Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport à M. le Premier ministre

Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes

Rapport établi par M. Christophe Sirugue
Député de Saône-et-Loire
Parlementaire en mission auprès du Premier ministre

Rapporteur : *Simon Vanackere, Inspecteur des affaires sociales*

Juillet 2013

SYNTHESE

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Conseil interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier dernier, prévoit de travailler à « une réforme des dispositifs de soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes ».

Le soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes repose aujourd'hui, à titre principal, sur deux dispositifs : le Revenu de Solidarité Active (RSA) activité d'une part, la Prime pour l'Emploi (PPE) d'autre part. Ces dispositifs concernent près de 8 millions de personnes et représentent 4 milliards d'euros de dépenses publiques en 2013. L'effort public en faveur des travailleurs modestes se réduit continuellement depuis 2008, en raison du gel du barème de la PPE décidé à cette date.

Chacun de ces deux dispositifs souffre de faiblesses structurelles qui plaident pour une réforme ambitieuse, de rupture. Le RSA activité, créé en 2008, n'a pas trouvé son public : seul un tiers des bénéficiaires potentiels y recourent. Parmi les facteurs explicatifs, la nature même de ce dispositif, qui l'ancre dans une logique de minimum social, joue un rôle important. La complexité de la base ressources et les modalités de gestion administrative expliquent également que le dispositif ne soit pas monté en charge, après 5 ans d'existence. La PPE, quant à elle, est distribuée très largement, ce qui aboutit à un saupoudrage de la dépense publique et à un ciblage insuffisant des publics bénéficiaires. De plus, le versement de la PPE – en une seule fois et avec un décalage d'un an – ne correspond pas au besoin de réactivité exprimé par la majorité des bénéficiaires. La coexistence de deux dispositifs, enfin, est un facteur de complexité en soi, d'autant que les personnes concernées sont en grande partie les mêmes.

Il résulte de cette situation qu'aucun des deux dispositifs existant n'atteint ses buts : l'impact redistributif et la contribution à la réduction de la pauvreté sont limités ; les effets sur le soutien à la (re)-prise d'activité ou au maintien dans l'emploi sont faibles.

Une réforme de fond est donc indispensable : de simples aménagements paramétriques de l'un, de l'autre ou des deux dispositifs ne répondraient pas aux critiques structurelles qui ont été identifiées. Mais il serait aussi illusoire d'espérer concevoir un dispositif « miracle » qui permettrait d'atteindre de multiples objectifs dans le même temps. Il est nécessaire de faire des choix. C'est ce à quoi se sont astreints collectivement les membres du groupe de travail que j'ai eu l'honneur de présider.

Quatre grandes familles de scénarios ont fait l'objet de travaux de conceptualisation et de simulation. Chacun de ces scénarios présente des avantages et inconvénients au regard des principes dégagés par le groupe de travail.

La réforme proposée conduit à la création d'une « prime d'activité », qui fusionne le RSA activité et la PPE. Individualisée, elle est ouverte à tous les travailleurs à partir de 18 ans et dont les revenus sont compris entre 0 et 1,2 SMIC Elle est maximale à 0,7 SMIC. Cette prime d'activité repose sur une éligibilité qui tient compte des revenus collectifs, pour des motifs de justice sociale. Elle est versée mensuellement sur le fondement des éléments déclarés trimestriellement par le bénéficiaire. Sa mise en place s'accompagne de mesures complémentaires pour tenir compte de la situation des publics les plus fragiles (familles monoparentales, familles monoactives). Cette mise en place peut s'opérer dès septembre 2014 et sans dépenses supplémentaires par rapport au budget 2013 (4 milliards d'euros). L'affectation de moyens supplémentaires, notamment pour financer les mesures complémentaires, serait cependant souhaitable et bienvenue.

La prime d'activité constitue un progrès important pour les travailleurs modestes et pour l'action publique. Plus clair et lisible que le RSA activité, plus réactif que la PPE, reposant sur des modalités de déclaration extrêmement simples, ce dispositif sera également plus efficient. Il doit se traduire par une hausse massive du recours par les travailleurs modestes aux dispositifs de soutien à leurs revenus d'activité.

*

* *

SOMMAIRE

SYNTHESE....3

SOMMAIRE....5

INTRODUCTION....7

1 LA PPE ET LE RSA ACTIVITE PRESENTENT DES LIMITES FORTES QUI JUSTIFIENT UNE REFORME....11

1.1 La PPE et le RSA activité visent à soutenir les revenus d'activité modestes....12

1.1.1 Créée en 2001, la PPE est un crédit d'impôt qui bénéficie à 6,3 millions de foyers fiscaux 12

1.1.2 Créé en 2008, le RSA activité bénéficie à 0,7 million de « foyers RSA »....18

1.2 Le RSA activité et la PPE poursuivent des objectifs proches qu'ils atteignent mal....25

1.2.1 Un très faible effet sur l'incitation à la (re)-prise d'activité ou au maintien dans l'activité....25

1.2.2 Un faible impact redistributif vers les foyers modestes et une contribution limitée à la réduction de la pauvreté....28

1.3 La coexistence de ces deux dispositifs disperse les moyens et génère de la complexité pour les bénéficiaires....33

1.3.1 Le recoupement partiel des dispositifs et de leurs publics aboutit à une dispersion des moyens engagés....33

1.3.2 Des modalités de gestion très différentes qui entraînent de la complexité pour les bénéficiaires....34

2 UNE AMBITION : CREER UN DISPOSITIF SIMPLE ET LISIBLE, QUI REPONDE AUX BESOINS DE SES BENEFICIAIRES....35

2.1 Le dispositif doit poursuivre un objectif clair et s'articuler avec les autres dispositifs d'insertion....36

2.1.1 Un seul objectif : garantir un soutien financier pérenne aux travailleurs modestes 36

2.1.2 Une articulation avec les dispositifs d'intéressement et d'accompagnement....39

2.2 Le groupe de travail a dégagé des axes forts pour calibrer le dispositif réformé....41

2.2.1 Un dispositif ouvert à tous les travailleurs, dès 18 ans....41

2.2.2 Un dispositif individualisé....42

2.2.3 Un dispositif réactif afin de prévenir les ruptures....43

2.2.4 Un dispositif simple....44

3 LE GROUPE DE TRAVAIL A EXAMINE DIFFERENTS SCENARIOS, CHACUN PRESENTANT DES AVANTAGES ET DES INCONVENIENTS....48

3.1 Piste A : un dispositif fiscal réformé, axé sur l'automaticité....49

3.1.1 Présentation du scénario....49

3.1.2 Eléments de chiffrage....49

3.1.3 Synthèse des avantages et inconvénients....51

3.2 Piste B : un dispositif social intégré, axé sur la réactivité....52

3.2.1 Présentation du scénario....52

3.2.2 Eléments de chiffrage....53

3.2.3 Synthèse des avantages et inconvénients 54
3.3 Piste C : un dispositif lié à l'emploi, axé sur l'individualisation 55
3.3.1 Présentation du scénario 55
3.3.2 Eléments de chiffrage 56
3.3.3 Synthèse des avantages et inconvénients 57
3.4 Piste D : un dispositif sur les feuilles de paie, axé sur la lisibilité 58
3.4.1 Présentation du scénario 58
3.4.2 Eléments d'appréciation 58
3.5 Synthèse des effets, avantages et inconvénients des quatre scénarios étudiés 60

