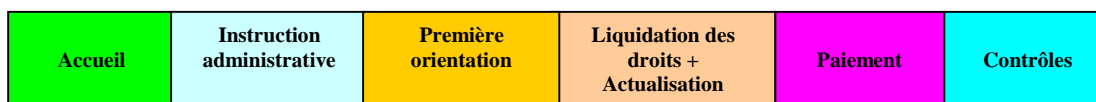
Il importe que l'architecture institutionnelle du RSA reflète dans son organisation les objectifs poursuivis par la réforme :

- la lisibilité, qui passe par une identification aisée, pour le bénéficiaire, d'un nombre limité d'interlocuteurs ;
- la réactivité, ce qui suppose une fluidité dans le traitement des informations et une capacité à s'adapter aux changements de situation du bénéficiaire ;
- la simplicité, au moyen d'un dispositif compréhensible pour tous, d'une proximité des structures d'accueil, ou encore de modalités appropriées d'actualisation des dossiers.

A. Les opérations à accomplir pour le versement du RSA

1. Les différentes étapes

Schéma 8 – Séquençage des opérations du RSA



- l'accueil des bénéficiaires (accueil physique, téléphonique, réponse à des courriers sous format papier ou électronique) ;
- l'instruction administrative des dossiers, moment essentiel pour présenter le dispositif et inscrire le bénéficiaire en veillant au respect des formalités requises (constitution du dossier, recueil des pièces justificatives) ;
- l'orientation du bénéficiaire, fondée sur un diagnostic de ses besoins, et permettant le cas échéant de définir le type d'accompagnement requis (accompagnement social, accompagnement dans l'emploi,...) ;
- la liquidation des droits et leur actualisation régulière. Cette étape suppose un accès à toutes les bases de données nécessaires au calcul du montant de l'allocation différentielle ;
- le paiement de la prestation, en fonction du flux pré-calculé résultant de l'actualisation ;
- le contrôle des versements, dont les modalités peuvent être plurielles (sur pièces, sur place ou par recoupements inter-administratifs des différentes bases de données des opérateurs, telles que celles des CAF, du réseau des ASSEDIC ou encore des services fiscaux).

2. La pluralité des organismes instructeurs

Le RSA s'inscrit dans un paysage institutionnel marqué par le principe de libre choix du service instructeur pour le bénéficiaire du RMI¹⁰.

Ainsi, si le réseau des CAF (et de la MSA) assure la totalité du versement du RMI, les services instructeurs de l'allocation sont en revanche pluriels. Il s'agit :

- dans la majorité des cas, du Centre Communal ou Intercommunal d'Action Sociale (CIAS ou CCAS) ;
- du service départemental d'action sociale du Conseil général ;

¹⁰ art. L. 262-14 du code de l'action sociale et des familles.

- d'associations agréées par le Conseil général ;
- et plus rarement des CAF elles-mêmes (15¹¹ sur un total de 123), dans le cadre d'une convention passée avec le Conseil général.

Concentrer sur un seul et unique opérateur la fonction d'instruction administrative des dossiers du RSA présente plusieurs avantages :

- ce monopole constituerait un gage de cohérence pour le dispositif, mettant un terme aux problèmes d'articulation parfois relevés dans la gestion du RMI entre les phases d'instruction et de liquidation¹² : un instructeur unique éviterait les retards dus à des dossiers incomplets et les demandes réitérées de nouvelles informations ;
- cela permettrait une centralisation des données relatives aux futurs bénéficiaires du RSA et une amélioration de leur suivi.

Pour autant, le choix d'une compétence exclusive en matière d'instruction administrative pose plusieurs problèmes :

- il remet directement en cause le principe de libre choix du service instructeur retenu dans la gestion du RMI ;
- les CCAS et des associations agréées ont développé pour certains d'entre eux une véritable compétence dans l'accueil et l'instruction ;
- le maintien d'une pluralité d'instructeurs permettrait :
 - o d'assurer une certaine forme de continuité pour les bénéficiaires de minima sociaux habitués à se rendre dans leur service instructeur ;
 - o de maintenir un maillage territorial fin des points d'accueil, dans une logique d'accessibilité renforcée ;
 - o de lisser la surcharge de travail liée à la création du stock des dossiers des bénéficiaires ;
- par ailleurs, compte tenu de la proximité de la prestation avec le retour à l'emploi, il devrait être envisagé d'ouvrir la possibilité d'instruction du RSA également à l'opérateur issu de la fusion ANPE-ASSEDIC.

3. Un opérateur unique pour les fonctions de liquidation, de paiement et d'actualisation des revenus

Les fonctions de liquidation, de paiement et d'actualisation des revenus devraient être le cœur de l'activité de l'opérateur en charge du versement du RSA.

Ces fonctions peuvent être assurées soit par un opérateur unique, soit par plusieurs réseaux d'opérateurs dans une logique de guichets indifférenciés.

L'approche de guichet indifférencié poursuit une logique de service renforcé pour le public. Le futur bénéficiaire du RSA pourrait se rendre indistinctement dans une antenne locale de la CAF ou du futur opérateur ASSEDIC – ANPE. Le maillage territorial à sa disposition serait par conséquent plus dense et plus proche de lui.

¹¹ Parmi ces 15 CAF, seules 11 ont réellement fait le choix de l'instruction, les 4 CAF des DOM ayant une obligation légale. La CAF de Paris et celle des Yvelines n'ont pas de délégation de compétence pour l'instruction, mais expérimentent toutefois également l'outil « I-RMI ».

¹² cf. rapport de synthèse de l'IGAS sur la gestion du RMI, novembre 2007.

La possibilité de s'adresser indistinctement aux deux opérateurs nécessite de développer des systèmes d'information communs ou bien interoperables. Par ailleurs, la centralisation de la gestion sur un opérateur permet de réaliser des gains de productivité et facilite les contrôles.

B. Les réseaux en mesure de verser le RSA

Les principaux opérateurs susceptibles d'assurer la gestion du RSA sont le réseau des CAF (et MSA) ainsi que le futur organisme issu de la fusion des réseaux des ASSEDIC et de l'ANPE.

Ces acteurs partagent plusieurs atouts :

- ils présentent tous deux un maillage territorial infra-départemental, en conformité avec la logique d'accueil de proximité attendue du gestionnaire du RSA ;
- ils disposent de systèmes d'informations partagés par l'ensemble de leur réseau permettant un pilotage national.

Tableau 5 – Caractéristiques principales du réseau CAF-MSA et du futur opérateur ANPE-ASSEDIC

	Réseau des CAF et de la MSA	Futur opérateur issu de la fusion ANPE - ASSEDIC	
		ANPE	ASSEDIC
Organisation territoriale	1 CNAF 123 CAF départementales ou infra-départementales 2 416 antennes locales en 2006 + réseau de 46 caisses MSA (35 caisses d'ici 2010)	1 siège 26 directions régionales 119 directions déléguées 906 agences locales et points relais délivrant tous les services ANPE	1 siège 30 Assedic régionales (+ GARP en IDF) 117 coordinateurs de réseau (niveau infrarégional) 642 antennes locales
		↳ soit 1 548 implantations locales , avant réforme	
Effectifs	env. 34 000 ETP CAF , dont 25 000 dédiés à la gestion de prestations + 19 000 salariés MSA (toutes prestations confondues)	28 546 agents, dont 84 % en contact direct avec le public	14 790 employés, dont 76 % en contact direct avec le public
		↳ soit 43 336 agents ¹³ avant réforme	
Volume financier	64,2 Md€ versés par les CAF en 2006 25,4 Mds € versés en prestations sociales (dont 1,9 Md€ de prestations familiales) par la MSA en 2006	-	27,7 Md€ de prestations versées 28,3 Md € de contributions recouvrées (2006)
Public	10,7 millions de bénéficiaire directs CAF, soit 29,5 M de public direct et indirect + 878 679 de bénéficiaires de prestations familiales MSA	L'ANPE gère en moyenne 2 millions de demandeurs d'emploi	5,5 millions d'inscriptions (2006) 2,39 M de bénéficiaires (2006) 7,7 M dossiers d'indemnisation / an
Systèmes d'information	CRISTAL, CAFPRO et AGORA	SI commun : GIDE et ALADIN	

Sources : CNAF, UNEDIC, ANPE, 2007

¹³ CDD et CDI inscrits au 31/10/2007, hors agents temporaires (773) et contrats aidés (1 915) pour l'ANPE et hors cadres dirigeants (121) et Délégation Unédic Association pour la Garantie des Salaires (DUAGS) pour l'assurance chômage. La fusion doit à terme libérer des effectifs, toutefois non évalués à ce jour ; les gains de productivité attendus sont en outre destinés à ramener le ratio actuel de 120 à 30 demandeurs d'emploi par conseiller de l'ANPE. Le seul chiffre connu de la réforme concerne pour l'instant les 1 400 ETP assurant le recouvrement des cotisations, fonction transférée aux URSSAF à partir de 2012.

C. Le choix de l'opérateur en charge du versement

Le choix entre le réseau des CAF et celui de l'opérateur du service public de l'emploi repose essentiellement sur deux critères :

- le caractère directement opérationnel de l'opérateur. Les CAF semblent à l'aune de ce critère les mieux placées ;
- la proximité de l'emploi et de l'insertion professionnelle qui donne l'avantage au nouvel opérateur du service public de l'emploi.

1. L'opérateur issu de la fusion des ASSEDIC et de l'ANPE

Plusieurs arguments plaident en faveur d'un versement par le réseau ANPE-ASSEDIC :

- cela permettrait, pour les personnes sans emploi, de s'adresser à la même institution pour le versement de la prestation et l'accompagnement ;
- plusieurs pays ont entrepris de faire verser l'aide sociale et l'allocation chômage par le même guichet. C'est en particulier le cas du Royaume-Uni, de l'Allemagne et du Danemark ;
- le nouvel opérateur dispose d'un réseau dont le maillage territorial (1 548 implantations locales avant réforme) répond parfaitement aux exigences de guichet de proximité du RSA ;
- le réseau des ASSEDIC procède déjà à une actualisation mensuelle de la liquidation de ses versements.

Pour autant, lui confier la gestion du dispositif se heurte à deux problèmes :

- tout d'abord, il n'a aujourd'hui pas accès à toutes les données relatives aux revenus des bénéficiaires. Pour cela, il devrait pouvoir extraire certaines données de CRISTAL (prestations familiales, aides au logement...) pour être en mesure d'actualiser le montant différentiel du RSA ;
- le service public de l'emploi est actuellement en profonde restructuration, après la décision de fusionner le réseau des ASSEDIC avec le réseau de l'ANPE. La capacité d'absorption de la réforme du RSA par le futur opérateur s'en trouve ainsi réduite. En effet, la préparation de cette réforme majeure a conduit à l'identification de 64 opérations de conduite de changement, réparties en près de 120 sous-projets, incluant des actions aussi variées que la formation des agents, la restructuration du réseau, la constitution d'équipes polyvalentes, l'unification des fonctions support, la gestion des mobilités ou encore la communication interne et externe, en vue d'offrir à cette structure une identité partagée.

Tableau 6 – Analyse du futur opérateur unique ASSEDIC/ANPE en tant que gestionnaire du RSA

Forces	Faiblesses
Réseau territorial fin, assurant une logique de guichet de proximité (+ de 1 500 antennes locales)	Manque d'accès aux informations relatives aux revenus des bénéficiaires, pourtant indispensables pour la liquidation de l'allocation différentielle du RSA : lourd enjeu d'adaptation du SI, compte tenu des besoins de transfert et d'interfaçage avec CRISTAL Fort impact du changement d'échelle pour la structure, en volume financier géré comme en nombre de bénéficiaires (+ 109% dans un scénario à 5 millions) Capacité d'absorption d'une réforme sollicitant déjà l'opérateur sur le volet accompagnement, dans un contexte de restructuration interne majeure
Compétence sans équivalent sur toutes les problématiques de l'emploi et de l'insertion durable	
Actualisation mensuelle des versements par les ASSEDIC	
Connaissance des allocataires de l'ASS dans le cas d'un périmètre élargi du RSA	

Ce scénario, en dépit de ses atouts, ne paraît pas compatible avec un objectif de mise en œuvre du RSA au début de l'année 2009.

