

René-Paul VICTORIA
Député de La Réunion

**PROPOSITIONS POUR UNE TRANSITION ENTRE
LE REVENU SUPPLEMENTAIRE TEMPORAIRE
D'ACTIVITE (RSTA)
ET LE REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE (RSA)
EN OUTRE-MER**

À la demande de

Madame la Ministre chargée de l'Outre-mer

Et de

**Monsieur le Ministre de la Jeunesse et des
Solidarités actives**

Mai 2010

Remerciements

J'exprime mes sincères remerciements aux personnes rencontrées pour le concours qu'elles ont apporté à l'enrichissement des réflexions de la mission ainsi que pour la qualité du dialogue et des échanges au cours des différents entretiens.

Je tiens en particulier à remercier les membres de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales qui m'ont accompagné pendant cette mission et qui m'ont aidé dans l'élaboration de ce rapport :

- Werner GAGNERON, inspecteur général de l'administration
- Frédéric SALAS, inspecteur des affaires sociales
- Françoise TAHERI, inspectrice de l'administration

SYNTHESE

Par lettre du 11 janvier 2010, la ministre chargée de l'outre-mer et le Haut commissaire aux solidarités actives, Haut commissaire à la jeunesse m'ont demandé de proposer des modalités de transition du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) vers le revenu de solidarité active (RSA) dans les départements d'outre-mer (DOM)¹ et dans les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon. Le présent rapport complète les propositions de mise en œuvre du RSA dans ces territoires que j'avais formulées dans le rapport remis au Premier ministre en avril 2009.

La loi du 1^{er} décembre 2008 a prévu la mise en œuvre du RSA dans les DOM au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Il me paraît impératif de respecter cette échéance en raison des effets positifs du RSA dans la lutte contre la pauvreté monétaire et en matière d'accompagnement de l'insertion socioprofessionnelle.

La mise en œuvre du RSTA, à la suite des mouvements sociaux qui ont traversé les DOM au début de l'année 2009, a toutefois créé une situation nouvelle. En raison de leurs caractéristiques très différentes, la substitution pure et simple du revenu de solidarité active (RSA) au revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) devrait provoquer un nombre plus important de perdants (118 000) que de gagnants (92 000). Les personnes à faibles revenus (dans certains cas, à partir de 0,6 SMIC) pourraient voir leurs ressources baisser. Pour éviter cela, je propose d'accompagner temporairement le passage du RSTA au RSA par un mécanisme faisant bénéficier les intéressés de la prestation la plus favorable.

Cette solution est possible sans laisser l'allocataire devant un choix dont il n'a pas tous les paramètres : il suffit de poursuivre le versement du RSTA, puis de le prendre en compte comme ressource dans le calcul du RSA. Ce scénario présente l'avantage de ne changer en rien les caractéristiques propres de chacune de ces prestations.

Pour marquer le caractère transitoire du maintien du RSTA, il pourrait être envisagé de poursuivre le versement de cette prestation aux seuls bénéficiaires qui y sont éligibles au 31 décembre 2010.

La mise en œuvre opérationnelle de cette solution est techniquement faisable.

Chacun des réseaux en charge d'une des deux prestations, à savoir les caisses d'assurance vieillesse pour le RSTA, et les caisses d'allocations familiales pour le RSA, continuerait à la gérer. Pour faciliter les démarches des usagers, ceux-ci seraient accueillis au guichet unique relevant de la CAF.

Le coût supplémentaire du versement de la prestation la plus favorable par rapport à la seule mise en place du RSA est évalué à 78 M€. Pour son financement, 219 M€ seraient mobilisables : 103 M€ dégagés grâce à la sous-consommation des crédits votés en 2009 pour le RSTA et 116 M€ de reliquat estimé sur les crédits votés pour 2010.

¹ Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion.

Table des matières

SYNTHESE	5
INTRODUCTION.....	9
1. LE RSA ET LE RSTA REPOSENT SUR DES LOGIQUES DIFFERENTES ET N'ONT PAS LES MEMES EFFETS	11
1.1. <i>Le RSA est un dispositif de lutte contre l'exclusion.....</i>	11
1.2. <i>Le RSTA est un dispositif de soutien du pouvoir d'achat</i>	11
1.3. <i>Le RSA bénéficiera à un public élargi</i>	12
1.4. <i>Le RSA bénéficiera aux plus précaires mais 118 000 ménages seraient « perdants ».....</i>	12
1.5. <i>Le RSA ne bénéficiera pas à tous les allocataires du RSTA.....</i>	13
2. LES CONDITIONS D'UNE TRANSITION DU RSTA AU RSA	15
2.1. <i>Les attentes des partenaires de l'Etat.....</i>	15
2.2. <i>Les contraintes techniques.....</i>	16
2.3. <i>Les marges financières disponibles</i>	18
3. LES SCENARIOS A ECARTER.....	20
3.1. <i>Le report du RSA et le maintien du RSTA.....</i>	20
3.2. <i>La mise en place du RSA et la suppression concomitante du RSTA au 1er janvier 2011.....</i>	20
3.3. <i>Le maintien du RSTA dans certains DOM et la mise en œuvre du RSA dans d'autres.....</i>	21
3.4. <i>L'adaptation des règles du RSA pour couvrir la totalité des bénéficiaires du RSTA</i>	22
3.5. <i>L'extinction progressive du RSTA.....</i>	22
4. LA SOLUTION PROPOSEE : LA MISE EN ŒUVRE DU RSA ET LE MAINTIEN PROVISOIRE DU RSTA EN VERSANT LA PRESTATION LA PLUS FAVORABLE.....	23
4.1. <i>Le versement à titre provisoire de l'allocation la plus favorable.....</i>	23
4.2. <i>Les modalités de gestion opérationnelle du scénario.....</i>	26
4.3. <i>Le coût estimé de ce scénario</i>	29
5. LES MESURES NECESSAIRES POUR ACCOMPAGNER LE RSA.....	31
5.1. <i>Mettre en place un plan de communication.....</i>	31
5.2. <i>Créer un RSA pour les jeunes de 18 à 25 ans.....</i>	31
5.3. <i>Créer une aide au logement des jeunes travailleurs.....</i>	32
5.4. <i>Dynamiser les politiques d'insertion et assurer une évaluation du RSA en outre-mer</i>	32
5.5. <i>Mettre en œuvre le contrat unique d'insertion au 1^{er} janvier 2011, sans désengagement financier de l'Etat.....</i>	33
5.6. <i>Prévoir, à la fin de la période transitoire, une prime spécifique d'intéressement pour les personnes reprenant un emploi à temps plein dans les DOM.....</i>	34
ANNEXES.....	37
ANNEXE I : LETTRE DE MISSION	38
ANNEXE II : RAPPEL DES 21 PROPOSITIONS DU RAPPORT D'AVRIL 2009.....	40
ANNEXE III : COMPARAISON PAR CAS TYPES DES CONSEQUENCES DE L'APPLICATION DU RSA ET DU RSTA	42
ANNEXE IV : NOTE CNAF DU 1ER AVRIL 2010 : MISE EN PLACE DU RSA DANS LES DOM ANALYSE PAR CAS TYPES	43
ANNEXE V : SYNTHESE DES TRAVAUX DE L'ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS.....	61
ANNEXE VI : LISTE DES SIGLES	68
ANNEXE VII : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	69

Par ailleurs, les mouvements sociaux de janvier à mars 2009 dans les DOM ont conduit les partenaires sociaux à un accord sur le principe d'une revalorisation des salaires. Les modalités d'application et les calendriers de ces accords sont différents suivant les départements, selon qu'ils prévoient ou non la participation des collectivités territoriales. L'Etat s'est quant à lui engagé à apporter une contribution par le biais du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) institué par le décret du 27 mai 2009. Enfin, le protocole d'accord du 4 mars 2009 signé notamment par le préfet de la Guadeloupe prévoit qu' : « *un revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) sera servi à compter du 1^{er} mars 2009 pour une période de 36 mois à l'ensemble des salariés du privé jusqu'à 1,4 SMIC inclus, dans l'attente de la mise en œuvre du RSA de droit commun.* »

C'est dans cette logique de prestation servie dans l'attente de la mise en œuvre du RSA de droit commun que le décret n° 2009-602 du 27 mai 2009, fondement juridique du RSTA, prévoit dans son article 9 qu'il n'est plus versé à compter de la mise en œuvre du RSA.

Or, le RSA et le RSTA sont deux prestations très différentes.

Le RSA dépend de la composition familiale et des revenus ; il garantit à toute personne, qu'elle soit ou non en capacité de travailler, de disposer d'un revenu minimum et de voir ses ressources augmenter quand les revenus qu'elle tire de son travail s'accroissent.

Le RSTA est une prestation individuelle ; il apporte un complément de revenu à l'ensemble des salariés dont les revenus sont inférieurs à 1,4 SMIC. Son montant, financé par l'Etat³, est forfaitaire et indépendant de la composition familiale : il s'élève à 100 € mensuels et est attribué au prorata de la durée travaillée.

La question posée est donc celle de la transition entre deux mesures qui reposent sur des logiques différentes, ne s'adressent pas exactement aux mêmes publics, n'ont pas les mêmes effets et sont inscrites dans des calendriers décalés.

³ A ce RSTA versé par l'Etat s'ajoutent, en Martinique et en Guadeloupe, selon des modalités qui varient en fonction du résultat des négociations locales, une contribution complémentaire financée par les conseils généraux et régionaux

1. LE RSA ET LE RSTA REPOSENT SUR DES LOGIQUES DIFFERENTES ET N'ONT PAS LES MEMES EFFETS

1.1. *Le RSA est un dispositif de lutte contre l'exclusion*⁴

Le RSA combine un revenu garanti, le RSA « socle », qui remplace le RMI et l'API, et un intéressement à l'activité, le RSA « activité ». Jusqu'à concurrence d'un plafond, le bénéficiaire du RSA « activité » conserve 62 € pour 100 € gagnés ; seuls 38 € sont déduits de l'allocation.

L'appréciation des droits et des ressources se fait au niveau familial.

Selon les estimations présentées dans le tableau ci-dessous, le revenu de solidarité active (RSA) permettrait de réduire de 4 % le taux de pauvreté dans les DOM soit une baisse supérieure à celle permise par le RSTA. C'est à La Réunion que son impact serait le plus fort.

Tableau 1 : Impact du RSA sur le taux de pauvreté

Département	Taux de pauvreté sans le RSA ni le RSTA	Taux de pauvreté après RSTA	Taux de pauvreté après introduction du RSA de droit commun	Impact du RSA sur le taux de pauvreté
Guadeloupe	7,581 %	7,508 %	7,294 %	- 3,8 %
Guyane	14,416 %	14,414 %	13,792 %	- 4,33 %
Martinique	10,227 %	9,953 %	9,86 %	- 3,59 %
La Réunion	10,454 %	10,454 %	9,596 %	-8,21 %
Tous DOM	10,408 %	10,207 %	10,001 %	-3,91 %

Source : Ecole d'économie de Paris

Ainsi, l'application du RSA en outre-mer va permettre de répondre au double objectif d'incitation à l'activité et de lutte contre la pauvreté monétaire. Le RSA « activité » aura pour effet d'accroître les revenus des salariés ultra-marins les plus fragiles : ceux qui ont de faibles quotités de travail (temps partiel, intérim) et des charges de famille. Le tableau joint en annexe 3, qui reflète des situations théoriques de foyers allocataires par cas types, donne des exemples pour lesquels l'application du RSA est favorable.

1.2. *Le RSTA est un dispositif de soutien du pouvoir d'achat*

Le RSTA constitue une mesure de soutien au pouvoir d'achat des populations ultramarines. Son effet est maximum pour les salaires compris entre 1 et 1,4 SMIC, ce qui explique son impact plus marginal que celui du RSA sur les indicateurs de pauvreté.

⁴ Le comité d'évaluation du RSA qui prépare la conférence nationale qui se tiendra fin 2011 pour évaluer la performance du RSA en matière de lutte contre la pauvreté et de reprise d'activité a inscrit parmi les 12 questions auxquelles il entend répondre celle de l'effet du RSA sur la pauvreté.

Mais le RSTA comporte d'autres atouts. De par son caractère forfaitaire, il est plus simple à comprendre que le RSA. Le revers de cette simplicité est qu'il peut conduire à des versements peu justifiés au regard d'objectifs de solidarité ; en effet, il ne prend en compte ni la composition du foyer de l'allocataire ni ses ressources. Par exemple, un couple biactif dont les membres bénéficient d'un revenu d'activité de chacun 1,4 SMIC peut percevoir jusqu'à 200 € mensuels, et 100 € peuvent être versés à un ménage bi actif dont un des conjoints peut disposer d'un revenu bien supérieur au plafond de 1,4 SMIC.

Le RSTA bénéficie enfin aux jeunes de moins de 25 ans en emploi alors que le RSA ne leur est pas applicable à ce jour. Grâce à la création récente du RSA « jeunes » par la loi de finances pour 2010, les effets du passage du RSTA au RSA pourront être atténués, dans des proportions qui dépendront de l'encadrement réglementaire du RSA « jeunes », qui n'est pas totalement arrêté au moment de la rédaction de ce rapport.

1.3. Le RSA bénéficiera à un public élargi

Le RSA est la prestation qui bénéficiera au public le plus large. 226 000 foyers pourront profiter du RSA, ce qui représente une progression de 60 % par rapport aux foyers allocataires des RMI-API (144 000⁵) et une augmentation de 50 % par rapport aux bénéficiaires du RSTA (153 000).

Quelques 65 % des bénéficiaires du RSA, soit 144 000 allocataires, correspondront aux allocataires actuels du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation parent isolé (API), tous deux repris dans le RSA « socle ».

1.4. Le RSA bénéficiera aux plus précaires mais 118 000 ménages seraient « perdants ».

Le RSA bénéficiera également aux plus précaires.

Le revenu moyen d'un ménage allocataire du RSA est estimé à 15 409 €. Les ménages bénéficiaires du RSTA disposent, quant à eux, d'un revenu moyen sensiblement supérieur, estimé à 24 535 €⁶.

⁵ Ce nombre est sous-évalué au regard des informations fournies par la CNAF : 136 927 bénéficiaires du RMI auxquels il conviendrait d'ajouter 29 571 bénéficiaires de l'API.

⁶ Ce montant apparaît un peu élevé au regard des données issues de la liquidation de la prestation. Pour le mois d'août 2009, 30 % des RSTA versés l'avaient été pour des salaires inférieurs à 0,8 SMIC, 11 % entre 0,8 et 1 SMIC et 21 % entre 1 et 1,1 SMIC. L'EEP a toutefois confirmé ces montants qui pourraient s'expliquer par un nombre important de couples bi actifs, l'un des membres du foyer pouvant avoir un salaire supérieur à 1,4 SMIC, par exemple s'il bénéficie de la majoration DOM.

Tableau 2 : Comparaison des publics bénéficiaires des prestations

	RMI	RSTA	RSA
Nombre de bénéficiaires	144 000	152 839	226 344
<i>Dont La Réunion</i>	63 422 (44%)	66 880 (44 %)	96 000 (42%)
<i>Guadeloupe</i>	35 290 (25 %)	36 100 (24 %)	54 568 (24 %)
<i>Martinique</i>	31 773 (22 %)	34 545 (23 %)	52 083 (23%)
<i>Guyane</i>	13 515 (9%)	15 314 (10 %)	23 693 (10 %)
Revenu moyen annuel	11 136 €	24 535 €	15 409 €

Source : Travaux de l'EEP

En considérant comme « gagnant » un ménage qui, après la réforme, dispose d'un revenu disponible supérieur à celui dont il disposait avant la réforme, le remplacement du RSTA par le RSA ferait plus de « perdants » que de « gagnants » par rapport à la situation actuelle -RSTA+RMI + PPE- :

- 92 000 ménages gagneraient à la mise en place du RSA ;
- 118 000 perdraient à la mise en place du RSA.

Cette estimation de l'Ecole d'économie de Paris pourrait de surcroît être sous estimée. Selon la CNAF, il y aurait près de trois fois plus de « perdants » que de « gagnants », en raison du mode de calcul du RSA particulièrement sensible à l'ensemble des ressources du ménage.

1.5. Le RSA ne bénéficiera pas à tous les allocataires du RSTA.

Tous les bénéficiaires du RSTA n'auraient pas de droit ouvert au RSA. Près de 40 % des bénéficiaires du RSTA (60 000) ne répondraient pas aux conditions du RSA et perdraient toute allocation. Parmi ceux-ci, on compte 26 000 jeunes de moins de 25 ans, soit un bénéficiaire sur cinq.

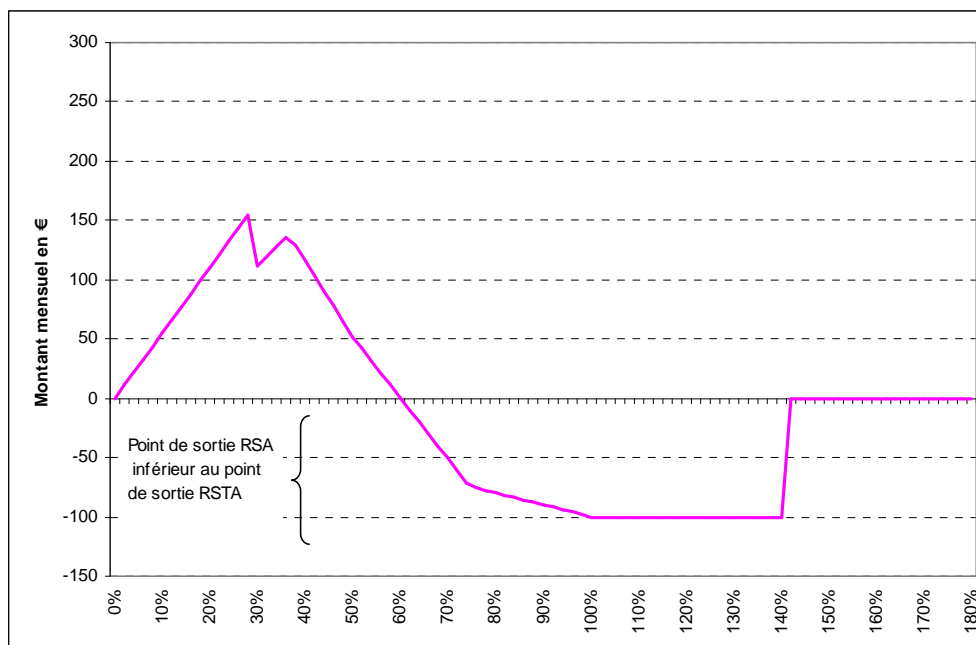
Même parmi les bénéficiaires du RSTA qui pourraient prétendre au RSA, tous ne seraient pas gagnants. 18 200 (12 %) auraient une allocation RSA inférieure au RSTA actuellement perçu. Le « manque à gagner » atteindrait jusqu'à 200 € mensuels pour un couple biactif.

Certes, le gain de revenu disponible peut être important lors du passage du RSTA au RSA. Il est par exemple significatif pour les couples mono-actifs et les personnes isolées avec ou sans enfant, dont les revenus sont inférieurs à 60% de temps payés au SMIC (cf. annexe 3)

Mais l'introduction du RSA avec suppression concomitante du RSTA pourrait induire une perte non négligeable dans les ressources des bénéficiaires du RSTA, même pour des familles modestes.