4 UNE REFORME DE RUPTURE : POUR UNE PRIME D'ACTIVITE CIBLEE, EFFECTIVE ET EFFICACE 62

4.1 La réforme doit se faire à moyens actuels constants et aurait été menée dans de meilleures conditions sans les effets du gel de la PPE jusqu'à cette année 63
4.2 Fonder le dispositif sur des logiques nouvelles 64
4.2.1 Une prime d'activité effective : un droit simple et lisible 64
4.2.2 Une prime d'activité efficace: un dispositif mieux ciblé et des mesures complémentaires pour les plus fragiles 67
4.2.3 Eléments de chiffrage de la prime d'activité 70
4.3 Répondre à l'urgence sociale : agir dès le PLF 2014 72
4.4 Développer une vision globale : une réforme qui en appelle d'autres 73
4.4.1 D'une logique d'intéressement à celle de l'amorçage 74
4.4.2 Repenser l'accompagnement global des personnes vers l'emploi et dans l'emploi 76
4.4.3 Se projeter dans le long terme : quelles perspectives pour la prime d'activité ? .. 78

CONCLUSION 80

REMERCIEMENTS 82

LETTRE DE MISSION 83

ANNEXE 1 : LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT 85

ANNEXE 2 : GLOSSAIRE 86

ANNEXE 3 : COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL 89

ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES AUDITIONNES 91

ANNEXE 5 : COMPTE-RENDU DE L'AUDITION DES BENEFICIAIRES 92

ANNEXE 6 : FORMULAIRE DE DEMANDE DU RSA 94

ANNEXE 7 : FORMULAIRE DE DECLARATION TRIMESTRIELLE DE RESSOURCES 100

SIGLES UTILISES 101

BIBLIOGRAPHIE 103

INTRODUCTION

1. Une mission confiée par le Premier ministre dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale

Au cours du second semestre de l'année 2012, le gouvernement a marqué son engagement sur le thème des politiques de solidarité. C'est ainsi que s'est tenue, les 10 et 11 décembre 2012, une conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui a permis un tour d'horizon de l'ensemble des politiques sociales. Cette conférence, préparée au moyen d'une concertation de plusieurs semaines et qui a donné lieu à la rédaction de sept rapports thématiques, a débouché sur une étape importante : le Comité interministériel de lutte contre les exclusions (Cile), réuni le 21 janvier 2013, a adopté un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, destiné à lutter contre la pauvreté sous toutes ses formes.

Dans le cadre de ce plan, une mesure de l'axe 2 (« Venir en aide et accompagner vers l'insertion ») prévoit de « réformer les dispositifs de soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes ». Ce thème a été abordé au cours des travaux préparatoires à la conférence et au plan, notamment par M. Bertrand Fragonard, président du groupe de travail « accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux ». Dans son rapport, M. Fragonard estimait que « la situation des actifs de faible rémunération ne correspond pas aux objectifs des promoteurs des deux dispositifs qui complètent cette rémunération », et qualifiait cette situation de « choquante »[1].

Les deux dispositifs en question sont le Revenu de Solidarité Active (RSA) dans sa composante « activité » d'une part, et la Prime Pour l'Emploi (PPE) d'autre part. Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale reprend à son compte les constats dressés par le rapport de M. Fragonard, et insiste sur deux raisons structurelles qui contribuent à expliquer l'impasse actuelle : le RSA activité est marqué par un non-recours massif (68%) et, du fait de son manque de ciblage et du gel de son barème depuis 2008[2], la PPE perd rapidement en efficacité.

Ainsi, depuis plusieurs années, ces deux dispositifs de soutien financier aux revenus des travailleurs modestes sont régulièrement critiqués : les rapports parlementaires, la Cour des comptes, le Comité national d'évaluation du RSA, les rapports d'inspection, les enquêtes qualitatives auprès des bénéficiaires… convergent pour souligner les faiblesses de l'un, l'autre ou des deux dispositifs, suggérer des améliorations, voire appeler à des réformes plus radicales.

C'est dans ce contexte que le Premier ministre m'a chargé d'une mission portant sur la réforme de ces deux dispositifs. La lettre de mission[3], en rappelant les critiques adressées aux deux dispositifs existant, établit ainsi qu'il « convient sans tarder de concevoir un dispositif efficace pour [les travailleurs pauvres] », tout en trouvant un juste équilibre entre « redistribution financière envers les travailleurs pauvres et accompagnement du retour à l'emploi ». Cet objectif général doit aller de pair avec la recherche d'une simplification des dispositifs pour réduire le non-recours et la complexité administrative, ainsi que la prise en compte de la charge de travail afférente pour les gestionnaires des dispositifs.

---

[1] Rapport de M. Bertrand Fragonard, « Rapport du groupe de travail 'accès aux droits et biens essentiels' ; minima sociaux », novembre 2012, p63.

[2] Initialement présenté comme transitoire et préfigurant un rapprochement entre le RSA activité et la PPE, le gel du barème s'est finalement pérennisé. En d'autres termes, cela signifie que l'effort public en faveur des travailleurs modestes baisse « automatiquement » chaque année.

[3] Lettre de mission du 7 mars 2013 – reproduite en annexe du rapport.

2. La crise économique rend la réforme des deux dispositifs, critiqués, d'autant plus impérieuse

Près de 8 millions de personnes réparties au sein de 7 millions de foyers sont aujourd'hui bénéficiaires du RSA activité (0,7 million de « foyers RSA »), de la PPE (6,3 millions de foyers fiscaux) ou des deux dispositifs[4]. Il s'agit de travailleurs dont le salaire est compris, en règle générale, entre 0 et 1,3 SMIC, ou plus en fonction de la composition des foyers de ces travailleurs. Parmi ces 8 millions de personnes, les situations au regard du marché du travail sont évidemment très variables. Le public bénéficiaire de ces deux dispositifs est divers, depuis les trajectoires professionnelles les plus discontinues jusqu'au SMIC (voire un peu plus) à temps plein, en passant par les situations de « stabilité au sein de la précarité » (contrat à durée indéterminée mais faiblement rémunéré, contrat à durée déterminé « long » donnant lieu à un temps partiel subi, …). La grande majorité de ces bénéficiaires, néanmoins, se trouve unie par une caractéristique commune : la modestie des conditions de vie.

Or, l'évolution du marché du travail au cours des dernières années rend encore plus impérieuse la nécessité de mener à bien cette réforme. Quelle est, en effet, l'évolution structurelle du marché du travail depuis le début des années 1980 ?