2. Le réseau des CAF

Le réseau des CAF, même s'il est plus éloigné de l'emploi, est le plus directement opérationnel :

- le réseau des CAF (et de la MSA pour les exploitants agricoles) constitue le gestionnaire historique des minima sociaux du RMI et de l'API. Les CAF ont été également retenues pour expérimenter le RSA.
- le réseau des CAF présente, comme l'opérateur issu de la fusion des ASSEDIC et de l'ANPE, un maillage territorial adapté aux exigences de proximité de la réforme (2 416 antennes).
- il offre l'avantage de la connaissance d'une majorité des futurs bénéficiaires du RSA, du fait de sa compétence sur de nombreuses prestations légales (prestations familiales, aides au logement, minima sociaux...), faisant en outre intervenir le réseau sur des problématiques d'insertion larges (santé, logement, garde d'enfants...). Une étude récente conduite par la CNAF début 2008 établit à 59% la part des futurs bénéficiaires du RSA déjà connus du réseau¹⁴, soit 2,9 millions de familles déjà gérées par les CAF sur un scénario de 5 millions de bénéficiaires du RSA.
- le réseau des CAF est habitué à gérer des dispositifs à grande échelle : couvrant une population de 10,7 millions de bénéficiaires, représentant un public direct ou indirect de 29 millions de personnes, pour plus de 64 Mds € de prestations versées en 2006.
- il a accès à de multiples informations relatives aux revenus des futurs bénéficiaires par nature différentielle. En interne, les CAF détiennent toutes les informations relatives aux bénéficiaires du RMI, de l'API, des prestations familiales et des aides au logement. En externe, elles ont accès en temps réel aux fichiers des ASSEDIC (AIDA et MAX 3) et peuvent recouper leurs informations avec les services fiscaux ou l'assurance-maladie.

Tableau 7 – Analyse du profil du réseau CAF/MSA en tant que gestionnaire du RSA

Forces	Faiblesses
Réseau territorial fin , assurant une logique de guichet de proximité (2 416 antennes locales en 2006)	Faible connaissance des problématiques du marché du travail et du retour à l'emploi
Capacité d'absorption : structure de masse (64,2 Mds € versés, 34 000 ETP) habituée à gérer des dispositifs d'ampleur (10,7 millions de bénéficiaires)	Image d'« organisme payeur » centré sur des activités techniques
59% des futurs bénéficiaires du RSA seraient déjà connus du réseau des CAF : coût marginal plus faible + continuité pour une partie des bénéficiaires	
Assure déjà la gestion du RMI et de l'API : compétence dans la gestion des publics précaires	
Accès à l'ensemble des informations nécessaires aux phases de liquidation et d'actualisation du RSA (prestations familiales, aides au logement en interne dans CRISTAL ; accès aux fichiers des ASSEDIC, recoupement avec DGI et CRAM) : gains de gestion aux étapes de liquidation, d'actualisation, mais aussi de contrôle, avec une limitation du risque d'indus ¹⁵	
Partenariat de longue date avec les Conseils généraux	

¹⁴ Avec l'hypothèse d'une pente de 30%, soit un point de sortie à 1,4 SMIC pour une personne seule, l'étude conclut à une population déjà gérée par les CAF de l'ordre de 2,9 millions (36% au titre des prestations familiales, 23% au titre des minima sociaux, 38% pour les aides au logement) sur un total de 5 millions de bénéficiaires (4,9 millions exactement). Les mêmes calculs avec une pente à 40% portent à 75% la part des publics connus (2,1 sur 2,8 millions).

¹⁵ Taux d'indus de 3,05% en 2006, toutes prestations confondues, avec un taux de recouvrement de 65,77%.

3. Une solution associant les CAF et le service public de l'emploi

Pour les bénéficiaires en recherche d'emploi, il devrait être envisagé la possibilité d'un versement du RSA par le nouvel opérateur tout en maintenant aux CAF la responsabilité de gestion de la prestation. Cette solution consisterait :

- à confier aux CAF un rôle de pivot pour le calcul, la liquidation et le versement du RSA ;
- à associer le service public de l'emploi à cette mission en lui permettant de verser la prestation pour les bénéficiaires inscrits comme demandeurs d'emploi.

Pour ce faire, deux options sont envisageables :

- des agents du nouvel opérateur pourraient, par délégation des CAF, être habilités au système d'information CRISTAL pour calculer les droits et verser le RSA. Aujourd'hui, la CAF habilite certains opérateurs, dont les Conseils généraux par exemple, pour pouvoir consulter les informations disponibles dans l'application CRISTAL. Cette option requiert toutefois d'aller plus loin en autorisant les agents de l'opérateur du service public de l'emploi à modifier les informations contenues dans l'application pour le calcul de la prestation due et à déclencher la liquidation. L'application CRISTAL serait désormais partagée entre le réseau des CAF et celui du nouvel opérateur, ce qui requiert au préalable de déployer l'application au sein du nouvel opérateur. Pour mettre en œuvre cette option, plusieurs conditions devraient être remplies :
 - o l'habilitation des agents du nouvel opérateur doit faire l'objet d'une autorisation de la commission nationale informatique et libertés (CNIL) ;
 - o des procédures très formalisées doivent être développées entre les CAF et le nouvel opérateur pour garantir la qualité des informations contenues dans l'application et prévoir des procédures de contrôle interne communes.
- si ces conditions étaient jugées trop difficiles à remplir, il pourrait être envisagé que des agents des CAF soient présents au sein des agences locales du nouvel opérateur pour assurer le calcul et le versement de la prestation. La gestion de l'application resterait ainsi de la seule responsabilité des CAF. Cette solution trouve déjà un début d'expérimentation dans l'Eure, par exemple, avec la mise en place de plateformes communes CAF-ANPE notamment.

Dans ce schéma, les CAF n'auraient pas de missions d'insertion proprement dites. L'unification de l'opérateur de versement n'implique pas la responsabilité de l'accompagnement personnalisé.

IV. LA LOGIQUE DES DROITS ET DEVOIRS POUR LE RSA

A. La logique des droits et devoirs pour les actuels bénéficiaires des minima sociaux

1. *Le principe de la contractualisation*

Depuis sa création en 1988, le versement du RMI est subordonné à la signature d'un contrat d'insertion avec le Conseil général (cf. encadré 3). Le demandeur s'engage à participer aux actions ou activités nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle. La collectivité s'engage à mobiliser pour sa part des outils et des moyens pour accompagner le bénéficiaire et faciliter son insertion.

Encadré 3 – Le contrat d'insertion

Depuis la loi de 2003 portant décentralisation du RMI, le président du Conseil général désigne, dès la mise en paiement de l'allocation, un référent chargé de l'élaboration du contrat d'insertion avec l'allocataire, après avoir établi un bilan diagnostic permettant d'identifier les besoins de l'allocataire et de son foyer, sur les plans professionnel, social, financier et sanitaire.

Le contrat d'insertion présente deux volets : les actions à visée professionnelle et les actions complémentaires destinées à résoudre les difficultés sociales qui empêcheraient la réinsertion professionnelle.

Dans le cadre du contrat d'insertion, au moins une action concrète doit être réalisée dans la liste suivante :

- des prestations d'accompagnement social ou permettant aux allocataires de retrouver ou développer leur autonomie sociale ;
- une orientation vers le service public de l'emploi ;
- des activités ou stages destinés à acquérir ou à améliorer leurs compétences professionnelles ou à favoriser leur insertion en milieu de travail ;
- un emploi aidé (notamment CI-RMA, CAV) ;
- une assistance à la réalisation d'un projet de création ou de reprise d'activité non salariée.

2. *La logique de contractualisation est inégalement appliquée*

a) *Seul un bénéficiaire du RMI sur deux a signé un contrat d'insertion.*

En septembre 2007, le taux de contractualisation s'élevait seulement à 44%¹⁶. De plus, selon une étude de la DGEFP, la contractualisation concerne surtout les personnes qui ont un objectif d'insertion professionnelle ; en sont ainsi exclus les allocataires les plus employables (jeunes, diplômés) qui sortent vite de l'allocation vers l'emploi et, à l'inverse, les moins employables (populations plus âgées et moins diplômées).

Par ailleurs, les textes ne prévoient pas de contrat d'insertion pour les bénéficiaires de l'API.

b) *La politique de sanctions actuelle pour les bénéficiaires du RMI porte essentiellement sur les cas de fraude*

En matière de sanctions, il existe deux cas de figure :

- les sanctions en cas de fraude à la prestation ;
- les sanctions consécutives au non-respect des termes du contrat d'insertion. Dans ce cas, les textes prévoient que le versement de l'allocation doit être suspendu si le contrat d'insertion n'est pas signé dans le délai légal de trois mois (article L.262-19 du CASF)

¹⁶ L'accompagnement des allocataires du RMI dans leur parcours d'insertion, DREES, septembre 2007.

ou en cas de non-respect par l'allocataire de ses obligations d'insertion (article L.262-23). La décision de suspension est prise par le président du Conseil général, sur avis motivé de la commission locale d'insertion (CLI), après que l'intéressé a été mis en mesure de faire connaître ses observations¹⁷.

En pratique, les sanctions sont rarement utilisées. La dernière étude d'ensemble sur ce sujet date de 1997 et indique 28 500 suspensions-sanctions prononcées, soit environ 4% des contrats signés ou renouvelés dans l'année¹⁸.

Les sanctions portent essentiellement sur des cas de fraude. En effet, depuis la décentralisation du financement du RMI, certains Conseils généraux ont développé une politique active de lutte contre la fraude qui les conduit à pratiquer des radiations des bénéficiaires. Par ailleurs, ils gèrent plus activement la liste des bénéficiaires, avec notamment des opérations d'actualisation régulières des bénéficiaires se traduisant aussi par des radiations.

c) Le contrôle du respect des engagements prévus dans le contrat d'insertion donne rarement lieu à des sanctions

Deux éléments peuvent être avancés pour expliquer le faible taux de sanction :

- la politique de sanction a pour objectif de pénaliser les bénéficiaires qui ne respecteraient pas leurs engagements en matière d'insertion. La mise en œuvre de sanctions exige toutefois au préalable que la collectivité, de son côté, respecte également les termes du contrat. Or, les actions d'accompagnement social et surtout professionnel ne sont pas toujours à la hauteur des besoins constatés des bénéficiaires ;
- par ailleurs, les sanctions sont excessivement « binaires » (suspension ou maintien du RMI). Ainsi, la sanction est une décision difficile dans la mesure où elle affecte des personnes pour qui cette allocation représente un ultime filet de sécurité.

3. Les bénéficiaires des minima sociaux ne sont pas systématiquement accompagnés par le service public de l'emploi

Alors que 70% des allocataires du RMI se déclarent actifs¹⁹, seul un tiers environ des bénéficiaires du RMI sont inscrits comme demandeurs d'emploi. De même, seuls 13% des bénéficiaires de l'API sont inscrits comme demandeurs d'emploi.

Par conséquent, de nombreux bénéficiaires du RMI ne sont pas systématiquement pris en charge par le service public de l'emploi.

Ainsi, en l'absence d'une obligation d'inscription comme demandeurs d'emploi des bénéficiaires du RMI et d'une offre de services adaptés à ces publics, nombre de départements ont développé leurs propres parcours d'accès à l'emploi²⁰. L'approche globale des questions d'insertion par les départements s'est traduite ainsi souvent par un traitement spécifique de l'accompagnement professionnel des bénéficiaires du RMI.

¹⁷ Art. L262-23 du code de l'action sociale.

¹⁸ Une étude de l'INSEE montre qu'en 1997, 28 500 suspension-sanctions ont été prononcées soit 4% des 711 000 contrats signés ou renouvelés dans l'année.

¹⁹ Enquête DREES 2006 sur les bénéficiaires de minima sociaux.