Le graphique ci-dessous montre qu'à partir de revenus équivalents à 60 % du SMIC, une personne isolée avec deux enfants à charge enregistrerait une baisse sensible de son revenu en cas de suppression du RSTA. Cette perte de ressources atteindrait 100 € à compter d'un revenu égal à un SMIC.

Graphique 1: gains et pertes liés à la mise en place du RSA et à la suppression du RSTA pour une personne isolée avec deux enfants, selon le montant de revenus d'activité (en % de SMIC)



Source : CNAF calcul DSER cf. annexe 4

Ainsi, si l'on ne peut envisager de différer encore la mise en œuvre du RSA parce qu'il bénéficie essentiellement aux plus démunis, l'abandon du RSTA présente de réelles difficultés.

2. LES CONDITIONS D'UNE TRANSITION DU RSTA AU RSA

La transition du RSTA au RSA doit répondre aux attentes des partenaires de l'Etat et à des objectifs de lutte contre la pauvreté monétaire dans les DOM. Elle doit également tenir compte de contraintes techniques et financières.

2.1. Les attentes des partenaires de l'Etat

2.1.1. Une unanimité pour la mise en œuvre du RSA au 1^{er} janvier 2011

Il y a aujourd'hui unanimité de la part des élus que j'ai rencontrés pour demander la mise en œuvre du RSA dans les DOM au 1^{er} janvier 2011. Certains avaient d'ailleurs souhaité, lors de l'élaboration de la loi de décembre 2008, son application à la même date en outre-mer qu'en métropole.

2.1.2. Le respect de la parole de l'Etat

La plupart de mes interlocuteurs insistent également sur la nécessité de respecter la parole de l'Etat et estiment que le remplacement du RSTA par le RSA au 1^{er} janvier contreviendrait à la parole donnée.

Le protocole d'accord signé notamment par le préfet de la Guadeloupe le 4 mars 2009 prévoit la participation de l'Etat dans le cadre du RSTA jusqu'à mars 2012. L'accord interprofessionnel guadeloupéen passé entre les partenaires sociaux le 26 février 2009 (accord BINO) en faisait un élément du dispositif financier de sortie de crise.

Toutefois, le décret du 27 mai 2009, qui constitue la seule base juridique du RSTA, dispose dans son article 9 que le RSTA cesse d'être applicable lorsque le RSA est mis en œuvre dans les quatre DOM et dans les collectivités d'outre-mer.

Les élus et les partenaires sociaux dans les DOM, et tout particulièrement aux Antilles, concluent de la coexistence de ces dispositions qu'il y a, de la part de l'Etat, un engagement à verser le RSTA jusqu'au terme prévu par le protocole d'accord.

2.1.3. La limitation du nombre des perdants

Alors que le nombre de perdants et de gagnants dans chacune des hypothèses de transition n'était pas connu, mes interlocuteurs ont tous insisté sur la nécessité de limiter au maximum le nombre de perdants potentiels, le temps de la montée en charge du RSA.

2.1.4. La prise en compte de la situation économique

Une substitution sans phase de transition pourrait être à l'origine de nouvelles revendications salariales et conduire à activer la notion de « convertibilité » qui prévoit que les entreprises prennent le relais du RSTA⁷. La paix sociale comme la solidité des entreprises des DOM risqueraient d'en être affectées. Une baisse de la consommation locale du fait de la contraction du pouvoir d'achat doit également être prise en compte.

⁷ Accord régional interprofessionnel sur les salaires en Guadeloupe en date du 26 février 2009.

2.1.5. La prise en compte des engagements des collectivités locales.

Les collectivités locales se sont associées différemment aux modalités de sortie de crise⁸.

A La Réunion et en Guyane les collectivités ne se sont pas engagées financièrement. En Martinique, le conseil général et le conseil régional participent au dispositif, pour des montants variables selon la taille des entreprises. Le versement de la participation des collectivités territoriales a été confié à un prestataire extérieur et les mises en paiement devraient intervenir dans les prochaines semaines.

En Guadeloupe, le conseil régional et le conseil général se sont impliqués financièrement pour une durée d'un an. Le président du conseil régional m'a fait part de son intention de prolonger la prime exceptionnelle allouée par cette collectivité jusqu'à épuisement de l'enveloppe votée. Le montant consommé étant 3,6 M€ pour 12 M€ budgétés, les versements pourraient se poursuivre au moins jusqu'en mars 2012. Dans ces conditions, l'Etat ne manquera pas d'apparaître en retrait en supprimant le RSTA dès le 1^{er} janvier 2011.

2.2. Les contraintes techniques

2.2.1. Un échéancier contraint

2.2.1.1. Par le calendrier législatif

Aux termes de la loi du 1^{er} décembre 2008, les ordonnances nécessaires à la mise en œuvre du RSA dans les DOM doivent être déposées au plus tard le 30 juin 2010, après consultation des collectivités concernées.

Les solutions de transition entre le RSTA et le RSA doivent en conséquence, soit relever du domaine réglementaire, soit, si elles relèvent du domaine de la loi, être compatibles avec l'exercice de l'habilitation donnée par le législateur au Gouvernement.

2.2.1.2. Par le calendrier technique

Par une note du 1^{er} avril 2010, la CNAF m'a fait connaître son retro planning pour une mise en œuvre du RSA au 1^{er} janvier 2011 dans les DOM.

En transposant à règles constantes le RSA métropole dans les DOM et compte tenu des priorités assignées à la CNAF à la date de la rédaction de cette note, la caisse estimait être en mesure de réaliser dans les délais les adaptations nécessaires de ses systèmes d'information pour que le RSA puisse être mis en œuvre dans les DOM en janvier 2011. Sans que la CNAF se soit explicitement prononcée, mais en interprétant ce retro planning, il apparaît impératif que la caisse puisse connaître les règles de droit de la mise en œuvre du RSA dans les DOM pour la fin du mois de mai.

Article V Clause de convertibilité (exclue de l'arrêté d'extension du 3 avril 2009).

« Au terme du délai des aides de l'Etat (36 mois) et des Collectivités (12 mois), l'augmentation de salaire de 200 euros nets est intégrée dans la rémunération des salariés à la charge de l'employeur sans préjudice d'éventuelles exonérations ».

⁸ Accords interprofessionnels régionaux du 27 février 2009 en Guadeloupe, du 10 mars 2009 en Martinique, du 25 mai 2009 à La Réunion et du 19 novembre 2009 en Guyane.

2.2.2. Transposer les règles appliquées en métropole

Indispensable pour éviter un nouveau report de la mise en œuvre du RSA dans les DOM, la transposition à l'identique des règles en vigueur en métropole est surtout justifiée par des considérations d'équité à l'égard des habitants des départements ultra-marins.

Dès lors que des aménagements seraient envisagés, il conviendrait de limiter au maximum tout ce qui impliquerait des développements informatiques spécifiques et des dérogations aux règles de gestion.

2.2.3. Limiter la complexité pour l'utilisateur.

Le RSA est une prestation ingénieuse mais complexe, compliquée encore par les effets différés de la prime pour l'emploi (PPE). Le RSTA est une prestation beaucoup plus frustrante.

La transition de l'une à l'autre pourrait conduire un certain nombre de bénéficiaires potentiels à ne pas solliciter le RSA.

C'est pourquoi, la solution doit internaliser, autant que faire se peut, les difficultés techniques pour qu'elles soient transparentes pour les bénéficiaires.

2.2.4. Tenir compte de la progressivité de la montée en charge de la prestation

Les promoteurs du RSA « activité » avaient prévu une montée en charge rapide ; 90 % des bénéficiaires potentiels devaient en avoir fait la demande au bout d'un an. A ce jour, le nombre de bénéficiaires du RSA « activité » en métropole s'élève à 626 000 pour 1,5 millions prévus.

2.2.5. Considérer les contraintes pesant sur les effectifs des organismes de sécurité sociale

La branche famille (CAF) a été autorisée à recruter 116 agents en contrat à durée indéterminée. Ces agents ont été mis à la disposition des CGSS pour la gestion du RSTA. C'est ainsi que 8 agents ont été recrutés en Guyane, 25 en Martinique, 26 en Guadeloupe et 57 à La Réunion ; ils ont été affectés dans plusieurs points d'accueil. Il est prévu que ces agents doivent réintégrer les caisses d'allocations familiales à la date de mise en œuvre du RSA.

La solution qui sera retenue doit éviter l'accroissement des charges de personnel et respecter l'engagement pris de réaffecter dans les CAF les agents mis à disposition, dès la mise en œuvre du RSA.

Activité des centres RSTA en Guadeloupe

Le nombre total de visites après avoir augmenté sensiblement entre les deux premiers trimestres de gestion a décliné au troisième trimestre 2009. Le nombre de visites est double en début et fin de trimestre.

En 2009, 46 % des visites ont pour motif une réclamation, 35 % le dépôt d'une demande, 17 % une aide au remplissage, 12 % la remise d'une pièce justificative et 6 % la récupération d'une demande.

Le nombre d'anomalies enregistrées a diminué également fortement d'un trimestre à l'autre. Le premier trimestre en Guadeloupe enregistrait un taux de 55 % d'anomalies dont plus de la moitié (52 %) étaient dues à des erreurs de remplissage. Au troisième trimestre, le taux d'anomalie a été ramené à 29 % dont 24 % d'erreurs de remplissage. Il apparaît donc que l'apprentissage est rapide et devrait libérer le service d'accueil d'une proportion non négligeable de son activité.

2.3. Les marges financières disponibles

2.3.1. Les dépenses pour l'année 2009

En 2009, la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 a ouvert, au titre du RSTA, une dotation de 233 M€ qui a couvert 10 mois de service de la prestation⁹. 214 M€ ont été versés à la CNAV (195 M€ au titre des dépenses de prestation et 9 M€ au titre des dépenses de gestion).

Arrêtées au 31 mars 2010, comme le prévoit la convention financière du 16 juin 2009 passée entre l'Etat et la CNAV, les dépenses au titre de l'année 2009 se sont élevées à 130 M€, laissant un reliquat de 84 M€ par rapport à la dotation versée à la CNAV et de 103 M€ par rapport aux crédits votés.

2.3.2. Les prévisions de dépenses pour 2010

La dotation pour 2010 a été portée en année pleine à 280 M€ pour 228 000 bénéficiaires.

La convention de gestion du RSTA entre l'Etat et la CNAV du 26 février 2010 a prévu trois échéances de versement d'acomptes pour 2010 pour un montant de 168 M€.

Dans ses prévisions de consommation, la CNAV travaille sur des hypothèses d'environ 155 000 bénéficiaires pour un montant de 245 € par bénéficiaire et par trimestre. Dans ces conditions, les dépenses de prestation seraient proches de 152 M€, soit, lorsqu'on ajoute les frais de gestion, une dépense de 164 M€¹⁰ pour 280 M€ budgétés.

⁹ Cette ouverture a été réalisée sur le programme 317 dans le cadre du plan de relance.

¹⁰ Ce montant est cohérent avec les simulations de l'EEP : 164 M€.

Tableau 3 : Consommation budgétaire RSTA (constatée en 2009 et prévue pour 2010)

	2009	2010 (prévisions)
Crédits votés (1)	233 000 000	280 000 000
Dépenses (2)	129 835 938	164 000 000
<i>dont prestations payées au 31 12 09</i>	71 745 518	
<i>prestations payées entre le 1/1/et le 31/3/201</i>	47 077 665	
<i>Frais de gestion</i>	11 012 755	
solde d'exécution (1)-(2)	103 164 062	116 000 000

Source : CNAV et EEP

Ainsi les dépenses cumulées des années 2009 et 2010 devraient être inférieures de 219 M€ par rapport aux crédits votés en lois de finances.

3. LES SCENARIOS A ECARTER

3.1. *Le report du RSA et le maintien du RSTA*

Cette hypothèse consiste à reporter la mise en œuvre du RSA dans les quatre DOM et dans les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon et à maintenir l'application dans ces territoires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de parent isolé (API), des différents mécanismes d'intéressement accompagnant la reprise d'activité et du RSTA. Ce report pourrait avoir pour échéance les conclusions de la réunion de la conférence nationale prévue par l'article 32 de la loi du 1^{er} décembre 2008 et la fin de l'engagement de l'Etat sur la période de mise en œuvre du RSTA en Guadeloupe.

Ce scénario ne correspond nullement à la demande sociale et politique. Les députés rencontrés, Mme BERTHELOT, MM. ALMONT, LETCHIMY et LUREL, m'ont confirmé qu'ils demandaient une application rapide du RSA dans les DOM.

Le législateur avait déjà, en 2008, estimé, eu égard à l'existence de dispositifs spécifiques à l'outre-mer (revenu de solidarité, allocation de retour à l'activité, contrats d'insertion par l'activité et contrat d'accompagnement vers l'emploi dans les DOM), qu'il était utile de différer l'application du RSA dans les DOM par rapport à la métropole afin que soient étudiées des mesures adaptées au contexte économique et social de l'outre-mer. Mon rapport d'avril 2009 a proposé ces mesures et a recommandé de mettre en œuvre le RSA dans ces territoires selon les mêmes paramètres qu'en métropole. La question des mesures d'adaptation est ainsi tranchée. **Un nouveau report du RSA ne me paraît pas être justifié.**

Par ailleurs, l'hypothèse du report me paraît poser des problèmes en termes de calendrier des travaux législatifs. Elle nécessiterait de rouvrir un débat parlementaire pour modifier l'article 29 I de la loi du 1^{er} décembre 2008. Le report par voie d'ordonnance de la mise en application du RSA excéderait manifestement l'habilitation donnée par le législateur au Gouvernement par l'article 29 II, qui ne porte que sur des mesures d'adaptation du RSA dans les DOM et non sur le principe même de son application au 1^{er} janvier 2011.

Enfin, le protocole d'accord du 4 mars 2009 signé notamment par le préfet de la Guadeloupe prévoit qu' « *un revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) sera servi à compter du 1^{er} mars 2009 pour une période de 36 mois à l'ensemble des salariés du privé jusqu'à 1,4 SMIC inclus, dans l'attente de la mise en œuvre du RSA de droit commun. Une enveloppe complémentaire sera mobilisée pour les personnes qui auraient été éligibles au RSA de droit commun et non bénéficiaires du RSTA » ». Le risque existe, en cas de report, que l'activation de cette dernière clause soit sollicitée.*

3.2. *La mise en place du RSA et la suppression concomitante du RSTA au 1er janvier 2011*

Il existe un problème de cohérence entre trois dispositions :

- l'article 29 I de la loi du 1^{er} décembre 2008 précitée prévoit que le RSA entre en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2011 ;

- l'article 9 du décret n° 2009-602 du 27 mai 2009 créant le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) dispose qu'il cesse d'être applicable lorsque le RSA est mis en œuvre dans les quatre DOM et dans les collectivités d'outre-mer précitées ;

- le protocole d'accord signé notamment par le préfet de la Guadeloupe le 4 mars 2009 prévoit la participation de l'Etat dans le cadre du RSTA jusqu'à mars 2012. L'accord interprofessionnel guadeloupéen passé entre les partenaires sociaux le 26 février 2009 (accord BINO) en faisait un élément du dispositif financier de sortie de crise.

L'hypothèse de la suppression du RSTA et de la mise en place concomitante du RSA au 1^{er} janvier 2011 ne prend pas suffisamment en compte la situation créée par les accords interprofessionnels régionaux passés entre les partenaires sociaux. Les acteurs locaux ont insisté sur la nécessité de veiller à ce que la transition du RSTA vers le RSA ne puisse être interprétée comme une remise en cause des engagements de l'Etat.

Mais c'est surtout le nombre important de perdants induit par la suppression du RSTA dès la mise en place du RSA qui me conduit à proposer des mesures d'accompagnement.

3.2.1. 92 000 gagnants

Les 92 000 ménages qui gagneront au remplacement du RSTA par le RSA sont des ménages d'une taille moyenne disposant d'un revenu annuel brut de 18 166 €. Ce sont les employés qui sont essentiellement concernés.

Le gain annuel est en moyenne de 1 984 €.

3.2.2. 118 000 perdants

Les 118 000 ménages qui perdront au remplacement du RSTA par le RSA sont des ménages d'une taille plus petite que celle des gagnants. Le montant de leur revenu brut disponible est de 26 715 € (2 226 € mensuels).

La perte annuelle est en moyenne de 1 237 €.

3.3. *Le maintien du RSTA dans certains DOM et la mise en œuvre du RSA dans d'autres.*

Ce scénario consisterait à appliquer le RSA au 1^{er} janvier 2011 uniquement dans certains DOM. Dans les autres, le RMI, l'API et le RSTA seraient maintenus. Ce scénario a été évoqué au motif qu'il permettrait d'adapter le rythme de passage du RSTA au RSA au contexte local, en particulier en Guadeloupe afin de tenir compte de l'échéance du protocole d'accord du 4 mars 2009 sur lequel l'Etat s'est engagé par la signature du Préfet.

Comme l'ensemble des acteurs locaux consultés, je pense qu'il serait juridiquement hasardeux de retenir cette hypothèse, qui ne correspond en outre pas aux attentes sociales et politiques.

Sur le plan juridique, plusieurs obstacles constitutionnels, en particulier tenant au principe d'égalité, me semblent s'opposer à ce scénario. Le principe d'égalité implique qu'à situations semblables, il soit fait application de solutions semblables. Or, l'application, soit du RSA soit du RSTA selon le DOM dans lequel on se trouve, conduirait à ce que la situation d'un allocataire d'un DOM soit traitée différemment de celle d'un allocataire d'un autre DOM, sans que cette différence de traitement puisse être justifiée par une différence objective de situation.

En outre, il ne peut être dérogé au principe d'égalité qu'en raison d'un motif d'intérêt général ou de situations particulières. La circonstance de l'existence d'un protocole d'accord local, fût-il signé par l'Etat comme en Guadeloupe, ne paraît pas de nature à justifier un traitement différencié des allocataires entre les DOM.

3.4. *L'adaptation des règles du RSA pour couvrir la totalité des bénéficiaires du RSTA*

Ce scénario consisterait à retenir un barème et un taux de cumul entre revenu d'activité et revenu de solidarité différents dans les DOM de ceux applicables en métropole, de manière à couvrir la totalité des bénéficiaires du RSTA.

En métropole, le taux de cumul entre RSA et revenu d'activité est de 62% ; comme indiqué plus haut, cela signifie que pour 100 € gagnés, le bénéficiaire conserve 62 € et son RSA « activité » est réduit de 38 €. En appliquant ce taux de cumul dans les DOM 40 % à 42 % de la population relèverait du RSA selon les projections effectuées par la CNAF et l'EEP, ce qui est déjà très élevé.

Un taux de cumul supérieur à 62 % substituerait durablement le revenu de solidarité active aux négociations salariales entre employeurs et salariés et rendrait moins intéressante la reprise d'un emploi, compte tenu du niveau du RSA « socle ».

Pour couvrir la totalité des bénéficiaires du RSTA servi aux salariés dont la rémunération est inférieure ou égale à 1,4 SMIC, il serait nécessaire de retenir un taux de cumul légèrement supérieur à 84%. Cette hypothèse ne ciblerait plus les foyers les plus précaires et serait porteuse d'effets d'aubaine car elle entraînerait automatiquement une augmentation du RSA « activité » pour tous les foyers allocataires. Le choix d'un barème plus favorable présenterait en outre un coût budgétaire très élevé pour l'Etat.