D'une part, le CDI, qui était jusqu'alors la norme, a progressivement perdu du terrain face aux formes dites « atypiques » de travail, en premier lieu les CDD et l'intérim. Ainsi, si la part des CDI s'est stabilisée à environ 75% des contrats depuis le début des années 2000, la part des contrats atypiques dans les embauches est aujourd'hui de 80%, renforçant le constat qu'une partie du marché du travail est ainsi soumise à une flexibilité accrue et d'autant plus forte qu'elle est concentrée sur un segment de la population. Les publications de l'ACOSS rappellent régulièrement que la durée des CDD est toujours plus courte : une grande majorité d'entre eux dure aujourd'hui moins d'un mois[5]. D'autre part, l'évolution des temps partiels participe de la même dynamique : ils sont aujourd'hui subis pour un tiers d'entre eux, et sont concentrés sur les femmes.

Ces deux évolutions impliquent une double fragilisation des travailleurs : dans le cas des contrats atypiques, la gestion des périodes entre chaque contrat est particulièrement problématique ; les temps partiels portent quant à eux le risque d'une rémunération structurellement amoindrie, surtout quand ils concernent des emplois peu qualifiés. Dans les deux cas, la conséquence est la même : la rémunération tirée de l'activité professionnelle est faible et / ou incertaine.

[4] La définition de « foyer » diffère selon le dispositif que l'on considère : foyer fiscal pour la PPE ; définition *ad hoc* dans le cadre du RSA activité (foyer de vie).

[5] Ainsi, au premier trimestre 2012, seuls 22% des CDD étaient d'une durée supérieure à 1 mois (chiffres ACOSS / DUE : http://www.emploi.gouv.fr/files/files/Acoss%20Stat%20DUE%202012%20T1.pdf).

Il résulte de ces tendances de long terme une évolution alarmante : la France compte un nombre élevé de travailleurs pauvres. En France, la définition de la pauvreté fait référence à un seuil de pauvreté (généralement 60% du revenu médian) : un individu est pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur à ce seuil[6]. Les travailleurs pauvres sont quant à eux définis en référence au niveau de vie du ménage dans lequel ils vivent (faire partie d'un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 60% du niveau de vie médian) et à leur activité (l'Union Européenne retient le seuil d'au moins 7 mois de travail dans l'année). Selon les données Eurostat, la proportion de travailleurs pauvres en France augmente, passant au cours des dernières années de 6,5% environ des travailleurs à près de 7,5%. Le nombre de travailleurs pauvres est plutôt moins élevé en France que dans le reste de l'UE (8,6% en moyenne dans la zone euro, par exemple), mais la tendance n'en est pas moins préoccupante. Les travailleurs pauvres représentent une partie des travailleurs modestes, mais pas leur intégralité : les travailleurs modestes représentent l'ensemble des travailleurs dont les revenus disponibles les situent à un niveau proche du seuil de pauvreté ; ils peuvent donc se trouver légèrement au dessus de ce seuil.

La conjoncture économique difficile rend la question d'autant plus sensible : la croissance économique, faible, déstabilise plus encore des travailleurs et leurs familles qui se trouvaient déjà en situation difficile, et fragilise des travailleurs jusqu'ici préservés.

Enfin, l'évolution des deux dispositifs plaide pour engager une réforme sans tarder : le barème de la PPE étant gelé depuis 2008, cette situation se traduit dans les faits par une diminution constante, depuis cette date, de la masse budgétaire effectivement consacrée aux revenus des travailleurs modestes. La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique (DREES) estime que dès 2014, la masse de PPE sera inférieure à celle qui était dégagée en 2002. En 2018, la somme « RSA activité + PPE » sera inférieure au montant global de la seule PPE en 2002[7]. Les crédits alloués aux politiques publiques de soutien des travailleurs modestes s'amenuisent donc rapidement.

C'est pourquoi il est impératif non seulement d'engager la réflexion sur les dispositifs de soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes, mais plus encore d'engager cette réforme.

Il y a à la fois urgence à agir et obligation de réussite pour les pouvoirs publics.

[6] Soit 964€ par mois pour une personne seule en 2010 (INSEE).
[7] DREES, « Note à l'attention de Bertrand Fragonard », reproduite en annexe du rapport précité de M. Fragonard.

3. La méthode de travail retenue, fondée sur une concertation ouverte avec les parties prenantes, a permis de fonder une approche partagée

Ainsi que le signalait le rapport de M. Bertrand Fragonard, Président du Haut conseil à la famille, remis en décembre 2012[8], choisir entre les différentes thèses en présence est « difficile en termes politiques, techniques et symboliques ». C'est pourquoi il importait particulièrement que ce travail soit mené dans la concertation et associe l'ensemble des parties intéressées. Un groupe de travail, que j'ai eu l'honneur de présider, a ainsi réuni, pendant plusieurs semaines, des personnalités très diverses : experts universitaires, représentants du monde associatif, opérateurs, bénéficiaires (au travers de membres du 8ème collège du CNLE – Conseil National des politiques de Lutte contre l'Exclusion), …[9] . Ce groupe de travail s'est réuni neuf fois[10]. Dans un premier temps, le groupe de travail a stabilisé les constats que l'on peut porter sur les dispositifs actuels. Les travaux ont ensuite porté sur les besoins auxquels un dispositif de soutien financier aux revenus d'activité des travailleurs modestes doit répondre : il s'agit d'un point-clé, qui conditionne la réussite future d'un tel dispositif. Faute de bonne appréhension des besoins des bénéficiaires, le dispositif serait en effet voué à manquer sa cible. Il encourrait alors les mêmes critiques que le RSA activité et la PPE aujourd'hui. Enfin, à l'issue de ces deux premières phases et d'un travail de formalisation des différents scénarios, le groupe a examiné chacune des pistes de réformes, leurs avantages et leurs inconvénients.

Par ailleurs, des auditions ont complété les réunions du groupe de travail. Ces auditions ont permis d'échanger avec les partenaires sociaux (organisations représentatives des salariés et des employeurs), ainsi qu'avec des personnalités particulièrement qualifiées sur ce sujet[11]. De plus, une réunion de travail avec des bénéficiaires des dispositifs actuels a permis d'engager une discussion avec eux sur les orientations dégagées par le groupe de travail.

Enfin, associées de façon continue aux travaux, les administrations ont fourni un travail considérable d'analyse, d'expertise et de simulation, qui a permis d'éclairer les réflexions du groupe ainsi que de préciser les pistes de travail.

*

* *

Le rapport débute par une présentation de la PPE et du RSA activité (objectifs, modalités techniques, public bénéficiaire) et dresse leur bilan (1). Au regard du manque d'efficacité de ces deux dispositifs, il est nécessaire de s'interroger sur les principes qui pourraient fonder une réforme et d'identifier précisément les besoins auxquels celle-ci devrait répondre (2). Sur le fondement de cette analyse, plusieurs pistes d'évolution sont présentées, ainsi que leurs avantages et inconvénients respectifs (3). Enfin, à partir de cette analyse, le rapport propose une voie de réforme et les modalités possibles de sa mise en œuvre (4).