²⁰ Fin 2006, environ 60 départements avaient contractualisé avec l'ANPE pour l'accompagnement des bénéficiaires du RMI.

4. Les bénéficiaires de minima sociaux comme les demandeurs d'emploi accèdent difficilement à l'offre de formation professionnelle

De façon générale, l'accès des demandeurs d'emploi à la formation professionnelle est très insuffisant. D'après le rapport du Sénat de 2007 sur la formation professionnelle²¹, la possibilité de suivre une formation est évoquée dans 44 % des entretiens, à l'initiative du chômeur ou à celle du conseiller. Six mois plus tard, seuls 7 % des demandeurs d'emploi dénombrés au départ sont effectivement entrés en formation.

La situation est plus défavorable encore pour les bénéficiaires des minima sociaux. D'après l'enquête réalisée par la DREES en 2006, 32% seulement des bénéficiaires du RMI demandeurs d'emploi ont bénéficié d'une formation. Or, le développement de la formation professionnelle est un aspect essentiel de la démarche d'insertion professionnelle de ces publics.

B. L'opportunité d'un renouvellement des engagements réciproques de la collectivité et des bénéficiaires

Les futurs bénéficiaires du RSA devraient être des travailleurs pauvres mais bien insérés dans l'emploi, des travailleurs précaires et les actuels bénéficiaires des minima sociaux (RMI, API et éventuellement ASS). Par conséquent, il semble difficilement envisageable de prévoir pour tous des engagements identiques. La logique droits et devoirs devrait être alors modulée en fonction de la situation objective des bénéficiaires, en particulier par rapport à l'emploi.

1. Pour les bénéficiaires ayant un emploi

a) Un effet d'aubaine potentiel pour certaines catégories

Les personnes en emploi devraient représenter entre 70% et 80% des bénéficiaires du RSA. Pour ces personnes, le versement d'un complément de rémunération doit permettre de faire en sorte que le travail paie davantage que le non-travail. Ce revenu constitue à la fois un instrument de justice sociale et une incitation à exercer une activité professionnelle.

Dans le même temps, un complément de revenu d'activité peut se traduire par des effets d'aubaine. En particulier, il pourrait constituer une incitation pour ceux qui sont déjà dans l'emploi à réduire leur temps de travail, en particulier pour les couples bi-actifs compte tenu de la familialisation du barème.

Ce risque semble toutefois limité :

- aux niveaux de rémunération qui sont concernés par le RSA, le temps partiel est davantage subi que choisi²². En effet, d'après l'enquête de la DREES de 2006, 83% des anciens bénéficiaires de minima sociaux à temps partiel souhaitent travailler plus ;
- les salariés ne sont pas en mesure de choisir librement leur volume d'heures travaillées et donc de procéder à des arbitrages fins entre travail et loisir qui relèvent généralement de l'organisation collective du temps de travail.

b) Les pays qui ont mis en place des dispositifs proches de lutte contre les trappes à inactivité n'ont pas prévu de contrepartie en termes de droits et devoirs

Les crédits d'impôt en faveur des bas revenus aux États-Unis (EITC) comme au Royaume-Uni (WFTC) sont versés de manière automatique sans engagement de la part des bénéficiaires. Ils reposent essentiellement sur une logique d'incitation financière.

²¹ Rapport d'information de M. Bernard SEILLIER, fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle, juillet 2007.

²² Premières Synthèses DARES , n°39-3, septembre 2007.

Au final, pour les personnes insérées dans l'emploi, le RSA devrait constituer un complément de rémunération visant à soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs pauvres. Sur le modèle de la PPE actuelle, il semble donc préférable qu'il soit versé sans contrepartie.

2. Pour les bénéficiaires sans emploi

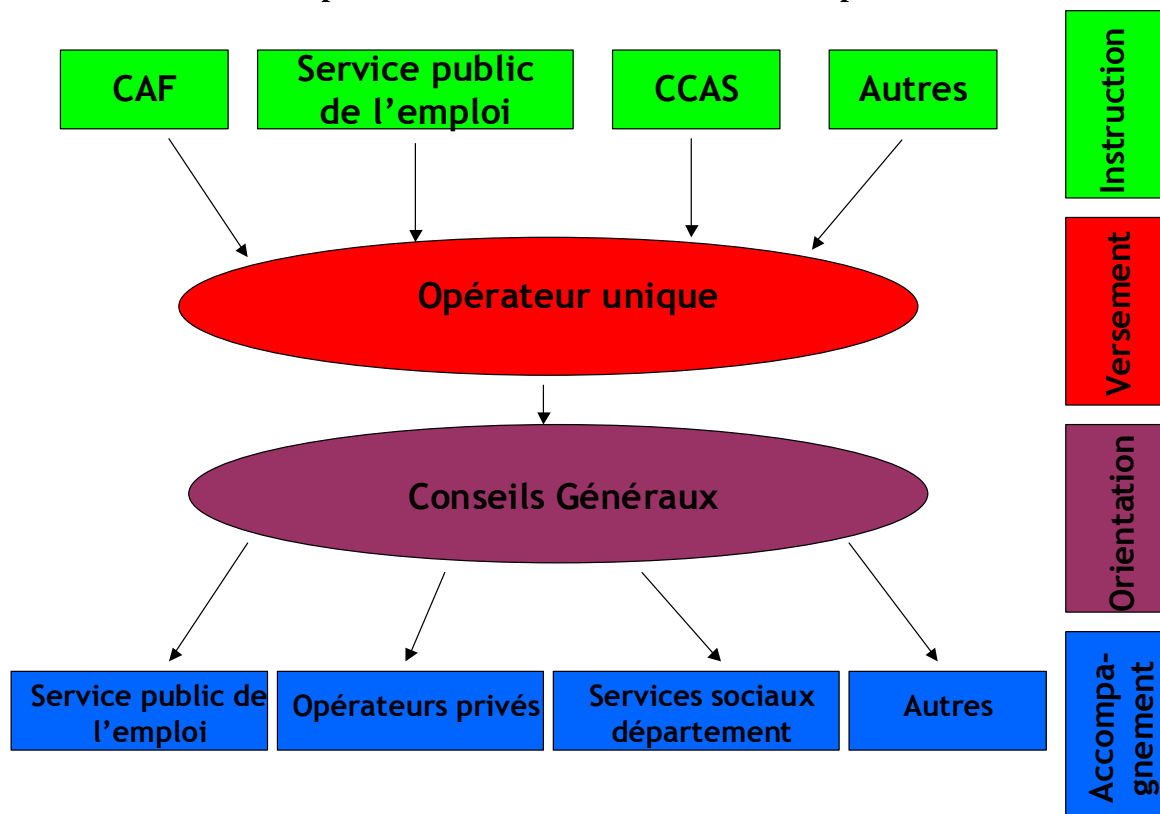
a) Un premier scénario consisterait à tirer pleinement parti des compétences récentes des départements en matière d'insertion sociale et professionnelle

- Modalités envisageables

Dans ce scénario, les bénéficiaires du RSA sans emploi seraient pris en charge par les départements comme les actuels bénéficiaires du RMI. Les départements auraient la responsabilité de leur insertion sociale et professionnelle.

Ils auraient ainsi la responsabilité d'orienter les personnes dans différents parcours d'insertion auprès de l'opérateur du service public de l'emploi, auprès d'autres opérateurs privés de placement ou bien d'associations d'insertion par l'activité économique, en fonction de leur situation.

Schéma 9 – Le parcours du bénéficiaire du RSA sans emploi dans le scénario 1



Le succès de ce scénario repose sur plusieurs conditions :

- la capacité des collectivités territoriales à mettre en œuvre une politique globale de retour à l'activité, fondée sur une activation des politiques d'insertion ;
- un réexamen des droits connexes locaux - avantages sociaux spécifiques accordés aux titulaires de minima sociaux et retirés en cas de reprise d'emploi - qui sont souvent désincitatifs à la reprise d'activité ;
- un renforcement de la politique de contractualisation des départements : signature préalable du contrat d'insertion avec les bénéficiaires comme condition de versement de la prestation, contrôle plus étroit du respect des engagements réciproques.

- Avantages et limites

Ce scénario permettrait de capitaliser sur les efforts réalisés depuis la décentralisation du financement du RMI par les départements en matière d'insertion sociale et professionnelle. En effet, les premiers éléments d'évaluation disponibles²³ semblent indiquer que les départements ont accru leur effort d'insertion à destination des bénéficiaires du RMI, en particulier sur le volet insertion professionnelle :

- trois ans après la loi de décentralisation, neuf départements sur dix ont élaboré un programme départemental d'insertion ;
- les Conseils généraux ont également renforcé leurs effectifs affectés à l'insertion et organisé l'orientation des bénéficiaires vers des référents, chargés de les accompagner dans leur parcours d'insertion ;
- les départements contrôlent davantage la démarche d'insertion de ces bénéficiaires. Trois quarts des départements déclarent en effet avoir renforcé la politique de contrôle concernant l'engagement des bénéficiaires du RMI dans la démarche d'insertion ;
- les partenariats relatifs à l'insertion professionnelle se sont également développés : fin 2006, plus de 80% des départements ont passé au moins un accord avec l'ANPE ; 85% des départements ont passé des accords avec des organismes spécialisés dans le placement et l'accompagnement autres que l'ANPE ou l'AFPA.

Un tel scénario aurait toutefois pour effet de maintenir une distinction, artificielle dans la plupart des cas, entre l'accompagnement des bénéficiaires de l'aide sociale à la charge des départements et l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés à la charge du service public de l'emploi. Nos partenaires européens (Allemagne, Royaume-Uni ou Pays-Bas par exemple) ont pour leur part défini les conditions d'un accompagnement unifié au profit de publics dont les caractéristiques sont souvent très proches.

b) Un deuxième scénario consisterait à prévoir la prise en charge de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA par l'opérateur du service public de l'emploi et leur inscription comme demandeurs d'emploi

- Modalités envisageables

Dans ce scénario, la logique des droits et devoirs des bénéficiaires du RSA serait harmonisée avec celle des demandeurs d'emploi :

- l'insertion professionnelle serait prise en charge par l'opérateur du service public de l'emploi et les engagements mutuels pourraient être formalisés dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) qui est signé par chaque personne inscrite comme demandeur d'emploi. Ce document rappelle les droits et obligations du demandeur d'emploi mais aussi l'engagement de l'ASSEDIC et de l'ANPE à l'accompagner dans sa recherche d'emploi.
- pour les bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi, il ne serait alors plus nécessaire de maintenir le contrat d'insertion.

Certains bénéficiaires pourraient toutefois être dispensés de recherche d'emploi :

- certains bénéficiaires du RSA sans emploi ne seront pas en mesure d'exercer ou de rechercher un emploi. Ces derniers pourraient donc être dispensés de recherche d'emploi. Il ne s'agit en aucun cas d'un jugement définitif sur leur employabilité, leur situation devant faire l'objet d'un réexamen périodique ;
- pour ceux qui seraient dispensés de recherche d'emploi, le contrat d'insertion serait maintenu et continuerait à servir de base à la définition de parcours d'insertion et des

²³ Études et résultats, DREES, n°582, juillet 2007 ; Rapport de l'IGAS de 2006 sur l'évaluation de la loi de 2003 sur la décentralisation du financement du RMI ; Rapport de l'IGAS de 2007 sur la gestion du RMI.

engagements réciproques. Toutefois, pour en améliorer l'efficacité, il pourrait être envisagé, comme cela est aujourd'hui expérimenté notamment dans les départements de l'Eure et du Val d'Oise, la signature du contrat d'insertion dès la demande du RSA. Il est, dans ce cas, essentiel que la collectivité se mette en capacité de recevoir rapidement les bénéficiaires et de leur proposer un contrat adapté à leurs besoins.

La fonction d'orientation pourrait être exercée par une équipe pluridisciplinaire :

- L'orientation doit permettre d'évaluer si le bénéficiaire doit s'inscrire comme demandeur d'emploi et suivre un parcours type d'insertion professionnelle, ou bien s'il est dispensé, du moins momentanément, de recherche d'emploi.
- Cette dispense pourrait être faite par une équipe pluridisciplinaire associant les conseillers du futur opérateur, des travailleurs sociaux du département, des agents de la CAF et éventuellement des représentants des départements et des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) dans le cadre d'un examen des aptitudes professionnelles et des difficultés personnelles.