Il n'apparaît donc ni opportun, ni financièrement soutenable, de paramétrer le RSA de façon à ce qu'il puisse englober l'ensemble des bénéficiaires du RSTA.

3.5. *L'extinction progressive du RSTA.*

Ce scénario consisterait à maintenir le RSTA jusqu'à l'échéance du protocole d'accord guadeloupéen, en attribuant un montant dégressif sur la période (par exemple 80 €, puis 60 €, 40 € et 20 €). Il permettrait d'atténuer les effets de pertes brutales liés au basculement du RSTA vers le RSA et d'accompagner la montée en charge du RSA « activité ». Il permettrait également de bien marquer que le RSTA est une mesure en voie d'extinction maintenue pour des raisons sociales afin d'éviter des à-coups dans les revenus des ménages.

Evoqué auprès de mes différents interlocuteurs, ce scénario est selon eux difficilement compréhensible pour les allocataires. Il risque en outre d'être interprété, à l'instar du scénario d'arrêt brutal du RSTA dès le 1^{er} janvier 2011, comme un déni de la parole de l'Etat.

4. LA SOLUTION PROPOSEE : LA MISE EN ŒUVRE DU RSA ET LE MAINTIEN PROVISOIRE DU RSTA EN VERSANT LA PRESTATION LA PLUS FAVORABLE

Pour les raisons précédemment évoquées, une substitution pure et simple du revenu de solidarité active (RSA) au revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) ne me paraît pas souhaitable.

Je propose la mise en œuvre du RSA au 1^{er} janvier 2011. Toutefois, pendant une période transitoire, le RSTA serait maintenu, l'allocataire bénéficiant de la prestation la plus favorable. Cette solution permet de laisser le temps au RSA de monter en charge. Elle évite des ruptures brutales de droits lors du passage d'un dispositif à l'autre.

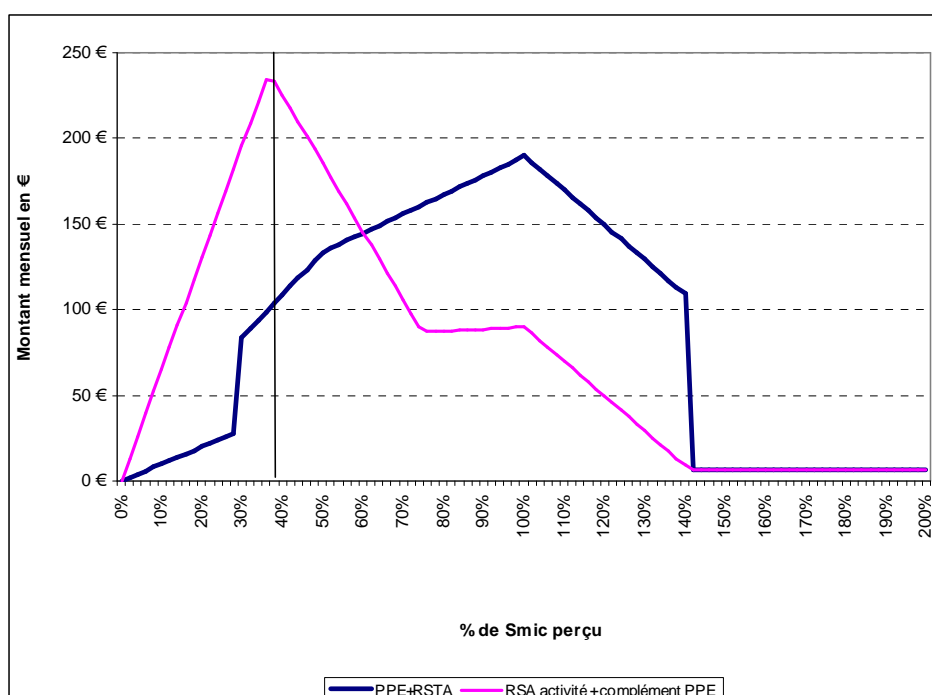
4.1. Le versement à titre provisoire de l'allocation la plus favorable

4.1.1. Le principe

Cette solution consiste en la mise en œuvre du RSA au 1^{er} janvier 2011 et au maintien du RSTA pendant une période transitoire, en versant à l'allocataire la prestation la plus favorable. Il ne s'agit évidemment pas de cumuler les deux dispositifs : l'hypothèse d'un cumul conduirait à des versements éloignés de toute logique de solidarité ou de redistribution et son coût serait très élevé, de l'ordre de 365 M€ par an.

Le graphique ci-dessous illustre la situation d'une famille monoparentale avec deux enfants, relativement courante dans les DOM. La solution proposée revient à ne verser que la prestation la plus favorable puisqu'elle consiste à se situer toujours sur la plus haute des deux courbes.

Graphique 1 : montants mensuels comparés des dispositifs existants (RSTA + PPE) et à venir (RSA « activité » + complément PPE), pour une famille monoparentale avec deux enfants selon le montant de revenus d'activité



Source : CNAF

Cette solution ne fait par définition pas de perdants. Selon les estimations de l'école d'économie de Paris, elle devrait se traduire par 92 000 « gagnants ». Le nombre de « gagnants » est en effet par construction, le même que dans l'hypothèse de la simple substitution du RSA au RSTA.

Tableau 4 : Comparaison du nombre de « perdants » et « gagnants » suivant les scénarios

	perdants	gagnants
Passage du RSTA au RSA sans accompagnement	118 071	91 984
Versement de la prestation la plus favorable	0	91 984

Source : EEP

La période transitoire pourrait courir jusqu'au terme prévu par le protocole d'accord du 4 mars 2009 et serait donc d'une durée de 14 mois après la mise en œuvre du RSA. Cette durée permettrait la montée en charge du RSA « activité », à condition toutefois de mettre en place la communication appropriée.

Afin de marquer le caractère transitoire de cette prolongation et d'en simplifier considérablement la gestion, il pourrait être envisagé de ne maintenir le RSTA qu'aux bénéficiaires éligibles à la prestation au 31 décembre 2010 (stock), de façon à articuler le dispositif avec la mise en œuvre du RSA au 1^{er} janvier 2011. Cette proposition aurait pour effet de ne pas ouvrir de nouveaux droits au RSTA après cette date, toute sortie du dispositif devenant définitive. A partir du 1^{er} janvier 2011, les salariés qui n'auraient pas été bénéficiaires du RSTA et qui rempliraient les conditions d'attribution du RSA « activité » relèveraient uniquement de ce dernier régime.

4.1.2. Les modalités techniques

Le choix par l'allocataire lui-même de la prestation la plus favorable n'est pas réaliste. Il n'aurait en effet pas tous les paramètres en main, les périodes de références de chacune des prestations et leur régime fiscal étant différents.

Il est cependant possible de dépasser cette difficulté. Il suffit pour ce faire de poursuivre le versement du RSTA, puis de le prendre en compte comme ressource dans le calcul du RSA, au même titre que les « aides et secours financiers réguliers » du formulaire du RSA actuel. Cette solution se traduirait concrètement par **l'attribution du RSTA puis par l'attribution du RSA « activité » pour un montant qui prendrait en compte les montants de RSTA perçus.** Elle revient à servir un montant différentiel dans le cas où le RSA est plus favorable que le RSTA et donc permet à l'allocataire de bénéficier du Montant de la prestation qui lui est le plus favorable.

. Ce scénario présente l'avantage de ne rien changer aux caractéristiques propres de chacune de ces prestations, tant pour leur barème que pour les droits connexes associés.

L'imputation du RSTA dans les ressources servant au calcul du RSA présenterait également l'avantage de conserver tout à la fois les rythmes de paiement des deux prestations (trimestriel pour le RSTA ; mensuel sur la base de trois mois glissants pour le RSA) **et leurs modalités de calcul** (sur la base de la quotité de travail et du salaire dans la limite de 1,4 SMIC perçu au cours du trimestre précédent pour le RSTA ; sur la base des revenus du trimestre de référence et de la composition familiale pour le RSA).

En distinguant le versement du RSTA et le versement du RSA « activité », cette solution permettrait également de préserver la non imputation du RSTA sur la PPE. En revanche, le RSA serait, comme en métropole, imputé sur la PPE. La prise en compte du RSTA dans le calcul du RSA n'aurait en effet aucun impact sur le mécanisme d'imputation du RSA sur la PPE.

4.1.3. Les modalités juridiques

L'article 9 du décret du 27 mai 2009 instituant le RSTA devrait être complété : tout en maintenant le principe selon lequel le RSTA cesse d'être applicable à la date de mise en œuvre du RSA, il devrait être prévu que les bénéficiaires éligibles à la prestation au 31 décembre 2010 continueraient de la percevoir pendant 14 mois.

En revanche, ni la loi de décembre 2008 généralisant le RSA ni son décret d'application du 15 avril 2009 ne devraient être modifiés. La loi prévoit à l'article L 262-3 du code l'action sociale et des familles (CASF) que « *l'ensemble des ressources du foyer (...) est pris en compte pour le calcul du revenu de solidarité active, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat (...)*. Les dispositions réglementaires codifiées à l'article R 262-6 du code de l'action sociale et des familles mentionnent que « *les ressources prises en compte pour la détermination du montant du revenu de solidarité active comprennent, sous les réserves et selon les modalités figurant au présent chapitre, l'ensemble des ressources, de quelque nature qu'elles soient, de toutes les personnes composant le foyer, et notamment les avantages en nature ainsi que les revenus procurés par des biens mobiliers et immobiliers et par des capitaux* ». L'article R 262-11 liste limitativement les ressources qui sont ne pas prises en compte, sans mentionner le RSTA de création plus récente. On peut conclure de la lecture combinée de ces deux articles que le RSTA, par l'application directe de l'article R 262-6, est inclus dans le calcul du RSA.

4.2. Les modalités de gestion opérationnelle du scénario

S'agissant d'un dispositif transitoire, la mission a privilégié une approche qui ne modifie pas les règles de gestion existantes et limite au maximum tout ce qui nécessiterait des évolutions techniques. Elle n'a en conséquence pas retenu l'option d'une gestion du RSA et du RSTA par un organisme unique, car celle-ci aurait nécessité des évolutions importantes tant des modalités de gestion que des systèmes d'information actuels.

Pendant la période intermédiaire du bénéfice de la prestation la plus favorable, la mission propose de conserver la répartition des principales attributions aujourd'hui respectivement dévolues aux CAF pour le RSA et aux CGSS ainsi qu'à la CRAM du Sud-est pour le RSTA. Les circuits d'instruction des demandes, de liquidation, de paiement et de contrôle seraient conservés en l'état, chacun pour ce qui le concerne, et aucune transmission automatique d'informations entre les gestionnaires ne serait envisagée.

4.2.1. Les formalités à accomplir par les bénéficiaires

Pendant la période transitoire, le bénéficiaire du RSTA qui y resterait éligible continuerait à remplir un dossier pour bénéficier de cette prestation.

Dans sa demande de RSA, il déclarerait le montant du RSTA perçu pendant la période transitoire dans la rubrique « aides et secours financiers réguliers » du formulaire de RSA, légèrement réaménagé comme indiqué ci-après. Cette déclaration se ferait sous sa responsabilité, comme pour les autres revenus et serait transmise à la CAF de son département.

Le bénéficiaire du RSTA éligible au 31 décembre 2010 ferait retour par enveloppe T de l'imprimé RSTA pré-rempli à la CRAM Sud-Est.

Des mesures de simplification dans l'envoi des pièces justificatives pourraient être introduites, en particulier celle qui consiste à demander chaque trimestre la production d'un relevé d'identité bancaire (RIB).

4.2.2. Le transfert des personnels actuellement mis à disposition des CGSS aux CAF dès la mise en place du RSA

Dès la mise en place du RSA, il paraît souhaitable que les 116 emplois actuellement mis à disposition des CGSS soient affectés aux CAF comme le prévoient les conventions de mise à disposition. Compte tenu de la complexité du RSA, les CAF auditionnées par la mission ont indiqué qu'elles en confieront prioritairement la gestion à des personnels expérimentés, connaissant d'ores et déjà les allocations de RMI et d'API. Ils bénéficieront en outre de formations complémentaires indispensables pour le traitement des demandes de RSA dans de bonnes conditions.

Sur la question du calibrage des effectifs, la mission n'a pas expertisé ce point et ne peut se prononcer sur le fait de savoir si ces 116 emplois seront en nombre suffisant. Elle fait toutefois observer que les CAF outre-mer devront absorber concomitamment le passage au RSA et la gestion du RSA « jeunes », alors qu'en métropole, ce dernier a été mis en place de manière différée.

4.2.3. Les actes de gestion du RSTA resteraient confiés à la caisse nationale d'assurance vieillesse

Je propose de conserver à la caisse nationale d'assurance vieillesse le soin de gérer le RSTA pour le stock de bénéficiaires qui resteraient éligibles à la prestation pendant la période transitoire. Les CGSS et la CRAM du Sud-Est demeureront les organismes de liquidation et de contrôle du droit RSTA. Cette gestion devrait être facilitée par l'absence de nouvelles entrées dans le dispositif à compter de la mise en œuvre du RSA. La grande majorité des dossiers devrait dès lors être traitée dans le cadre des formulaires pré-remplis.

La caisse régionale d'assurance maladie (CRAM) du Sud-Est assurerait en conséquence l'émission, la transmission et le traitement des demandes de RSTA préétablies ainsi que les notifications de rejet. La CRAM Rhône-Alpes effectuerait la mise en paiement, les interfaces de comptabilisation et les notifications d'attribution.

Les CGSS locales conserveraient leurs responsabilités actuelles, à l'exception de l'accueil des demandeurs de RSTA.

4.2.4. La mise en place d'un guichet unique d'accueil animé par les CAF

Mon rapport d'avril 2009 développait largement le rôle des CAF d'outre-mer dans la gestion du RSA. Sans revenir en détail sur ce point, je rappelle qu'elles auront un rôle pivot dans le dispositif : elles disposent d'un réseau qui leur assure une bonne proximité avec les allocataires et ont par ailleurs l'expérience de la gestion des deux allocations de RMI et d'API. Je propose de confirmer leur rôle en matière d'instruction administrative des demandes d'allocation et de leur confier en priorité la fonction de pré-orientation des allocataires vers un parcours d'insertion.

S'agissant de la période transitoire, pour faciliter la relation avec les administrés, les CAF pourraient réceptionner les demandes de RSTA, celles ci étant ensuite adressées à la CGSS ou à la CRAM Sud Est pour instruction et liquidation des droits, comme actuellement. Cette option se justifie par le fait qu'une proportion certainement non négligeable des questions portera sur la coexistence des deux dispositifs. Elle devrait être facilitée par le blocage des entrées dans le RSTA, en même temps que la mise en place du RSA.

Il est proposé que l'accueil assuré par les agents des CAF se limite à l'information et à l'aide au remplissage du formulaire « RSTA ». Le rôle des personnels de guichet devrait être relativement limité, les personnes éligibles ayant déjà connaissance de la prestation. Il est d'ores et déjà constaté que sous l'effet de l'apprentissage des formalités à respecter, les demandes de RSTA suscitent moins d'interrogations pratiques et les formulaires sont mieux renseignés (cf. encadré supra). Il est donc probable que la demande d'aide au remplissage du dossier RSTA soit moins forte pendant la période transitoire. Dans le cas où le dossier serait déposé directement à la CAF (et non renvoyé par enveloppe T à la CRAM du Sud Est), les agents en assureraient la réception puis la transmission aux CGSS ou à la CRAM de Marseille pour instruction. La saisie des imprimés de RSTA resterait de la responsabilité de la seule branche retraite.

4.2.5. Les systèmes d'information et les formulaires de demandes seraient marginalement impactés par la solution préconisée

Dès lors que l'architecture du RSA outre-mer ne s'éloigne pas de celle applicable en métropole, la CNAF s'est déclarée en mesure de prendre en compte la gestion du RSA outre-mer dans la version n°33 de son logiciel de traitement CRISTAL. Celui-ci pourra être mis en production en janvier 2011, à la condition toutefois que la transposition des règles applicables en métropole soit rapidement confirmée.

La CNAF a confirmé que pour le calcul du RSA, l'intégration du RSTA dans la base de ressources ne constituerait pas un problème dans le calendrier de programmation du RSA outre-mer. Sur le plan informatique, il conviendrait d'intégrer le RSTA dans la base de calcul du RSA en l'imputant comme « autres ressources » dans le logiciel CRISTAL. Il serait toutefois nécessaire de prévoir la création d'une nouvelle nature de ressources, en plus de celles existantes (secours, allocations chômage, pensions alimentaires etc.) ainsi que des règles de gestion associées.

Il conviendrait également de modifier, à la marge, le formulaire du RSA et la déclaration trimestrielle de ressources : la rubrique « aides et secours financiers réguliers » de la page 5 de l'imprimé de demande RSA devrait être légèrement réaménagée pour y inclure le montant de RSTA perçu.

4.3. Le coût estimé de ce scénario

La mise en place du RSA outre-mer se traduirait par un accroissement de l'effort de la collectivité publique pour la lutte contre la pauvreté monétaire dans les territoires ultra marins. Le coût du RSA « activité » a fait l'objet de plusieurs estimations par l'Ecole d'économie de Paris, qui se situent dans une fourchette entre 200 M€ et 227 M€. Par rapport au RSTA, qui est évalué à 164 M€, la contribution publique serait donc majorée de de 36 M€ ou 63 M€, selon les évaluations de coût retenues.

Le financement de la solution que je préconise est soutenable.

Le coût du scénario du versement de la prestation la plus favorable a été évalué par l'Ecole d'économie de Paris et par la CNAF. Pour ce faire, l'une et l'autre ont utilisé l'enquête « budget des familles » de 2006. Par rapport au scénario de l'application du seul RSA, elles aboutissent à des estimations relativement proches, l'EEP évaluant le surcoût induit par la solution que je préconise à 79 M€ et la CNAF à 72 M€, en prenant pour base un coût de RSA « activité » de 200M€. Ces estimations pourraient cependant être inférieures, car elles ne prennent pas en compte le phénomène de la montée en charge progressive du RSA « activité », auquel l'on peut raisonnablement s'attendre aussi outre-mer.

Tableau 5 : Coût de la solution du versement de la prestation la plus favorable

coût du RSA activité (1)	coût du RSTA +coût du RSA avec imputation RSTA (2)	total = (2-1)
200 868 090	279 865 827	78 997 737

Source : EEP

Le financement de ce surcoût pourrait être justifié par le report au 1^{er} janvier 2011 de la mise en place du RSA dans les départements d'outre-mer par rapport à la métropole, où il est appliqué depuis le 1^{er} juin 2009. Selon les simulations de l'EEP, depuis cette date, l'économie permise par ce report, en prenant en compte le coût du RSTA, est de l'ordre de 57 M€ au total (le surcoût du RSA par rapport au RSTA étant de l'ordre de 36 M€ par an, l'économie faite entre le 1^{er} juin 2009 et le 31 décembre 2010 sera de l'ordre de 57 M€). Cette économie permettrait de couvrir en grande partie la charge de la solution que je préconise.