[8] Rapport du groupe de travail 'accès aux droits et biens essentiels' ; minima sociaux », op. cit., p63.
[9] Voir annexe n°3.
[10] Une séance complémentaire a été consacrée à la présentation des axes du rapport.
[11] Voir annexe n°4.

1 LA PPE ET LE RSA ACTIVITE PRESENTENT DES LIMITES FORTES QUI JUSTIFIENT UNE REFORME

Les deux principaux dispositifs de soutien financier destinés aux travailleurs modestes sont aujourd'hui la PPE et le RSA activité. Ils ont fait l'objet, au cours des dernières années, de nombreuses critiques.

Cette première partie du rapport vise à présenter ces deux dispositifs et à dresser leur bilan. Le tableau ci-dessous récapitule leurs principales caractéristiques.

Tableau 1 : Synthèse des principales caractéristiques de la PPE et du RSA activité

	Prime pour l'emploi	**RSA activité**
Année de création	2001	2008
Nature du dispositif	Crédit d'impôt	Aide sociale différentielle
Objectifs (selon les textes)	« Inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité »	« Lutter contre la pauvreté au travail et inciter au retour à l'emploi en complétant les revenus d'activité »
Nombre de bénéficiaires (foyers)	6,3 millions de foyers fiscaux	0,7 millions de foyers « RSA »
Montant moyen (mensuel)	36 €[12]	176 € pour le RSA activité seul, 159,8 € pour la partie « activité » des bénéficiaires du RSA « socle + activité »
Périodicité de versement	Annuelle – versement en n+1	Mensuelle
Démarche et guichet de versement	Demande par la déclaration annuelle de revenus –DGFiP	Déclarative et actualisation trimestrielle – CAF et MSA
Taux de recours	Environ 95%	32%

Source : Auteur

[12] Correspondant à 434€ par an et par foyer fiscal (source : DG Trésor – année 2012).

1.1 La PPE et le RSA activité visent à soutenir les revenus d'activité modestes

1.1.1 Créée en 2001, la PPE est un crédit d'impôt qui bénéficie à 6,3 millions de foyers fiscaux

1.1.1.1 La PPE poursuit l'objectif principal d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité

La PPE a été créée par la loi n°2001-458 du 30 mai 2001 et est codifiée à l'article 200 *sexies* du Code général des impôts. Cet article précise que la PPE, qui prend la forme d'un droit à récupération fiscale (crédit d'impôt), est instituée « afin d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité ». Il s'agit là de l'objectif principal du dispositif.

L'exposé des motifs de la loi créant la PPE permet d'identifier au moins un autre objectif : le soutien à des revenus d'activité modestes[13]. Ainsi, dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2006, le gouvernement soulignait son intention de « transformer la PPE en véritable complément de rémunération pour les bas revenus des personnes qui travaillent ».

Enfin, la Cour des comptes pointait encore, en 2011, « d'autres objectifs moins explicites », tels que le rééquilibrage fiscal ou l'accompagnement de la modération du coût salarial pour les rémunérations situées autour du SMIC[14].

1.1.1.2 Crédit d'impôt, la PPE est assise à titre principal sur les revenus individuels d'activité

La PPE repose sur un mécanisme fiscal de crédit d'impôt sur le revenu, dont le montant est fonction, à titre principal, des revenus d'activité individuels, qu'ils soient salariaux ou non salariaux. Leur montant détermine le montant de la PPE. La PPE est calculée au niveau du foyer fiscal ; le foyer fiscal est unique si et seulement si un lien juridique unit les concubins (mariage, pacte civil de solidarité) ; en revanche, deux concubins représentent deux foyers fiscaux différents et peuvent donc bénéficier chacun d'une PPE si leurs revenus individuels le permettent. Cela peut conduire à distribuer des montants de PPE à des individus (foyers fiscaux) vivant au sein de ménages aisés, ainsi que cela est expliqué ci-après. Enfin, les enfants mineurs à charge sont rattachés au foyer fiscal des parents, avec possibilité de rattachement, en fonction des situations, jusqu'à 25 ans.

En fonction de la situation fiscale du foyer considéré, la PPE peut venir soit en déduction des impôts dus, soit se matérialiser sous la forme d'un « chèque » du Trésor Public.

Afin de déterminer l'éligibilité d'un foyer fiscal à la PPE, deux conditions sont examinées :

- en premier lieu, un plafond de revenu fiscal de référence est fixé, au-delà duquel il n'est pas possible de bénéficier de la PPE. Cette condition d'éligibilité permet donc de tenir compte de l'ensemble des revenus du foyer fiscal,

[13] http://www.assemblee-nationale.fr/11/projets/pl2906.asp : « augmenter le revenu du travail après impôt des personnes qui tirent des revenus faibles de leur activité ».
[14] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, « La prime pour l'emploi : une dépense fiscale aux objectifs de plus en plus confus », p91.

- en second lieu, les revenus individuels d'activité doivent être compris entre un montant minimal correspondant à environ 0,3 SMIC, et un montant maximal qui correspondait initialement à 1,4 SMIC, mais qui du fait du gel de la PPE depuis 2008 (cf. ci-après) a été progressivement ramené à 1,3 SMIC environ.

Le tableau ci-dessous récapitule les différentes conditions d'éligibilité à la PPE actuellement en vigueur :

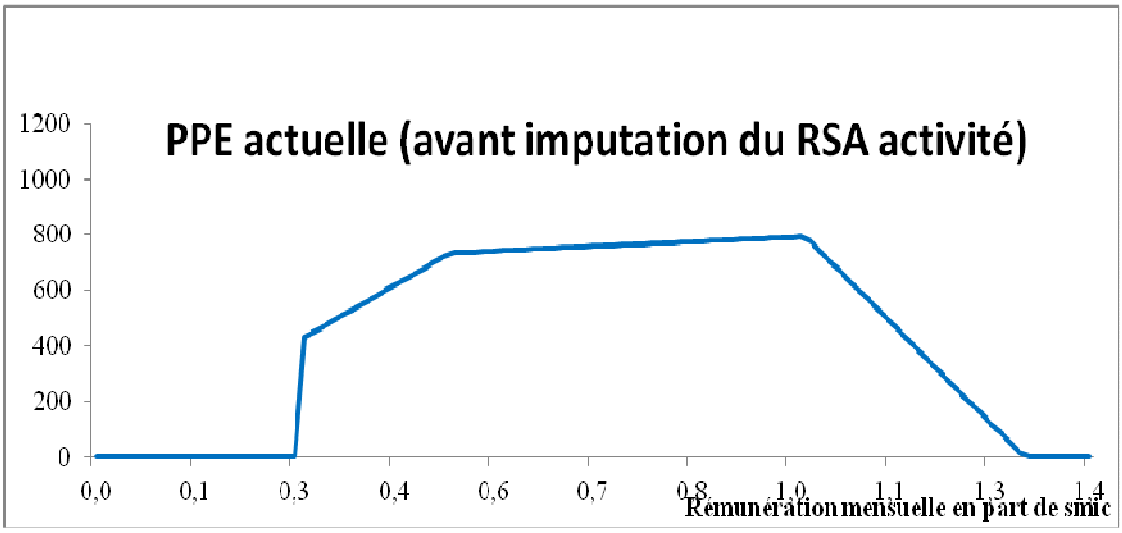
Tableau 2 : Conditions d'éligibilité à la PPE (2012 pour une PPE versée en 2013)

