

4

Le RSA « activité » : une prestation peu sollicitée, un impact restreint

PRESENTATION

Le RSA « activité » fait partie intégrante d'une prestation unique, à portée plus large, le revenu de solidarité active (RSA), généralisé par la loi du 1^{er} décembre 2008¹⁹⁰, dont la principale originalité¹⁹¹ est d'assurer à la fois un revenu minimum garanti en cas d'inactivité et un complément de revenu à ceux qui travaillent.

La composante « activité » du RSA, versée en cas de perception d'un revenu d'activité, succède à un ensemble complexe de mesures incitatives destinées à accompagner les allocataires du RMI et de l'allocation de parent isolé (API) lors de la reprise d'emploi. Ces mesures présentaient l'inconvénient d'être limitées dans le temps et de ne pas prendre en compte les situations d'emplois à temps très partiel, qui se trouvaient ainsi toujours moins rémunératrices pour les allocataires de minima sociaux.

Le RSA « activité » porte donc un projet ambitieux et innovant : rendre, de façon pérenne et quelle que soit la durée du travail, l'emploi toujours plus rémunérateur que l'inactivité. En permettant le versement d'un complément de revenu, pouvant être substantiel, aux foyers les plus modestes, il doit aussi contribuer à la lutte contre la pauvreté au travail.

Ainsi, soumis à plusieurs objectifs non hiérarchisés, il tente, au prix d'une grande complexité, de répondre simultanément à des logiques difficiles à concilier :

¹⁹⁰ La généralisation a eu lieu après une phase d'expérimentation prématurément interrompue au bout d'un peu moins d'un an.

¹⁹¹ Les exemples de ce type à l'étranger (*Earned Income Tax* aux États-Unis et *Child and Working Tax Credit* en Grande Bretagne) se sont construits au contraire sur la volonté de séparer l'incitation à l'emploi de l'assistance versée aux familles.

- une logique individuelle, inhérente au caractère incitatif d'une prestation qui vise le retour à l'activité et le maintien dans l'emploi des individus qui en sont éloignés ;
- une logique familiale qui fait du RSA « activité » un complément de revenu pour les foyers les plus modestes¹⁹².

L'enquête de la Cour sur le RSA « activité » s'appuie pour partie sur les travaux du comité national d'évaluation du RSA¹⁹³, institué par la loi du 1^{er} décembre 2008 portant création du RSA, qui a remis son rapport final en décembre 2011, ainsi que sur de nombreuses autres études réalisées notamment par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), l'INSEE, la direction générale du Trésor et différents centres d'études.

Elle s'inscrit dans le prolongement de celle consacrée en 2010 à la prime pour l'emploi (PPE), dont l'un des chapitres portait sur l'articulation entre la PPE et le RSA « activité ». Elle confirme que la coexistence de ces deux prestations est source de complexité et contribue à diluer l'effort public en matière d'incitation à la reprise d'activité, et qu'il est donc urgent de prévoir des pistes d'évolution de ces deux dispositifs.

Après avoir constaté en premier lieu un non-recours massif à cette nouvelle prestation (I), la Cour dresse un premier bilan du RSA « activité » au regard des objectifs visés : simplification du dispositif (II), incitation à l'emploi (III) et réduction de la pauvreté (IV) et de son financement (V).

¹⁹² Les foyers au sens du RSA diffèrent des foyers fiscaux (le code général des impôts ne reconnaît que les couples mariés ou pacsés) et des foyers éligibles aux prestations familiales (du fait de l'âge limite des enfants fixé à 25 ans pour le RSA). Les foyers fiscaux qui perçoivent le RSA « activité » sont plus nombreux que les foyers au sens du RSA qui sont bénéficiaires de cette même prestation.

¹⁹³ Comprenant des représentants de l'État, des départements, de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), de Pôle emploi, d'associations de lutte contre l'exclusion, des bénéficiaires et des personnalités qualifiées, le comité national d'évaluation, installé en septembre 2009, a rendu deux rapports intermédiaires et un rapport final. Il s'est appuyé sur un ensemble important de travaux et d'enquêtes conduits notamment par la CNAF, la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), la direction générale du Trésor, le Centre d'études de l'emploi (CEE), Pôle emploi.

I - Une prestation nouvelle affectée par un non-recours massif

A - Le RSA « activité », composante d'une prestation unique

Sur un plan juridique, il n'existe qu'une seule et même prestation ; mais d'un point de vue technique, le RSA comporte trois composantes :

- **le RSA « socle »**, en l'absence de toute activité : un revenu minimum établi sur la base d'un barème révisé chaque année est alors assuré ; il est de 475 € par mois pour une personne seule en 2012 ;
- **le RSA « socle + activité »** pour les foyers dont les revenus du travail ne permettent pas d'atteindre le minimum forfaitaire garanti par le barème : un complément de revenu, calculé de telle sorte que chaque euro de rémunération d'activité augmente le revenu global du foyer de 0,62 €, est alors versé ;
- **le RSA « activité »** seul lorsqu'il existe au sein du foyer des revenus d'activité d'un montant supérieur au barème : le complément de revenu est calculé comme ci-dessus.

Le RSA complète ainsi les revenus du foyer pour les porter à un niveau garanti qui croît avec le montant des revenus d'activité et qui dépend des charges de famille.

Exemples de calcul pour les trois composantes du RSA

Illustration à partir du cas d'une personne seule pour laquelle le montant du RSA fixé par le barème de 2012 est de 475 euros par mois.

Cas 1- RSA « socle » : l'allocataire est sans activité et sans autre ressource. La caisse d'allocations familiales lui verse 475 €, financés par le conseil général.

Cas 2- RSA « socle + activité » : l'allocataire reprend une activité qui lui permet de gagner 100 €.

Son revenu garanti correspond au montant forfaitaire (475 €) + 62 % de ses revenus professionnels, soit 62 € ; au total il touche 537 €.

Il lui est versé 375 € au titre du RSA « socle », sur financement du conseil général, afin d'atteindre le seuil de 475 € et 62 € financé par l'État au titre du RSA « activité ».

Cas 3- RSA « activité » : l'allocataire reprend une activité qui lui permet de gagner 500 €.

Conformément au principe du RSA, son revenu garanti doit augmenter : il correspond alors au montant forfaitaire fixé par le barème (475 €) + 62 % de ses revenus professionnels, soit 310 € ; au total il touche 785 €.

Au titre du RSA « activité », la caisse d'allocations familiales sur financement de l'État lui verse 285 €, c'est-à-dire la différence entre le revenu garanti et ses ressources d'activité.

Le RSA « activité » devait, au moment de sa conception, obéir à deux impératifs : limiter son surcoût et ne pas faire de perdants parmi les bénéficiaires des dispositifs d'intéressement préexistants. Ainsi, alors que la composante « socle » continue d'être financée, comme le revenu minimum d'insertion (RMI), par les conseils généraux, le RSA « activité » est pris en charge par le fonds national des solidarités actives (FNSA), dont le financement est assuré par l'État grâce à un prélèvement additionnel de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, et à une dotation budgétaire différentielle.

Le coût brut de la composante « activité » avait été initialement estimé à 3 Md€ en année pleine, couvert, pour près de la moitié, par la suppression des dispositifs d'intéressement préexistants, par l'imputation du RSA « activité » sur la prime pour l'emploi (PPE) perçue l'année suivante ainsi que par le gel du barème de celle-ci. En effet, bien que les deux dispositifs poursuivent les mêmes objectifs, le choix a finalement été fait de ne pas supprimer la PPE afin de ne pas léser les cinq millions de bénéficiaires du crédit d'impôt non éligibles au RSA « activité ».

B - Un nombre de bénéficiaires resté en deçà des prévisions

Le RSA « activité » a été mis en œuvre en métropole, à compter du 1^{er} juin 2009 par le réseau des caisses d'allocations familiales (CAF) et de la mutualité sociale agricole (MSA). L'extension aux départements d'outre-mer est intervenue le 1^{er} janvier 2011 (2012 pour Mayotte).

Alors qu'il était estimé selon les études précédant sa création à 1,4 million (soit 9 % des ménages), le nombre de ses bénéficiaires s'établissait à 477 971 au 31 décembre 2011. Hors départements d'outre-mer (environ 19 000 allocataires fin 2011), les effectifs sont restés stables depuis le milieu de l'année 2010. Aucune augmentation significative n'est anticipée pour les 18 prochains mois. Dans le même temps, le

nombre des bénéficiaires du RSA « socle » seul a continué à progresser pour atteindre près de 1,2 million fin 2011.

Cette stabilisation de la composante « activité », intervenue très tôt après le début de sa mise en place, est analysée comme un phénomène anormal pour une prestation nouvelle.

Les statistiques permettent également de mesurer le nombre des personnes ayant perçu le RSA « activité » au moins une fois dans l'année : dans ce cas, le nombre d'allocataires représente près du double de celui mesuré à une date donnée. Cette différence est l'indice de la forte volatilité de la population des bénéficiaires du RSA « activité », ce qu'atteste également le grand nombre d'entrées et de sorties dans le dispositif. Il révèle le caractère souvent précaire des activités occupées par les allocataires.

On estime que deux foyers éligibles sur trois ne demandent pas à bénéficier du RSA « activité ». Le taux de non-recours¹⁹⁴ au RSA « activité » a été mesuré en confrontant les effectifs de bénéficiaires relevés dans les fichiers de la caisse nationale d'allocations familiales aux résultats des estimations de la population éligible au RSA « activité ». L'enquête quantitative conduite fin 2010, par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) dans le cadre de l'évaluation du RSA, confirme ce résultat. En effet, selon cette enquête, le taux de non-recours est de 36 % pour le RSA « socle », 33 % pour le RSA « socle + activité » et 68 % pour le RSA « activité » seul.