Enfin, il pourrait être utile que cette orientation se fasse au sein de l'opérateur en charge du versement. À titre d'illustration, le département de l'Eure a mis en place une plateforme unique d'accueil des bénéficiaires du RSA, regroupant les services du Conseil général, les CAF et la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM). Cela permet d'orienter, dès leur demande, les bénéficiaires dans un parcours d'insertion et d'atteindre un taux de contractualisation proche de 100% au bout de six mois de fonctionnement.

- Mise en œuvre

Dans ce scénario, l'accompagnement professionnel des bénéficiaires du RSA sans emploi devrait être systématiquement pris en charge par l'opérateur du service public de l'emploi. Plusieurs leviers devraient faciliter la mise en œuvre de ce scénario :

- une inscription systématique des bénéficiaires qui sont en mesure de rechercher et d'occuper un emploi ;
- une généralisation des conventions sur les modalités d'accompagnement des bénéficiaires du RSA entre les Conseils généraux et l'opérateur du service public de l'emploi ;
- un versement du RSA par l'opérateur pour les bénéficiaires inscrits comme demandeurs d'emploi.

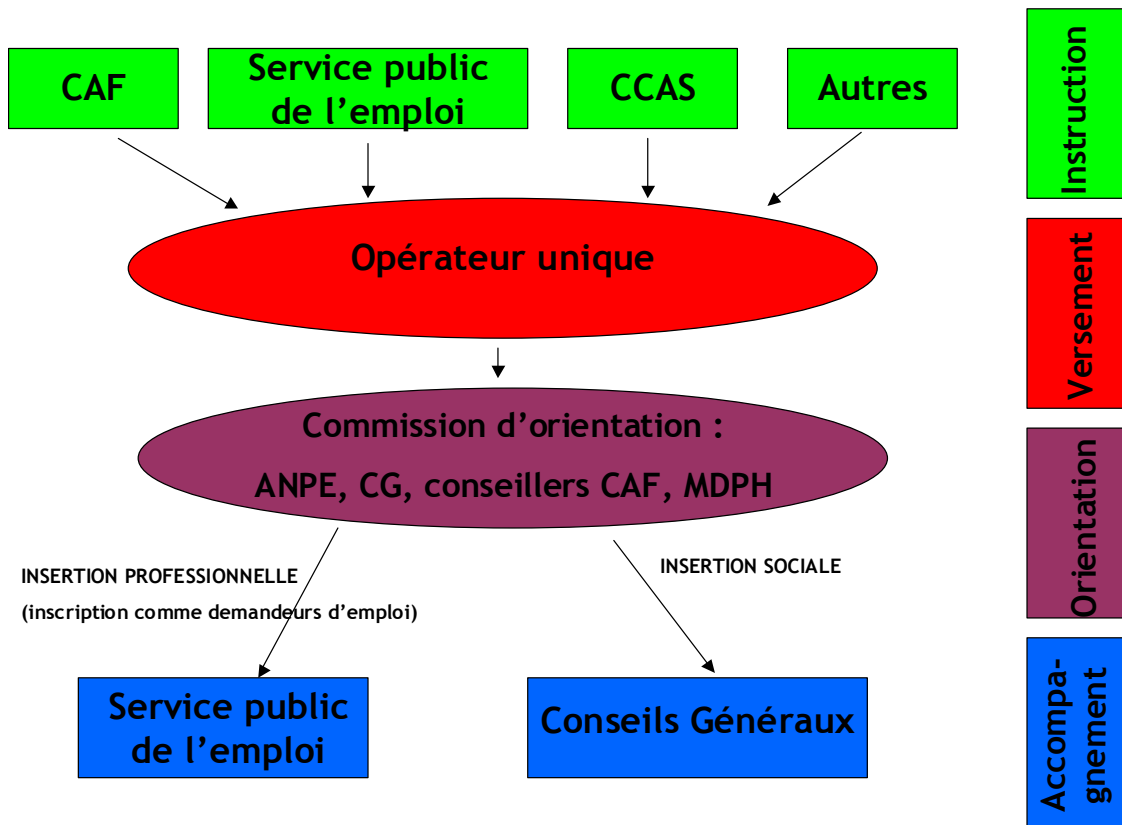
- Enjeux et conditions

Plusieurs éléments plaident en faveur de ce scénario :

- les bénéficiaires des minima sociaux sont dans leur majorité assez proches du marché du travail et de l'emploi. D'après l'enquête menée par la DREES en 2006, 70% des bénéficiaires du RMI se déclarent actifs. Ceux qui se déclarent inactifs sont le plus souvent âgés et confrontés à des problèmes de santé. Concernant l'API, la situation est inverse. Environ 70% des allocataires déclarent ne pas être disponibles pour chercher ou occuper un emploi ;
- l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA reposerait dans ce cadre sur une logique de parcours et non de « statut », comme c'est désormais le cas dans de nombreux pays européens²⁴ qui ont fait le choix d'unifier les parcours, les droits et les devoirs des bénéficiaires de l'aide sociale et des demandeurs d'emploi indemnisés.

²⁴ Rapport du CERC « Aider au retour à l'emploi », 2005.

Schéma 10 – Le parcours du bénéficiaire du RSA sans emploi dans le scénario 2



Encadré 4 – Réformes récentes en Europe

Au cours des dernières années, une dizaine de pays européens ont entrepris des réformes visant à renforcer les dispositifs de recherche d'emploi pour les allocataires d'un revenu minimum en mesure de travailler (exemple : Suède, Allemagne, Royaume-Uni, Danemark)²⁵. En particulier, les bénéficiaires de l'aide sociale et les demandeurs d'emploi indemnisés s'adressent dans de nombreux pays à un même guichet, se voient offrir les mêmes services et imposer les mêmes obligations.

L'Allemagne a ainsi développé un programme d'activation des dépenses de protection sociale qui comporte une obligation des faire des démarches en vue de trouver un emploi ou d'exercer une activité. Dans le cadre de la loi dit Hartz IV, l'Allemagne a profondément réformé sa politique d'aide au retour à l'emploi. Depuis 2005, il n'existe plus que deux allocations pour les personnes en capacité de travailler : l'allocation d'assurance chômage (Arbeitslosengeld I) et l'allocation de solidarité (Arbeitslosengeld II). Ces deux allocations ont en commun de soumettre les allocataires à l'obligation d'effectuer une recherche active d'emploi et d'accepter les offres d'emploi jugées convenables. L'inscription auprès de l'agence locale du travail est obligatoire. L'obligation de rechercher un emploi est contractualisée pour tous les demandeurs d'emploi recevant l'une ou l'autre des allocations.

Ce scénario aurait un impact sur les statistiques des demandeurs d'emploi. D'après les enquêtes disponibles, l'obligation d'inscription aurait un impact maximum de l'ordre de 400 000 sur le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM). S'agissant du taux de chômage au sens du BIT, il n'y aurait pas d'impact mécanique immédiat, dans la mesure où le mode de calcul est déconnecté de l'inscription auprès de l'opérateur ; dans un second temps, toutefois, un relèvement transitoire devrait être attendu, reflétant les comportements de recherche active d'emploi favorisés par l'inscription des bénéficiaires ; à terme, cette tendance s'inverserait, le dispositif produisant, en régime de croisière, ses pleins effets en matière de retour à l'emploi.

²⁵ Un panorama des minima sociaux, DREES, 2005.

Ce scénario suppose également que l'opérateur soit capable de prendre en charge ces publics supplémentaires.

Tableau 8 – Situation des bénéficiaires du RMI au regard de l'emploi

Nombre de bénéficiaires du RMI	Estimation du nombre d'inactifs	Estimation du nombre d'actifs	
		Inscrits comme demandeurs d'emploi	Non inscrits comme demandeurs d'emploi
1 260 000	460 000	370 000	430 000

Source : DREES et DARES, décembre 2006

3. La nécessité d'une offre de services adaptée

Un des objectifs de la fusion est bien de pouvoir « renforcer la palette des prestations offertes à l'ensemble des usagers du service public de l'emploi » et disposer d' « une offre de service intégrée et polyvalente » (exposé des motifs du projet de loi sur la fusion de l'ANPE et du réseau des ASSEDIC). En effet, c'est souvent le défaut d'une offre de services adaptés aux bénéficiaires du RMI qui a conduit les départements à développer leur propre parcours d'insertion professionnelle.

C. Comment rendre crédible l'équilibre des droits et de devoirs

La logique droits et devoirs est indissociable de la question des sanctions. Il n'appartenait pas à la mission de définir les modalités précises d'un dispositif de sanctions mais de dégager un certain nombre de principes permettant, comme l'indique le livre vert, de trouver un équilibre entre la nécessité de rendre plus crédible la logique droits et devoirs et de tenir compte de la nature de filet de sécurité du RSA.

1. La gradation des sanctions

La gradation des sanctions, prévue pour les demandeurs d'emploi indemnisés par la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 (cf. encadré 5), pourrait être reprise dans le cadre du RSA.

Les sanctions modulées sont plus crédibles que les sanctions radicales. Aujourd'hui, le dispositif de sanctions pour les bénéficiaires du RMI qui ne respecteraient pas leurs engagements en matière d'action d'insertion est « binaire » : suspension totale ou maintien de l'allocation. Les premiers bilans semblent par ailleurs confirmer que la modulation des sanctions est utilisée.

Plusieurs pays ont introduit une politique de sanctions graduées pour les bénéficiaires de minima sociaux :

- en Allemagne, il est prévu des sanctions graduées pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité. Ceux qui ne respectent pas les engagements prévus encourrent des sanctions allant de la réduction du montant minimum garanti de 10% et 30% lors du deuxième refus jusqu'à la radiation ;
- aux Pays-Bas, pour les bénéficiaires de la garantie de ressources, la réduction temporaire de l'indemnité peut aller jusqu'à 20% mais ne peut pas durer plus de six mois ;
- en Finlande, la réglementation offre la possibilité de réduire le revenu d'assistance en cas de refus d'un emploi ou d'une formation.

Encadré 5 – La politique de sanctions graduées du régime d'indemnisation chômage

Depuis la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, un régime de sanctions graduées est applicable tant aux allocations d'assurance chômage qu'à l'ASS :

- réduction de 20 % de l'allocation pendant 2 à 6 mois en cas d'absence d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi ou de refus sans motif légitime d'un emploi dit « compatible », d'un contrat aidé ou d'une formation ;
- réduction de 50 % pour une durée de 2 à 6 mois en cas de manquements répétés ;
- suppression de l'allocation pour deux mois en cas de non-réponse à une convocation (6 mois puis définitivement en cas de réitération) ;
- suppression définitive en cas de déclaration inexacte²⁶.

Le suivi du contrôle de la recherche d'emploi a sensiblement évolué de 2005 à 2006 avec la mise en œuvre de la loi :

- les décisions de maintien ont chuté de 81,7% des saisines à 42,8%, alors que les sanctions sont passées de 18,3% à 57,2% (dont seules 2,7% sont des sanctions définitives) ;
- les cas de suppressions temporaires plus nombreux, 29,2% contre 11,1% en 2005. De 2005 à 2006, le nombre de saisines ASSEDIC a baissé de 31%, les sanctions correspondantes sont en très nette augmentation, 24 800 en 2006, contre 7 200 en 2005 avec un taux de sévérité qui atteint 57% contre 18% en 2005.
- le taux de suppressions définitives est passé de 7,2% en 2005 à 2,7% en 2006.

Source : UNEDIC

2. La prise en compte de la nature de filet de sécurité ultime du RSA

Le RSA constituera pour ceux qui n'ont pas d'emploi un filet de sécurité minimum comme le RMI ou l'API aujourd'hui. A ce titre, le RSA se distingue de l'allocation chômage.