Tableau 6 : Economie pour l'État liée à la non mise en place du RSA outre mer au 1er juin 2009 comme en métropole

	coût RSA « activité » estimé (1)	coût RSTA (2)	économie = (1)-(2)
2009	117 173 053	95 903 051	21 270 002
2010	200 868 090	164 405 230	36 462 860
Total	318 041 143	260 308 281	57 732 862

Source : EEP

En gestion, d'importants reliquats de crédits sont en outre disponibles. Pour l'année 2009, les 233 M€ de crédits votés au titre du RSTA n'ont été consommés qu'à hauteur de 130 M€, laissant une marge de 103 M€. Par l'année 2010, par rapport aux crédits votés de 280 M€, la prévision de consommation de 164 M€ laisserait 116 M€ de montant de crédits disponibles.

5. LES MESURES NECESSAIRES POUR ACCOMPAGNER LE RSA

La réussite du RSA en outre-mer dépendra notamment de la capacité des acteurs à redynamiser les politiques d'insertion. J'avais proposé dans mon précédent rapport d'avril 2009 un certain nombre de mesures que je réitère et que je propose de compléter.

5.1. *Mettre en place un plan de communication*

On observe que la montée en charge du RSA « activité » est plus progressive que prévu en métropole. Comme déjà souligné plus haut, il n'est pas exclu qu'une progressivité identique soit constatée en outre-mer : le maintien provisoire du RSTA pourrait en outre contribuer à ralentir ce rythme. Le bénéficiaire du RSTA pourrait en effet ne pas comprendre, que pendant cette période, il a la possibilité de bénéficier également du RSA et qu'il doit en formuler la demande. Il existe ainsi un risque que la transition du RSTA au RSA conduise certains bénéficiaires potentiels à ne pas solliciter le RSA.

C'est pourquoi, je recommande de mettre en place de plan de communication approprié, en sensibilisant en particulier les actuels allocataires du RSTA. Il pourrait être notamment envisagé de joindre une notice d'information à la déclaration pré-remplie.

5.2. *Créer un RSA pour les jeunes de 18 à 25 ans*

Le moment de l'entrée dans la vie active constitue une étape essentielle pour l'insertion professionnelle des jeunes. C'est donc pour eux, plus que pour toute autre tranche d'âge, qu'il importe de sortir de la spirale chômage/désinsertion/dépendance à l'égard des minima sociaux. C'est pourquoi, il importe d'apporter un soutien spécifique à la tranche d'âge des 18-25 ans, couverte actuellement par le RSTA.

J'avais proposé dans mon rapport d'avril 2009 d'ouvrir le RSA « activité » aux jeunes actifs âgés de moins de 25 ans, de manière à compléter leurs revenus d'activité qui sont bien souvent limités. Le Président de la République a annoncé dans son discours du 23 septembre 2009 en Avignon une extension du RSA « activité » aux jeunes travailleurs. Cette proposition a été reprise dans la loi de finances pour 2010. Un décret est actuellement en préparation pour en préciser les conditions d'application.

La situation particulière des DOM nécessite sans doute un effort spécifique. La structure démographique des DOM est marquée par une part des jeunes de moins de 25 ans dans la population très supérieure à la métropole. Le chômage touche dans les DOM près de la moitié des jeunes actifs (15-24 ans) contre 20% au niveau national. Selon les statistiques d'Eurostat¹¹, le taux de chômage chez les 15 à 24 ans est de 55,7% à la Guadeloupe, 50% à La Réunion et 47,8% à la Martinique. Ces jeunes, lorsqu'ils trouvent un emploi, peuvent rencontrer plus d'obstacles à la prise d'activité qu'en métropole, pour des raisons qui peuvent tenir par exemple à l'offre de logement ou aux difficultés de transport. En outre, ils entrent sur un marché du travail où, plus qu'ailleurs, les emplois sont parcellaires, voire relèvent de l'économie informelle, offrant dès lors moins de possibilités de se qualifier et de se constituer une expérience professionnelle reconnue.

Toutes ces raisons justifient de faire un effort particulier à l'égard de ces jeunes, pour les aider à s'insérer. Le RSTA va déjà dans ce sens puisqu'il s'applique quel que soit l'âge du bénéficiaire.

Je propose donc d'ouvrir le RSA pour sa partie « activité » à tous les jeunes de 18 à 25 ans en emploi et totalisant un an d'activité.

5.3. *Créer une aide au logement des jeunes travailleurs*

L'amélioration du taux d'emploi des jeunes implique d'améliorer les conditions pratiques de la prise d'emploi, qui dans les DOM est souvent freinée par des problèmes de logement. L'insertion rapide dès l'entrée sur le marché du travail est déterminante pour la suite du parcours des jeunes. Il est donc indispensable de faciliter le logement des jeunes travailleurs.

Je propose d'utiliser le 1% logement afin de diminuer le loyer restant à leur charge, après application des allocations logements. A l'heure actuelle, chaque organisme collecteur du 1% logement a l'obligation de consacrer 9% des fonds collectés aux logements des personnes en difficulté d'insertion. Ces fonds pourraient dès lors servir à constituer une « aide sur quittance » afin de diminuer le montant résiduel de loyer (montant restant à leur charge une fois toutes les autres aides intervenues) des jeunes reprenant un emploi. Il serait versé sur une période limitée (de un à trois ans) avec éventuellement une prise en charge dégressive si l'aide court sur plusieurs années.

5.4. *Dynamiser les politiques d'insertion et assurer une évaluation du RSA en outre-mer*

Je propose de redynamiser les politiques d'insertion dans les DOM dans lesquelles les conseils généraux se sont déjà engagés. Certaines ont montré leur efficacité, qu'il s'agisse du secteur de l'insertion par l'activité économique dynamique ou de la réussite du service militaire adapté en matière d'insertion des jeunes les plus en difficulté. En revanche, il existe des difficultés de mobilisation des entreprises et de placement en emploi durable. De même, les agences départementales d'insertion (ADI) ne peuvent plus jouer le rôle central qui leur était imparti lorsque la politique d'insertion était partagée entre l'Etat et le conseil général. Leur bilan est contrasté.

¹¹ Source : Eurostat, février 2009

C'est pourquoi, je propose de donner la possibilité aux départements soit de conserver les agences départementales d'insertion (ADI) soit de les intégrer à la collectivité et de confier à leurs services la responsabilité d'organiser et de conduire les politiques d'insertion. La refonte des politiques d'insertion et l'utilisation optimale des moyens disponibles apparaissent nécessaires pour offrir à l'ensemble des bénéficiaires potentiels de ces politiques un accompagnement à la hauteur de leurs besoins.

L'animation des acteurs chargés de l'activation du RSA pourrait enfin être incluse dans les missions confiées au sous-préfet à la cohésion sociale. Le comité interministériel de l'Outre-mer du 6 novembre 2009 a en effet retenu le principe de la création de sous-préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse auprès des préfets en poste en outre-mer. Ces sous-préfets délégués sont chargés d'assurer une mise en œuvre plus efficace de toutes les politiques publiques dédiées à la jeunesse, à la lutte contre l'illettrisme, à l'insertion sociale et à l'égalité des chances.

La loi sur la généralisation du RSA a prévu une évaluation de la prestation. Je propose qu'un groupe de travail consacre spécifiquement ses travaux à la situation en outre-mer afin d'étudier les effets du RSA en matière de lutte contre la pauvreté et d'insertion dans l'emploi. Cela pourrait être également l'occasion de faire le bilan des prestations et des salaires dans les territoires ultra-marins.

5.5. *Mettre en œuvre le contrat unique d'insertion au 1^{er} janvier 2011, sans désengagement financier de l'Etat*

L'architecture des contrats aidés est complexe en outre-mer. Je propose de la simplifier et de mettre en œuvre le contrat unique d'insertion (CUI) outre-mer, dès le 1^{er} janvier 2011. Les modalités de mise en œuvre du CUI sont plus souples et plus modulables et mettent fin au cloisonnement des dispositifs entre les bénéficiaires de minima sociaux et les autres publics éloignés de l'emploi. Au lieu des cinq contrats aidés actuels (contrat d'avenir, CI-RMA, CAE, CAE-DOM et CIA), il n'y aurait donc plus qu'un contrat aidé, décliné en un volet marchand et un volet non marchand.

Dans les faits, l'application du CUI telle qu'elle est prévue en métropole aurait dans les DOM plusieurs types de conséquences :

- **pour les bénéficiaires**, elle se traduira par une plus grande souplesse en termes de durée travaillée (de 20 à 35 heures) et de durée du contrat (de 6 à 24 mois en cas de contrat à durée déterminée), ainsi que par un renforcement des dispositifs de formation mobilisés ;
- **pour les entreprises**, le CUI est au moins aussi favorable que les actuels dispositifs, sauf pour les publics prioritaires en CAE-DOM dont la rémunération est au moins égale à 1,03 SMIC. De son côté, le CIA présente l'avantage de dispenser la collectivité utilisant effectivement le salarié de son rôle d'employeur, assuré par l'ADI ;
- **pour les financeurs**, le passage au CUI va modifier la répartition des charges : en effet, il n'existera plus, pour les bénéficiaires du RMI, de contrats dont les aides seront financées exclusivement par l'Etat, ce qui veut dire que pour maintenir un volume constant de contrats, les conseils généraux devront contribuer davantage. A l'inverse, à charges financières équivalentes pour les départements, le nombre de mesures diminuera.

Cependant, pour tenir compte des contraintes financières des collectivités ultramarines, je préconise des clefs de financement adaptées pour soutenir les dispositifs en faveur de l'emploi, avec un engagement plus fort de l'Etat.

Au vu de ces éléments, il apparaît souhaitable :

- **d'adapter le rythme de versement des aides à l'employeur** pour garantir une neutralité en trésorerie équivalant à celle qui existait dans le cadre du CIA ;
- **d'examiner les possibilités de cumul entre les aides au titre du CUI et les dispositifs généraux d'exonération de charges**, pour compenser le manque à gagner lié à la disparition du CAE-DOM et éviter le risque d'un désengagement financier de l'Etat dans un contexte de besoins croissants ;
- **d'ajuster les conditions de financement du CUI** afin que la mise en œuvre de ce nouveau contrat ne se traduise pas par un désengagement financier de l'Etat ni par un transfert de charges aux conseils généraux – le cas échéant en prévoyant des clés de financement des contrats différentes de celles retenues en métropole.

5.6. *Prévoir, à la fin de la période transitoire, une prime spécifique d'intéressement pour les personnes reprenant un emploi à temps plein dans les DOM*

Le RSA se substituera, dès sa mise en œuvre, au régime d'intéressement institué par la loi du 23 mars 2006.

L'abandon des mesures d'intéressement de la loi de 2006 peut, dans des départements où l'économie informelle est une réalité, inciter à des stratégies de maximisation du RSA, consistant à ne déclarer qu'une partie de son activité professionnelle. Le RSA constitue une incitation à la déclaration des heures travaillées qui disparaîtra avec lui.

Je propose en conséquence pour éviter ce phénomène, de créer à l'issue de la période transitoire une prime spécifique aux DOM, forfaitaire, pour les personnes reprenant un emploi à temps plein. Son objet serait de renforcer l'incitation à la reprise d'une activité à temps plein. Une telle mesure serait particulièrement adaptée dans des économies où les « trappes » à inactivité ou à faible activité sont plus fortes qu'ailleurs, et où le travail dissimulé représente une part importante de l'emploi.

* *
*

AVIS DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

J'ai soumis pour avis les conclusions de ce rapport à Mme Chantale BERTHELOT et M. Alfred ALMONT, qui les ont approuvées.

Ils ont notamment insisté sur l'impérieuse nécessité de mettre en place le RSA au 1^{er} janvier 2011, tout en ménageant une solution de transition avec le RSTA.

Ils ont également souligné l'importance d'une bonne communication pour le succès du RSA « activité »

Ils ont enfin rappelé avec insistance, qu'au-delà des dispositifs de solidarité, l'enjeu essentiel réside dans le développement économique des territoires ultra marins, seul en mesure d'améliorer la situation de l'emploi, gage de cohésion sociale.

Annexes

Annexe I : Lettre de mission ;

Annexe II : Rappel des 21 propositions du rapport d'avril 2009 ;

Annexe III : Comparaison par cas types du RSA et du RSTA ;

Annexe IV : Note CNAF du 1^{er} avril 2010 ;

Annexe V : Extraits des travaux de l'Ecole d'économie de Paris (version du 28 avril 2010) ;

Annexe VI : Liste des sigles ;

Annexe VII : Liste des personnes rencontrées.

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ministère chargé de l'Outre-Mer

HAUT-COMMISSARIAT AUX SOLIDARITÉS ACTIVES,
HAUT-COMMISSARIAT À LA JEUNESSE

Le Ministre

Le Haut-Commissaire

Paris, le 11 JAN 2010

Monsieur le Député,

Monsieur le Premier ministre vous a confié en novembre 2008 une mission sur les conditions de mise en œuvre en outre-mer du revenu de solidarité active (RSA) et du contrat unique d'insertion (CUI), créés par la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion. Votre rapport, remis au Premier ministre en mai 2009, propose des modalités d'application de ces nouveaux dispositifs pour répondre aux attentes d'emploi durable de nos compatriotes de ces territoires d'outre-mer et renforcer l'efficacité des contrats aidés dans l'accès à l'emploi.

Pendant que vous réalisiez votre mission, pour répondre à la crise que rencontraient les départements d'outre-mer, le Gouvernement a décidé d'instaurer, de manière transitoire, une allocation pour soutenir le revenu des salariés les plus modestes. Le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), créé par le décret n°2009-602 du 27 mai 2009, a ainsi une population de bénéficiaires et un objectif très proches de ceux du RSA « complément de revenu », sans toutefois en avoir la dimension sociale qui permet de concentrer l'aide sur les travailleurs les plus pauvres.

Nous prenons d'ailleurs acte avec satisfaction des demandes, désormais formulées par plusieurs élus de tous les territoires, d'une mise en œuvre rapide du RSA. Comme nous avons pu le dire à plusieurs occasions, tout en notant que le RSTA est un dispositif efficace de réponse à une situation de crise, le RSA constitue un instrument beaucoup plus efficace en matière de lutte contre la pauvreté et, en ce sens, un outil mieux adapté à la situation des territoires d'outre-mer.

Comme le précise le décret et conformément à l'engagement constant du Gouvernement, le RSTA est mis en œuvre dans l'attente du déploiement du RSA outre-mer : il ne peut donc y avoir cumul des deux allocations. Il est donc nécessaire de prendre en compte le nouveau contexte créé par le RSTA et d'envisager les modalités de transition du RSTA vers le RSA. A cet égard, votre rapport avait préconisé qu'une évaluation soit conduite dans les premiers mois de l'année 2010.

Monsieur René-Paul VICTORIA
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01 53 69 20 00
Internet : <http://www.outre-mer.gouv.fr>

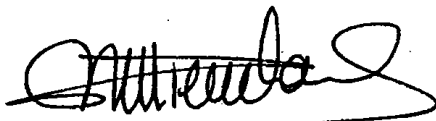
C'est pourquoi nous vous proposons de prolonger les réflexions que vous avez initiées en animant un groupe de travail chargé de formuler des propositions sur le basculement du RSTA vers le RSA. Afin de prendre en compte les aspirations de chaque territoire, il nous paraît souhaitable que des parlementaires des territoires concernés participent à ce groupe de travail.

Outre la transition du point de vue du bénéficiaire de ces prestations, il conviendra également d'examiner les aspects opérationnels de cette évolution, en particulier sous l'angle des conditions pratiques de demande de RSTA et de RSA, qui obéissent à des procédures distinctes. Il y aura également lieu de s'intéresser aux conditions de gestion de ces deux dispositifs, le RSTA relevant des caisses générales de sécurité sociale et de la caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre et Miquelon tandis que le RSA est géré par les caisses d'allocations familiales.

Pour mener à bien vos travaux, vous pourrez vous appuyer sur les services de la délégation générale à l'outre-mer, de la délégation générale à l'action sociale ainsi que ceux de la direction de la sécurité sociale.

Nous souhaiterions pouvoir disposer de vos conclusions pour le 30 avril 2010.

Nous vous remercions d'avoir accepté de prolonger la mission que vous avait confiée le Premier ministre et vous prions d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de notre sincère considération.



Marie-Luce PENCHARD



Martin HIRSCH

ANNEXE II : RAPPEL DES 21 PROPOSITIONS DU RAPPORT D'AVRIL 2009

Proposition n°1 : Définir des modalités et indicateurs d'évaluation du RSTA dans le cadre d'un comité de pilotage en vue d'une évaluation mi-2010.

Proposition n°2 : Maintenir le RSO pour les allocataires du RMI ou du RSA socle âgés de plus de 55 ans.

Proposition n°3 : Supprimer l'ARA sauf pour ses actuels bénéficiaires et maintenir les dispositifs d'intéressement, tels qu'issus de la loi du 23 mars 2006, pour la durée d'application du RSTA.

Proposition n°4 : Donner aux conseils généraux la possibilité d'intégrer les ADI à la collectivité départementale, ou s'ils le souhaitent, de les conserver. Examiner, sous la responsabilité du conseil général, la question du repositionnement des agents.

Proposition n°5 : Mettre en œuvre un contrat unique d'insertion outre-mer au 1^{er} janvier 2010.

Proposition n°6 : Supprimer les contrats spécifiques aux DOM (CIA et le CAE-DOM) et les intégrer dans le CUI.

Proposition n°7 : Ne pas exclure une clé de financement spécifique aux DOM pour le CUI marchand et non marchand, en introduisant une participation supérieure à 12 % de l'Etat pour le secteur non marchand (CAE) et une participation obligatoire de l'Etat pour le secteur marchand (CIE).

Proposition n°8 : Verser les aides attachées à l'embauche d'un CUI non marchand en début de mois et non à terme échu pour pallier les difficultés de trésorerie des collectivités locales et des associations ultra marines.

Proposition n°9 : Pour le CUI marchand, prévoir la possibilité de cumuler les exonérations générales de cotisations et l'aide du CUI, afin de maintenir l'avantage spécifique dont disposaient les employeurs dans le cadre du CAE-DOM.

Proposition n°10 : Créer une part réservée aux DOM au sein de l'enveloppe des crédits afférents aux contrats aidés, afin d'en sanctuariser le financement.

Proposition n°11 : Repositionner les DTEFP dans le pilotage du CUI en les chargeant, en fonction d'objectifs d'insertion quantifiés, d'un rôle de suivi à la fois de la durée des contrats individuels et du nombre total de contrats conclus, afin d'éviter les risques de fragmentation de ces contrats.

Proposition n°12 : Confier à Pôle emploi la prescription des futurs CUI.

Proposition n°13 : Créer une allocation logement jeune travailleur pour faciliter le logement des jeunes prenant un emploi.

Proposition n°14 : Prévoir pour la mise en œuvre du RSA outre-mer le même taux de cumul et le même barème que pour le RSA métropolitain.

Proposition n°15 : Ouvrir le RSA chapeau aux jeunes de 22 à 25 ans.

Proposition n°16 : Prévoir une prime d'intéressement spécifique pour les personnes prenant une activité à temps plein.

Proposition n°17 : Réaffirmer le rôle de pilotage et de décision du conseil général sur le dispositif d'insertion en modifiant l'article L. 522-1 du CASF afin de confier au département l'élaboration du programme départemental d'insertion.

Proposition n°18 : Compte tenu de la disproportion entre le nombre de conseillers et le nombre de personnes nécessitant un accompagnement, définir, dans le cadre du programme départemental d'insertion, des publics prioritaires en matière d'accompagnement.

Proposition n°19 : Conserver le monopole de la CAF en matière d'instruction des demandes de RSA.