Le non-recours au RSA « activité » est donc particulièrement élevé, sachant que les taux de non-recours pour d'autres prestations sociales (hors RSA) sont de l'ordre de 25 à 33 %¹⁹⁵. Du fait de son ampleur, le phénomène appelle des explications allant au-delà de celles qui ont pu être avancées au départ, arguant de la montée en charge nécessairement lente d'une prestation innovante, encore mal connue du public éligible.

¹⁹⁴ Le taux de non-recours représente le différentiel entre la population théoriquement éligible et la population effectivement bénéficiaire.

¹⁹⁵ Dans le cas du *Working Tax Credit* britannique, dispositif comparable au RSA « activité » bien que plus ancien, le taux de non-recours est de 39 %.

C - Des causes convergentes de non-recours

Dans le cadre de l'enquête précédemment citée, un échantillon de personnes éligibles ne percevant pas la prestation¹⁹⁶ a été interrogé sur les raisons qui les conduisaient à ne pas déposer de demande. Il en ressort que celles-ci sont liées à la fois à un manque de connaissance du dispositif (68 %), à la complexité des démarches (20 %), à un changement de situation personnelle (10 %) mais également à la volonté de se « débrouiller » seul financièrement (42 %) et au refus, par principe, de dépendre d'une aide de l'État (27 %).

Les causes identifiées sont donc multiples et les moyens d'y remédier d'autant plus difficiles à trouver que certaines de ces causes sont d'ordre structurel.

1 - Une prestation présumée mal connue

Au printemps 2009, la mise en place du RSA a été accompagnée d'une campagne nationale d'information impliquant notamment l'envoi d'un courrier à 3,8 millions de foyers, la création d'une plateforme téléphonique d'information et d'un site Internet dédié ainsi que la mise en ligne d'un test d'éligibilité.

Depuis, à l'exception de quelques campagnes ciblées qui ont certes abouti à des ouvertures de droits mais également montré qu'il pouvait être difficile de repérer les ménages éligibles à partir de leurs revenus annuels passés, les caisses d'allocations familiales ne mènent plus d'actions particulières d'information sur le RSA « activité ». La caisse nationale d'allocations familiales souligne, quant à elle, la faible portée des campagnes qui ont pu être menées.

Le comité national d'évaluation du RSA conclut sur ce point de la façon suivante : « une meilleure information sur le RSA, pour souhaitable qu'elle soit, ne suffira pas à résoudre le problème du non-recours si la méconnaissance du dispositif par les non recourants est surtout la conséquence d'un faible intérêt manifesté pour l'allocation ou d'un refus de principe ».

¹⁹⁶ Il s'agit plus précisément d'un échantillon de « non recourants n'ayant jamais perçu la prestation mais qui connaissent son existence et n'excluent pas de pouvoir en bénéficier ».

2 - Une population réticente à demander une allocation ressentie comme stigmatisante

Dans une étude publiée en novembre 2011¹⁹⁷, la DREES montre qu'un peu plus de la moitié des bénéficiaires du RSA « activité » seul, au 31 décembre 2010, n'avait jamais perçu de minimum social auparavant, contre 18 % des bénéficiaires du RSA « socle », ce qui peut expliquer en partie leur réticence à l'égard de cette prestation.

Pour les travailleurs qui occupent plus fréquemment des emplois, fussent-ils précaires, le RSA « activité », qui est compris comme le successeur du RMI, peut paraître stigmatisant et les démarches pour l'obtenir particulièrement intrusives. Ces personnes tiennent à se démarquer des bénéficiaires du RSA « socle » qui ne travaillent pas.

Dès lors, se pose la question de la pertinence d'une prestation unique s'adressant à deux catégories de bénéficiaires, ceux plus ou moins durablement insérés dans l'emploi et ceux qui en sont privés, la première manifestant clairement le souhait de se démarquer de la seconde.

3 - Des démarches trop compliquées pour une allocation perçue comme peu sécurisante

a) Une demande complexe à établir

Les demandeurs peuvent être confrontés à une multiplicité de services instructeurs¹⁹⁸ (caisses d'allocations familiales, mutualités sociales agricoles, agences de Pôle emploi, services du département, centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, parfois certaines associations habilitées à recevoir les demandes). Les organismes chargés de l'instruction peuvent également être différents selon qu'il s'agit du RSA « socle » ou du RSA « activité ». Le public concerné, qui alterne fréquemment période de chômage et période d'activité, peut se sentir désorienté par cette organisation.

Le formulaire de demande est compliqué : établi par le conseil général à partir d'un modèle homologué, il comprend six pages de questionnaire, décrivant le patrimoine, les ressources, les créances sociales et familiales de l'ensemble des personnes composant le foyer. Le caractère subsidiaire du RSA implique que le bénéficiaire fasse valoir tous ses droits à créances alimentaires et sociales, ce qui peut être perçu comme très contraignant par certains demandeurs.

¹⁹⁷ DREES, *Etudes et résultats*, n° 782. Novembre 2011.

¹⁹⁸ Article D. 262-26 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Enfin, le dossier de demande est le même quelle que soit la composante du RSA concernée, que le demandeur soit sans activité ou en emploi. Or, si les formulaires actuels paraissent adaptés pour présenter une demande en vue de l'obtention d'un minimum social comme le RSA « socle » qui vise à compléter les ressources du foyer, un dossier de demande distinct pour les personnes en activité permettrait peut-être d'aller plus loin dans la simplification et rendrait également la démarche plus aisée, d'un point de vue psychologique, pour les demandeurs.

L'appréciation de la complexité de la démarche est nuancée par certains responsables de caisses d'allocations familiales qui estiment que le dossier n'est pas plus complexe que pour d'autres prestations sous condition de ressources comme l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Ils mentionnent le sondage réalisé, en 2011, par la SOFRES à la demande de la caisse nationale d'allocations familiales, selon lequel les bénéficiaires du RSA seraient en très grande majorité (92 %) satisfaits des modalités de constitution de leur dossier.

Les résultats de ce sondage valent toutefois pour l'ensemble des allocataires du RSA ; si la complexité du dossier peut se justifier et être comprise pour vérifier que les bénéficiaires ont légitimement droit à un revenu de remplacement comme le RSA « socle », elle est mal adaptée au versement d'une incitation à l'emploi, d'un montant souvent plus modeste.

Afin d'examiner les dispositions à prendre pour améliorer l'organisation du RSA, le ministre chargé de la solidarité a élaboré, en juin 2010, à la demande du Président de la République, un plan de simplification en dix mesures. Celui-ci a notamment permis de mettre au point de nouveaux formulaires communs à la caisse nationale d'allocations familiales et à la caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

Ce plan s'est beaucoup attaché aux questions de gouvernance, qui ont sans aucun doute leur importance, mais, sur les sujets concernant directement la compréhension du RSA « activité » par le public et les démarches des demandeurs, il ne semble pas avoir été à la hauteur de l'enjeu que constitue le non-recours. Toutefois, selon la caisse nationale des allocations familiales et la direction générale de la cohésion sociale, le chantier de simplification peut aujourd'hui être considéré comme globalement achevé et, abstraction faite des évolutions informatiques encore nécessaires pour faciliter les échanges de données, il n'y aurait plus beaucoup de gains à attendre dans ce domaine.

b) Les contraintes de la déclaration trimestrielle de revenu

La nécessité de renouveler tous les trois mois la déclaration de ses revenus semble être également un motif de non-recours ou de sortie prématurée du dispositif.

Des efforts de dématérialisation ont pourtant été réalisés. En moyenne sur l'ensemble de l'année 2011, 19 % des déclarations trimestrielles de ressources arrivées dans les caisses d'allocations familiales ont été transmises par télé-déclaration. Le taux de dématérialisation atteint 36 % au premier semestre 2012, ce qui constitue un résultat très satisfaisant.

La question de la périodicité de la déclaration fait l'objet de points de vue divergents entre ceux, notamment les travailleurs sociaux, qui considèrent qu'elle n'est pas suffisamment courte pour des personnes ayant des parcours professionnels très heurtés, et ceux qui, par souci de ne pas alourdir la gestion pesant déjà fortement sur les organismes instructeurs¹⁹⁹, défendent le maintien de la déclaration trimestrielle.

Dans son rapport d'août 2011²⁰⁰, M. Daubresse, député du Nord, conseille d'envisager avec prudence la mensualisation des déclarations et suggère plutôt d'adapter leur fréquence à la situation des allocataires : déclaration mensuelle pour les bénéficiaires dont les revenus changent souvent, éventuellement annuelle pour les allocations inférieures à 50 €.

c) Une prestation jugée trop imprévisible par les bénéficiaires

Pour certains bénéficiaires, le montant du RSA « activité » peut paraître peu significatif (à titre d'exemple, 39 € mensuels pour un couple biactif au SMIC avec deux enfants, en 2011²⁰¹), rapporté à la lourdeur et à la complexité des démarches nécessaires pour l'obtenir.

Le CREDOC²⁰² a conduit une enquête qualitative auprès des bénéficiaires du RSA, dont il ressort que la plupart des bénéficiaires ne mesurent pas véritablement l'augmentation de revenus qui accompagne l'accroissement de leur activité professionnelle.

¹⁹⁹ Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2011, Chapitre XIV.

²⁰⁰ Mission sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion, Marc Philippe Daubresse, député du Nord, août 2011.

²⁰¹ Direction générale du Trésor, maquette « Paris ».

²⁰² Travaux pour le comité d'évaluation du RSA repris dans *Consommation et mode de vie*, n° 250, Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), avril 2012.

S'ajoute à cela le sentiment d'un manque à gagner dû à la diminution de la PPE, provoquée par la soustraction du RSA antérieurement perçu. Or cette prime représente pour les bénéficiaires une somme bien identifiée parce que versée en une fois à un moment précis de l'année.