Pour tenir compte de cette particularité, deux dispositions pourraient venir fonder un mécanisme de sanctions graduées :

- il pourrait être envisagé de faire porter les sanctions prioritairement sur les droits connexes et non sur le RSA lui-même. Aujourd'hui, l'attribution de la prestation et des droits connexes est indissociable. Ainsi, la radiation du RMI conduit à la perte du bénéfice des droits connexes pour le bénéficiaire. Dissocier les sanctions applicables à la prestation de celles des droits connexes permettrait d'introduire une capacité de modulation plus importante et adaptée à la situation des bénéficiaires. Toutefois, comme nombre de ces droits sont définis et financés par des collectivités locales, cela exige qu'une convention soit passée entre l'opérateur en charge du suivi du bénéficiaire du RSA et les collectivités qui financent ces droits.
- les sommes suspendues sur le RSA suite au non-respect des engagements pris pourraient ne pas être définitivement perdues mais mises en réserve. Le bénéficiaire aurait ainsi la possibilité de les récupérer une fois qu'il respecterait les démarches qu'il devait accomplir.

²⁶ Rapport de M. Laurent Wauquiez au nom de la commission des affaires culturelles familiales et sociales sur le projet de loi relatif au retour à l'emploi et au développement de l'emploi, novembre 2005.

3. La responsabilité de la sanction doit revenir à celui qui finance la prestation

La définition des responsabilités en matière de sanction est étroitement liée à l'architecture institutionnelle qui sera *in fine* retenue pour le RSA. Il est indispensable que celui qui finance la prestation soit celui à qui incombent les éventuelles décisions de sanctions.

Quel que soit le schéma retenu, il demeure indispensable que cette décision puisse s'exercer dans un cadre collectif. A ce titre, l'avis motivé de la commission locale d'insertion, qui est requis aujourd'hui pour les décisions de sanctions en matière de RMI, pourrait être maintenu pour le RSA.

V. LE RÉGIME DECLARATIF, LES CONTROLES ET LES COÛTS DE GESTION DU DISPOSITIF

A. Les modalités de justification des revenus et d'organisation des contrôles

1. La liste des documents à fournir pour le RSA

La définition des modalités de justification du RSA concerne deux étapes du processus de gestion de l'allocation : l'ouverture des droits et leur actualisation.

Deux options sont envisageables dans le système de justification du droit au RSA :

- la transmission de pièces justificatives²⁷ (pièce d'identité, relevé d'identité bancaire, livret de famille, déclaration de revenus, attestation de l'employeur,...) ;
- un système déclaratif, sur le modèle de la Déclaration Trimestrielle de Revenus (DTR) notamment adoptée pour l'actualisation trimestrielle du RMI.

Le système déclaratif de la DTR repose sur un principe de confiance de l'organisme vis-à-vis des informations renseignées par le déclarant. Une grille permet de détailler le montant déclaré sur les trois mois écoulés, en le ventilant en différentes catégories de ressources (salaires, stages de formation, indemnités journalières, pensions alimentaires, etc....).

L'allocataire est tenu de signaler tout changement de situation familiale, professionnelle, ou du niveau de ressources du foyer, dont la justification passe par l'envoi de certaines pièces (ex. copie du livret de famille pour l'arrivée d'un enfant supplémentaire), et peut avoir pour but de valoriser des droits ouverts, comme par exemple un changement de situation professionnelle (copie du contrat pour la valorisation de la prime de retour à l'emploi et la mise en place du système d'intéressement en cas de reprise d'activité).

Plusieurs éléments plaident en faveur d'un système reposant sur l'apport de pièces justificatives (identité et documents attestant de la reprise ou de l'augmentation d'activité) lors de la constitution du dossier, relayé par un mode déclaratif pour l'actualisation du montant du RSA :

- cela permettrait, conformément à l'objectif de simplicité poursuivi par la réforme, de limiter les formalités administratives accomplies par les bénéficiaires ainsi que la structure gestionnaire ;
- cette solution serait conforme aux efforts engagés par les services publics pour alléger les démarches administratives des usagers ;
- elle rejoindrait des méthodes de contrôle privilégiant une vérification par recoupement d'informations en interne avec des organismes tiers, plutôt que des contrôles sur des pièces trop aisément falsifiables.

²⁷ À titre d'exemple, pour une ouverture de droits aux Assedic, la liste de pièces justificatives prévoit une pièce d'identité en cours de validité, la carte vitale, l'attestation de l'employeur ainsi qu'un RIB. Pour l'actualisation des droits, si le bénéficiaire a travaillé durant la période, il doit adresser son bulletin de salaire pour mettre à jour la liquidation. Au sein des CAF, les pièces requises pour une demande de RMI rejoignent celles précédemment évoquées, auxquelles s'ajoutent la déclaration de revenus, le livret de famille, le dernier avis de taxe foncière, l'attestation de paiement d'une pension de vieillesse, d'invalidité ou de rente d'accident du travail, le cas échéant.

Tableau 9 – Les modalités de justification des droits au RSA

Étape	Variantes	Avantages	Inconvénients
Justification	Par envoi de pièces justificatives	<u>Bénéficiaire</u> Moindre risque d’erreur dans les données transmises	<u>Bénéficiaire</u> Alourdissement des démarches administratives, source de complexité
		<u>Structure gestionnaire</u> Continuité pour le réseau ASSEDIC Effort de justification plus grand que dans le système déclaratif	<u>Structure gestionnaire</u> Augmentation des coûts de gestion (traitement des PJ et frais de relances) Méthode peu fiable compte tenu des possibilités de falsification Risque de délais de traitement accrus
	Déclaratif	<u>Bénéficiaire</u> Plus grande simplicité du dispositif Évite une surcharge de formalités <u>Structure gestionnaire</u> Solution moins coûteuse Continuité pour le réseau CAF	<u>Bénéficiaire</u> Risque d’erreur dans les informations renseignées <u>Structure gestionnaire</u> Requiert une solide capacité de recoupement interne des informations

2. Nécessité de développer l’interopérabilité des systèmes d’informations entre organismes tiers, afin de faciliter des contrôles par recoupement

Le contrôle de la pertinence des versements du RSA, étape finale revenant au futur opérateur gestionnaire, devra s’appuyer sur une démarche partenariale. En retenant le dispositif déclaratif précité, l’organisme gestionnaire devra en effet procéder à un recoupement *a posteriori* des informations déclarées avec les bases de données d’organismes tiers.

A cet égard, l’opérateur du RSA devra être en mesure de recouper les montants renseignés dans les déclarations avec plusieurs bases de données, dont principalement celles :

- **des services fiscaux**, pour pouvoir comparer les déclarations du bénéficiaire au montant renseigné sur sa déclaration de revenus annuelle, si ce dernier est imposable ;
- **de l’ensemble des organismes de sécurité sociale**, afin de détecter d’autres sources de revenus à intégrer dans la liquidation de l’allocation (prestations familiales, aides au logement, allocation de veuvage, indemnités journalières de maternité, de maladie,...) ;
- **des ASSEDIC**, au regard des informations relatives aux bulletins de salaire comme aux indemnités du chômage. Il conviendra de prévoir à terme un accès au futur outil « DN-AC », permettant un contrôle plus efficace encore, dans la mesure où il reposera sur la transmission informatique mensuelle, de la part des employeurs, des informations relatives à l’identité, la rémunération et la période d’emploi des bénéficiaires²⁸ ;
- **du CNASEA**, assurant notamment une partie du versement du CI-RMA, du contrat d’avenir, mais aussi des rémunérations de stage.

Un équilibre devra être trouvé entre l’interopérabilité exigée par un fonctionnement efficace du dispositif de RSA et les limites à la mise en commun d’informations posées notamment par la loi du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l’égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés. La commission nationale informatique et libertés pourra utilement être consultée dès que l’état d’avancement du projet le permettra.

²⁸ En termes de volumétrie, le programme DN-AC permettra l’acquisition de 16,5 millions de déclarations mensuelles de salaires, transmises par 1,6 million d’entreprises affiliées à l’assurance-chômage.

Le réseau des CAF s'avère être l'opérateur disposant du plus large accès aux informations relatives aux futurs bénéficiaires du RSA :

- en interne, de par leur champ de compétences, à toutes les informations relatives aux prestations familiales, aux aides au logement, au RMI et à l'API ;
- aux données de la Direction Générale des Impôts (DGI), par des échanges annuels, pour les prestations sous condition de ressources. Un fichier regroupant les allocataires concernés est adressé par les CAF à la DGI, qui se charge de vérifier l'identité des personnes et communique leurs ressources déclarées²⁹ ;
- aux bases des ASSEDIC, dans le cadre du contrôle des ressources des bénéficiaires du RMI et de l'API vis-à-vis de l'indemnisation chômage, ainsi que dans un souci de simplification pour permettre de dispenser de la communication d'attestation des ASSEDIC. Cet accès se fait selon deux modes : en temps réel, par le biais d'un accès direct aux bases de données AIDA ou MAX 3, et en différé, par traitement mensuel. Inversement, les ASSEDIC n'ont pas aujourd'hui accès à CRISTAL ;
- au Système National de Gestion de l'Identité (SNGI) de la CNAV, pour la recherche et la certification des NIR des individus (selon deux modes : en temps réel par le biais d'un accès au portail Intranet de la CNAVTS, ou en différé par traitement mensuel) ;
- au fichier des comptes bancaires (FICOBA), dans le cadre de la recherche des débiteurs de pensions alimentaires ;
- à l'intranet du centre PAJEMPLOI dans le cadre de la gestion du complément de libre choix du mode de garde de la PAJE ;
- aux informations du CNASEA, ce dernier communiquant chaque mois au réseau des CAF la liste des nouveaux bénéficiaires des contrats aidés (CIE, CES, stages, CAE dans les départements d'outre-mer) ;
- un accès aux données des CPAM est en outre en projet, afin d'avoir connaissance des montants versés au titre d'indemnités journalières, des périodes d'hospitalisation ou des ouvertures de droit à pension d'invalidité. Ce projet devrait pouvoir se concrétiser notamment grâce à la récente mise en œuvre du Référentiel National des Individus (RNI) au sein de la branche maladie ;
- enfin, la création d'un répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS) est actuellement en cours pour l'ensemble des allocations versées par la branche famille, permettant à terme, sur le modèle du fichier national de contrôle des allocataires du RMI³⁰, de détecter plus facilement les risques de fraude.

Afin d'inscrire cette démarche de contrôle dans une politique claire et partagée, un plan national de lutte contre la fraude au RSA, venant s'ajouter aux plans de contrôle conclus au niveau local avec les Conseils généraux, pourrait utilement formaliser les échanges d'informations entre organismes tiers, nécessaires au recoupement des informations relatives aux futurs bénéficiaires.

²⁹ Le PLFSS 2008 ayant supprimé la déclaration annuelle de ressources des familles au profit d'un échange direct d'informations entre les services fiscaux et les caisses d'allocation familiale, le revenu déclaré (8,5 millions des 10,7 millions d'allocataires des CAF remplissent une déclaration de revenus) constituera désormais une source unique d'informations entre CAF et DGI.

³⁰ Ce fichier a été créé dès 1990, notamment pour détecter les cas de multi-affiliations, conduisant à la perception du RMI dans plusieurs départements pour un même allocataire.

B. Les conditions de mise en œuvre du RSA pour le réseau gestionnaire

1. Un délai de douze mois à compter de la décision arrêtant le calibrage du RSA semble nécessaire pour la mise en place des systèmes d'information

Sur le plan informatique, le futur réseau gestionnaire est appelé à mener deux projets d'ampleur :

- la création, au sein de son propre système d'informations, d'un module dédié au RSA ;
- le développement de l'interopérabilité de son système d'informations avec les bases de données d'organismes tiers, sous réserve des autorisations juridiques requises, afin de pouvoir procéder à l'actualisation et surtout au contrôle des droits des bénéficiaires.