Proposition n°20 : Confier soit à la CAF, soit à une plate-forme partenariale la pré-orientation des bénéficiaires du RSA engagés dans une démarche d'insertion.

Proposition n°21 : Compte tenu des caractéristiques particulières de l'actuelle API dans les DOM, créer un fonds d'accompagnement du RSA spécifique aux départements d'outre-mer, financé à partir des crédits du FDMI et de moyens supplémentaires.

ANNEXE III : COMPARAISON PAR CAS TYPES DES CONSEQUENCES DE L'APPLICATION DU RSA ET DU RSTA

structure familiale	RSA										Dispositif RTSA			gain ou perte de revenu lors du passage au RSA
	temps de travail	revenu d'activité	montant forfaitaire	rente	revenu garanti	forfait logement	PF	RSA chapeau	PPE résiduelle par mois	revenu disponible	RTSA	PPE théorique par mois	revenu disponible (avec PPE)	
célibataire sans enfant	1/4	264	460	0,62	624	55	0	305	0	569	25	0	289	280
	1/2	528	460	0,62	787	55	0	205	0	732	50	32	610	123
	3/4	791	460	0,62	951	55	0	104	0	896	75	47	913	-18
	temps plein	1 055	460	0,62	1114	55	0	4	45	1 104	100	49	1 204	-100
	1,4 SMIC	1 477	460	0,62	1376	55	0	0	0	1 477	100	0	1 577	-100
personne isolée 1 enfant	1/4	264	690	0,62	854	110	110	370	0	744	25	0	399	345
	1/2	528	690	0,62	1017	110	110	270	0	907	50	47	735	173
	3/4	791	690	0,62	1181	110	110	169	0	1 071	75	54	1 030	40
	temps plein	1 055	690	0,62	1344	110	110	69	14	1 248	100	83	1 348	-100
	1,4 SMIC	1 477	690	0,62	1606	110	110	0	6	1 593	100	6	1 693	-100
personne isolée 2 enfants	1/4	264	828	0,62	992	137	298	293	0	855	25	0	587	268
	1/2	528	828	0,62	1155	137	298	193	0	1 018	50	50	926	93
	3/4	791	828	0,62	1319	137	298	92	0	1 182	75	57	1 221	-40
	temps plein	1 055	828	0,62	1482	137	298	0	86	1 439	100	86	1 539	-100
	1,4 SMIC	1 477	828	0,62	1744	137	298	0	6	1 781	100	6	1 881	-100
couple monoactif sans enfant	1/4	264	690	0,62	854	110	0	480	0	744	25	0	289	455
	1/2	528	690	0,62	1017	110	0	380	0	907	50	48	626	282
	3/4	791	690	0,62	1181	110	0	279	0	1 071	75	55	921	149
	temps plein	1 055	690	0,62	1344	110	0	179	0	1 234	100	84	1 239	-5
	1,4 SMIC	1 477	690	0,62	1606	110	0	19	0	1 496	100	7	1 584	-88
couple monoactif 1 enfant	1/4	264	828	0,62	992	137	23	568	0	855	25	0	312	543
	1/2	528	828	0,62	1155	137	23	468	0	1 018	50	42	643	376
	3/4	791	828	0,62	1319	137	23	367	0	1 182	75	58	947	234
	temps plein	1 055	828	0,62	1482	137	23	267	0	1 345	100	87	1 265	80
	1,4 SMIC	1 477	828	0,62	1744	137	23	107	0	1 607	100	10	1 610	-3
couple monoactif 2 enfants	1/4	264	966	0,62	1130	137	124	605	0	993	25	0	413	580
	1/2	528	966	0,62	1293	137	124	505	0	1 156	50	45	747	410
	3/4	791	966	0,62	1457	137	124	404	0	1 320	75	60	1 050	269
	temps plein	1 055	966	0,62	1620	137	124	304	0	1 483	100	90	1 369	114
	1,4 SMIC	1 477	966	0,62	1882	137	124	144	0	1 745	100	10	1 711	34
couple bi-actif sans enfant	0,5	528	690	0,62	1017	110	0	380	0	907	50	0	578	330
	1	1 055	690	0,62	1344	110	0	0	65	1 120	100	65	1 220	-100
	1,5	1 583	690	0,62	1671	110	0	0	95	1 678	150	95	1 828	-150
	2	2 110	690	0,62	1998	110	0	0	154	2 264	200	154	2 464	-200
	2,8	2 954	690	0,62	2521	110	0	0	0	2 954	200	0	3 154	-200
couple bi-actif 1 enfant	0,5	528	828	0,62	1155	137	23	468	0	1 018	50	0	601	418
	1	1 055	828	0,62	1482	137	23	267	0	1 345	100	68	1 246	99
	1,5	1 583	828	0,62	1809	137	23	0	98	1 704	150	98	1 854	-150
	2	2 110	828	0,62	2136	137	23	0	157	2 290	200	157	2 490	-200
	2,8	2 954	828	0,62	2659	137	23	0	66	3 043	200	66	3 243	-200
couple bi-actif 2 enfants	0,5	528	966	0,62	1293	137	124	505	0	1 156	50	0	702	455
	1	1 055	966	0,62	1620	137	124	304	0	1 483	100	70	1 349	134
	1,5	1 583	966	0,62	1947	137	124	104	0	1 810	150	101	1 958	-147
	2	2 110	966	0,62	2274	137	124	0	160	2 394	200	160	2 594	-200
	2,8	2 954	966	0,62	2797	137	124	0	0	3 078	200	0	3 278	-200

Source : CNAF (RSA-PF), site impots.gouv.fr (PPE)

**ANNEXE IV : NOTE CNAF DU 1ER AVRIL 2010 : MISE EN PLACE
DU RSA DANS LES DOM ANALYSE PAR CAS TYPES**

Département des Statistiques, des Prévisions et des Analyses

Emetteur : Hélène Paris

Rédacteurs : Stéphane Donné et Florence Thibault

Destinataires : Mission IGAS

Copies : Hervé Drouet, Frédéric Amar, Frédéric Marinacce, Arnaud Rozan, Nathalie Fourcade

Objet : Mise en place du rSa dans les DOM : une analyse par cas-types

Le revenu de solidarité active (rSa) est entré en vigueur en juin 2009 sur le seul territoire métropolitain. L'extension du dispositif aux départements d'Outre-mer est prévue par la loi au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Pendant la période intermédiaire, le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'API (Allocation de parent isolé) continuent à être versés dans les DOM.

Au début de l'année 2009, dans le contexte de dégradation de la situation économique, un mouvement de protestation est né à la Guadeloupe et s'est ensuite propagé dans les autres départements d'Outre-mer. En avril 2009, en réponse à ces demandes, le Gouvernement a mis en place le RSTA (Revenu de soutien temporaire à l'activité). Cette prestation consiste en une aide maximale de 100 euros¹² versée à tous les individus dont les revenus d'activité sont inférieurs à 1,4 fois le SMIC. Elle n'est pas limitée dans le temps et peut être cumulée avec la prime pour l'emploi (PPE). La loi sur le RSTA stipule que celui-ci ne sera plus versé à compter de l'application du rSa et fait référence à la loi de généralisation de cette prestation.

Les natures assez différentes du rSa et du RSTA nécessitent cependant une analyse approfondie afin de bien comprendre l'impact du passage d'un dispositif à l'autre. En effet, le RSTA propose une aide individuelle modulée uniquement selon le temps de travail tandis que le rSa dépend de la configuration familiale et de l'ensemble des ressources du foyer. L'objet de cette note est de proposer une comparaison des effets monétaires du rSa et du RSTA sur la base d'études de cas-type. Une telle analyse permet de repérer les « gagnants » et les « perdants » à la mise en place du rSa en fonction de la configuration familiale du foyer et de ses revenus d'activité et de prendre la mesure du montant des gains et des pertes envisagés. Elle ne permet pas cependant de mesurer le nombre de perdants et de gagnants potentiels.

1- Plusieurs dispositifs appelés à disparaître d'ici la fin de l'année 2010 dans les départements d'Outre-mer

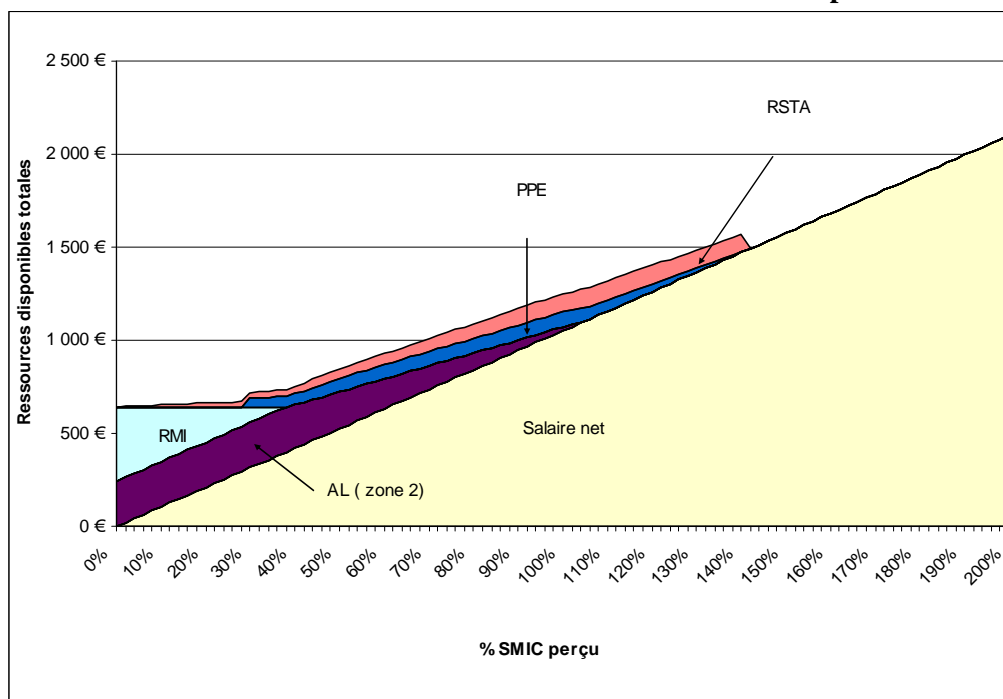
Les départements d'Outre-mer connaissent actuellement une situation transitoire. En effet, plusieurs dispositifs publics sont appelés à disparaître dans les prochains mois conséquemment à

¹² Sur la base d'un travail à temps plein. Pour le travail à temps partiel, le montant de l'aide est calculé au prorata de la quotité de travail effectuée.

l'application de l'article 29 de la loi relative au *Revenu de solidarité active* qui prévoit son entrée en vigueur « dans les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon au plus tard le 1^{er} janvier 2011 ». D'un côté, le rSa va se substituer au *Revenu Minimum d'insertion*, à l'*Allocation de parent isolé* et à l'ensemble des dispositifs spécifiques de retour à l'emploi (notamment les mécanismes d'intéressement) De l'autre côté, l'entrée en vigueur du rSa entraînera l'extinction du *Revenu de soutien temporaire à l'activité* créée en avril 2009 suite aux conflits sociaux qui se sont déroulés au cours de l'hiver précédent.

Le graphique n°1 retranscrit la situation transitoire que connaissent actuellement les DOM dans le cas d'une personne seule locataire sans enfant. Ce graphique représente l'évolution de ses ressources disponibles mensuelles en fonction du montant de ses revenus d'activité¹³. S'il ne dispose d'aucun revenu d'activité, il perçoit 242 € d'aide au logement (l'ensemble des communes des DOM se situent en zone 2) et 400 € de RMI après déduction du forfait logement¹⁴. Son revenu disponible mensuel est donc égal à 642 €.

Graphique n°1 : ressources disponibles mensuelles pour une personne isolée sans enfant dans les DOM selon le montant de revenus d'activité – avant la mise en place du rSa



Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

Dès le premier euro de revenu d'activité gagné, le montant de RMI versé est minoré d'un montant équivalent. Parallèlement, l'individu perçoit une fraction du montant maximum du RSTA (100 € pour un temps plein) proportionnelle à son temps de travail. Contrairement aux autres ressources, celle-ci ne vient pas minorer le RMI perçu mais s'y ajoute, augmentant ainsi les ressources disponibles de l'individu. Au-delà de 0,3 SMIC mensuel, l'individu bénéficie également de la *Prime pour l'emploi* (PPE). Le montant de cette prime croît avec les revenus d'activité jusqu'à 1 SMIC net (il est alors égal à 81 € mensuels). Il décroît ensuite jusqu'à s'annuler à 1,4 SMIC net.

¹³ On se place dans le cas où les dispositifs temporaires d'intéressement ont été épuisés.

¹⁴ Le montant forfaitaire du RMI pour une personne seule sans enfant est de 455 €. Pour les personnes hébergées à titre gratuit, on minore ce montant d'un forfait logement égal - dans ce cas - à 55 €. Pour les locataires, on déduit du montant forfaitaire du RMI, le minimum entre le montant de l'aide au logement et le montant du forfait logement.

Selon le dispositif, le point de sortie varie. Pour une personne seule sans enfant, il est égal à 40 % du SMIC net en RMI et à 106 % du SMIC net en aide au logement. Pour le RSTA et la PPE, les points de sortie sont identiques (140 % du SMIC net), mais les mécanismes d'extinction diffèrent fondamentalement. En effet, le barème de la PPE prévoit une diminution progressive du montant de prime versé entre 1 et 1,4 SMIC tandis que celui du RSTA passe brutalement de 100 € à 0 € à 1,4 SMIC net.

2- De l'intérêt de la méthode des cas-types pour traiter la mise en place du rSa

La substitution du rSa socle au RMI et à l'API ne modifie pas sensiblement la situation des foyers concernés par ces prestations. Il n'en va pas de même du remplacement du RSTA par le rSa activité bien que ces deux dispositifs puissent être décrits en première approche comme des mécanismes pérennes destinés à encourager la reprise ou le maintien dans l'emploi des travailleurs modestes.

rSa et RSTA reposent sur des logiques différentes

En effet, les logiques sous-jacentes aux barèmes du rSa et du RSTA s'opposent sur au moins trois aspects.

Premièrement, le rSa est attribué par foyer de sorte qu'il fait masse de l'ensemble des ressources perçues par chacun de ses membres. Le principe d'échelle équivalence qui justifie ce mode d'attribution permet de cibler la prestation sur les plus modestes mais peut désinciter à la reprise d'emploi le second membre du foyer en cas de vie en couple. Symétriquement, le RSTA est attribué par individu sur la seule base de son revenu d'activité et de son temps de travail. Le principe d'un complément pour les bas salaires qui a conduit à retenir ces règles d'attribution n'a donc aucun effet désincitatif pour le second membre du couple mais peut aboutir au versement d'une aide à des foyers percevant jusqu'à 2,8 SMIC nets.

Deuxièmement, les règles de calcul du RSTA conduisent à un montant de prime croissant avec la quotité de travail pour toute rémunération inférieure à 1,4 SMIC nets. Il est donc maximum pour un emploi à temps plein payé entre 1 et 1,4 SMIC nets. Il est alors égal à 100 €. Au-delà de ce seuil, le RSTA s'annule brutalement. *A contrario*, le principe du revenu garanti sous-jacent au rSa conduit à attribuer un montant de rSa activité dont le profil – en forme de « chapeau » – est d'abord croissant avec le salaire puis décroissant. A titre illustratif, pour un isolé sans enfant, le rSa activité augmente jusqu'à 0,38 SMIC net – il est alors égal à 248 € mensuels – puis décroît jusqu'à 1 SMIC net environ.

Enfin, l'articulation de ces deux dispositifs avec la PPE diffère. Le RSTA et la PPE peuvent se cumuler intégralement tandis que le montant du rSa activité vient en déduction du montant de PPE auquel le foyer ouvre droit.

Des cas-types pour mieux comprendre les conséquences du remplacement du RSTA par le rSa activité

De façon à centrer notre analyse sur l'impact premier du remplacement du RSTA par le rSa, aucun des cas type proposés n'inclut la présence d'enfant de moins de cinq ans. Ce choix évite d'avoir à intégrer les prestations d'entretien des jeunes enfants (Allocation de base et Complément familial dans les DOM) ce qui ne modifierait pas substantiellement l'analyse mais en rendrait la lecture plus ardue. Il évite également d'avoir à aborder la question de la conciliation vie familiale et vie professionnelle dans le contexte particulier des territoires ultra-marins. Pour les mêmes raisons, les cas-types retenus dans cette note traitent tous de ménages locataires. Ce choix évite d'avoir à inclure dans l'analyse les dispositifs complexes des barèmes en accession. Enfin, la question du remplacement de l'Allocation de parent isolé par le rSa majoré n'est pas traitée en tant que telle.

En revanche, le versement des Allocations familiales au premier enfant (hors majoration pour âge) et les particularités du barème des aides au logement ont bien été pris en compte dans les cas-types retenus.

En ce qui concerne les mesures de soutien aux bas salaires mises en place dans les DOM suite aux mouvements sociaux du début de l'année 2009, seul le RSTA défini dans le décret n° 2009-602 du 29 mai 2009 est inclus dans la présente analyse. Il n'est pas tenu compte des aides supplémentaires versées par certains conseils généraux¹⁵.

Sous ces hypothèses, les cas-types sélectionnés pour évaluer l'impact de la mise en place du rSa dans les DOM se distinguent selon deux grands axes :

- La configuration familiale : présence ou non d'un conjoint et nombre d'enfants à charge au sens du rSa.
- Le nombre d'actifs en emploi, pour les couples

Au total, douze cas-types ont été retenus :

- Personne seule avec 0, 1, 2, 3 enfants et plus (4 cas-types)
- Couples mono-actifs avec 0, 1, 2, 3 enfants et plus (4 cas-types)
- Couples bi-actifs avec 0, 1, 2, 3 enfants et plus (4 cas-types)

3- L'analyse par cas-types révèle des situations de gains et de pertes importantes

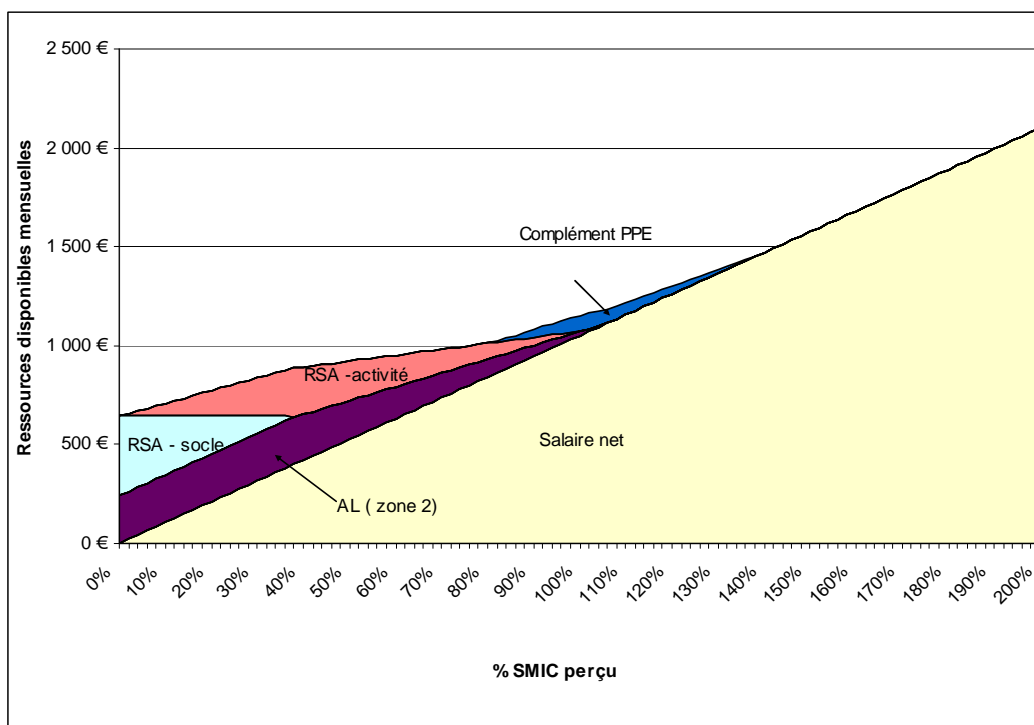
Les premiers cas-types exposés sont ceux des isolés. En effet, dans leur cas, la question cruciale de la répartition de l'activité entre les membres du couple ne se pose pas, ce qui rend l'analyse plus simple tout en révélant déjà des situations de gains et de pertes importantes. Sont ensuite présentées les conclusions des cas-types pour les couples bi-actifs dont les résultats sont proches de ceux des isolés. Enfin, sont exposés les cas-types relatifs aux couples mono-actifs.