Le RSA « activité » est également desservi par les fréquentes variations de son montant, en fonction de l'évolution des revenus déclarés trimestriellement. Il apparaît donc peu sécurisant pour des familles souvent en situation précaire. Toutefois cette instabilité de la prestation peut également être analysée comme la contrepartie de sa réactivité à l'évolution des revenus du travail, qui constituait l'un des objectifs ayant présidé à la création du RSA.

II - Un système d'incitation demeuré complexe et peu lisible

Le faible intérêt pour la prestation trouve aussi en partie son origine dans le maintien de mesures concurrentes d'incitation à l'emploi qui peuvent laisser les différents publics éligibles confrontés au choix du dispositif qui leur sera le plus favorable, cette mise en concurrence ne jouant pas nécessairement en faveur du RSA « activité ».

Pour les personnes qui font le choix du RSA « activité », l'existence de mesures d'intéressement maintenues ou créées en complément du RSA « activité » ne contribue pas non plus à simplifier le dispositif.

Ainsi, le premier objectif poursuivi par le RSA, et plus particulièrement par sa composante « activité » qui était de remplacer un système complexe de mesures d'intéressement par une allocation unique, n'est pas complètement rempli.

A - Le maintien d'un dispositif d'intéressement au détriment du RSA « activité »

Le choix a été fait de conserver une période de trois mois de cumul du RSA « socle » avec le revenu d'activité, comme cela était le cas avec le RMI, de façon à ne pas faire apparaître le RSA comme moins favorable. Pendant cette période, le RSA « activité » n'est pas versé et les bénéficiaires continuent à percevoir le RSA « socle » à taux plein et restent donc à la charge des conseils généraux. Ce système s'apparente à

une mesure d'intéressement temporaire, offrant une allocation majorée de 38 % par rapport au RSA « activité ».

Ce choix ne correspond pas à la logique du RSA « activité », fondé sur la suppression des effets de seuil lors de la reprise d'un emploi et prévu pour conférer un avantage pérenne à l'occupation d'un emploi. Au contraire, le cumul intégral entre RSA « socle » et revenu d'activité a pour conséquence que la mise en place du RSA « activité » au bout de trois mois de reprise d'emploi se traduit, pour le bénéficiaire, par une baisse de revenu ; il s'ensuit, pour certains allocataires, une mauvaise compréhension du RSA « activité » qui apparaît comme un intéressement dégradé.

Sans sous-estimer la difficulté de mise en œuvre, la Cour recommande la suppression de cette période de cumul intégral, nécessairement coûteuse, en outre, pour les finances publiques.

B - L'existence de plusieurs dispositifs concurrents d'incitation à l'emploi

1 - L'exception des départements d'outre-mer

Créé en 2009, à la suite des mouvements sociaux dans les départements d'outre-mer, le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) est une prestation d'un montant forfaitaire mensuel de 100 €, destinée aux salariés des DOM (hors Mayotte), de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre et Miquelon, ayant une rémunération brute inférieure à 1,4 SMIC.

En raison des avantages qu'offre le RSTA par rapport au RSA (notamment un plafond de ressources plus élevé, le cumul possible avec la PPE et un droit ouvert aux jeunes de moins de 25 ans), la plupart des personnes exerçant une activité professionnelle ont choisi de continuer à bénéficier du RSTA jusqu'à sa disparition prévue au 31 mai 2013.

2 - L'activité professionnelle réduite

Le cumul partiel de l'indemnisation du chômage avec des revenus d'activité réduite, prévu par la convention d'assurance chômage, répond à la nécessité de ne pas interrompre le versement des allocations chômage en cas de reprise d'une activité professionnelle réduite ou occasionnelle, inférieure pour les salariés à 110 heures par mois. L'allocation qui est alors versée par l'Unédic en fonction de la rémunération d'activité se cumule avec cette dernière et, éventuellement, avec le RSA « activité ».

En juin 2011, 45 % des bénéficiaires de l'allocation chômage, soit 1,1 million de personnes²⁰³, déclaraient une activité réduite, dont la moitié cumulait l'allocation et un revenu d'activité, l'autre moitié ayant une rémunération dépassant les plafonds autorisés.

Dans son rapport « Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques »²⁰⁴, la Cour a souligné que l'ampleur prise par le dispositif d'activité réduite au sein du régime d'assurance chômage soulève, notamment, la question de son articulation avec d'autres mesures d'incitation à la reprise d'emploi. Il apparaît, en effet, que ce dispositif, en forte augmentation depuis plusieurs années, interagit avec le RSA « activité », dont il capte une partie du public éligible. En conséquence, il serait utile de mieux appréhender l'interaction entre le dispositif d'activité réduite et le RSA « activité » et, plus généralement, entre assurance chômage et prestations sociales, lors de la reprise d'activité.

3 - La survivance de l'intéressement attaché à l'allocation de solidarité spécifique (ASS)

Il s'agit de la dernière des trois mesures d'intéressement subsistant après la suppression des allocations forfaitaires liées au RMI et à l'API, lors de la création du RSA. Les allocataires de l'ASS, reprenant une activité dont la durée est au moins égale à 78 heures par mois, bénéficient d'une prime forfaitaire mensuelle de 150 €, versée entre les quatrième et douzième mois suivant la reprise d'emploi. Cette prime, servie par Pôle emploi, a un coût budgétaire pour l'État de 60 M€ par an pour environ 33 500 allocataires, en sensible augmentation en 2011.

Au-delà de sa survivance, c'est la question du maintien de l'ASS elle-même qui est posée. Celle-ci, comme le RMI et l'API, devait initialement être absorbée par le RSA. Finalement, la loi du 1^{er} décembre 2008 a subordonné cette question à la remise au Parlement, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la loi, d'un rapport relatif aux conditions d'intégration de l'ASS au RSA.

À ce jour, ce rapport n'a toujours pas été déposé. Une telle réflexion sur la convergence entre RSA et ASS, susceptible de limiter le niveau global de la dépense, est pourtant nécessaire, en dépit des difficultés qu'elle présente : conditions de ressources et barèmes différents entre les deux allocations, acquisition de droits à retraite pour l'ASS alors que ce n'est pas le cas pour le RSA, perte de revenu pour les bénéficiaires de l'ASS en cas d'absorption par le RSA.

²⁰³ Source : Unédic, note du 21 mars 2012.

²⁰⁴ Cour des comptes, *Rapport public thématique*. Janvier 2013.

La Cour ne peut donc que renouveler la recommandation émise en novembre 2011 de produire dans les meilleurs délais le rapport prévu par la loi du 1^{er} décembre 2008, afin de parvenir à unifier le dispositif de solidarité.

4 - La coexistence avec la prime pour l'emploi (PPE)

La PPE et le RSA poursuivent des objectifs a priori similaires, tant en matière de complément de rémunération que d'incitation à la reprise d'activité. Pourtant, tous deux ont été maintenus sans que leurs objectifs et leurs publics aient été redéfinis en conséquence.

La PPE et le RSA « activité » se recouvrent en partie : si la PPE exclut les personnes dont la rémunération est inférieure à 0,3 SMIC, et va, en revanche, beaucoup plus haut dans l'échelle des revenus, elle entre directement en concurrence avec le RSA « activité » pour les publics dont le revenu se situe entre 0,3 et 1 SMIC. C'est la raison pour laquelle il avait été initialement prévu de supprimer la PPE. Celle-ci ayant été conservée afin de ne pas léser les quelque 5 millions de bénéficiaires de la PPE ne pouvant prétendre au RSA « activité », il a été décidé de déduire le RSA « activité », conçu comme une avance, de la PPE perçue l'année suivante.

La prime pour l'emploi (PPE)

Il s'agit d'un crédit d'impôt sur le revenu, institué au profit des foyers fiscaux déclarant des revenus d'activité (salariaux ou non salariaux). Elle est calculée sur les seuls revenus du travail et est attribuée pour chaque personne exerçant une activité professionnelle. Pour la percevoir, les contribuables doivent remplir une double condition tenant à la fois au revenu fiscal du foyer et au revenu d'activité de chacun de ses membres :

- le montant du revenu annuel du foyer fiscal ne doit pas dépasser 16 251 € pour une personne seule et 32 498 € pour un couple marié ou lié par un PACS. Ces limites sont majorées de 4 490 € par personne à charge ;

- le bénéfice de la PPE est réservé aux personnes dont le revenu annuel d'activité individuel est compris entre un plancher de 3 743 €, soit l'équivalent de moins de 0,3 SMIC, et un plafond de 17 451 € porté à 26 572 € pour les familles monoparentales et les couples mono actifs.

Son montant est croissant à partir d'un revenu d'activité équivalant à environ 0,3 SMIC et jusqu'à 1 SMIC, puis décroissant jusqu'à environ 1,4 SMIC (2,1 SMIC pour un couple), et tient compte, pour une part limitée, des charges de famille. Le montant de la PPE ainsi calculé est minoré des sommes perçues au cours de l'année par le foyer au titre du RSA « activité ».

Les études réalisées montrent qu'en termes de configuration familiale, deux populations se dessinent très clairement : d'une part, les

personnes seules et les familles monoparentales pour lesquelles le RSA « activité » est plus avantageux que la PPE ; d'autre part, les couples, avec ou sans enfant, qui ont plutôt intérêt à conserver la PPE et à ne pas demander le RSA « activité ».

Pour ces derniers, même avec des revenus modestes du travail, le montant du RSA « activité » est peu significatif et les démarches pour l'obtenir sont complexes alors que l'obtention du crédit d'impôt est quasi automatique. Le contraste est, à cet égard, important avec la PPE qui est versée automatiquement sur la base de la déclaration de revenu, laquelle est par ailleurs nécessaire à l'obtention du certificat de non-imposition indispensable pour la perception de la plupart des aides sociales, nationales ou locales.