Compte tenu de la complexité du travail de développement requis, et dans l'attente d'un cahier des charges au périmètre stabilisé, la Direction des Systèmes d'Informations (DSI) de la CNAF estime à 12 mois le délai pour pouvoir adapter l'architecture CRISTAL, en sachant que cette estimation pourrait être éventuellement revue à la baisse, en fonction des précisions ultérieurement apportées aux contours de la réforme.

Le délai moyen pour l'adaptation de CRISTAL à une évolution réglementaire est d'après la DSI d'environ 9 mois, ce délai incluant les phases de définition du cahier des charges, de développement informatique, de test du produit sur quelques CAF - dite phase de « recette » - et de test de « pré-production » en grandeur réelle sur deux caisses, avant la généralisation de la nouvelle version de CRISTAL à l'ensemble du réseau.

L'UNEDIC estime, sur l'hypothèse d'une ouverture de droits à l'ensemble des bénéficiaires à la même date, à 12 mois minimum (voire 16 mois) le délai pour adapter le SI Emploi (ALADIN-GIDE). Un délai moyen de 6 mois est en général requis pour intégrer la prise en charge de nouvelles règles au sein de ce système d'information, mais l'opérateur est ici appelé à gérer des enjeux de redimensionnement d'infrastructures et de migration de bases de données³¹ tels que 12 mois constituent un délai minimal.

En matière d'interopérabilité, les délais requis et les coûts engendrés varieront en fonction de la situation initiale de l'opérateur retenu. Enfin, les délais informatiques devront inclure la formation des agents, des assistants techniques, ainsi qu'un important travail d'actualisation des outils et portails dédiés.

2. L'observatoire des charges de la CNAF estime que la gestion du RSA impliquerait un surcoût d'environ 200 M€ dans un scénario à cinq millions de bénéficiaires

Outre les coûts induits sur le plan informatique, la mise en œuvre du RSA représentera un important surcoût de fonctionnement pour son réseau gestionnaire, compte tenu du nombre de bénéficiaires concernés.

A la demande de la mission, l'observatoire des charges de la CNAF, a produit une première estimation du surcoût de la gestion du RSA³² :

- le surcoût ponctuel induit par la reprise du stock (notification du dispositif aux bénéficiaires déjà connus, affiliation pour les bénéficiaires non connus, instruction et ouverture de droits pour tous) s'élèverait à 110 M€ en effet dans l'hypothèse d'une prestation versée à 5 millions de personnes environ, deux millions de bénéficiaires resteront à affilier puis à intégrer dans le flux de gestion du réseau ;
- la gestion quotidienne du RSA, en retenant une hypothèse de taux d'ouvertures annuelles calée sur les taux constatés pour le RMI (25%) et l'API (47%), représenterait

³¹ Le futur opérateur issu de la fusion des ASSEDIC et de l'ANPE n'a en effet pas un accès aussi large que le réseau des CAF à la plupart des bases de données d'organismes tiers ; il n'a par exemple pas accès au logiciel CRISTAL, alors que l'inverse est vrai.

³² Les chiffreurs avancés par l'observatoire des charges sont évalués sur la base des seuls coûts directs.

chaque année un surcoût de **233,08 M€** et un coût de gestion de 2,2% par rapport au total des prestations versées (hypothèse de 10,5 Mds€).

Selon la CNAF, ces coûts devraient quasiment être doublés si la prestation devait être versée non pas à cinq millions de personnes mais à 10 millions, les coûts de gestion étant essentiellement de nature variable.

La mission n'a matériellement pas été en mesure d'engager une contre-expertise de ces estimations.

VI. LA GESTION DE LA TRANSITION

A. Un risque de double paiement lors de l'année de transition

Quelle que soit la nature du RSA (crédit d'impôt versé sous forme d'acomptes, prestation sociale ou crédit de cotisations sociales), l'exigence de réactivité implique le passage d'un système de versement de crédit d'impôt en année n+1 au titre des revenus d'activité de l'année n (système de la PPE, acomptes mis à parts) à un mécanisme de versement contemporain.

Cela conduit inévitablement, lors de la mise en place du nouveau dispositif, à concentrer sur un même exercice budgétaire les versements dus au titre des revenus d'activité de deux années successives³³.

Ainsi, en retenant l'hypothèse d'une entrée en vigueur du RSA au 1er janvier 2009, le basculement du système { minima sociaux (RMI, API) + PPE }, applicable jusqu'en 2008, vers le RSA conduirait à superposer les deux dispositifs : en 2009 devraient être versés à la fois la PPE au titre des revenus d'activité de 2008 et le RSA au titre des revenus d'activité de 2009.

Un tel scénario se heurte à deux difficultés :

- le surcoût par rapport au seul versement du RSA serait compris entre 4,2 Mds€ et 4,5 Mds€ (estimations par la DGTPE du montant de PPE versé en 2008) ;
- certains bénéficiaires³⁴ seraient confrontés à une diminution considérable des transferts perçus entre 2009 et 2010, induisant une perte ressentie de pouvoir d'achat (qui, d'un point de vue comptable, ne serait qu'optique mais, en termes de trésorerie, pourrait être sensible pour des publics à revenus modestes).

B. L'hypothèse de suppression de la PPE portant sur les revenus d'activité perçus en 2008

La gestion de la transition soulève l'enjeu des modalités de prise en compte des revenus d'activité perçus l'année « n-1 », immédiatement antérieure à l'entrée en vigueur du RSA. Cette problématique est symétrique de celle soulevée par la mise en place de la retenue à la source. Si l'acceptabilité d'une exonération d'IRPP des revenus de l'année n-1 à l'occasion du basculement vers la retenue à la source l'année n ne fait pas de doutes, à l'inverse, la décision d'exclure du bénéfice d'un crédit d'impôt (la PPE) les publics qui y auraient normalement été éligibles au titre de leur activité en n-1 pénaliserait les salariés ayant occupé un emploi en n-1 et l'ayant perdu en n.

Il conviendra à cet égard de porter une attention particulière au respect des règles juridiques pertinentes - qu'il s'agisse du principe d'égalité ou du principe de confiance légitime - dans la définition des modalités juridiques de la suppression de la PPE ou de la modification de son barème dans un sens plus restrictif le cas échéant.

³³ Pour que la transition entre PPE et RSA ne suscite pas de difficultés particulières, il faudrait que les deux conditions suivantes soient cumulativement remplies :

- que le RSA soit versé sous forme de crédit d'impôt ;
- que le versement du RSA portant sur les revenus d'activité de l'année n intervienne essentiellement au cours de l'année n+1 (i.e., les acomptes réactifs, permettant un ajustement à brève échéance à l'évolution de la situation des bénéficiaires, représentent une part limitée) ;

Une telle configuration caractérise un RSA peu réactif, ce qui apparaît antinomique avec l'objectif même d'efficacité du dispositif.

³⁴ Ceux qui percevraient, en 2009, à la fois la PPE au titre de leurs revenus d'activité de 2008 et le RSA au titre de leurs revenus d'activité de 2009, puis, en 2010, « seulement » le RSA au titre de leurs revenus d'activité de 2010.

C. Des solutions intermédiaires de transition

1. Première option intermédiaire : la mise en place du RSA à compter du 1^{er} janvier 2009, avec deux variantes possibles concernant la PPE

a) Première variante : la redéfinition du barème de la PPE en cours d'année 2008

Le recalibrage du barème de la PPE, qui serait destiné à porter sur les revenus d'activité de 2008, pourrait viser à concentrer le dispositif sur les publics « perdants » à l'occasion de la mise en place du RSA, c'est-à-dire les bénéficiaires de la PPE pour lesquels le RSA sera nul ou inférieur au montant de PPE actuellement perçu.

Ce scénario permettrait de limiter le surcoût budgétaire par rapport à une configuration de « superposition totale » de la PPE et du RSA.

Toutefois, la remise en cause, pour les publics bénéficiaires de la PPE, des modalités de prise en compte des revenus d'activités perçus en 2008, décidée et annoncée en cours d'année, soulèverait un enjeu d'équité et d'acceptabilité et un risque juridique, au cas où l'atteinte au principe de confiance légitime serait jugée excessive au regard de ce qu'autorise la « petite rétroactivité fiscale »³⁵, appliquée ici à un dispositif de soutien aux revenus modestes à forte dimension sociale.

b) Deuxième variante : la suppression, en cours d'année 2008, de la PPE portant sur les revenus d'activités perçus postérieurement à la date d'entrée en vigueur du RSA, sans rétroactivité

Ce scénario présenterait plus de garanties juridiques que le précédent.

Il induirait cependant un surcoût budgétaire peu éloigné de celui occasionné par le scénario de « superposition totale » des deux dispositifs et, en tout état de cause, croissant au fur et à mesure que la décision de suppression de la PPE serait prise tardivement au cours de l'année 2008.

Sa mise en œuvre pratique se heurterait à des difficultés tenant à la prise en compte, pour l'ouverture du droit à PPE, des revenus sur une période fiscale de référence ne coïncidant pas avec l'année civile. Cet obstacle opérationnel affecte tout scénario prévoyant le calcul de la PPE au titre d'un prorata des revenus d'activité perçus sur l'année.

2. Deuxième option intermédiaire : l'entrée en vigueur du RSA en cours d'année 2009, avec deux variantes possibles concernant la PPE

a) Première variante : le maintien du barème existant de la PPE pour les revenus d'activité perçus en 2008

Ce scénario présenterait plusieurs avantages :

- il permettrait aux bénéficiaires de la PPE de rester éligibles au dispositif au titre de leurs revenus d'activité 2008 et ainsi de percevoir la PPE en 2009 sans changement du mode de calcul ;
- il offrirait une flexibilité concernant la date de mise en place opérationnelle du RSA, permettant de tenir compte des contraintes opérationnelles rencontrées le cas échéant ;
- il pourrait permettre de contenir le surcoût budgétaire occasionné lors de l'année de transition.

Toutefois, la « période blanche » serait, par rapport à l'option précédente, simplement repoussée en 2009 (les revenus d'activité perçus entre le 1^{er} janvier et la date d'entrée en vigueur du RSA ne seraient pris en compte par aucun dispositif), ce qui ne résout pas la principale difficulté.

³⁵ Le fait que la situation fiscale du contribuable pour l'année n'est réputée constituée qu'au 31 décembre, ce qui autorise le législateur à modifier en cours d'année les dispositions fiscales applicables.

b) Deuxième variante : le versement d'une fraction de la PPE au titre des revenus d'activité 2008

Dans ce scénario, la PPE serait calculée sur la base de l'intégralité des revenus d'activité perçus en 2008, mais seule une fraction du montant nominal ainsi obtenu serait versée, au prorata de la durée séparant le 1er janvier 2009 et la date d'entrée en vigueur du RSA.

Cette solution permettrait d'attribuer un crédit d'impôt au titre des revenus d'activité 2008, ce qui éviterait aux bénéficiaires de ressentir la perte totale d'un avantage. Toutefois, son montant serait amputé par rapport aux contours actuels de la PPE. Par rapport à l'hypothèse d'un maintien du barème actuel de la PPE, cette solution présenterait donc l'inconvénient d'une moindre acceptabilité mais l'avantage, corrélatif, d'un surcoût budgétaire plus limité.

Pour le reste, cette solution présenterait certains avantages et inconvénients identiques au scénario de maintien du barème de la PPE inchangé (flexibilité dans la date de démarrage du RSA ; existence d'une « période blanche » en 2009).

3. Troisième option intermédiaire : le versement en 2009 de la PPE correspondant aux revenus d'activité 2008, en la qualifiant d'à-valoir sur le RSA

a) Ce scénario équivaut à ne maintenir la PPE portant sur les revenus d'activité 2008 que pour les personnes qui sont perdantes avec la mise en place du RSA

Un tel scénario implique un surcoût budgétaire (correspondant à l'intégralité des pertes subies par les bénéficiaires de la PPE à l'occasion de la mise en place du RSA et estimé à ce stade à environ 2,6 Mds € par la DGTPE).