	Personne seule	Personnes mariées ou pacsées, soumises à imposition commune	Par demi-part supplémentaire
Plafond de revenu fiscal de référence	16 251 €	32 498 €	4 490 €
Plafond de revenus d'activité	17 451 €	26 572 €	N/A
Plancher de revenus d'activité (entrée dans le dispositif)	3 743 €	3 743€ (par personne)	N/A

Source : Code général des impôts – article 200 sexies

Si le foyer fiscal répond aux conditions d'éligibilité décrites ci-dessus, le montant de la PPE est déterminé selon un barème croissant de 0,3 SMIC à 1 SMIC, puis décroissant de 1 SMIC à 1,3 SMIC, ainsi que le souligne le graphique ci-dessous.

Graphique 1 : Barème de la PPE en 2013 – cas d'un célibataire



Source : DG Trésor

Note de lecture: Cas d'un célibataire. En deça d'un SMIC, on considère qu'il travaille à temps partiel au SMIC horaire. Au-delà du SMIC, il travaille à temps plein.

Tableau 3 :Modalités de calcul du montant de la PPE selon la situation du bénéficiaire

Situation de famille	Revenu d'activité en année pleine compris entre (1)	Montant de la prime individuelle
Célibataire, veuf, divorcé ou marié biactif (2) ou personne à charge du foyer exerçant une activité professionnelle rémunérée au moins 3 743 €	3 743 € ≤ R ≤ 12 475 €	R × 7,7 %
	12 475 € < R ≤ 17 451 €	(17 451 € - R) × 19,3 %
Marié mono-actif (3)	3 743 € ≤ R ≤ 12 475 €	(R × 7,7 %) + 83 €
	12 475 € < R ≤ 17 451 €	(17 451 € - R)× 19,3 % + 83 €
	17 451 € < R ≤ 24 950 €	83 €
	24 950 € < R ≤ 26 572 €	(26 572 € - R) × 5,1 %
Célibataire, veuf, divorcé [case T cochée] (4)	3 743 € ≤ R ≤ 12 475 €	(R × 7,7 %)
	12 475 € < R ≤ 17 451 €	(17 451 € - R) × 19,3 %
	17 451 € < R ≤ 26 572 €	0 € (5)

Source : Code général des impôts – présentation par le ministère de l'emploi[15]

Notes de lecture : 1) le revenu déclaré doit également être au moins égal à 3 743 € ; 2) les couples biactifs sont les couples mariés (ou liés par un PACS soumis à une imposition commune) dont les deux conjoints (ou partenaires) exercent une activité leur procurant au moins 3 743 € avant conversion éventuelle en équivalent temps plein ; 3) les couples mono-actifs sont les couples soumis à une imposition commune dont un seul des conjoints (ou partenaires) exerce une activité lui procurant un revenu d'au moins 3 743 € avant conversion éventuelle en équivalent temps plein ; 4) sauf les personnes veuves ayant coché à la fois la case L (enfant à charge issu du mariage avec le conjoint décédé) et la case T (non prise en compte dès lors que ces personnes bénéficient du quotient familial des contribuables mariés) ; 5) dans ce cas, le foyer peut bénéficier de la majoration forfaitaire de 72 € s'il a une ou plusieurs personnes à charge.

Bien que calculée sur des bases essentiellement individuelles, la PPE, outre les conditions d'éligibilité susmentionnées, est familialisée au travers de majorations pour mono-activité et pour personnes à charge. Ces éléments de familialisation sont légers, même s'ils se traduisent dans les faits par des dépenses importantes :

[15] www.travail-emploi.gouv.fr ; consulté le 24 juin 2013.

Tableau 4 : Majorations applicables à la PPE

Situation de famille	Majoration pour personne à charge
Célibataire, veuf, divorcé ou marié biactif ou personne à charge du foyer exerçant une activité professionnelle rémunérée au moins 3 743 €	36 € par personne à charge
Marié mono-actif	36 € par personne à charge Majoration forfaitaire : 36 €
Célibataire, veuf, divorcé	1ère personne : 72 € Autres : 36 € Majoration forfaitaire : 72 €

Source : Code général des impôts

Crédit d'impôt calculé sur les revenus de l'année « n-1 », la PPE est gérée par l'administration fiscale. Concrètement, chaque contribuable, lors du renseignement de sa déclaration de revenus, doit compléter la case relative au nombre d'heures travaillées et cocher une case d'éligibilité. Le traitement est ensuite entièrement automatisé, ce qui garantit un taux de non-recours faible : le rapport annuel de la Cour des comptes en 2011 l'estime à une fourchette de 6% à 10% des foyers soumis à l'obligation déclarative (chiffres 2009) ; l'Inspection générale des finances estime le taux de recours au dispositif entre 95% et 97%[16].

1.1.1.3 La PPE coûte en 2013 2,5 milliards d'euros et bénéficie à des ménages répartis entre le 2ème et le 7ème décile de revenus

En 2012, 6,3 millions de foyers fiscaux bénéficiaient de la PPE.

La loi de finances pour 2013 prévoit un montant de 2,460 milliards d'euros au titre de la PPE. Ce montant est en net recul par rapport à celui qui a pu être versé avant l'introduction du RSA activité et le gel du barème de la prime : il a quasiment été divisé par deux, passant de 4,5 milliards d'euros en 2008 à près de 2,5 milliards prévus en 2013.

[16] Inspection Générale des Finances, 2011, *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, annexe relative à la dépense fiscale n°110227 (« Prime pour l'emploi »), p14.