Cette analyse est confirmée par les statistiques établies par la direction générale des finances publiques (DGFiP) à partir des déclarations de revenu de l'année 2010, dans lesquelles le montant du RSA « activité » perçu l'année précédente a été pré-rempli à partir des données transférées par la caisse nationale d'allocations familiales :

- seuls 420 024 foyers fiscaux ont une PPE nulle du fait de la compensation avec le RSA « activité » alors que les études préalables estimaient à 1,1 million le nombre potentiel de ces foyers ;
- 177 727 foyers fiscaux ont gardé une PPE résiduelle après déduction du RSA « activité » ; ils auraient dû être deux fois plus nombreux selon les estimations initiales ;
- en revanche, 6,5 millions de foyers fiscaux (contre 5 millions selon les estimations initiales) continuent à percevoir une PPE entière, dont le montant moyen est de 447 € ;
- enfin, 795 520 foyers fiscaux perçoivent le RSA « activité » sans être bénéficiaires de la PPE, l'une des hypothèses étant que leurs revenus d'activité sont trop faibles pour avoir droit au crédit d'impôt. On est ici au-dessus de la prévision de 600 000 bénéficiaires donnée par la direction générale du Trésor, ce qui tendrait à confirmer la concentration du RSA « activité » sur des bénéficiaires ayant de très faibles revenus d'activité.

La répartition des bénéficiaires entre le RSA « activité » et la PPE est ainsi très éloignée du schéma initialement envisagé. Environ un million et demi de foyers fiscaux bénéficiant de la PPE n'auraient pas recours au RSA « activité », alors qu'ils y sont éligibles.

Le montant de la compensation réalisée entre le RSA « activité » et la PPE est, par conséquent, beaucoup plus faible que prévu (171 M€ en

2010 contre 300 M€ attendus, 235 M€ en 2011, soit un tiers de la prévision initiale).

Le nombre des bénéficiaires de la PPE reste donc important, en dépit du gel du barème qui avait pour objectif d'accélérer la sortie des foyers fiscaux aux revenus les plus élevés, dans une perspective d'extinction progressive du crédit d'impôt. Dans ces conditions, la juxtaposition de deux aides simplement reliées par un mécanisme d'imputation de l'une sur l'autre ne constitue pas une articulation suffisante pour donner une cohérence à l'ensemble.

III - Une incitation limitée à l'emploi

Le principal objectif fixé à la composante « activité » du RSA est l'incitation à l'emploi : on cherche à supprimer les effets de seuil de façon à rendre le travail toujours plus rémunérateur que l'inactivité.

De fait, le RSA « activité » présente cette particularité de ne pas fixer de normes d'emploi : le mécanisme d'intéressement est déclenché et atteint d'emblée son niveau maximum dès la première heure de travail effectuée, le plus important étant l'exercice d'une activité rémunérée, aussi faible soit-elle. L'objectif est de garantir que le revenu final soit malgré tout amélioré, même pour des temps de travail très faibles ou lorsque le travail est discontinu sur l'ensemble de l'année ou encore lorsque la reprise d'emploi s'effectue par le biais d'un contrat aidé.

L'efficacité du RSA « activité » est à cet égard difficile à apprécier.

A - Un effet incitatif difficile à mesurer

1 - Une relation confuse entre RSA « activité » et emploi

L'expression RSA « activité » peut laisser penser que l'on perçoit le RSA « activité » dès lors que l'on travaille ; la réalité est plus complexe.

Selon l'enquête conduite par la DARES fin 2010, parmi les bénéficiaires du RSA « activité », 30 % sont sans emploi. En effet, l'éligibilité au RSA étant définie au niveau du foyer et non des individus, certains bénéficiaires sans emploi sont néanmoins dans le champ du RSA « activité » dès lors qu'un des membres du foyer travaille.

À l'inverse, des personnes peuvent travailler et bénéficier du RSA « socle » si le revenu total du foyer ne dépasse pas le montant garanti. Elles perçoivent alors à la fois le RSA « socle » et le RSA « activité ».

Par ailleurs, pendant les trois premiers mois suivant la reprise d'activité, l'intéressé continue à percevoir le RSA « socle » à taux plein, qu'il cumule avec le revenu de l'activité, mais il ne reçoit pas encore le RSA « activité ».

Au total, la caisse nationale d'allocations familiales estime que, fin 2011, un tiers des bénéficiaires du RSA exerçait une activité professionnelle²⁰⁵.

Ces différentes situations illustrent la difficulté de concilier critères personnels et critères familiaux pour une prestation qui se veut tout à la fois incitation à l'emploi pour les individus et complément de revenu pour la famille.

2 - Des indicateurs inadaptés

Deux indicateurs ont été mis en place sur le programme budgétaire 304 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour tenter de mesurer l'effet incitatif du RSA « activité ».

Le premier mesure l'évolution de la « part des bénéficiaires du RSA sans emploi qui reprennent une activité ». En réalité, il s'agit de mesurer la part des foyers allocataires sans emploi, dont au moins un des membres reprend une activité au cours de l'année. Toute reprise d'emploi est comptabilisée, même s'il s'agit de quelques heures dans le trimestre. Les résultats affichés sont de 8,1 % en 2009, 7,2 % en 2010, 7,5 % en 2011.

Le deuxième indicateur s'attache aux sorties du RSA pour dépassement de ressources (5,8 % en 2009, 4,7 % en 2010, 4,2 % en 2011).

La faiblesse de ces chiffres reflète d'abord le fait qu'une majorité des allocataires du RSA « socle » ne sont pas en mesure de reprendre une activité ; il faudrait pouvoir rapporter les chiffres précédents au nombre d'allocataires susceptibles de reprendre une activité.

Pourtant, la phase d'expérimentation mise en place dans des conditions très sensiblement différentes, notamment avec un RSA « activité » plus avantageux, avait mis l'accent sur la portée incitative de

²⁰⁵ Pour parvenir à cette estimation, la Caisse nationale d'allocations familiales s'appuie sur les revenus d'activité de l'allocataire et de son conjoint.

la promesse d'une amélioration de revenu à destination des allocataires du RSA « socle ». Or les indicateurs retenus pour apprécier la performance du dispositif ne permettent pas de mesurer un tel effet qui dépend d'autres paramètres, en premier lieu, de la situation du marché de l'emploi mais également de la qualité de l'accompagnement des allocataires.

Des indicateurs mieux adaptés restent en conséquence à construire.

3 - L'existence d'autres freins à la reprise d'emploi

Le RSA « activité » ne peut être vertueux que s'il s'inscrit dans un ensemble de politiques sociales propres à lever tous les freins à la reprise d'activité. Il n'a de sens que s'il est complété, en amont, par une véritable politique d'accompagnement et d'insertion.

En effet, une part importante des problèmes qui font obstacle à la reprise d'emploi ne sont pas d'ordre monétaire. Les motifs, tels qu'ils ressortent des enquêtes conduites auprès des publics concernés, en sont multiples et variés : contraintes familiales dues notamment à l'absence de modes de garde des enfants, problèmes de santé, de transport, absence de formation ou d'accompagnement vers l'emploi.

L'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) a précisément été créée pour contribuer à lever certains de ces obstacles, jusqu'alors insuffisamment pris en compte. Elle a ainsi pour objectif de répondre à des besoins spécifiques liés au retour à l'emploi en matière de transport, d'habillement, de logement, de garde des jeunes enfants. L'APRE, qui pourrait ainsi constituer un complément intéressant au RSA « activité », n'a toutefois pas pour le moment apporté la preuve de son efficacité.

La mobilisation de cette allocation est restée très modérée ; le nombre de ses bénéficiaires (121 000 en 2011) est limité.

Au cours des trois dernières années, la consommation des crédits a été très inférieure aux enveloppes budgétées, ceci malgré la baisse de 38,5 % en 2011 de la dotation prévisionnelle (85 M€ en 2011 contre 138 M€ en 2010). Fin 2011, plus de 100 M€ de reliquats disponibles ont en conséquence été accumulés sur le fonds national des solidarités actives (FNSA) au titre de l'APRE. En 2012, la dotation annuelle a été fixée à 50,7 M€, soit en baisse de 40 % par rapport à 2011.

Avec le précédent dispositif d'intéressement, une prime forfaitaire de 1 000 € était versée en une seule fois à toute personne précédemment inscrite depuis au moins 12 mois sur la liste des demandeurs d'emploi et reprenant une activité. Cette prestation, pour laquelle le taux de recours n'était certes pas très élevé, avait le mérite d'être simple à percevoir.

En comparaison, la gestion de l'APRE présente plusieurs difficultés, notamment :

- la nécessité d'une reprise préalable d'activité ;
- une gestion éclatée entre plusieurs organismes au niveau central et déconcentré ;
- des différences de traitement importantes selon les départements ;
- une articulation encore imparfaite avec les aides locales.

Selon la direction générale de la cohésion sociale et Pôle emploi, l'APRE demeure, en dépit de la lenteur de sa montée en charge, une aide qui répond à des besoins réels, venant en complément de l'action menée par les collectivités locales en faveur de l'insertion professionnelle.

Elle nécessite, néanmoins, d'être réformée. Ses règles d'attribution devraient notamment être assouplies pour aider véritablement les personnes à trouver un emploi et non pour seulement couvrir les frais liés à la reprise d'activité, une fois celle-ci devenue effective. Il est également souhaitable de les harmoniser entre les départements et de mieux les coordonner avec les aides mises en place par les collectivités locales. La mission d'évaluation de l'APRE prévue en 2013 devra, enfin, étudier la possibilité d'organiser la gestion de l'APRE de façon à éviter un trop grand émiettement des crédits.