Il crée une rupture d'égalité temporaire, pouvant être justifiée en tant qu'elle présente un caractère transitoire, s'agissant d'une modalité d'entrée en vigueur du nouveau dispositif, et qu'elle s'opère « au bénéfice des perdants », par l'objectif d'offrir à ces derniers une compensation (sur un seul exercice budgétaire).

b) En pratique, la faisabilité opérationnelle de ce scénario dépend notamment :

- des possibilités d'échanges d'informations concernant les bénéficiaires de la PPE et du RSA ;
- de la mise en phase du cycle déclaratif fiscal et de la date d'opérationnalité du dispositif de versement du RSA, soumise à des contraintes de calendrier.

c) Les modalités de mise en œuvre de ce scénario pourraient consister, selon la direction de la législation fiscale, à prévoir l'enchaînement suivant :

- en janvier 2009, ou dans le courant du premier trimestre 2009, le RSA serait mis en place ;
- à compter de janvier 2009, la faculté de versement de la PPE sous forme d'acompte mensualisé, qui concerne actuellement environ 1 million de bénéficiaires, serait supprimée ;
- en mai 2009, chaque contribuable indiquerait dans sa déclaration de revenus s'il perçoit le RSA. Pour limiter les risques d'erreur, ce point pourrait faire partie des éléments pré-remplis dans la déclaration, ce qui suppose un échange d'informations précoce entre l'opérateur en charge du versement du RSA et l'administration fiscale, dont la faisabilité reste à expertiser ;
- en septembre 2009, lors de la liquidation de l'impôt sur les revenus de 2008, la PPE ne serait versée qu'aux personnes éligibles n'étant pas par ailleurs bénéficiaires du RSA (soit, à titre indicatif, 3,8 millions de personnes dans les simulations effectuées par la DGTPE portant sur le scénario central retenu par les groupes inter administratifs), sous forme d'acompte sur le montant de PPE résultant de l'application du barème alors en vigueur ;

- en 2010, une fois disponibles les données socialo-fiscales pour l'intégralité de l'année 2009 :
 - o les personnes ayant reçu un acompte de PPE en septembre 2009 percevraient le solde dû. Le taux de l'acompte serait donc calibré de manière à assurer la progressivité de l'extinction de la PPE ;
 - o les bénéficiaires du RSA qui étaient éligibles à un montant de PPE en 2009 supérieur au montant de RSA perçu pour cette même année (soit à titre indicatif, 300 000 personnes dans les simulations effectuées par la DGTPE portant sur le scénario central retenu par les groupes inter-administratifs) recevraient un complément par la différence entre ces deux montants ;
 - o les bénéficiaires du RSA non éligibles à la PPE ou éligibles à un montant de PPE en 2009 inférieur au montant de RSA perçu pour cette même année ne percevraient pas de complément, en application du principe de l'à-valoir.

Tableau 10-1 – Gestion de la transition : options polaires

Solution envisageable	Verser en 2009 : • l'intégralité de la PPE correspondant aux revenus d'activité 2008 • l'intégralité du RSA correspondant aux revenus d'activité 2009	Décider dans le courant de l'année 2008 que la PPE est supprimée et ne sera pas versée au titre des revenus d'activité de l'année en cours (2008)
<i>Faisabilité juridique</i>	Pas de difficulté particulière.	Si la « petite rétroactivité fiscale » peut permettre, en l'état actuel de la jurisprudence, d'envisager de supprimer dans le courant de l'année 2008 la PPE portant précisément sur les revenus d'activité de 2008 (la PPE est un crédit d'impôt et la situation fiscale des contribuables pour une année n'est réputée constituée qu'au 31 décembre), les règles constitutionnelles et conventionnelles pertinentes (notamment le premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales) devront être respectées pour prévenir le risque de censure.
<i>Coût budgétaire</i>	Ce scénario implique de verser en 2009 à la fois le RSA et la PPE dans l'intégralité de leurs périmètres respectifs. L'évaluation du surcoût (par rapport au seul versement du RSA) est comprise entre 4,2 Mds€ et 4,5 Mds€ (montant estimé par la DGTPE et la PPE versée en 2008).	Ce scénario permet de n'avoir qu'un dispositif à financer par année budgétaire (PPE jusqu'en 2008 puis RSA à partir de 2009).
<i>Enjeux opérationnels</i>	Pas de difficulté particulière.	Ce scénario requiert que le RSA puisse prendre le relais de la PPE dès le 1 ^{er} janvier 2009.
<i>Équité</i>	Le maintien de la PPE portant sur les revenus d'activité 2008 permet d'assurer l'égalité de traitement des bénéficiaires des différents dispositifs (dans la mesure où les premiers revenus d'activité pris en compte pour le versement du RSA sont ceux de 2009).	Les revenus d'activité perçus en 2008 ne sont pris en compte par aucun dispositif ³⁶ .

³⁶ Les revenus d'activité perçus en 2007 sont pris en compte dans la PPE versée en 2008 ; les revenus d'activité perçus en 2009 sont pris en compte dans le RSA versé cette même année.

Tableau 10-2 – Gestion de la transition : Options intermédiaires

Solution envisageable	Décider dans le courant de l'année 2008 une modification du barème de la PPE portant sur les revenus d'activité de l'année en cours (2008), pour l'articuler de façon complémentaire au RSA, et mettre en place le RSA au 1 ^{er} janvier 2009	Décider dans le courant de l'année 2008 une suppression de la PPE portant sur les revenus d'activité portant sur les revenus d'activités perçus postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la mesure, sans rétroactivité, et mettre en place le RSA au 1 ^{er} janvier 2009	Maintenir le barème de la PPE pour les revenus d'activité 2008 et mettre en place le RSA dans le courant de l'année 2009	Verser en 2009 une fraction de la PPE due au titre des revenus d'activité 2008, au prorata de la durée séparant le 1 ^{er} janvier 2009 de la date d'entrée en vigueur du RSA	Verser en 2009 la PPE correspondant aux revenus d'activité 2008, en la qualifiant d'à-valoir sur le RSA
<i>Faisabilité juridique</i>	Si la « petite rétroactivité fiscale » peut permettre, en l'état actuel de la jurisprudence, d'envisager de modifier dans le courant de l'année 2008 le barème de la PPE portant précisément sur les revenus d'activité de 2008 (la PPE est un crédit d'impôt et la situation fiscale des contribuables pour une année n'est réputée constituée qu'au 31 décembre), les règles constitutionnelles et conventionnelles pertinentes (notamment le premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés	Pas de difficulté particulière.	Pas de difficulté particulière.	Si la « petite rétroactivité fiscale » peut permettre, en l'état actuel de la jurisprudence, d'envisager de modifier dans le courant de l'année 2008 le barème de la PPE portant précisément sur les revenus d'activité de 2008 (la PPE est un crédit d'impôt et la situation fiscale des contribuables pour une année n'est réputée constituée qu'au 31 décembre), les règles constitutionnelles et conventionnelles pertinentes (notamment le premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés	Ce scénario pourrait induire une rupture d'égalité entre les bénéficiaires actuels de la PPE : <ul style="list-style-type: none"> - ceux qui perdront à la mise en place du RSA (soit parce qu'ils ne seront pas éligibles au nouveau dispositif, soit parce qu'ils percevront un montant de RSA inférieur au montant de PPE dont ils bénéficiaient) verront leurs revenus d'activité de 2008 pris en compte (dans la PPE qui leur sera versée en 2009) ; - à l'inverse, ceux qui gagneront à la mise

Solution envisageable	Décider dans le courant de l'année 2008 une modification du barème de la PPE portant sur les revenus d'activité de l'année en cours (2008), pour l'articuler de façon complémentaire au RSA, et mettre en place le RSA au 1 ^{er} janvier 2009	Décider dans le courant de l'année 2008 une suppression de la PPE portant sur les revenus d'activité portant sur les revenus d'activités perçus postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la mesure, sans rétroactivité, et mettre en place le RSA au 1 ^{er} janvier 2009	Maintenir le barème de la PPE pour les revenus d'activité 2008 et mettre en place le RSA dans le courant de l'année 2009	Verser en 2009 une fraction de la PPE due au titre des revenus d'activité 2008, au prorata de la durée séparant le 1 ^{er} janvier 2009 de la date d'entrée en vigueur du RSA	Verser en 2009 la PPE correspondant aux revenus d'activité 2008, en la qualifiant d'à-valoir sur le RSA
	fondamentales) devront être respectées pour prévenir le risque de censure. En particulier, ce scénario pourrait créer une rupture d'égalité analogue à celle potentiellement induite par le scénario d'« à-valoir » (cf. ci-contre).			fondamentales) devront être respectées pour prévenir le risque de censure.	en place du nouveau dispositif ne verront finalement pas leurs revenus d'activité 2008 pris en compte (puisque'ils percevront, au total, l'équivalent du montant de RSA dû au titre de leurs revenus d'activité de 2009).
<i>Coût budgétaire</i>	Ce scénario permet de limiter le surcoût lié à la coexistence des dispositifs, dans une proportion corrélée à l'ampleur du recalibrage du barème de la PPE.	Ce scénario ne limite que partiellement le surcoût budgétaire, qui est d'autant plus important que la décision est prise tardivement dans l'année.	Ce scénario permet de limiter le surcoût lié à la coexistence des dispositifs, dans une proportion d'autant plus importante que la date d'entrée en vigueur du RSA est tardive en 2009.	Ce scénario peut permettre de limiter significativement le surcoût budgétaire.	Ce scénario implique un surcoût en 2009 correspondant à l'intégralité des pertes subies par les bénéficiaires de la PPE à l'occasion de la mise en place du RSA. Il est estimé à ce stade à environ 2,6 Mds€ par la DGTPE, selon les hypothèses du scénario central retenu par les

Solution envisageable	Décider dans le courant de l'année 2008 une modification du barème de la PPE portant sur les revenus d'activité de l'année en cours (2008), pour l'articuler de façon complémentaire au RSA, et mettre en place le RSA au 1 ^{er} janvier 2009	Décider dans le courant de l'année 2008 une suppression de la PPE portant sur les revenus d'activité portant sur les revenus d'activités perçus postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la mesure, sans rétroactivité, et mettre en place le RSA au 1 ^{er} janvier 2009	Maintenir le barème de la PPE pour les revenus d'activité 2008 et mettre en place le RSA dans le courant de l'année 2009	Verser en 2009 une fraction de la PPE due au titre des revenus d'activité 2008, au prorata de la durée séparant le 1 ^{er} janvier 2009 de la date d'entrée en vigueur du RSA	Verser en 2009 la PPE correspondant aux revenus d'activité 2008, en la qualifiant d'à-valoir sur le RSA
					groupes de travail interadministratifs.
<i>Enjeux opérationnels</i>	Ce scénario suppose que le RSA puisse être mis en place dès le 1 ^{er} janvier 2009.	La prise en compte, pour l'ouverture du droit à PPE, des revenus sur une période fiscale de référence ne coïncidant pas avec l'année civile, serait un obstacle pratique dirimant. Ce scénario suppose en outre que le RSA puisse être mis en place dès le 1 ^{er} janvier 2009.	Ce scénario s'accommoderait d'une impossibilité pratique de mettre en place le RSA dès le 1 ^{er} janvier 2009.	Ce scénario s'accommoderait d'une impossibilité pratique de mettre en place le RSA dès le 1 ^{er} janvier 2009.	Le chaînage envisagé, incluant une mention du RSA dans la déclaration d'impôt sur le revenu 2008 remplie en mai 2009, suppose que le RSA soit mis en place au cours du 1 ^{er} trimestre 2009.
<i>Équité</i>	La modification des conditions de prise en compte des revenus d'activité perçus en 2008 serait annoncée au cours de cette même année, et concernerait de façon différenciée les bénéficiaires de la PPE.	Les revenus d'activité perçus entre la date d'annonce de la suppression de la PPE et le 31 décembre 2008 ne sont pris en compte par aucun dispositif.	Les revenus d'activité perçus entre le 1 ^{er} janvier 2009 et la date de mise en place du RSA ne sont pris en compte par aucun dispositif.	Les revenus d'activité perçus entre le 1 ^{er} janvier 2009 et la date de mise en place du RSA ne sont pris en compte par aucun dispositif.	Les revenus d'activité perçus en 2008 par certains bénéficiaires actuels de la PPE ne seraient pas pris en compte (<i>cf. supra</i> à propos de la faisabilité juridique).