Le gel du barème a eu deux effets principaux :

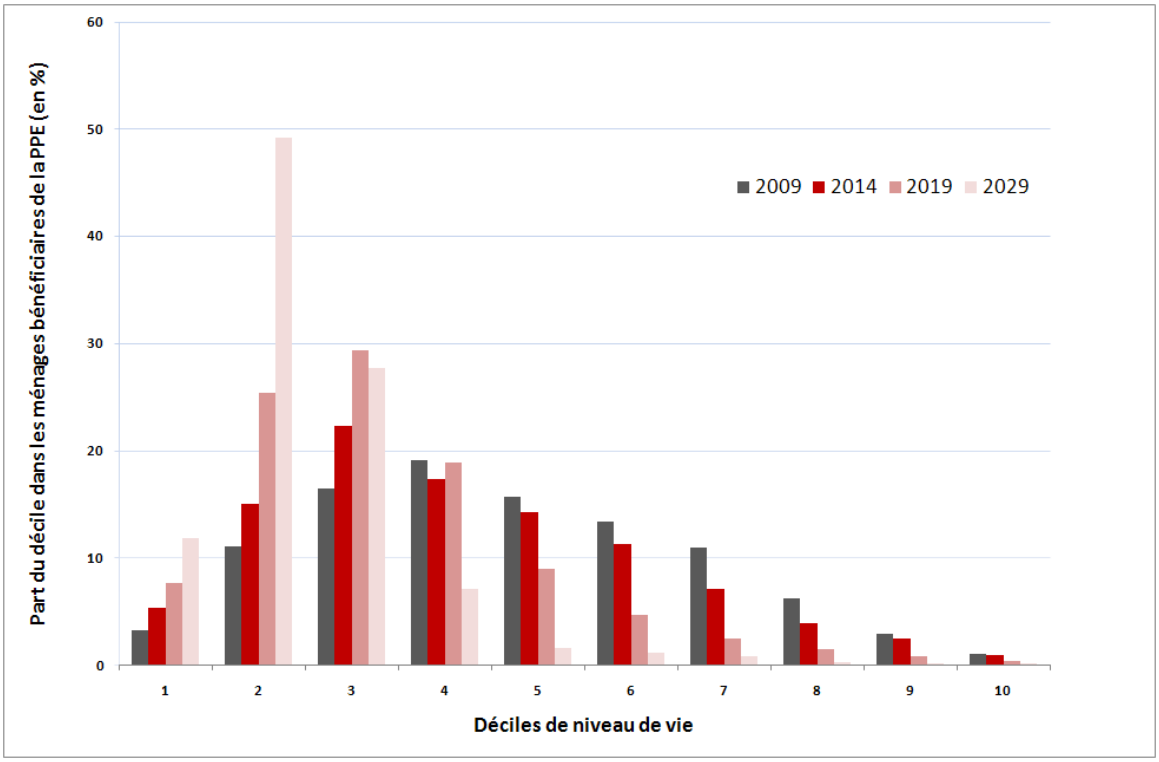
- un taux d'exclusion des foyers fiscaux plus important à cause d'une baisse des points d'entrée et de sortie mesurés en parts de SMIC. En effet, les points d'entrée et de sortie dans la PPE sont fixes (respectivement 3 743 € et 17 451 €) alors que le SMIC progresse : entre 2008 et 2012, le point de sortie de la PPE (hors majorations) est passé de 1,4 SMIC à moins de 1,3 SMIC.

- une baisse du montant maximal effectivement perçu et des montants moyens distribués. De 953 € en 2008, le montant de la prime, avant imputation du RSA activité, d'un salarié à temps plein au SMIC est passé à 717 € en 2013. En effet, le SMIC est revalorisé chaque année alors que le barème est figé à son niveau de 2008 : une personne à temps plein au SMIC en 2013 se situe donc sur la partie décroissante du barème.

Ces deux effets se conjuguent pour, à la fois, recentrer le bénéfice de la PPE sur les 5 premiers déciles de niveau de vie et pour diminuer drastiquement les montants individuels qui sont effectivement versés. Malgré cela, le « saupoudrage » de la PPE demeure en 2013 pour de faibles montants dans les derniers déciles de niveau de vie.

Ce saupoudrage se poursuivrait avec le maintien du gel, avec une redistribution plus certes plus concentrée mais de toujours plus faibles montants, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 2 : Répartition du bénéfice de la PPE (en %) selon le décile de niveau de vie et l'horizon du gel



Source : DG Trésor.
Note : Le temps de travail pris en compte pour le calcul de la PPE est corrigé.
Champ : Ménages ordinaires de France métropolitaine.

Ainsi, si le maximum de prime moyenne est atteint autour du SMIC, près de 45% des foyers fiscaux bénéficiaires ont un revenu d'activité supérieur au SMIC à temps plein. Le montant annuel moyen versé au titre de la PPE était de 434 € en 2012 (soit 36 € par mois). Le minimum de versement était fixé à 30 € annuels, soit 2,5€ par mois.

En ce qui concerne en particulier les jeunes de moins de 25 ans, éligibles à la PPE mais pas au RSA, environ 1,1 million d'entre eux bénéficient du dispositif ; ils sont en grande majorité autonomes fiscalement de leurs parents (moins de 35 000 sont rattachés à la déclaration fiscale de leurs parents).

1.1.1.4 Depuis le gel de son barème en 2008, les dépenses de PPE ont fortement diminué et le dispositif est, sans changement, voué à perdre très rapidement en efficacité tout en s'éteignant progressivement

Concomitamment à la création du RSA activité, il a été décidé de geler le barème de la PPE. L'objectif initial était de fusionner rapidement les deux dispositifs.

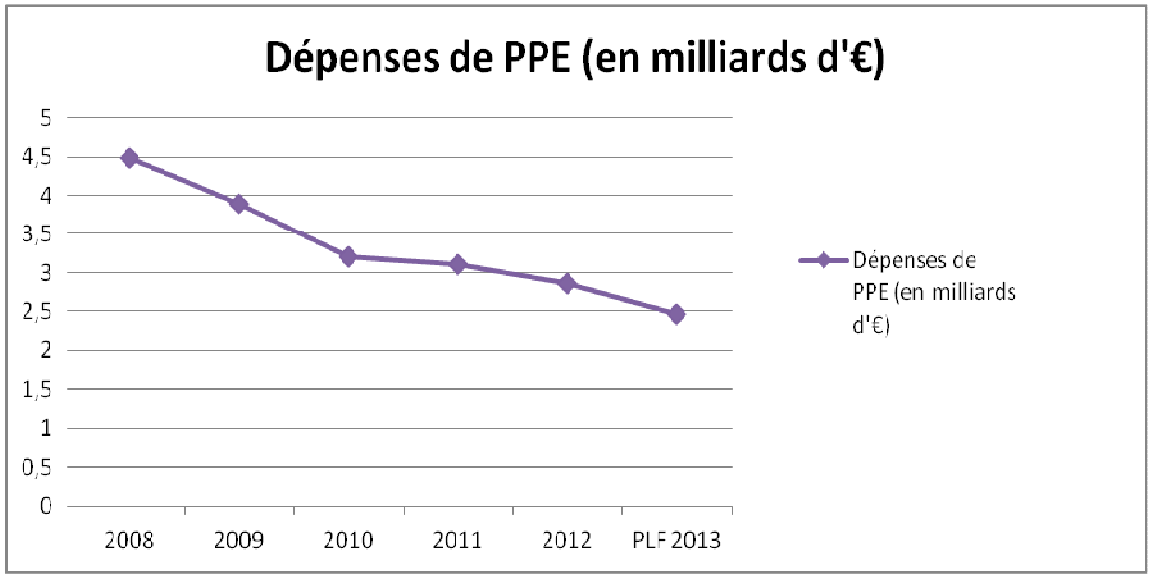
Il en résulte des dépenses fortement décroissantes sur ce poste budgétaire, ainsi que le soulignent le tableau et le graphique suivants.