B - Des conditions fragiles de retour à l'emploi

1 - La prédominance des contrats précaires et des emplois à temps partiel

L'enjeu pour les auteurs de la loi du 1^{er} décembre 2008 était de mettre en place un dispositif permettant de répondre au développement de nouvelles formes d'emploi, notamment à l'augmentation des emplois avec de faibles durées de travail.

Les statistiques montrent, en effet, qu'entre 2003 et 2010, la part des emplois à temps partiel est passée de 16,6 % à 17,8 %, l'augmentation portant notamment sur les temps de travail inférieurs à 15 heures.

Pour les initiateurs du RSA « activité », la question était de pouvoir rendre le travail attractif dans ces conditions. Il n'est donc pas surprenant que l'examen de la situation des bénéficiaires du RSA « activité » sur le marché du travail mette en évidence la discontinuité de leur parcours professionnel et fasse apparaître que ceux-ci occupent plus

souvent des emplois précaires ou à temps partiel : 53 % des emplois occupés par des allocataires du RSA « activité », contre 17,8 % pour l'ensemble des personnes en emploi.

En revanche, à la question de savoir si l'existence du RSA « activité » a pu contribuer à accélérer le développement du temps partiel, le rapport d'évaluation du RSA répond clairement que la création du RSA « activité » a été sans effet sur le comportement des individus comme sur celui des entreprises.

2 - Des gains incertains à la reprise d'emploi.

a) Des gains monétaires parfois substantiels mais inégaux suivant les configurations familiales

Le gain potentiel au retour à l'emploi est perçu comme la variation du revenu disponible occasionnée par la reprise d'un emploi ou par le passage d'un emploi à mi-temps à un emploi à temps plein. Ce calcul suppose la prise en compte de l'ensemble des ressources des ménages, dont le montant est susceptible de varier à l'occasion de la reprise d'activité. Compte tenu de la déductibilité du RSA du montant de la prime pour l'emploi (PPE), c'est l'effet conjoint de la PPE et du RSA qu'il convient d'examiner.

Les outils de simulation utilisés, permettant de reconstituer le revenu théorique des ménages suivant différentes configurations, montrent qu'aujourd'hui la reprise d'activité se traduit toujours par un gain financier y compris pour une reprise d'emploi à mi-temps, et quelle que soit la configuration familiale. Ces gains peuvent être substantiels : entre 319 et 585 € pour un emploi à mi-temps, de 639 à 1 118 € pour un emploi à temps plein.

Ce constat mérite toutefois d'être nuancé :

- les situations décrites sont théoriques et supposent un plein recours aux prestations ;
- le gain à la reprise d'activité n'est pas toujours assuré par le RSA « activité ». Pour un certain nombre de configurations familiales (personne seule retrouvant un emploi à temps plein, couples biactifs avec ou sans enfants), c'est la PPE, et non le RSA « activité », qui participe à la constitution du gain monétaire à la reprise d'activité ;
- les gains sont calculés avant impôt sur le revenu (seule la PPE est intégrée). Ne sont pas non plus pris en compte les aides au logement, l'allocation de rentrée scolaire et les droits connexes

locaux. Or ces différents éléments, qui disparaissent en cas de reprise d'activité, peuvent influencer fortement sur le gain à la reprise d'activité.

La direction générale du Trésor estime néanmoins que, depuis la mise en place du RSA « activité », les gains à la reprise d'emploi sont toujours positifs, même en tenant compte de ces différents éléments.

b) La réforme inachevée des droits connexes

Dans son rapport de mai 2012 sur les aides personnelles au logement, l'inspection générale des affaires sociales souligne que le défaut d'articulation du RSA « activité » avec les aides au logement aboutit à minorer fortement le gain d'une reprise d'activité pour les ménages. En effet, pour tout revenu supplémentaire au-delà du RSA « socle » provenant d'une activité, le montant du RSA « activité » est minoré d'une somme représentant 38 % de ce revenu tandis que les aides au logement baissent, elles aussi, d'environ 30 % de ce même revenu. Le foyer perd de cette façon sur les deux prestations cumulées, l'équivalent de presque 70 % de son nouveau revenu d'activité.

Plus difficile à estimer, la perte de certains droits connexes locaux peut également être importante. Les aides de toute nature accordées historiquement sous seule condition de statut d'allocataires de minima sociaux constituent des droits dits « connexes ». Ils peuvent augmenter en moyenne de 15 à 20 % les montants issus des transferts légaux nationaux. En région parisienne par exemple, ils permettent de majorer de 44 % le montant du RSA « socle » d'une personne seule et de 70 % celui d'un couple avec deux enfants.

Par le passé, les effets des réformes conduites au plan national, visant à gommer les effets de seuil (création de la PPE, réforme de la taxe d'habitation en 2000, et des allocations logement en 2001) ont été contrecarrés par l'extension de nouveaux droits connexes locaux.

La généralisation du RSA impliquait donc une large réflexion afin d'éviter que ces droits connexes, très dégressifs avec les ressources des ménages, et rapidement perdus lors d'un retour à l'emploi, ne pénalisent les bénéficiaires du nouveau RSA « activité ».

Les droits connexes nationaux ont ainsi, pour la plupart, été réformés afin de ne plus être alloués par référence à la situation statutaire des allocataires du RSA, mais par référence à un niveau de ressources correspondant souvent au montant du RSA « socle ».

Au niveau local, il était également nécessaire, principalement pour des raisons financières, de réexaminer les conditions d'attribution des

droits connexes, dans le strict respect de la libre administration des collectivités locales. Aussi, l'article 13 de la loi du 1^{er} décembre 2008 repris à l'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales, invite-t-il les collectivités territoriales à veiller à ce que les conditions d'attribution de leurs aides « n'entraînent pas de discrimination à l'égard des personnes placées dans la même situation, notamment au regard du niveau de leurs ressources ».

Selon les conclusions du rapport final d'évaluation du RSA²⁰⁶, les aides locales seraient désormais plus souvent attribuées sous conditions de ressources que sous conditions de statut. Toutefois, le rapport apporte peu d'éléments chiffrés sur l'impact de ces droits sur les gains au retour à l'emploi, ni sur le bilan des réformes conduites par les collectivités locales. La connaissance des droits connexes locaux demeure donc parcellaire et leur impact sur les gains monétaires à la reprise d'activité encore imparfaitement connu.

Il convient, en conséquence, de poursuivre la réflexion sur la réforme des droits connexes.

c) Une clarification nécessaire des rôles respectifs du RSA et de la PPE

Dans le rapport public annuel de 2011, la Cour concluait à la nécessité d'opérer un choix politique clair entre le RSA « activité » et la PPE et ouvrait trois options :

- l'absorption du RSA « activité » par la PPE ;
- la suppression de la PPE au profit du RSA « activité » ;
- le maintien des deux mesures et la redéfinition de leur articulation, en fonction des publics visés.

L'ampleur du non-recours qui caractérise le RSA « activité » éloigne la perspective d'une extinction lente de la PPE et remet, au contraire, celle-ci au cœur du débat sur les mécanismes d'incitation à l'emploi.

Les deux autres pistes de réforme restent, pour la Cour, de pleine actualité, après son analyse de l'impact limité du RSA « activité » sur l'encouragement à l'emploi.

L'absorption du RSA « activité » par la PPE est une première option confortée par le constat de la Cour que, pour remplir cet objectif commun d'incitation à l'emploi, le RSA pâtit de plusieurs défauts

²⁰⁶ Voir note 191.

structurels par rapport à la PPE et, d'abord, d'une uniformité de traitement pour des populations différentes : les inactifs qui reprennent pied dans l'activité, les personnes aux parcours professionnels précaires, qui alternent périodes de chômage et emplois temporaires, les personnes plus durablement insérées dans l'emploi, même s'il s'agit d'emplois faiblement rémunérateurs. Il est aussi gêné par la variabilité des montants versés et par son dispositif complexe d'attribution contrastant avec l'automatisme de la PPE.

Si l'intégration du RSA « activité » dans la PPE était retenue, cette solution aurait le mérite d'une simplification et d'une meilleure lisibilité du dispositif d'ensemble, mais elle nécessiterait une profonde évolution de la PPE pour ne pas faire de perdants parmi les bénéficiaires potentiels actuels du RSA « activité » et, donc, pour la cibler vers ceux qui en ont le plus besoin.

Cela impliquerait, après des études d'impact, la suppression du seuil d'entrée dans le dispositif de la PPE ainsi que la révision de son barème, de façon à la recentrer sur les foyers les plus modestes. En effet, la suppression du seuil d'entrée aura pour conséquence, compte tenu de la quasi-automatisme de la perception de la PPE, d'augmenter substantiellement le nombre de ses bénéficiaires. En revanche, la PPE est versée actuellement à des ménages dont les rémunérations se situent nettement au-dessus des premiers déciles. Une réduction très significative du nombre de ces bénéficiaires, comme la Cour l'avait proposé dans son insertion au rapport public de 2011, « permettrait d'accroître le montant de la prime, sans susciter d'augmentation de la dépense globale ».

Cette absorption ne serait pas non plus simple à établir : les deux dispositifs sont de nature très différente (mesure très familialisée pour le RSA « activité » et plus individuelle pour la PPE, versement mensuel établi sur la base d'une déclaration trimestrielle pour le premier, versement et déclaration annuels pour la seconde) et ne ciblent pas exactement les mêmes publics (personnes seules et familles monoparentales à temps partiel pour le RSA « activité », familles où les deux parents ont chacun une rémunération allant jusqu'à 1,4 SMIC dans le cas de la PPE).

L'autre option envisagée par le rapport public de 2011 était celle du maintien des deux mesures, à condition que leurs objectifs soient clairement différenciés.

Il ressort de l'analyse de la Cour sur ce point que, dans les situations d'emploi très précaire, lorsque les revenus du foyer restent inférieurs au revenu minimum garanti fixé pour le calcul du RSA, les RSA « socle » et « socle + activité » semblent bien répondre aux besoins

des bénéficiaires reprenant pied dans l'emploi après une période d'inactivité.