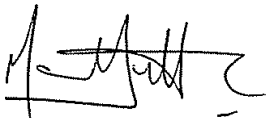
Paris, le 22 avril 2008

L'inspecteur général des Finances,



Alain QUINET

les Inspecteurs des Finances,



Maud JUTTEAU



Thomas CAZENAIVE



Renaud GUIDÉE

A N N E X E S

Liste des annexes

ANNEXE 1 : Lettres de mission

ANNEXE 2 : Note de l'INSEE sur l'enregistrement du RSA dans les comptes nationaux et incidence sur le taux de prélèvement obligatoire

ANNEXE 1

LETTRES DE MISSION



LE MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'EMPLOI

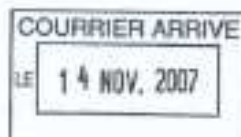
LE MINISTRE DU BUDGET DES
COMPTES PUBLICS ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE

LE HAUT COMMISSAIRE AUX
SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA
PAUVRETÉ

Le directeur de cabinet

Le directeur de cabinet

La directrice de cabinet



Paris, le 09 NOV 2007

Monsieur le Chef du service de l'Inspection générale des finances

Le président de la République a chargé le haut commissaire aux solidarités actives de la mission de piloter une réforme d'ampleur des minima sociaux dont le but est de mettre ceux-ci au service de l'emploi et de la réduction de la pauvreté plutôt qu'à celui de la relégation durable.

Dans ce cadre, des premières expérimentations du revenu de solidarité active se lancent, afin de préfigurer les contours d'un nouveau dispositif et de vérifier l'effet d'une incitation financière à la reprise d'activité.

Parallèlement à l'évaluation en continu qui est faite de ces expérimentations, des travaux associant les administrations et les différents acteurs et partenaires de ces politiques sont lancés afin de poursuivre la réflexion pour concevoir le dispositif cible.

En préalable, nous souhaitons que la question de la nature du dispositif cible soit examinée : le RSA, qui intégrera dans un même dispositif des minima sociaux (RMI, API) et un crédit d'impôt (PPE), a toujours jusqu'à présent été envisagé comme une prestation sociale. Cette solution n'est pas sans inconvénient, compte tenu notamment de l'impact sur le taux de prélèvements obligatoires qu'aurait l'intégration des sommes allouées à la prime pour l'emploi dans ce dispositif. Nous souhaitons ainsi examiner la possibilité de solutions alternatives à une prestation, notamment de nature fiscale, qui n'en dénatureraient pas les objectifs. Ces solutions peuvent par exemple consister en un crédit d'impôt ou un crédit de cotisations sociales.

Afin de progresser rapidement sur cette question, nous souhaitons vous confier une mission ayant pour objet de dessiner à grands traits les caractéristiques de chacune de ces trois possibilités (prestation sociale, crédit d'impôt, crédit de cotisations sociales) et les avantages et inconvénients propres à chacun de ces scénarios ; elle doit permettre également d'explorer la question d'un pilotage alternatif ou commun du dispositif par l'Etat ou les collectivités.

Cette mission doit être très brève qui permettra ensuite aux différents groupes de travail d'approfondir le scénario de préférence, permettant, après concertation, de bâtir un dispositif opérationnel au 1^{er} janvier 2009.

Le rapport final est attendu pour la fin du mois de novembre.

Les services compétents se tiennent naturellement à votre disposition pour vous apporter toute information utile au bon déroulement de cette mission.



Stéphane RICHARD



Jean-Luc TAVERNIER



Emmanuelle WARGON



LE MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'EMPLOI

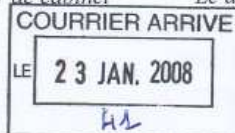
LE MINISTRE DU BUDGET DES
COMPTES PUBLICS ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE

LE HAUT COMMISSAIRE AUX
SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA
PAUVRETE

Le directeur de cabinet

Le directeur de cabinet

La directrice de cabinet



Paris, le 10 JAN. 2008

à

Monsieur le Chef du service de l'Inspection générale des finances

Le Président de la République a chargé le Haut Commissaire aux solidarités actives de la mission de piloter une réforme d'ampleur des minima sociaux dont le but est de mettre ceux-ci au service de l'emploi et de la réduction de la pauvreté plutôt qu'à celui de la relégation durable.

En novembre 2007, nous vous avons confié une mission pour examiner les avantages et les inconvénients de trois natures possibles du RSA (prestation sociale, crédit d'impôt, crédit de cotisations sociales) et explorer la question du pilotage du dispositif par l'Etat ou les collectivités.

Vos travaux, présentés le 18 décembre 2007, écartent la piste du crédit de cotisations sociales, et font apparaître les enjeux de gouvernance entre Etat et collectivités locales posés par une fusion juridique et financière pleine et entière des dispositifs existants (RMI, API et PPE notamment).

Par ailleurs la mission examine différentes hypothèses de gouvernance et de financement du RSA. Si le financement et la gouvernance sont mixtes, la mission propose, quelle que soit la nature fiscale ou de prestation retenue, un RSA dit « guichet unique », où le partage de la charge financière entre les Conseils Généraux et l'Etat est transparent pour les bénéficiaires.

Vos travaux constituent un apport substantiel à la réflexion interministérielle en cours sur le RSA. Aussi nous vous demandons de les approfondir sur les points suivants :

- Détermination d'un mécanisme de partage du financement du RSA entre l'Etat et les collectivités locales incitant chaque acteur à exercer pleinement ses responsabilités sans remettre en cause le principe général de mécanisme commun aux actifs et aux inactifs.
- Analyse des conditions de faisabilité d'un scénario mixte garantissant la continuité d'un barème unique à partir d'une prestation et d'un crédit d'impôt.
- Analyse des conditions de faisabilité d'un scénario crédit d'impôt englobant au regard de la logique des droits et devoirs et du coût de gestion d'un dispositif réactif.
- Détermination des caractéristiques d'un système de droits et devoirs pour les bénéficiaires du RSA qui occupent un emploi.

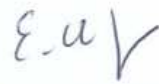
- Détermination des atouts et des faiblesses des réseaux susceptibles de procéder à ces versements et évaluation de l'hypothèse d'un versement par plusieurs réseaux.
- Analyse de la période de transition associée à la mise en œuvre du RSA et de l'articulation du RSA avec les droits connexes.

Le rapport final est attendu pour le début du mois de février.

Les services compétents se tiennent naturellement à votre disposition pour vous apporter toute information utile au bon déroulement de cette mission.


Stéphane RICHARD


Jean-Luc TAVERNIER


Emmanuelle WARGON

ANNEXE 2

NOTE DE L'INSEE SUR L'ENREGISTREMENT DU RSA DANS LES COMPTES NATIONAUX ET INCIDENCE SUR LE TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

NOTE

Dossier suivi par :
Guillaume Houriez
Tél. : 01 41 17 37 04
Fax : 01 41 17 60 98
Mél. : guillaume.houriez@insee.fr

Malakoff, le 27 novembre 2007
N° 59 / DG75-G410

Objet : Enregistrement du RSA dans les comptes nationaux et incidence sur le taux de prélèvement obligatoire- réponse à une demande de l'IGF

PJ : la demande de l'IGF du 16 novembre 2007

I. Le traitement de la prime pour l'emploi (PPE)

a. Le contexte législatif

Le texte législatif créant la prime pour l'emploi (PPE) a été adopté le 15 mai 2001. Bien que la prime pour l'emploi ait pour assiette les revenus d'activité de chacun des membres du foyer fiscal pris individuellement, elle est calculée en tenant compte de considérations relatives à l'ensemble du foyer fiscal et à sa composition. Il s'agit notamment de la contrainte de revenu global, de la taille du foyer et de l'activité ou non du conjoint. La prime est donc en quelque sorte constituée de deux parties, l'une directement liée aux revenus d'activité et l'autre correspondant aux majorations pour personnes à charge et non-activité du conjoint.

b. Le traitement de comptabilité nationale

En comptabilité nationale, la PPE est traitée comme un impôt négatif sur le revenu lorsque les montants versés au titre de celle-ci viennent effectivement en compensation de sommes déjà acquittées par les ménages, au titre de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de la CRDS.

En effet, la comptabilité nationale considère comme impôt sur le revenu à la charge des ménages l'ensemble de ces trois éléments. Ainsi, pour un foyer fiscal non imposé à l'impôt sur le revenu, la PPE est traitée, du point de vue de la comptabilité nationale, en allègement d'impôt que si celle-ci est inférieure ou égale au total de CSG et de CRDS dont s'acquitte le ménage.

En revanche, lorsque les montants de PPE versés aux contribuables excèdent les sommes versées par ces mêmes contribuables au titre de l'IR, de la CSG et de la CRDS, la PPE ne peut plus s'interpréter comme un impôt négatif mais doit, pour la part dépassant les impôts versés, être traitée comme une prestation sociale. Ce traitement est conforme aux conclusions des groupes de travail tant de l'OCDE (Committee on fiscal affairs, Tax policy analyses and tax statistics) que d'Eurostat.

C'est la DGTPE (bureau FIPU2) en coordination avec la Direction générale des impôts (bureau en charge des statistiques) qui évalue, chaque année, le montant des primes versées qui excèdent le total de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de la CRDS.

En pratique, dans les comptes de la nation, la PPE est, pour sa majeure partie, traitée en diminution des impôts sur le revenu. Pour la partie restante résiduelle, elle est enregistrée en versement d'une prestation d'assistance sociale en espèce ; elle représentait 17 millions d'euros en 2006.

II. Le traitement du revenu de solidarité active

a. Le revenu de solidarité active

Le RSA a pour objectifs d'assurer un minimum de subsistance aux personnes en situation de relégation, de lutter contre les trappes à inactivité pour les publics aux frontières de l'emploi et de soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs pauvres, en lissant les taux marginaux d'imposition et en rationalisant, dans un souci de lisibilité, de cohérence et d'efficacité, les dispositifs actuels. En conséquence, le RSA, dont les contours doivent encore faire l'objet d'un arbitrage à ce jour, a notamment vocation à intégrer des minima sociaux existants (revenu minimum d'insertion, allocation parent isolé) et le crédit d'impôt que constitue la prime pour l'emploi (PPE). Plusieurs scénarios sont envisagés pour déterminer les modalités d'attribution : crédit d'impôt, crédit de cotisations sociales ou prestation sociale.

b. Le traitement en comptabilité nationale

Trois scénarii sont envisagés dans la note de l'IGF.

- Le cas où le RSA est institué comme une prestation d'assistance sociale n'appelle pas d'expertise particulière. La comptabilité nationale traiterait dans ce cas le RSA en prestation d'assistance sociale.

Si le RSA était institué comme un crédit d'impôt ou de cotisation sociale, le contour de l'impôt ou des cotisations sociales desquels le RSA viendrait en déduction serait défini selon les concepts et la nomenclature de la comptabilité nationale. Plus précisément :

- dans le cas d'un dispositif de crédit d'impôt, le RSA serait traité comme la PPE actuellement. La base imposable sur laquelle il serait appelé à s'imputer serait celle des impôts sur le revenu au sens de la comptabilité nationale, qui regroupe les sommes payées au titre de l'IR, de la CSG et de la CRDS. Le cas échéant, la partie du RSA supérieure à ce montant d'impôt serait enregistrée en prestation d'assistance sociale ;
- dans le cas d'un crédit de cotisations sociales, c'est l'ensemble des cotisations sociales effectives versées par les ménages, telles que retracées dans les comptes nationaux, qui serait retenu. Cet agrégat recouvre à la fois les cotisations à la charge des employeurs et celles à la charge des salariés. En revanche, il ne couvre pas la contribution sociale généralisée (CSG), considérée comme un impôt sur le revenu en comptabilité nationale. Le cas échéant, la partie du RSA supérieure à ce montant de cotisation sociale effective serait enregistrée en prestation d'assistance sociale.