Tableau 5 : Dépenses prévues dans la loi de finances au titre de la PPE (en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	PLF 2013
Dépenses	4,48	3,9	3,2	3,10	2,86	2,46
Evolution « n » sur « n-1 »	N/A	-12,9%	-17,9%	-3,1%	-7,7%	-14%

Source : Projets de loi de finances – 2008 à 2013

Graphique 3 : Evolution des dépenses de PPE de 2008 à 2013



Source : Projets de loi de finances – 2008 à 2013

La baisse tendancielle des dépenses de PPE (près de 45% de réduction de l'enveloppe budgétaire de 2008 au PLF 2013) s'explique principalement par la non-indexation du dispositif mais aussi par le mécanisme d'articulation entre la PPE et le RSA activité. Celui-ci prévoit que les personnes bénéficiant des deux dispositifs voient le montant perçu au titre du RSA activité en année « n » s'imputer sur celui de la PPE perçue en année « n+1 ». Ainsi, l'IGF évalue, dans son rapport sur les niches fiscales, ce montant à plusieurs centaines de millions d'euros annuels[17].

Néanmoins, ces observations ne remettent pas en cause le fait qu'à trajectoire inchangée, les dépenses de PPE vont décroître continuellement jusqu'à extinction du dispositif. En première approximation, seules subsisteraient les majorations pour mono-activité et charges de famille à l'horizon 2029.

De ce fait, il n'est pas surprenant que le nombre de bénéficiaires de la PPE décroisse également chaque année. Après imputation du RSA activité, 6,3 millions de foyers fiscaux étaient bénéficiaires de la PPE en 2012 contre 7,3 millions en 2010, soit une diminution de près de 15%.

1.1.2 Créé en 2008, le RSA activité bénéficie à 0,7 million de « foyers RSA »

1.1.2.1 Présentation du dispositif et objectifs poursuivis

Le revenu de solidarité active (RSA) activité a été créé par la loi du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion. Le RSA est entré en vigueur le 1er juin 2009.

En ce qui concerne directement la question du soutien financier aux travailleurs modestes, l'exposé des motifs de cette loi fixait au RSA un objectif central : « lutter contre la pauvreté au travail et inciter au retour à l'emploi en complétant les revenus d'activité par le RSA »[18]. Cet objectif se traduisait par plusieurs ambitions, dont « le fait que le travail paie, et ce dès la première heure travaillée », mais également le fait de « compléter les ressources des personnes reprenant une activité pour réduire la pauvreté au sein de la population active occupée », et de « simplifier les mécanismes de solidarité de façon à les rendre plus lisibles »[19].

L'architecture repose sur la distinction entre un minimum social différentiel (RSA « socle ») et une allocation dont le montant est fonction des revenus d'activité du bénéficiaire (RSA « activité »).

Le RSA « socle » est ouvert aux personnes privées d'activité professionnelle ou dont les revenus tirés du travail ne permettent pas d'atteindre le montant forfaitaire que le RSA socle garantit. Le RSA socle intervient alors pour garantir un revenu minimum, dont le montant est fonction du montant forfaitaire et des ressources du foyer. Le RSA socle est une allocation différentielle, comme l'ensemble des minima sociaux : le montant effectif de l'allocation est déterminé par la soustraction au montant garanti de l'ensemble des ressources que peut percevoir le foyer RSA par ailleurs (revenus des autres personnes composant le foyer RSA ; mais également autres sources de revenu de la personne : libéralités, revenus d'épargne, etc.). Le RSA socle fonctionne ainsi selon les principes classiques de l'aide sociale ; il est au 1er janvier 2013, pour une personne seule, de 483,24 € par mois.

---

[17] Inspection générale des finances, *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, op. cit., p7.

[18] http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do;jsessionid=5DF03EA96095AD705542BC59377FB5D5.tpdjo14v_3?idDocument=JORFDOLE000019424060&type=expose

[19] Cette mesure s'est notamment traduite par la fusion du RMI et de l'API au sein du RSA.

Le RSA activité[20], quant à lui, vise à garantir à toute personne reprenant une activité, y compris faiblement rémunérée, un supplément de revenu par rapport à une situation d'inactivité, et ce dès la première heure travaillée. Ainsi, lorsqu'il y a prise ou reprise d'activité, pour 1 € de revenu d'activité, les allocations servies diminuent de 0,38 €, permettant ainsi une progression globale du revenu de 0,62 €, sans tenir compte des effets cumulés avec les allocations logement décrits ci-après.

Il faut enfin préciser que certains foyers peuvent bénéficier simultanément des deux composantes du RSA (socle + activité), lorsque les ressources d'activité ne garantissent pas, à elles seules, un revenu global supérieur au minimum garanti dans le cadre du RSA socle. En janvier 2013, quelques 240 000 foyers RSA percevaient des sommes à la fois du socle et de l'activité.

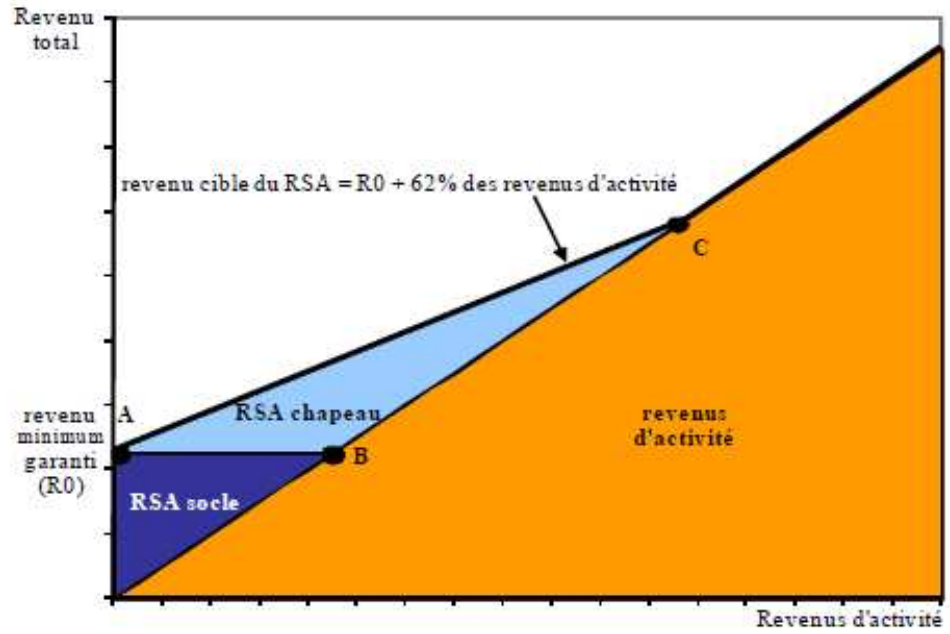
Le ciblage du conduisait initialement à un point de sortie situé à 1,04 SMIC pour une personne célibataire. Ce point de sortie est aujourd'hui situé à 0,99 SMIC pour les allocataires célibataires qui bénéficient également des allocations logement, soit 92% de l'ensemble des bénéficiaires.