En revanche, pour les personnes en emploi, et aussi pour celles faisant des allers et retours entre emploi et chômage, dont le foyer est actuellement éligible au RSA « activité » seul, la PPE paraît plus adaptée.

Dès lors, pourrait être recherchée une formule établissant une distinction claire, comme le proposait la Cour dans le rapport précité, entre le RSA « activité », conçu comme une mesure d'incitation à la reprise d'activité, et la PPE qui deviendrait un revenu complémentaire pour les actifs, dont les ressources sont modestes, pour favoriser leur maintien dans l'activité. Cette option nécessiterait, comme l'indiquait déjà la Cour, un aménagement de la PPE pour tenir compte davantage de la situation familiale des bénéficiaires. Elle supposerait aussi, comme pour la première option, la suppression du seuil d'entrée dans la PPE et la révision de son barème pour la réserver aux revenus les plus modestes.

En tout état de cause, le statu quo n'étant plus possible, il est essentiel dans la situation actuelle des finances publiques, d'engager, sans délai, une étude sur l'impact social, redistributif et budgétaire d'une meilleure articulation entre RSA « activité » et PPE ainsi que sur ses modalités de mise en place.

IV - Un faible impact sur le niveau de vie et la pauvreté

La composante RSA « activité » avait, enfin, pour objectif de contribuer à réduire l'ampleur de la pauvreté au travail, notamment en diminuant sensiblement la quotité de travail nécessaire pour franchir le seuil de pauvreté. L'efficacité de la nouvelle prestation à cet égard est peu perceptible.

A - Un effet inégal sur le niveau de vie des ménages

La connaissance en vraie grandeur de l'impact du RSA « activité » sur le revenu disponible des bénéficiaires est encore incomplète. En effet, ce n'est qu'à l'été 2013, à partir des données de 2011, que pourra être mesurée en année pleine, au moins pour la métropole, la contribution du RSA « activité » à la formation du revenu des ménages concernés.

À ce stade, il a toutefois été noté que le montant moyen du RSA « activité », soit 170 € mensuels en décembre 2011, est plus élevé qu'initialement envisagé ; les simulations réalisées au moment de la

création du RSA estimaient ce montant à 130 €²⁰⁷. Cela tendrait à confirmer d'une part que les bénéficiaires potentiels du RSA « activité » recourent peu à la prestation quand le montant escompté est faible et, d'autre part, que le RSA « activité » se concentre principalement sur les travailleurs ayant de très faibles revenus d'activité appelant une incitation plus forte.

Ce montant moyen peut recouvrir des variations importantes en cours d'année pour un même bénéficiaire et des réalités très différentes selon la composition familiale : il est en moyenne de 91 € pour les foyers percevant les allocations les plus faibles et de 259 € pour les allocations les plus élevées.

Selon une étude conduite par la direction générale du Trésor, le revenu médian par unité de consommation des foyers recevant le RSA « activité » était de 837 € en décembre 2010 alors qu'il n'aurait été que de 709 € sans la prestation. Ce résultat est toutefois surestimé, d'une part parce qu'il prend le revenu mensuel médian calculé pour un mois donné et non le revenu mensuel médian sur l'ensemble de l'année 2010 (dans ce dernier cas, l'augmentation n'est plus que de 11 %), d'autre part parce qu'il ne tient pas compte de la déduction opérée sur la PPE. Une fois celle-ci prise en compte, le gain de revenu annuel ne serait plus que de 7 %.

Le non-recours réduit également fortement l'effet du RSA « activité » sur le niveau de vie de l'ensemble des ménages éligibles. Selon la direction générale du Trésor, avec un plein recours, leur niveau de vie aurait pu progresser de 6,1 % alors qu'avec le non-recours, il ne progresse plus que de 2 %. Cela représente, au total, un manque à gagner pour les ménages concernés de 1,7 Md€, contrebalancé par un surcoût de 0,4 Md€ pour la PPE.

B - Une contribution réduite à la diminution de la pauvreté

1 - Le non-recours, un frein important à la baisse du taux de pauvreté

Les statistiques les plus récentes sur la pauvreté²⁰⁸ montrent une nouvelle progression de la pauvreté monétaire²⁰⁹ de 0,6 point en 2010 par

²⁰⁷ Il convient de tenir compte du fait que le RSA a été augmenté de 1,2 % en 2010 et de 1,5 % en 2011.

²⁰⁸ Les niveaux de vie en 2010, *INSEE Première*, n° 1412. Septembre 2012.

²⁰⁹ Le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du niveau de vie médian soit 964 € par mois en 2010.

rapport à 2009. Plus de 8,6 millions de personnes étaient touchées par la pauvreté en 2010. Pour les personnes du premier décile de niveau de vie, principalement concernées par le RSA qu'il soit socle ou activité, une baisse du niveau de vie de 1,3 % a de nouveau été enregistrée après celle de 1,1 % déjà relevée en 2009.

La contribution du RSA « activité » à la réduction de la pauvreté est limitée, d'une part parce que cette prestation vient en diminution d'autres revenus, notamment de la PPE (sauf en 2009 où les deux se sont cumulés), d'autre part, parce que le non-recours réduit fortement son impact sur l'évolution des revenus. Ce dernier diviserait par trois l'effet attendu du RSA « activité » sur la pauvreté. En cas de plein recours, le RSA « activité » réduirait de 0,7 point le taux de pauvreté ; en raison du non-recours, il ne le réduirait que de 0,2 point.

Le RSA « activité » aurait, selon la direction générale du Trésor, permis à 150 000 personnes (soit 75 000 foyers) de sortir de la pauvreté, soit 250 000 de moins qu'en cas de plein recours.

2 - L'insuffisance de ciblage sur les travailleurs pauvres.

Du fait de son mode de calcul et de l'application du barème, le RSA « activité » ne concerne pas tous les travailleurs pauvres : selon la Caisse nationale des allocations familiales²¹⁰, seulement 37 % d'entre eux au sens d'Eurostat sont éligibles au RSA « activité ». Il peut aussi à l'inverse englober des foyers au-dessus du seuil de pauvreté, notamment parmi les personnes seules et les couples sans enfant : 44 % des foyers éligibles au RSA « activité » seraient au-dessus du seuil de pauvreté.

Parmi les travailleurs pauvres exclus du RSA « activité » figurent, en particulier, les jeunes de moins de 25 ans. Le régime restrictif qui leur est réservé, même après la mise en place du RSA « jeunes » en 2010²¹¹, explique qu'ils représentent près de 21 % des travailleurs pauvres non éligibles.

Par ailleurs, le traitement des prestations familiales dans le calcul du RSA « activité » a pour résultat de baisser fortement son point de sortie²¹² pour les familles de trois enfants et plus. Les distorsions créées entre RSA et prestations familiales sont d'autant plus importantes que le traitement n'est pas le même pour toutes les aides ; certaines ont été

²¹⁰ Marc, C., Pucci, *Le RSA « activité » est-il ciblé sur les travailleurs pauvres au sens d'Eurostat ?*, M., *Politiques sociales et familiales*, n° 104, juin 2011.

²¹¹ Ils sont environ 7 000 à percevoir la composante « activité » du RSA « jeunes ».

²¹² Point de sortie du RSA : montant de la ressource au-delà duquel le foyer n'est plus éligible au RSA.

exclues de la base ressources du RSA (par exemple : la majoration pour âge des allocations familiales, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé, l'allocation de rentrée scolaire) alors que d'autres, comme la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ou le complément familial pour le troisième enfant, sont intégrées dans les ressources du foyer.

En conséquence, pour presque toutes les configurations de familles avec trois enfants (parents isolés, couples mono actifs ou biactifs), le point de sortie du RSA « activité » se situe en-dessous du seuil de pauvreté. Cela signifie que ces foyers de travailleurs sont éligibles au RSA « activité » avant même d'avoir dépassé le seuil de pauvreté.

Ce constat met en évidence la nécessité, non pas de la suppression des prestations familiales de la base ressources du RSA « activité » (une telle mesure aurait selon la caisse nationale d'allocations familiales un coût de l'ordre de 4 Md€) mais au moins d'une harmonisation du traitement des différentes prestations sociales pour le calcul du RSA, de façon à ne pas créer de distorsion suivant les configurations familiales.

Enfin, le barème du RSA ne permet pas toujours d'atteindre le seuil de pauvreté. Le comité d'évaluation du RSA a ainsi considéré que les montants forfaitaires garantis sont le plus souvent inférieurs au revenu qui serait nécessaire pour permettre à des familles, dont les revenus d'activité sont par ailleurs bas²¹³, de dépasser le seuil de pauvreté.

V - Un financement surabondant

Le fonds national des solidarités actives (FNSA) a été créé comme une structure légère, sans personnalité morale, administrée par un conseil de gestion présidé par le directeur général de la cohésion sociale ; sa gestion a été confiée à la Caisse des dépôts et consignations pour assurer la prise en charge de la composante « activité » du RSA, de l'allocation personnalisée de retour à l'emploi (APRE) et des frais de gestion s'y rapportant.

La commission des finances du Sénat avait exprimé sa crainte que ce fonds ne contrevienne aux principes d'unité et d'universalité budgétaires. Toutefois, depuis 2010, les opérations réalisées sur le fonds, sont intégrées en fin d'année dans la comptabilité de l'État.

Il reste cependant critiquable d'avoir recouru pour le financement de cette aide, à une recette fiscale dédiée, normalement affectée à la

²¹³ Le revenu médian d'activité d'un foyer bénéficiaire du RSA « activité » était, en 2011, de 894 € par mois.

sécurité sociale, obligeant par là-même à faire appel à un mécanisme extrabudgétaire, quand d'autres prestations sociales sont intégralement financées sur crédits budgétaires.