La mise en place du RSA se traduit par des situations contrastées pour les isolés...

Au moment de la mise en place du rSa, les montants d'aides au logement et de minimum social (RMI versus rSa socle) ne sont pas modifiés. Le rSa activité se substitue au RSTA avec un profil très différent. Enfin, le montant de rSa venant minorer le montant de PPE auquel le foyer ouvre droit, seul un complément de PPE peut éventuellement être versé (graphique n°2).

Graphique n°2 : ressources disponibles mensuelles pour une personne isolée sans enfant dans les DOM selon le montant de revenus d'activité – après la mise en place du rSa

¹⁵ Ainsi, de mars 2009 à mars 2010, le conseil général et le conseil régional de la Guadeloupe se sont engagés à verser aux travailleurs modestes une aide mensuelle maximale de 25 € chacun. Cette aide est réservée aux salariés du secteur privé percevant une rémunération brute inférieure ou égale à 1,4 SMIC et employés dans une entreprise privée comportant au maximum 100 salariés. Par ailleurs, les aides sociales locales et les droits connexes locaux ne sont pas intégrés dans les cas-types.



Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

L'impact de la disparition du RSTA et de la mise en place du rSa revient donc à comparer les différents mécanismes d'incitation à l'activité (graphique n°3) : RSTA et PPE d'un côté (courbe bleue) et rSa et complément de PPE de l'autre (couleur rose). Cette comparaison révèle des situations très contrastées selon les revenus mensuels d'activité. La mise en place du rSa est plus favorable aux personnes isolées sans enfant dont le revenu d'activité mensuel est inférieur à 65% du SMIC net. Le gain maximum est de 155 € mensuel. Il est atteint à deux reprises : pour des niveaux de revenus professionnels de 28 % et 38 %.

Pour toutes les personnes isolées sans enfant percevant plus de 65 % du SMIC net de salaire, la mise en place du rSa se traduit systématiquement par une perte financière. C'est entre 1 et 1,4 SMIC que cette perte est la plus élevée : elle correspond alors au moment total du RSTA, soit 100 € par mois.

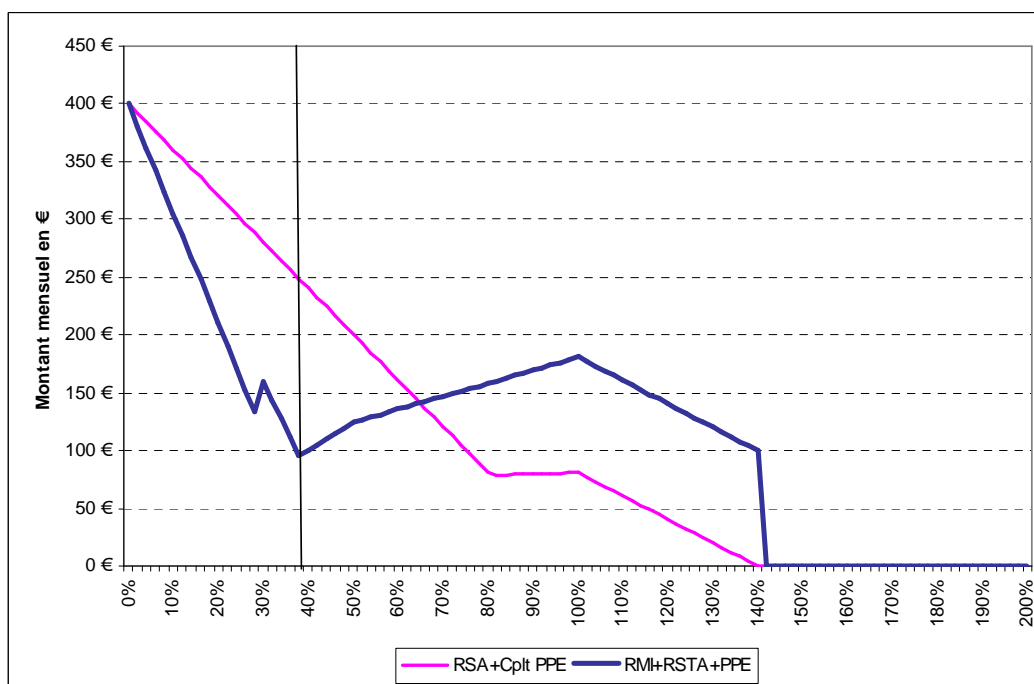
Graphique n°3 : montants mensuels comparés des mécanismes d'intéressement existants (RSTA + PPE) et à venir (rSa activité + complément PPE) pour une personne isolée sans enfant dans les DOM, selon le montant de revenus d'activité



Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

Graphique n°4 : montants mensuels comparés des revenus garantis existants (RMI+ RSTA + PPE) et à venir (rSa + complément PPE) pour une personne isolée sans enfant dans les DOM, selon le montant de revenus d'activité



Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

En agrégeant les montants des mécanismes d'intéressement à la reprise ou au maintien dans l'emploi avec ceux du minimum social (RMI d'un côté et rSa socle de l'autre), on dispose d'une vision globale rSa et complément de PPE (courbe rose du graphique n°4) *versus* RMI-RSTA-PPE (courbe bleue du même graphique). La partie au-delà de 38 % du SMIC (point de sortie du RSA socle) est strictement identique à celle du graphique précédent. La partie inférieure intègre en revanche le rSa socle ce qui conduit à une présentation différente des courbes : celles-ci ne démarrent pas de zéro en cas de non perception de revenu d'activité comme dans le graphique n°3 mais du montant maximum garanti par le RMI ou le rSa.

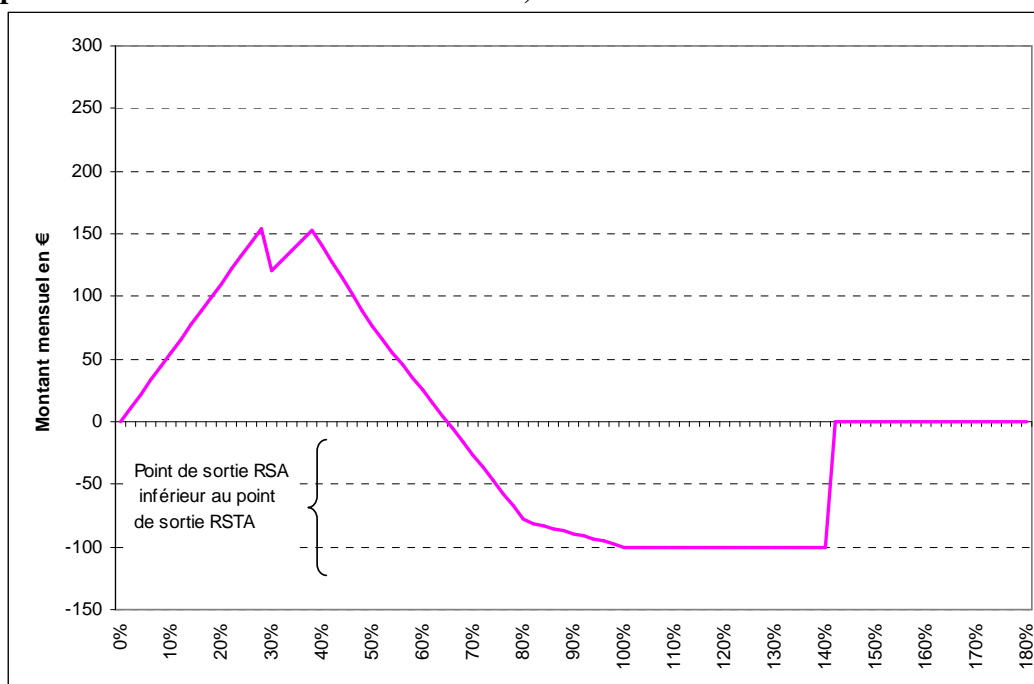
L'ampleur des gains et des pertes traduit les particularités des règles d'attribution des différentes prestations en jeu. La lecture des graphiques précédents en fonction du revenu d'activité perçu permet d'en prendre la mesure. En l'absence de revenu d'activité, la situation actuelle des départements ultra-marins et celle postérieure à la mise en place du rSa sont équivalentes. Dès le premier euro de revenu d'activité gagné, ce diagnostic n'est plus vrai car même si le rSa activité et le RSTA sont immédiatement versés, l'intéressement proposé par le rSa est nettement plus avantageux pour les faibles revenus professionnels. A partir de 0,3 SMIC, la Prime pour l'emploi s'ajoute au montant du RSTA, ce qui explique la rupture des courbes décrivant la situation actuelle (courbes bleues) sur les graphiques n°3 et n°4. A ce niveau de rémunération, le rSa reste malgré tout bien plus avantageux que la situation actuelle (le gain au rSa est de 120 € pour un revenu d'activité de 0.3 SMIC).

Le montant de PPE+RSTA continue de croître jusqu'à 1 SMIC, avec toutefois un surcroît de Prime pour l'emploi un peu moins favorable pour les rémunérations supérieures à 0,5 SMIC. De son côté, le rSa activité atteint son maximum dès 38% du SMIC : il est alors égal à 248 €. Il diminue ensuite progressivement. Au-delà de 80% du SMIC, le rSa activité devient même inférieur au montant de PPE calculé de sorte qu'un complément de PPE est également versé au foyer. Ce complément étant croissant des revenus d'activité jusqu'à 1 SMIC, le montant total de rSa + complément de PPE connaît une nouvelle progression entre 0,8 et 1 SMIC (courbes roses des graphiques n°3 et n°4).

Après un SMIC, le montant de PPE diminue ce qui se traduit par une inflexion à la baisse des montants totaux versés, aussi bien dans la situation actuelle que dans celle après la mise en place du rSa dans les DOM. A 1,4 SMIC, l'ensemble des mécanismes d'intéressement cesse. Mais si le bloc rSa activité+complément PPE diminue progressivement, le bloc RSTA+PPE connaît un gros effet de seuil : il s'annule au-delà de 1,4 SMIC alors qu'il est encore égal à 100 € à 1,4 SMIC.

Au total, la mise en place du rSa apporterait un gain financier pour les personnes les plus modestes et des pertes pour les individus avec des revenus d'activité supérieurs à environ 65 % du SMIC (graphique n°5). Au-delà de 1,4 SMIC, la situation existante est équivalente à celle postérieure à la mise en place du rSa. En effet, les points de sortie du rSa et du RSTA sont très proches et situés à environ 1,4 SMIC.

Graphique n°5 : montants mensuels des gains et des pertes à la mise en place du rSa pour une personne isolée sans enfant dans les DOM, selon le montant de revenus d'activité

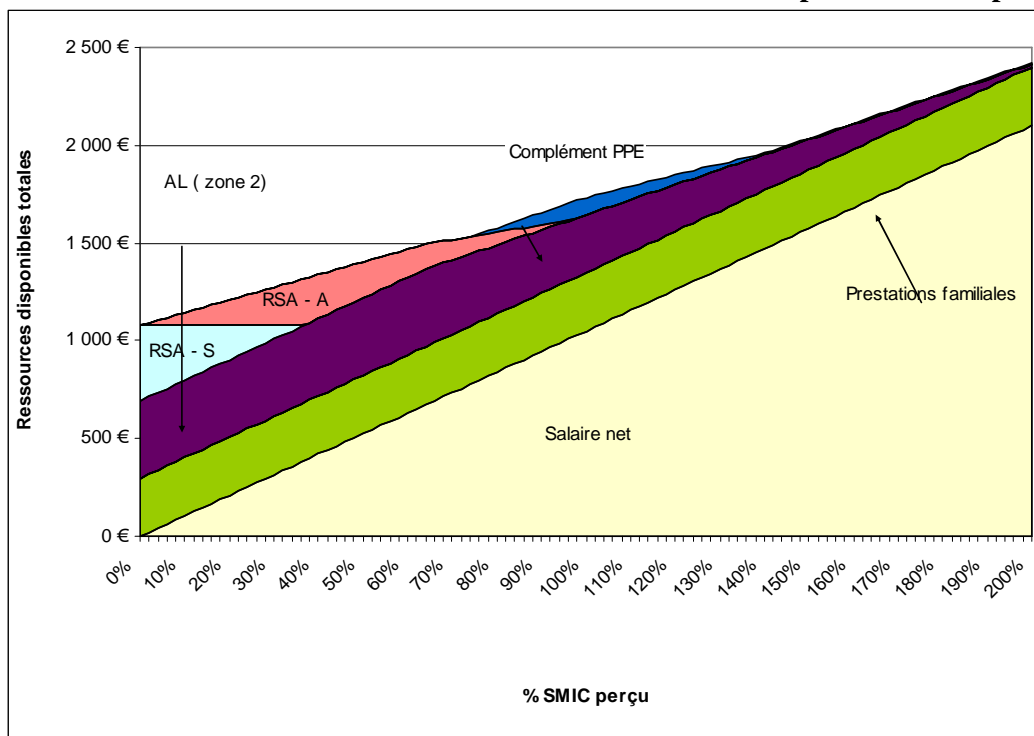


Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

Dans le cas d'une personne seule avec deux enfants à charge, le profil du revenu disponible est modifié par rapport à la situation précédemment décrite. D'un côté, les montants des plafonds et des prestations sont majorés pour tenir compte de la charge familiale. De l'autre côté, la famille perçoit les Allocations familiales pour deux enfants et l'on suppose qu'elle ouvre droit à l'Allocation de soutien familial pour ses deux enfants (graphique n°6).

Graphique n°6 : ressources disponibles mensuelles pour une personne isolée avec deux enfants dans les DOM selon le montant de revenus d'activité – après la mise en place du rSa



Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

La comparaison de la situation actuelle (courbe bleue des graphiques n°7 et n°8) et à venir (couleur rose) donne des résultats similaires à ceux obtenus dans le cas d'un isolé sans enfant. Par contre, le seuil de revenus d'activité au-delà duquel la mise en place du rSa se traduit par des pertes est légèrement plus faible, à 60 % du SMIC net. Le gain le plus élevé est de 155 € : il est obtenu à un seul moment, lorsque les ressources professionnelles sont de 28 % du SMIC net. La perte la plus élevée est de 100 €. Elle est atteinte entre 1 et 1,4 SMIC net.

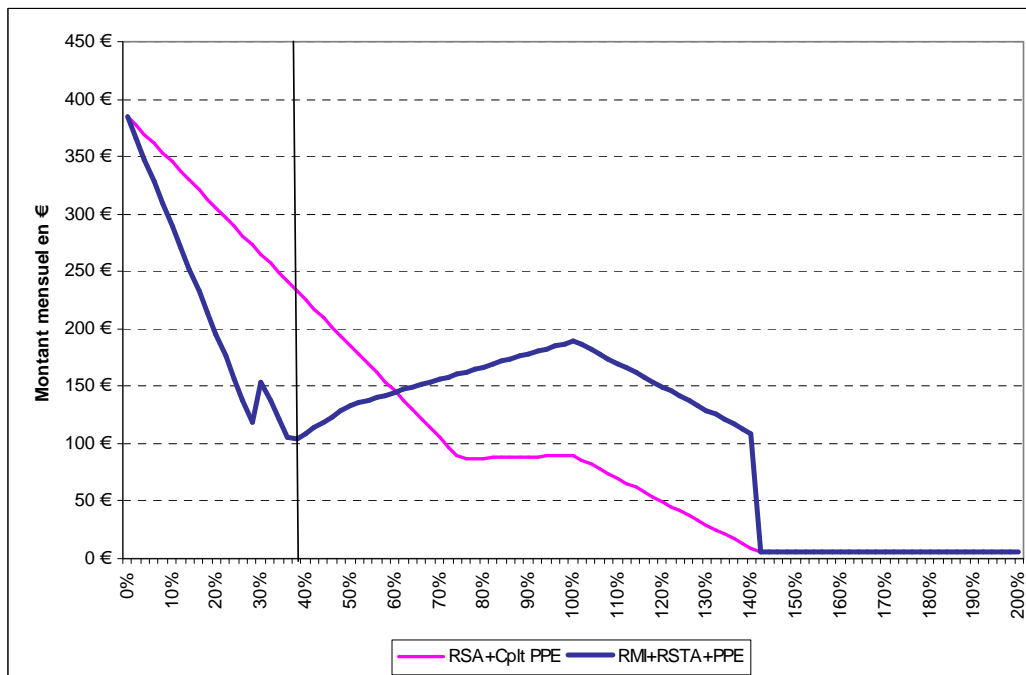
Graphique n°7 : montants mensuels comparés des mécanismes d'intéressement existants (RSTA + PPE) et à venir (rSa activité + complément PPE) pour une personne isolée avec deux enfants dans les DOM, selon le montant de revenus d'activité



Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

Graphique n°8 : montants mensuels comparés des revenus garantis existants (RMI+ RSTA + PPE) et à venir (rSa + complément PPE) pour une personne isolée avec deux enfants dans les DOM, selon le montant de revenus d'activité

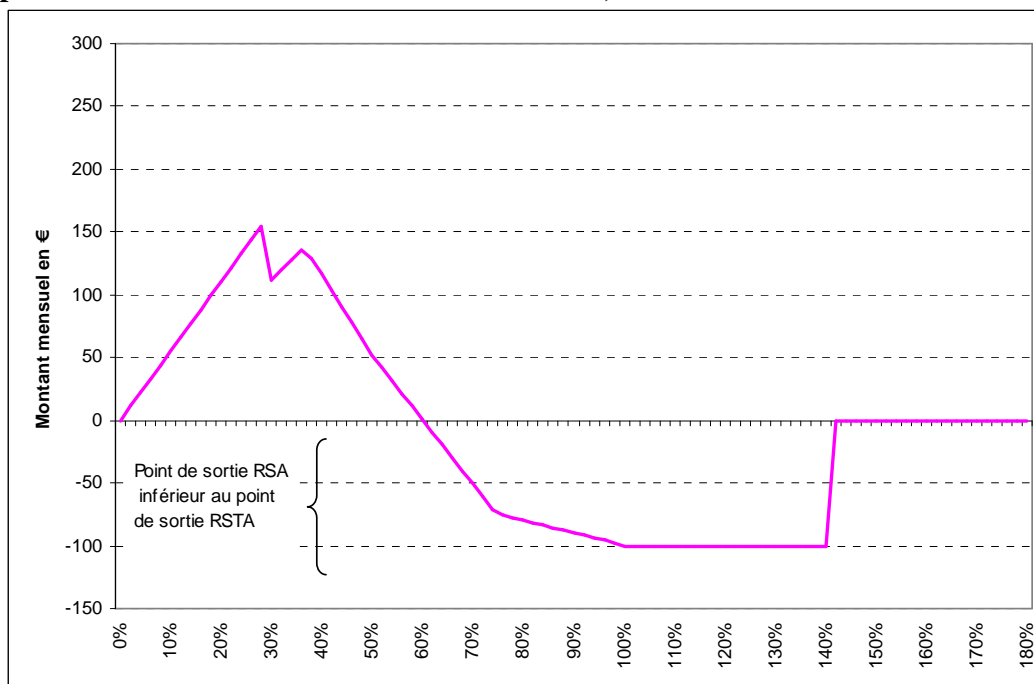


Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanismes d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

Là encore, la mise en place du rSa apporterait un gain financier pour les personnes les plus modestes et des pertes pour les individus avec des revenus d'activité supérieurs à environ 60 % du SMIC (graphique n°9). Au-delà de 1,4 SMIC, la situation existante est équivalente à celle postérieure à la mise en place du rSa puisque les points de sortie du rSa et du RSTA sont très proches et situés à environ 1,4 SMIC.