De plus, l'obligation qui est faite au Gouvernement, par la loi du 1^{er} décembre 2008, de remettre chaque année au Parlement, avant le dépôt de la loi de finances, un rapport faisant état de la mise en œuvre du RSA, du produit des ressources et de l'équilibre du FNSEA, n'a jusqu'à présent jamais été respectée.

A - Des réalisations fortement éloignées des prévisions initiales

Au cours des trois dernières années, les comptes du fonds national des solidarités actives ont été marqués par des écarts importants entre la prévision budgétaire et l'exécution, expliqués par le fort niveau de non-recours à la prestation financée par le fonds.

Principalement concentrées au second semestre, les recettes fiscales ont, sous l'effet de la crise, été sensiblement inférieures aux estimations, pour se stabiliser à 1,144 Md€ en 2011.

Les dépenses du FNSEA ont été, quant à elles, très éloignées des prévisions en dépit de l'ajustement de ces dernières à partir de 2011.

Tableau n° 1 : évolution des dépenses du fonds national des solidarités actives (FNSEA) en M€

	2009	2010	2011
Prévisionnel	1,625 Md€	3,127 Md€	2,239 Md€
Constaté	0,913 Md€	1,528 Md€	1,144 Md€

Source : Cour des comptes

L'ensemble des analyses qui précèdent convergent pour estimer que la dépense sur le RSA « activité » devrait se maintenir à un niveau bas dans les prochaines années.

B - Des réaffectations de ressources non prévues par la loi

Le choix ayant été fait de maintenir au niveau de 1,1 % le taux de la contribution additionnelle alimentant le FNSEA, le financement du RSA « activité » a, du fait de l'ampleur du non-recours à la prestation, permis

de dégager des marges de gestion importantes qui ont notamment servi à la prise en charge d'autres dépenses.

1 - La diminution de la dotation de l'État au FNSA

Malgré une forte baisse en loi de finances initiale (57 % en 2011, 39 % en 2012), la dotation versée par l'État a été chaque année inférieure à la prévision sur laquelle la loi de finances initiale a été construite. Ceci a permis des annulations de crédits en gestion (135 M€ en 2009, 121 M€ en 2010 et 153 M€ en 2011) ainsi que la prise en charge de la prime de Noël en faveur des allocataires du RSA pour un montant de 340 M€, en 2009, et 377 M€ en 2010, contribuant ainsi à optimiser la gestion du programme 304, dans un contexte de fortes tensions budgétaires.

Tableau n° 2 : évolution de la dotation de l'État au fonds national des solidarités actives (FNSA) en M€

	2009	2010	2011	2012
Prévision loi de finances initiale	555,36 M€	1 591,89 M€	686,93 M€	422,2 M€
Exécution	80,00 M€	1 089,00 M€	475,00 M€	

Source : Cour des comptes

2 - Les prélèvements sur la trésorerie et les recettes fiscales du FNSA

La baisse de la dotation de l'État en 2011 et 2012 a été rendue possible grâce à l'existence, dans le FNSA, d'une trésorerie importante dont le solde s'élevait fin 2010 à près d'1 Md€ (auquel s'ajoutait une créance de 234 M€ à l'égard de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

En 2011, un premier prélèvement sur la trésorerie du fonds en 2011 (522 M€) a permis une baisse de la dotation de l'État. Un nouveau prélèvement d'environ 177 M€ a été prévu en 2012. À la fin de l'année, le solde de trésorerie pourrait encore être de l'ordre de 300 M€.

Par ailleurs, plusieurs prélèvements opérés directement sur la ressource fiscale affectée au FNSA ont été votés en lois de finances :

- en 2011, à hauteur de 25 M€ au profit du budget général de l'État²¹⁴ ;

²¹⁴ Article 22 de la loi de finances rectificative n° 2011-900 du 29 juillet 2011.

- à compter de 2011 et jusqu'en 2019, à concurrence d'un montant total de 726 M€ au profit de la caisse nationale d'allocations familiales selon un échéancier fixé par la loi de finances²¹⁵.

3 - La prise en charge d'autres dépenses par le FNSA

Des dépenses nouvelles présentant certes une affinité avec le RSA, mais non prévues par la loi du 1^{er} décembre 2008, sont financées directement par le FNSA, nécessitant chaque année le vote d'une nouvelle autorisation en loi de finances. Tel est le cas du RSA « jeunes » dont, par dérogation, les composantes « socle » et « activité » sont financées par le FNSA, du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) et de la prime de Noël en 2011.

L'article 70 du projet de loi de finances pour 2013 devrait permettre de pérenniser et de regrouper sur le FNSA la prise en charge de la prime de Noël versée aux allocataires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS). Ce financement sera assuré par l'augmentation, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, du taux des contributions additionnelles aux prélèvements sociaux affectées au fonds.

En revanche, un financement pérenne des composantes « socle » et « activité » du RSA « jeunes » n'est toujours pas assuré, sa prise en charge par le FNSA n'étant de nouveau reconduite que pour une année.

Le FNSA ne doit plus à l'avenir servir à des opérations de débudgétisation, même pour des dépenses présentant une proximité avec le RSA. Il convient de revenir à une gestion plus rigoureuse de ce fonds dont les recettes doivent être ajustées à la couverture des besoins pour laquelle il a été créé.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Composante ambitieuse et innovante du RSA, le RSA « activité » poursuit plusieurs objectifs dont, à titre principal, celui d'encourager l'activité professionnelle, en garantissant que le retour à l'emploi permette dans la durée un complément de revenu pouvant être substantiel, pour les foyers les plus modestes.

²¹⁵ Loi de finances pour 2011 n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

La prestation a été, cependant, mise en place alors même que la crise économique bouleversait le marché de l'emploi, altérant les effets attendus de cet objectif majeur.

Plus structurellement, sa mise en place ne s'est que partiellement accompagnée de la simplification recherchée, la prime pour l'emploi (PPE) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ayant été maintenues sans véritable articulation.

Un taux de non-recours au RSA « activité » exceptionnellement élevé a également contribué à compromettre une partie significative de la réforme en limitant son impact sur un autre de ses objectifs : l'amélioration du revenu et la réduction de la pauvreté.

En dehors du contexte économique dans lequel il a été mis en œuvre, le RSA « activité » connaît des problèmes intrinsèques importants :

- un traitement similaire pour les personnes très éloignées de l'emploi et pour les travailleurs pauvres ;*
- un compromis peu satisfaisant entre une mesure d'incitation à l'emploi, qui devrait être plus individuelle et une mesure fortement familialisée visant à compléter le revenu d'activité du ménage ;*
- le maintien à son détriment d'une mesure d'intéressement qui permet de cumuler pendant trois mois un revenu d'activité avec l'intégralité du RSA « socle » ;*
- la coexistence, qui joue en sa mesures incitatives et, particulièrement avec la PPE, dont l'obtention automatique dès lors que l'on souhaite une déclaration de non-imposition est beaucoup plus aisée.*

Par ailleurs, les modalités de calcul du RSA « activité » limitent son incidence sur le revenu des travailleurs pauvres :

- le barème et le mode de calcul ne permettent pas toujours aux foyers bénéficiaires de sortir de la pauvreté ;*
- les règles de prise en compte des prestations familiales pour le calcul de l'allocation créent des distorsions de traitement suivant les configurations familiales ;*
- l'articulation est encore insuffisante avec certaines prestations sociales (notamment les aides au logement) et les dispositifs d'aides sociales mis en place par les collectivités locales.*

Compte tenu de ces défauts, il semble à la Cour qu'une embellie du marché de l'emploi et une meilleure information du public éligible ne sauraient suffire à améliorer significativement la performance de la prestation, si elles ne s'accompagnent pas d'une réforme du dispositif incitatif et de son organisation autour du RSA « activité » et de la PPE, dans la ligne de ce que proposait la Cour dans son rapport public de 2011.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. engager sans délai une étude sur l'articulation entre RSA « activité » et PPE, organisant la complémentarité entre une prestation sociale (le RSA) incitant les inactifs à prendre ou reprendre une activité et une mesure fiscale (la PPE) bénéficiant aux actifs aux revenus modestes pour favoriser leur maintien dans l'emploi ;*
- 2. supprimer la période de cumul intégral entre RSA « socle » et revenus d'activité ;*
- 3. veiller à éviter les effets de seuil et les situations de perte de revenu lors de la reprise d'activité en articulant davantage prestations sociales et dispositifs incitatifs et en poursuivant la réforme des droits connexes, qu'il s'agisse de ceux de l'État ou de ceux des collectivités locales ;*
- 4. replacer l'accompagnement social et professionnel au centre du dispositif et entreprendre, à cet effet, une réforme de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) sur la base de l'évaluation qui doit être conduite dès 2013 ;*
- 5. élaborer et transmettre au Parlement le rapport prévu par la loi du 1^{er} décembre 2008 sur le devenir de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et son éventuel remplacement par le RSA, avec l'objectif de parvenir à un régime unifié de solidarité ;*
- 6. revenir à une gestion plus rigoureuse du fonds national des solidarités actives (FNSA) : ajuster ses recettes aux besoins et les réserver strictement à la prise en charge pérenne de dépenses conformes à celles pour lesquelles il a été institué.*

Sommaire des réponses

Réponse commune du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	252
Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	254
Directeur de la caisse nationale d'allocations familiales	256

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre des affaires sociales et de la santé
Président de l'Assemblée des départements de France

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES
FINANCES ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

Le gouvernement a en effet d'ores et déjà ouvert le chantier de la réforme du RSA, avec la conférence sur la pauvreté des 10 et 11 décembre 2012.

Il a ainsi été annoncé que le RSA socle serait revalorisé de 10 % sur le quinquennat en plus de l'indexation sur l'inflation, afin de rattraper son niveau relatif d'origine par rapport au SMIC et de mettre ainsi fin au mouvement d'appauvrissement relatif continu des bénéficiaires par rapport au reste de la population.

Pour sa part, le RSA activité, qui fait l'objet du projet d'insertion de la Cour, a un bilan mitigé et n'a pas atteint de façon satisfaisante les objectifs qui lui avaient été assignés en matière de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs à bas revenu, d'encouragement à l'activité professionnelle ou de lutte contre l'exclusion. C'est pourquoi le gouvernement a conclu à la nécessité de réformer ce dispositif.

Comme la Cour le souligne, le RSA activité seul souffre d'abord d'un taux record de non recours à la prestation (68 %, ce qui correspond potentiellement à près de 1 000 000 d'allocataires supplémentaires). Cette situation s'explique par de nombreux facteurs - phénomènes de stigmatisation sociale, complexité, coordination imparfaite entre institutions en contact avec le public - et prive les non recourants d'une prestation moyenne de 130 €/mois.

De plus, la Cour relève à raison que la coexistence de deux dispositifs ayant une finalité proche - RSA activité et prime pour l'emploi - est source de complexité et d'inefficience. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a annoncé que le RSA activité serait réformé en articulation avec la prime pour l'emploi, avec pour objectif d'améliorer les incitations au retour à l'emploi et la redistributivité des dispositifs, dans le respect de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

Cependant, force est de reconnaître que le RSA activité a permis certaines avancées et, à ce titre, certaines appréciations pourraient être nuancées. En premier lieu, les travaux du comité d'évaluation du RSA montrent que les gains à la reprise d'activité sont positifs, y compris en tenant compte des droits connexes, ce qui constitue pour ses bénéficiaires une incitation - même modeste - au retour à l'activité. De plus, la nature familialisée de la prestation garantit un ciblage sur les plus modestes, même si la Cour note à raison certaines distorsions de traitement suivant les configurations familiales. La mise en place du RSA a de plus simplifié les

mécanismes d'intéressement qui existaient auparavant - en particulier, l'intéressement ne dépend désormais plus du nombre d'heures travaillées - et surtout l'a rendu pérenne. Concernant l'accompagnement des bénéficiaires si certaines avancées ont été constatées, des marges importantes de progrès dans la simplification et l'information existent, compte tenu de la faiblesse du taux de recours.

RÉPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Je souhaite réagir à vos conclusions dans la mesure où le RSA activité a été conçu avec une visée d'incitation au retour à l'emploi et au maintien dans l'emploi.

Je partage globalement le constat fait sur le non recours massif à cette prestation, qui vient perturber l'économie générale du dispositif. Il m'apparaît toutefois plus pertinent de le calculer à partir du nombre de bénéficiaires qui ont perçu le RSA activité au moins une fois dans l'année, ce qui le situe légèrement au-dessus de 50 %. Ce chiffre, même s'il se compare à une cible initiale peut-être un peu surestimée par ailleurs, reste élevé et nécessite des ajustements du dispositif.

Les raisons de ce non recours tiennent essentiellement au manque d'information auprès des publics de travailleurs pauvres stabilisés (quelques heures de travail de manière régulière) et sans enfants (donc les ménages qui ne fréquentent pas les CAF). En outre, vous soulignez à juste titre que le RSA activité peut apparaître comme stigmatisant, et qu'il est complexe pour un gain financier parfois limité.

Plus globalement, le fonctionnement du RSA activité pose la question de l'équilibre à trouver entre soutien individuel et soutien familial aux revenus. Le RSA activité part en effet du constat que, pour certains actifs, les revenus d'activités sont insuffisants pour vivre de leur travail, en particulier avec une famille à charge, ce qui justifie des revenus de transfert complémentaires. Plus ces revenus sont individualisés, plus ils sont directement incitatifs à l'accès et au maintien dans l'emploi. Plus ils sont familiarisés, plus ils jouent en rôle redistributif de lutte contre la pauvreté. De ce point de vue, le RSA activité apparaît, comme vous le soulignez, comme un compromis dont les termes devront peut-être être ajustés.

Le rapport met également en évidence les enjeux potentiellement contradictoires qui s'attachent d'une part à l'objectif de réactivité de la prestation aux variations des revenus des individus et, d'autre part, à la prévisibilité qui peut également apparaître souhaitable pour les allocataires. Sur ce point, je souhaite que les travaux à venir prennent en compte le vécu des allocataires pour aménager, le cas échéant, la périodicité des déclarations de revenus, ainsi que l'articulation avec les prestations familiales et de logement.

En outre, il est exact que le RSA activité n'est pas la seule modalité de soutien des revenus des personnes en activité.

La Cour souligne à juste titre que la PPE et le RSA activité présentent une certaine complémentarité dans les publics touchés. Cependant, aucune des deux prestations ne remplit pleinement son objectif de redistribution ou

d'incitation à l'emploi. C'est pourquoi, le gouvernement s'est engagé, suite à la conférence pour l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté, à étudier les scénarios possibles, dans le sens de la préconisation formulée par la Cour.

En ce qui concerne le dispositif d'activité réduite, accessible aux chômeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage, il est nécessaire de rappeler que les négociateurs de l'Unédic l'ont conçu sous une logique différente, n'entendant pas faire de l'aide au retour à l'emploi (ARE) un revenu de complément pérenne à l'instar du RSA activité. Ainsi son objectif est plus de ne pas dissuader la reprise, même partielle, d'une activité que de compléter des revenus jugés insuffisants.

En outre, la pertinence d'un régime de solidarité chômage (l'ASS) mérite d'être interrogée même si celui-ci se rapproche plutôt du RSA socle, bien qu'il existe un mécanisme d'intéressement à la reprise d'une activité. Mon ministère contribuera, avec le ministère des affaires sociales, au rapport prévu sur les conditions de rapprochement du RSA et de l'ASS, y compris en ce qui concerne les modalités d'intéressement.

Plus généralement, dans une logique de simplification et pour éviter les difficultés qui peuvent advenir lors du passage d'une prestation à une autre, il conviendra de réfléchir, en concertation avec les différents financeurs, à une meilleure articulation et à un éventuel rapprochement de ces prestations, tant minima sociaux qu'allocation chômage.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)

Le projet d'insertion destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des comptes rejoint très largement les constats et études de la Cnaf. Cependant, il appelle les observations suivantes :

1. Remarques globales

1.1 Cumul intégral

L'argument consiste à dire que le passage du cumul intégral à la pente génère une baisse de la prestation peu compréhensible par les allocataires. Ce constat est vérifié ; toutefois le dispositif peut aussi être appréhendé sous un angle plus positif.

Si l'on considère qu'il est pertinent de donner un montant supplémentaire lié à la reprise d'emploi pour prendre en charge certains frais, peut-être le cumul intégral est « le pire des systèmes à l'exception de tous les autres ». En effet, ni la prime de retour à l'emploi qui arrivait très tardivement, ni pour le moment l'Apré encore peu distribuée, n'ont su jouer ce rôle. Ne peut-on pas considérer que le cumul intégral fournit ce surplus financier d'une manière somme toute assez simple et assez rapide pour le bénéficiaire ? Le fait que la prestation diminue ensuite n'est rien d'autre que la fin d'une prime ponctuelle.

La problématique se pose plutôt en termes de visibilité pour l'allocataire : la résolution peut se résoudre autrement que par la suppression pure et simple de la mesure.

1.2 Articulation entre le Rsa et la Ppe

La Cour préconise un scénario de maintien du Rsa activité et de la Ppe en redéfinissant ces deux prestations en fonction du public visé : le Rsa activité « permettrait aux inactifs de prendre ou reprendre une activité » et « la Ppe bénéficierait aux actifs aux revenus modestes pour favoriser leur maintien dans l'emploi ».

Ce découpage nous paraît reposer sur l'hypothèse d'une distinction très nette entre ceux qui reprennent un emploi et ceux qui s'y maintiendraient. Or, l'importance des mouvements d'entrées/sorties du Rsa et particulièrement du Rsa activité semble invalider cette hypothèse, de sorte que la distinction des publics ne pourra pas être ébauchée.

2. Remarques détaillées

• dans le rapport : pour des facilités de lecture, la terminologie des trois composantes du Rsa mériterait d'être précisée. Le "RSA socle" désigne en fait le Rsa "socle seul" quand on lit la définition qui en est donnée, de même pour le Rsa activité. Il est proposé d'ajouter le mot "seul" après "Rsa

socle" et "Rsa activité" pour mieux cerner dans le rapport le concept de Rsa activité globalement (activité seul + socle eu plusieurs fois des difficultés à la lecture.

- dans le rapport : "au total, la caisse nationale d'allocations familiales estime que, fin 2011, un tiers des bénéficiaires du Rsa socle exerçait une activité professionnelle". Ceci n'est pas exact, un tiers de tous les bénéficiaires du Rsa (et pas du Rsa socle) exerçaient une activité professionnelle, cela inclut les bénéficiaires du Rsa activité seul. Il faudrait donc enlever cette phrase, car cela ne prouve pas le brouillage entre Rsa activité et emploi.

- dans le rapport : Une relation confuse entre Rsa activité et emploi.

Il conviendrait de substituer le terme forfaitaire en lieu et place de garanti comme suit : « Si le revenu total du foyer ne dépasse pas le montant du revenu garanti ».

- dans le rapport : il pourrait être précisé « reprenant une activité d'au moins 78 heures par mois pendant 4 mois consécutifs ».

En effet le dispositif de prime de retour à l'emploi relativement simple d'accès pour l'usager a constitué, pour la branche famille, en termes de gestion une charge non négligeable compte tenu des conditions d'éligibilité: à ce titre l'Etat a participé aux frais de gestion à hauteur de 16 euros par dossier.