Graphique n°9 : montants mensuels des gains et des pertes à la mise en place du rSa pour une personne isolée avec deux enfants dans les DOM, selon le montant de revenus d'activité

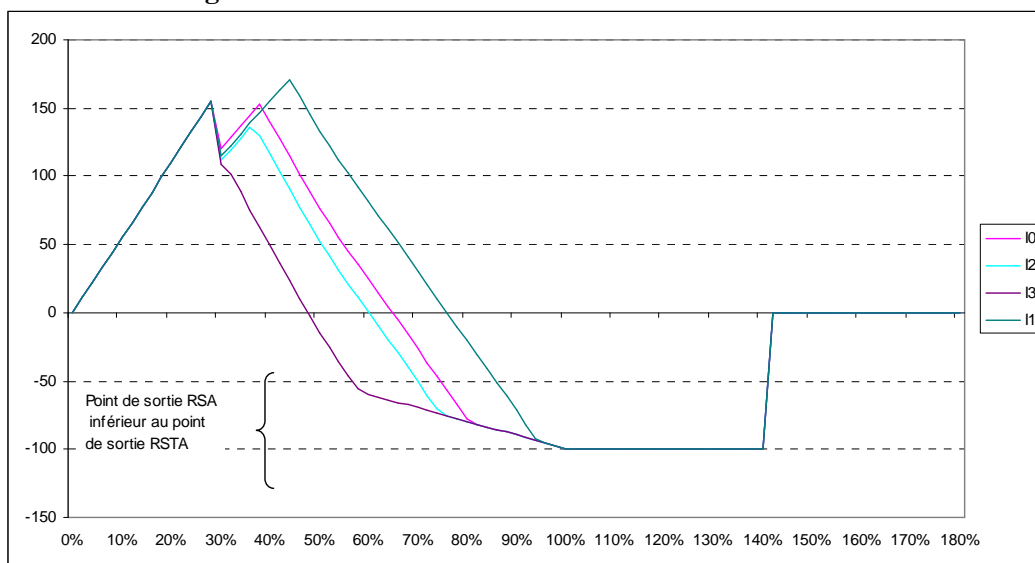


Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

Le graphique n°10 retrace ces montants de gains et de pertes à la mise en place du rSa et à la suppression du RSTA pour les isolés sans enfant ou avec un, deux ou trois enfants à charge. Le diagnostic est inchangé : seul le seuil de revenus d'activité au-delà duquel le RSTA est plus avantageux varie. C'est pour les isolés avec trois enfants à charge qu'il est le plus faible. C'est pour ceux qui ont un seul enfant à charge qu'il est le plus élevé.

Graphique n°10 : montants mensuels des gains et des pertes à la mise en place du rSa pour une personne isolée dans les DOM, selon le montant de revenus d'activité et le nombre d'enfants à charge



Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

...et pour les couples bi-actifs...

En ce qui concerne les couples bi-actifs, le même type d'analyse peut être effectué. Toutefois, les cas-types reposent sur des hypothèses plus complexes, car il est nécessaire de définir les revenus d'activité de chacun des membres du couple (cf. encadré n°1).

Sous ces hypothèses, la mise en place du rSa conduit à des situations de gains et de pertes contrastées pour les couples bi-actifs, quel que soit le nombre d'enfants à charge. On retrouve ici des conclusions identiques à celles obtenues sur les isolés, même si les montants de gains et de pertes différents. Les graphiques n°11 et n°12 ci-dessous présentent les résultats – à titre illustratif – pour les couples sans enfant. Le graphique n°13 synthétise les gains et les pertes pour ces différentes configurations.

Encadré 1 : les hypothèses de revenus d'activité pour les couples bi-actifs

La construction de cas-type pour les couples bi-actifs suppose de définir des hypothèses sur les revenus d'activité non seulement pour le couple dans son ensemble, mais également pour chacun des deux conjoints séparément. Ceci est nécessaire pour déterminer le montant du RSTA qui est calculé sur une base individuelle, mais également celui du rSa qui dépend des revenus d'activité du couple.

Dans cette note, ces hypothèses sont proposées de manière quelque peu arbitraire afin de schématiser l'analyse. Elles ne prétendent en aucune façon modéliser la répartition des revenus d'activité au sein du couple, car cela dépasse très largement le cadre de la note.

On nomme individu1 et individu2 les deux membres du couple. Cinq situations de revenus d'activité croissants sont distinguées pour le couple. Dans chacune de ces situations, sont précisés les revenus d'activité des individus 1 et 2.

Situation 1 - les revenus d'activité du couple sont compris entre 0 et 50 % du SMIC

Les revenus d'activité de l'individu 1 passent progressivement de 0 à 50 % du SMIC

Les revenus d'activité de l'individu 2 sont nuls.

Situation 2 - les revenus d'activité du couple sont compris entre 50 % et 100 % du SMIC

Les revenus d'activité de l'individu 1 restent égaux à 50 % du SMIC

Les revenus d'activité de l'individu 2 passent progressivement de 0 à 50 % du SMIC

Situation 3 - les revenus d'activité du couple sont compris entre 100 % et 150 % du SMIC

Les revenus d'activité de l'individu 1 restent égaux à 50 % du SMIC

Les revenus d'activité de l'individu 2 passent progressivement de 50 à 100 % du SMIC

Situation 4 - les revenus d'activité du couple sont compris entre 150 % et 200 % du SMIC

Les revenus d'activité de l'individu 1 passent progressivement de 51 à 100 % du SMIC

Les revenus d'activité de l'individu 2 restent égaux à 100 % du SMIC

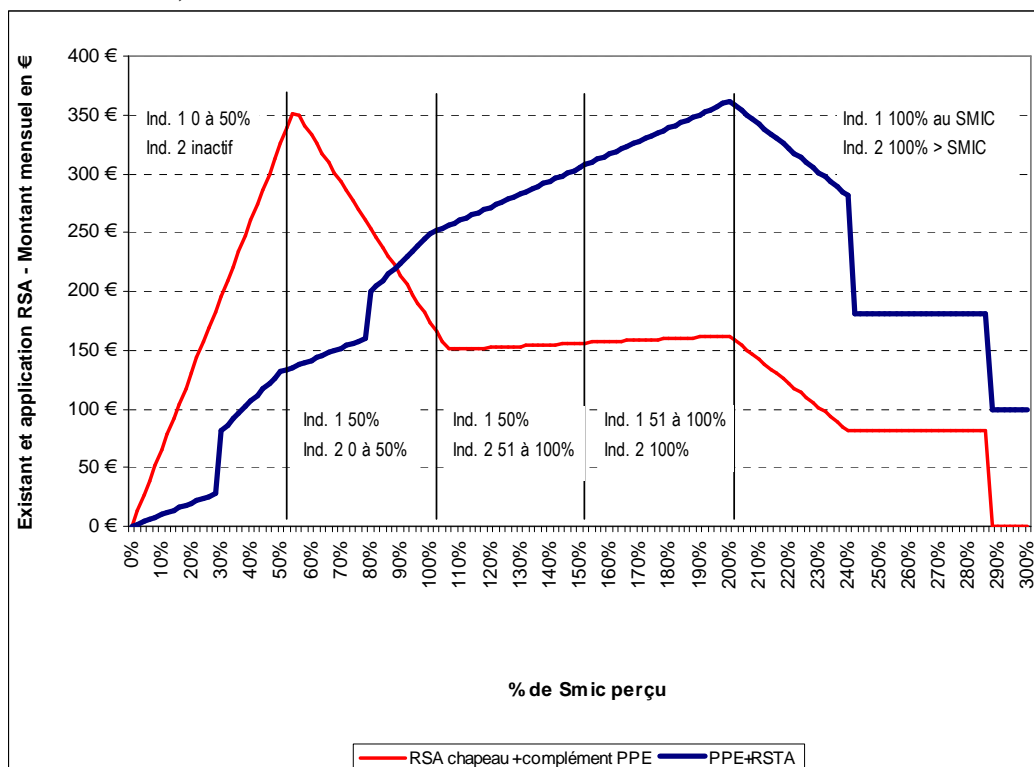
Situation 5 - les revenus d'activité du couple sont supérieurs à 200 % du SMIC

Les revenus d'activité de l'individu 1 restent égaux à 100 % du SMIC Les revenus d'activité de l'individu 2 restent égaux à 100 % du SMIC

Les revenus d'activité de l'individu 2 progressent linéairement au-delà de 100 % du SMIC

Etant donné ces jeux d'hypothèses successifs, il est préférable de considérer ces situations comme cinq scénarios juxtaposés.

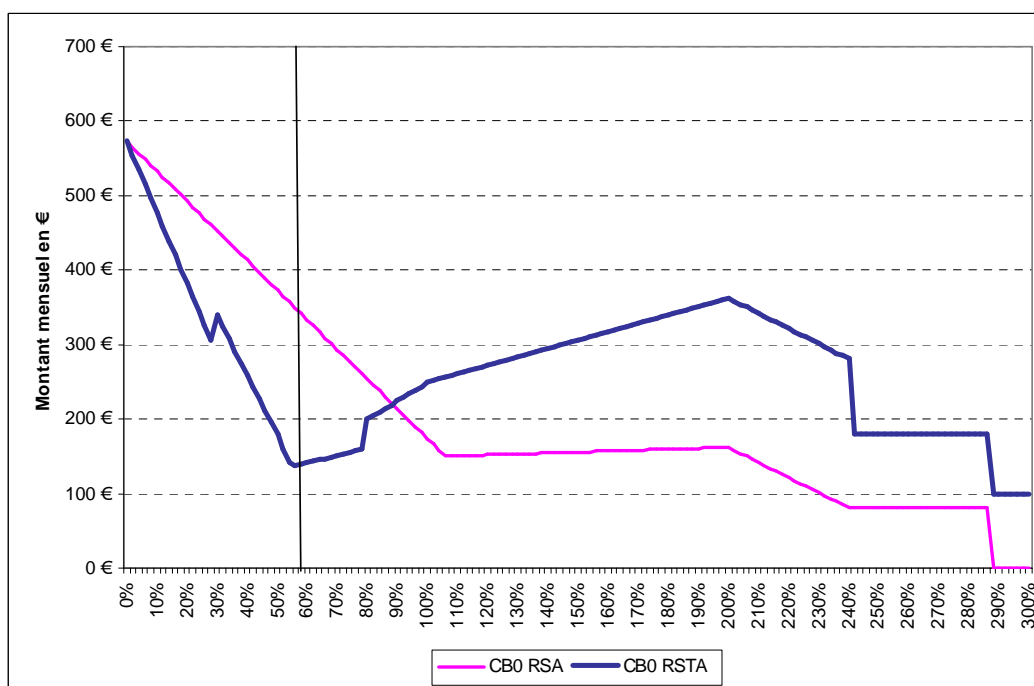
Graphique n°11 : montants mensuels comparés des mécanismes d'intéressement existants (RSTA + PPE) et à venir (rSa activité + complément PPE) pour un couple bi-actif sans enfant dans les DOM, selon le montant de revenus d'activité



Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

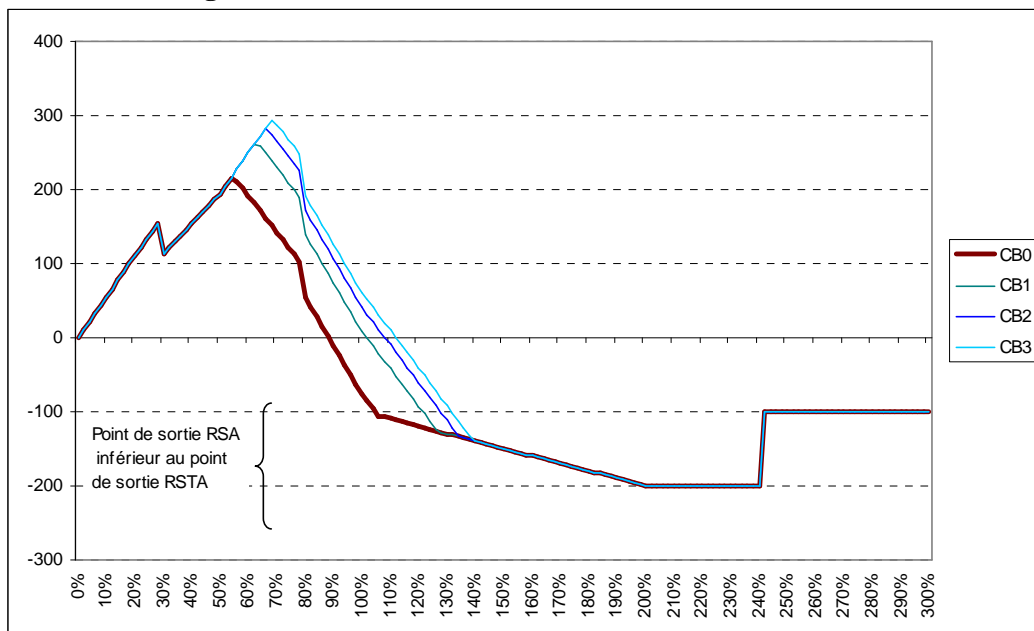
Graphique n°12 : montants mensuels comparés des revenus garantis existants (RMI+ RSTA + PPE) et à venir (rSa + complément PPE) pour un couple bi-actif sans enfant dans les DOM, selon le montant de revenus d'activité



Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

Graphique n°13 : montants mensuels des gains et des pertes à la mise en place du rSa pour un couple bi-actif dans les DOM, selon le montant de revenus d'activité et le nombre d'enfants à charge



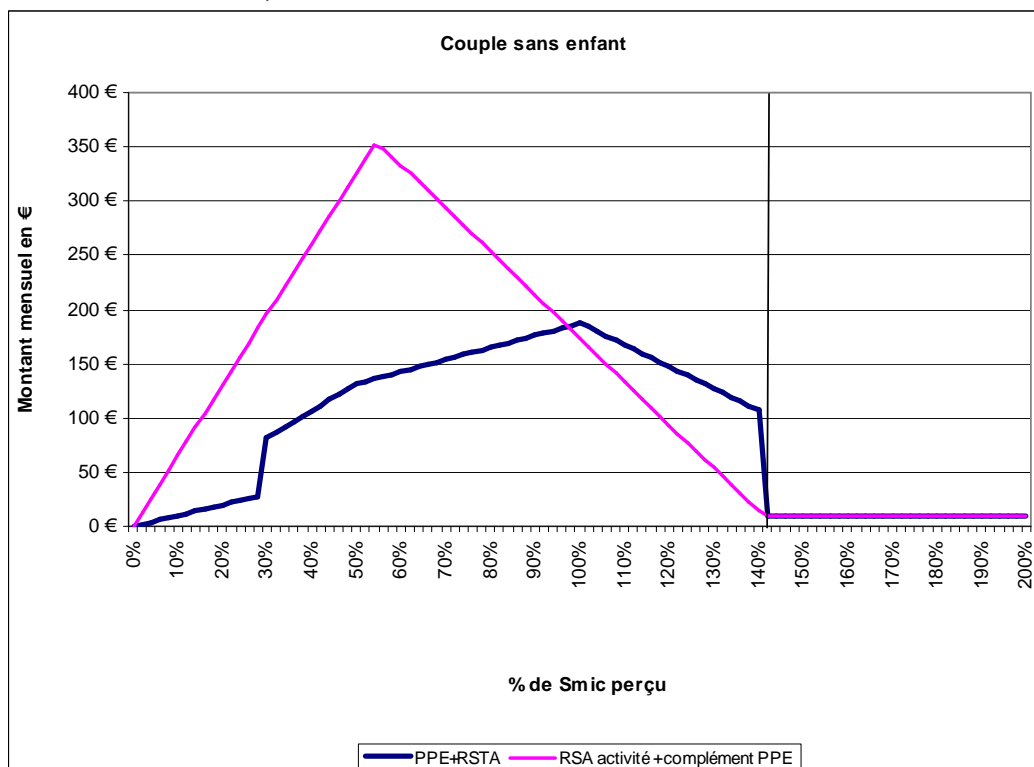
Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

... tandis que pour les mono-actifs, la mise en place du rSa se traduit quasi systématiquement par des gains

Pour les couples mono-actifs, la situation est très différente. En effet, la mise en place du rSa se traduit par des gains financiers dans la quasi-totalité des cas. Seuls les couples mono-actifs sans enfant dont les revenus d'activité sont compris entre 0,98 SMIC et 1,4 SMIC net supportent des pertes (graphiques n°14 et n°15). Pour toutes les autres configurations familiales, la mise en place du rSa est plus favorable quel que soit le montant des revenus d'activité (graphique n°16).

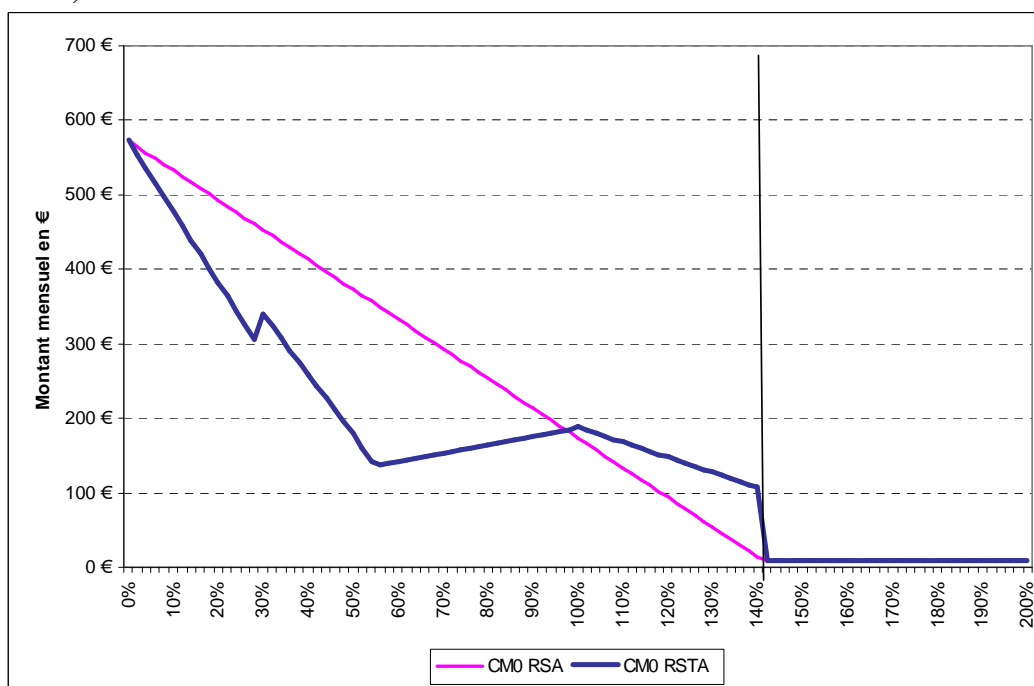
Graphique n°14 : montants mensuels comparés des mécanismes d'intéressement existants (RSTA + PPE) et à venir (rSa activité + complément PPE) pour un couple mono-actif sans enfant dans les DOM, selon le montant de revenus d'activité



Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

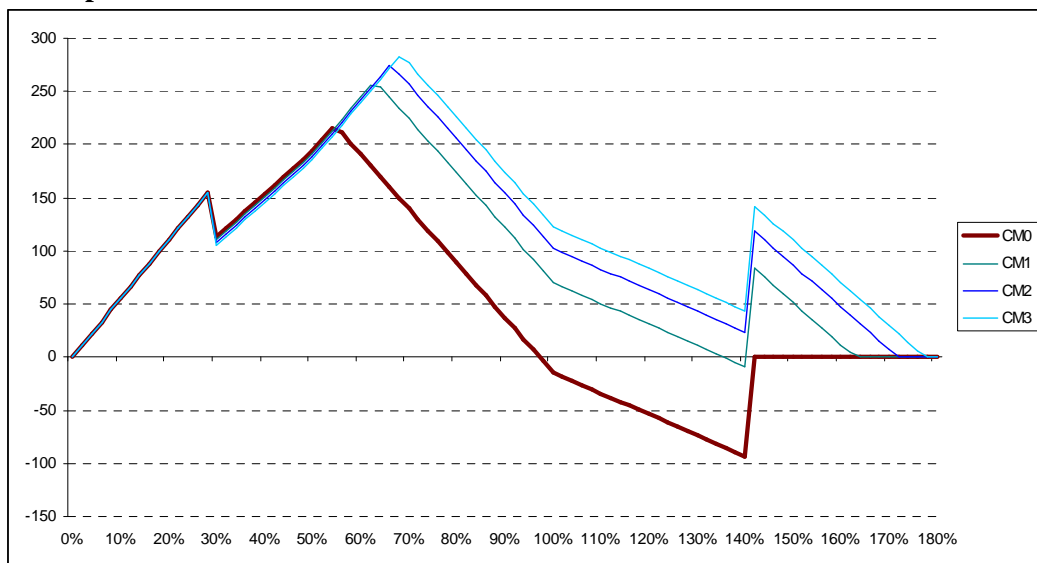
Graphique n°15 : montants mensuels comparés des revenus garantis existants (RMI+ RSTA + PPE) et à venir (rSa + complément PPE) pour un couple mono-actif sans enfants dans les DOM, selon le montant de revenus d'activité



Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

Graphique n°16 : montants mensuels des gains et des pertes à la mise en place du rSa pour un couple mono-actif selon le nombre d'enfant et le montant de revenus d'activité



Source : calcul DSER

Champ : on raisonne ici hors mécanisme d'intéressement temporaires (primes forfaitaires dans le cas du RMI)

ANNEXE V : SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE L'ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS

S1: une situation où ni le RSA ni le RSTA ne sont en vigueur (RMI + RSO + PPE)

S2: une situation où seul le RSTA est en vigueur; (RMI + RSTA+ RSO+ PPE ; le RSTA est rajouté à la PPE)

S3 : une situation où seul le RSA est en vigueur (comme en France métropolitaine : le RSA est déduit de la PPE)

S8: le RSTA et le RSA coexistent mais le RSTA rentre dans le revenu (autre que d'activité) pour le calcul de l'RSA; (le RSA est déduit de la PPE, pas le RSTA)

1. Analyse de pauvreté et inégalité

DOM	S1	S2	S3	S8
Pourcentage de pauvres (%)	10,408	10,207	10,001	10,001
Poverty Gap ratio (%)	2,747	2,712	2,54	2,538
Gini (%)	0,3638	0,3616	0,3569	0,3568

2. Cout des réformes

(Scenario de référence: S1 ; euro)

Milliers of Euros	S2	S3	S8
DOM	164 405 230	200 868 090	279 865 827

(Scenario de référence: S2 ; euro)

Milliers of Euros		S3	S8
DOM		36 462 860	115 460 597

(Scenario de référence: S3 ; euro)

Milliers of Euros			S8
DOM			78 997 737

3. Bénéficiaires des allocations

La définition de bénéficiaire repose sur le concept de ménage: un ménage avec 1 ou plusieurs bénéficiaires d'allocation est considéré comme une unité bénéficiaire indépendamment de sa taille, composition et nombre de bénéficiaires effectifs d'allocations

RMI			
	% de la population	Bénéficiaires	Cout (millions d'€)
Scenario 1	0,23	144 000	720 620 935
Scenario 2	0,23	144 000	720 620 935
Scenario 3	0	0	0
Scenario 8	0	0	0

extra cout RMI			
	par rapport a S1	par rapport a S2	par rapport a S3
Scenario 1			
Scenario 2	0		
Scenario 3	-720 620 935	-720 620 935	
Scenario 8	-720 620 935	-720 620 935	0

RSO			
	% de la population	Bénéficiaires	Cout (millions d'€)
Scenario 1	0,02	12 141	70 682 311
Scenario 2	0,02	12 141	70 682 311
Scenario 3	0,02	12 141	70 682 311
Scenario 8	0,02	12 141	70 682 311

3. Bénéficiaires des allocations

	RSA			extra cout RSA		
	% de la population	Bénéficiaires	Cout (millions d'€)	par rapport a S1	par rapport a S2	par rapport a S3
Scenario 1	0	0	0			
Scenario 2	0	0	0	0		
Scenario 3	0,36	226 366	975 717 642	975 717 642	975 717 642	
Scenario 8	0,34	208 244	890 310 149	890 310 149	890 310 149	-85 407 493

	RSTA			extra cout RSTA		
	% de la population	Bénéficiaires	Cout (millions d'€)	par rapport a S1	par rapport a S2	par rapport a S3
Scenario 1	0	0	0			
Scenario 2	0,25	152 839	164 405 230	164 405 230		
Scenario 3	0	0	0	0	-164 405 230	
Scenario 8	0,25	152 839	164 405 230	164 405 230	0	164 405 230

	PPE			extra cout PPE		
	% de la population	Bénéficiaires	Cout (millions d'€)	par rapport a S1	par rapport a S2	par rapport a S3
Scenario 1	0,36	223 451	117 462 949			
Scenario 2	0,36	223 451	117 462 949	0		
Scenario 3	0,22	134 786	63 234 332	-54 228 617	-54 228 617	
Scenario 8	0,22	134 786	63 234 332	-54 228 617	-54 228 617	0

	Cout total	Extra Cout		
	tous instruments	par rapport a S1	par rapport a S2	par rapport a S3
Scenario 1	908 766 195			
Scenario 2	1 073 171 425	164 405 230		
Scenario 3	1 109 634 285	200 868 090	36 462 860	
Scenario 8	1 188 632 022	279 865 827	115 460 597	78 997 737

6. Gagnants et Perdants

définition de "gagnant": ménage qu'après la réforme, dispose d'un revenu disponible supérieur

Scénario de référence = S1		
	% Gagnants/perdants	nombre de ménages
Gagnants Scenario 2	0,25	152839
Perdants Scenario 2	0	0
Gagnants Scenario 3	0,17	105622
Perdants Scenario 3	0,06	34536
Gagnants Scenario 8	0,28	174679
Perdants Scenario 8	0,05	33082

Scénario de référence = S2		
	% of Gagnants	nombre de ménages
Gagnants Scenario 3	0,15	91984
Perdants Scenario 3	0,19	118071
Gagnants Scenario 8	0,15	91984
Perdants Scenario 8	0,09	56438

7. Distribution du gain pour les gagnants

Scénario de référence = S1	Moyenne	p5	p25	p50	p75	p95
scenario 2	1075,68	300	1100	1200	1200	1200
scenario 3	2338,78	227,75	1008,62	2025,23	3376,73	5275,17
scenario 8	1857,65	301,28	1111,39	1200	2423,95	5022,39

Scénario de référence = S2	Moyenne	p5	p25	p50	p75	p95
scenario 3	1984,3	190,59	808,5	1703,29	2671,83	4482,84
scenario 8	1984,3	190,59	808,5	1703,29	2671,83	4482,84

8. Distribution de la perte pour les perdants

Scénario de référence = S1	Moyenne	p5	p25	p50	p75	p95
scenario 2	0	0	0	0	0	0
scenario 3	-1336,54	-2821,83	-1720,47	-1303,1	-640,32	-273,7
scenario 8	-1348,99	-2687,46	-1653,05	-1245,96	-793,34	-332,68

Scénario de référence = S2	Moyenne	p5	p25	p50	p75	p95
scenario 3	-1237,06	-2561,02	-1200	-1200	-991,52	-315,85
scenario 8	-1188,26	-2839,55	-1612,48	-960,55	-458,46	-75,04

11. Distribution du revenu disponible équivalent par décile de revenu brut équivalent (ménage) par scenario

	S1	S2	S3	S8
décile 1 (0 - 8.48)	6245,61	6245,61	6276,08	6276,08
décile 2 (8.48 - 2070.22)	5632,22	5650,72	5694,89	5696,01
décile 3 (2084.85 - 4746.14)	5660,83	5744,50	5857,75	5869,06
décile 4 (4747.50 - 6876.22)	6714,98	6839,14	7048,91	7077,33
décile 5 (6890.94 - 8573.85)	8097,25	8240,32	8304,89	8332,99
décile 6 (8576.53 - 11437.83)	9556,98	9768,63	9842,86	9928,05
décile 7 (11438.38 - 15360.32)	11822,82	12053,92	11962,49	12078,81
décile 8 (15386.43 - 20181.21)	14613,15	14915,73	14630,36	14875,65
décile 9 (20196.44 - 28794.38)	19146,31	19263,62	19120,73	19234,56
décile 10 (28870.96 - 110000)	32150,08	32165,56	32124,24	32139,46

13. Variation % du revenu disponible équivalent par décile de revenu brut équivalent (ménage) dans chaque scenario par rapport a S2

	RMI - S1	RSO - S1	RSTA - S2	RSA - S3	RSA - S8
décile 1 (0 - 8.48)	3392,98	516,52	0	3473,7	3473,7
décile 2 (8.48 - 2070.22)	3601,3	252,75	43,11	3773,58	3734,92
décile 3 (2084.85 - 4746.14)	2036,52	193,37	272,12	2876,12	2647,66
décile 4 (4747.50 - 6876.22)	825,02	30,58	379,68	1968,84	1689,39
décile 5 (6890.94 - 8573.85)	580,43	34,67	381,69	1333,42	1040,71
décile 6 (8576.53 - 11437.83)	495,93	0	509,33	1211,56	948,95
décile 7 (11438.38 - 15360.32)	279,91	57,15	458,64	633,17	446,54
décile 8 (15386.43 - 20181.21)	152,65	51,77	416,76	283,73	206,52
décile 9 (20196.44 - 28794.38)	119,31	0	157,34	75,35	66,73
décile 10 (28870.96 - 110000)	102,28	0	28,28	64,84	64,06

15. Distribution du gain net par décile de revenu brut équivalent (ménage) dans chaque scenario

Scenario de reference
S1

	S2	S3	S8
décile 1 (0 - 8.48)	0	80,72025	80,72025
décile 2 (8.48 - 2070.22)	43,11128	157,0793	161,5343
décile 3 (2084.85 - 4746.14)	272,1248	682,1993	725,8702
décile 4 (4747.50 - 6876.22)	379,6779	936,2321	1036,46
décile 5 (6890.94 - 8573.85)	381,6945	556,5753	645,567
décile 6 (8576.53 - 11437.83)	509,3336	591,7731	838,4942
décile 7 (11438.38 - 15360.32)	458,6402	255,9801	527,989
décile 8 (15386.43 - 20181.21)	416,7591	69,68274	409,227
décile 9 (20196.44 - 28794.38)	157,338	-51,23278	97,48989
décile 10 (28870.96 - 110000)	28,28407	-44,37199	-16,85559

Scenario de
reference S2

	S3	S8
décile 1 (0 - 8.48)	80,72025	80,72025
décile 2 (8.48 - 2070.22)	113,968	118,423
décile 3 (2084.85 - 4746.14)	410,0745	453,7453
décile 4 (4747.50 - 6876.22)	556,5542	656,7823
décile 5 (6890.94 - 8573.85)	174,8809	263,8725
décile 6 (8576.53 - 11437.83)	82,43942	329,1606
décile 7 (11438.38 - 15360.32)	-202,6601	69,34887
décile 8 (15386.43 - 20181.21)	-347,0764	-7,532115
décile 9 (20196.44 - 28794.38)	-208,5708	-59,84816
décile 10 (28870.96 - 110000)	-72,65606	-45,13966

ANNEXE VI : LISTE DES SIGLES

<i>Sigle, abréviation ou acronyme</i>	<i>Développement</i>
ADI	Agence départementale d'insertion
API	Allocation parent isolé
ARA	Allocation de retour à l'activité
ARE	Allocation de retour à l'emploi
CAE DOM	Contrat d'accès à l'emploi dans les départements d'outre-mer
CAF, CNAF	Caisse d'allocations familiales, Caisse nationale d'allocations familiales
CASF	Code de l'action social et des familles
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
CIA	Contrat d'insertion par l'activité
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CUI	Contrat unique d'insertion
DOM	Départements d'outre-mer
EEP	Ecole d'économie de Paris
PDI	Programme départemental d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSO	Revenu de solidarité
RSTA	Revenu supplémentaire temporaire d'activité
SMIC	Salaires minimum interprofessionnel de croissance

ANNEXE VII : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Entité	Prénom NOM	Fonction
Ministre chargée de l'outre mer Ministre de la Jeunesse et des solidarités actives	Marie-Luce PENCHARD Marc-Philippe DAUBRESSE	Ministre Ministre
Parlementaires associés	Chantal BERTHELOT Alfred ALMONT	Députée de Guyane Député de La Martinique
Premier ministre	Mathilde LIGNOL LELOUP Hervé MONANGE	Conseiller technique Conseiller technique
Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales	Yves LE BRETON	Conseiller technique
Ministère chargé de l'outre mer	Denis ROBIN Xavier BRUNETIERE	Directeur du cabinet Conseiller technique
Ministère de la Jeunesse et des solidarités actives	Yves Laurent SAPOVAL Corinne CHAUTEMPS	Directeur du cabinet Conseiller technique
Ministère chargé de l'outre mer Délégation générale à l'outre mer	Alexandre ROCHATTE Véronique DEFFRASNES Juliette AMAR Nadia ALIBAY Marie GUIGUENO	Sous directeur de l'évaluation et de la dépense de l'Etat Chef de département de la cohésion sociale Chef du département de l'évaluation
Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle	Catherine DINNEQUIN Véronique DELARUE Guillaume BOULANGER	Adjointe au chef de la mission insertion professionnelle Mission insertion professionnelle Chargé de mission contrats en alternance
Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi Direction du budget	Edouard LEROY Hubert HAMONIC M KOUTCHOUK M TASSIN M TIROT	Chef du bureau de l'outre-mer Adjoint au chef du bureau Chef du bureau solidarité insertion Adjoint Adjoint
Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité Direction générale à la cohésion sociale	Brigitte BERNEX Pierre BILGER Pierre Emmanuel BARTIER	Sous directrice de l'inclusion active Adjoint au chef du bureau des minima sociaux Chargé de mission RSA et RSTA

Entité	Prénom NOM	Fonction
Ministère des solidarités, de la santé et de la famille	Dominique LIBAULT François LANDAIS	Directeur de la sécurité sociale Chargé de mission auprès du directeur Chef du bureau de la gestion budgétaire et comptable
Direction de la sécurité sociale	Denis LE BAYON	
Caisse nationale d'allocations familiales	M. MARINACCE Arnaud ROZAN Hélène PARIS Florence THIBAUT Stéphane DONNE	Directeur des politiques familiales et sociales Adjoint au directeur Sous directrice, responsable du département logement, vie sociale et solidarités Direction des statistiques, des études et de la recherche
Caisse nationale d'assurance vieillesse	Dominique GERARD	Directeur
Inspection générale des affaires sociales	Marguerite MOLEUX Laurent CAILLOT	Inspectrice Inspecteur
GUADELOUPE		
Préfecture de la Guadeloupe	Jean FABRE Hubert VERNET	Préfet Secrétaire général
Conseil régional de la Guadeloupe	Victorin LUREL Marc VIZY	Député, Président du conseil régional Directeur général des services
Conseil général de la Guadeloupe	Félix DESPLAN Pierre REINETTE Henri LAVENTURE	Vice président Directeur général des services Directeur de l'administration générale adjoint
Agence départementale de l'insertion	Bernard LUBETH	Directeur
Caisse d'allocations familiales de la Guadeloupe	Claire CORENTIN Camille CELANIE	Directrice adjointe Chargé de mission
Caisse générale de sécurité sociale	Henri YACOU Daniel CORVIS Viviane BORICAUD Michèle HARANG	Directeur Chef de projet RSTA, directeur retraite Responsable du service RSTA Agent comptable
Conseil économique et social	Jocelyn JALTON Bernadette PIERROT CASSIN Jean Charles ANCETTE Jeanne Annie BRISSAC Maryse JEAN-LOUIS Henri BERTHELOT Honoré GAYADINE	Président du CESR Vice présidente Membre du bureau de la CAF UGTG UGTG CFDT Membre du bureau du CESR

Entité	Prénom NOM	Fonction
MARTINIQUE		
Préfecture de la Martinique	Ange MANCINI	Préfet
Parlementaires	Alfred ALMONT	Député de la Martinique
Conseil régional de la Martinique	Serge LETCHIMY	Député, Président du conseil régional
Conseil général de la Martinique	Claude LISE	Sénateur, Président du conseil général et ses collaborateurs
Agence régionale de santé	Christian URSULET Christian ALPHA Alain BOUVET	Directeur Mission nationale de contrôle Inspecteur principal des affaires sociales
Agence départementale d'insertion	Judes-Vincent GELY	Directeur
Caisse d'allocations familiales	Frantz LEOCADIE Chantale PIDERI Stéphane THIMON Daniel EZANA Marie Alice BAZAS	Directeur Chargée de statistiques Directeur des moyens Directeur comptable et financier Responsable du département prestations
Caisse générale de la sécurité sociale	Marc SCHMIDT Marcel MANGATTALE Mme GELY Yves BOUVIER	Directeur Directeur délégué Responsable RSTA Agent comptable
Conseil économique et social régional	Michel CRISPIN Gilles MARTHE Jeanne RAMAMCIA Jean Claude ARNOUX Alberic MARCELIN	Président Vice président Vice présidente