Le graphique ci-dessous présente le fonctionnement général du dispositif du RSA (socle et activité)[21].

[20] Appelé dans un premier temps « RSA chapeau ».

[21] Ce graphique se concentre sur le mécanisme « générique » et ne prend pas en compte les autres ressources du foyer : cet aspect est traité *infra*, dans la partie relative à l'effet incitatif des dispositifs.

Graphique 4 : Schéma simplifié du fonctionnement du dispositif RSA



A : revenu garanti en cas d'inactivité (anciens RMI et API).
B : point de sortie du RSA socle.
C : point de sortie du RSA englobant : au-delà, le RSA s'annule.

Source : DG Trésor, Bourgeois C. et Tavan C., Lettre Trésor Eco, « Le RSA : principes de construction et effets attendus », n°61, juillet 2009, p3.

Le dispositif RSA, socle comme activité, est ouvert aux personnes âgées de 25 ans et plus et aux personnes âgées de moins de 25 ans si elles ont un enfant à charge (né ou à naître). Pour les jeunes de 18 à 25 ans, un dispositif spécifique a été créé (RSA « jeunes », effectif depuis le 1er septembre 2010 en application de l'article 135 de la loi de finances pour 2010), qui bénéficie à 9 000 personnes environ (en raison de conditions d'accès très restrictives, notamment en matière de conditions d'activité). Enfin, un jeune peut également bénéficier indirectement du RSA : en tant qu'enfant à charge, s'il fait partie d'un foyer dont l'un des membres est bénéficiaire du RSA ; en tant que conjoint d'un bénéficiaire âgé, pour sa part, de plus de 25 ans.

Les bénéficiaires se répartissent comme suit, selon les cas de figure.

Tableau 6 : Répartition des personnes bénéficiaires du RSA par composante et par âge (en milliers)[22]

Décembre 2012	Bénéficiaires directs de + de 25 ans	Jeunes de – de 25 ans bénéficiaires « indirects » (enfants à charge et conjoints)	Jeunes de – de 25 ans avec charge de famille (bénéficiaires directs)	RSA « jeunes »
RSA socle	1 335,8	1 231,6 dont 162,4 pour la tranche 18-24 ans	105,6	2,3
RSA socle + activité	344,3	232,6, dont 46,2 pour la tranche 18-24 ans	11,5	0,7
RSA activité	459,4	505,9 dont 75,0 pour la tranche 18-24 ans	23,1	5,1

Source : Direction générale de la cohésion sociale et CNAF

Lors de la création du RSA, la question de son articulation avec les dispositifs existant s'est posée. Dans son rapport de 2005[23], la commission présidée par Martin Hirsch proposait l'intégration de la PPE au nouveau dispositif, de même que celle de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui est servie aux demandeurs d'emploi en fin de droits au titre de l'assurance chômage mais qui peuvent justifier de certaines conditions d'activité.

Finalement, la création du RSA ne s'est pas accompagnée de l'absorption de ces dispositifs. Dans le cas de la PPE, au regard des différences de ciblage avec le RSA activité, il s'agissait de ne pas faire de « perdants » : une suppression en 2008 aurait en effet concerné près de 6 millions de ménages, selon la DG Trésor, pour une perte annuelle moyenne de 500 euros environ. Pour un grand nombre de ménages, la perte mensuelle était néanmoins d'un niveau assez faible : elle le serait davantage encore aujourd'hui après 5 années de gel du barème. De plus, le fait d'ouvrir les droits au RSA activité à compter de 25 ans aurait conduit, si la PPE avait été supprimée, à la sortie de tout dispositif de l'immense majorité des jeunes de 18 à 25 ans, un petit nombre d'entre eux seulement restant concerné par le RSA activité. Dans le cas de l'ASS, dont le montant est proche de celui du RSA socle[24], des difficultés techniques ont conduit à repousser cette éventualité (ainsi, les bénéficiaires de l'ASS valident des trimestres de retraite, ce qui n'est pas le cas des bénéficiaires du RSA). Ces difficultés techniques ont été systématiquement rappelées lorsque des propositions ont été formulées en vue d'une convergence RSA / RSA activité / ASS, et n'ont pu être levées jusqu'à présent.

[22] Le nombre de bénéficiaires excède celui des « foyers RSA » bénéficiaires, un foyer pouvant comprendre plusieurs bénéficiaires individuels.

[23] Rapport de la commission présidée par Martin Hirsch, « Au possible, nous sommes tenus », *La Documentation française*, 2005, p29.

[24] En 2013, le montant du RSA socle pour une personne seule est de 483,24€ ; l'ASS a un taux journalier 15,90 € soit 477 € sur 30 jours.

1.1.2.2 Le RSA activité est une prestation familialisée et versée aux « foyers RSA » par les caisses d'allocations familiales

Contrairement à la PPE, qui est calculée sur des bases largement individuelles, le RSA activité suit la même logique que le RSA socle et est calculé à partir des ressources globales de la famille. L'unité de versement est spécifique : il s'agit du « foyer RSA », qui comprend les concubins (sans considération de leurs éventuels liens juridiques) ainsi que l'ensemble des enfants jusqu'à 25 ans si leur rattachement permet une augmentation du calcul du RSA versé.

Le montant du RSA est calculé grâce à une déclaration trimestrielle[25] de ressources (DTR), qui permet d'actualiser la situation du bénéficiaire et, le cas échéant, d'ajuster les versements.

Cette déclaration trimestrielle de ressources comprend l'ensemble des ressources perçues pour chaque membre du foyer bénéficiaire au cours des trois mois précédents :

- revenus d'activité : salaires et revenus assimilés, indemnités journalières, indemnités de stage,
- indemnités chômage,
- autres ressources : pensions d'invalidité, pensions alimentaires, autres pensions imposables ou non, aides ou secours, autres revenus (tirés de placement, d'épargne, ou de biens immobiliers).

Il est à noter que d'autres types de ressources entrent dans la base ressources du RSA activité, mais ne sont pas à déclarer dans le cadre des DTR car versées par la CAF, qui les connaît donc déjà. Il s'agit des prestations familiales (allocations familiales, allocation de soutien familial, complément familial, notamment)[26], ainsi que de l'avantage vieillesse. Au titre de l'article R262-6 du Code de l'action sociale et des familles, la base ressources du RSA activité intègre également tout avantage en nature perçu par un membre du foyer.

Les revenus exceptionnels sont quant à eux neutralisés pour éviter de déstabiliser l'allocation au détriment du bénéficiaire au cours des trois mois suivants[27]. Ils sont ainsi affectés aux droits versés au titre du seul premier mois de versement sur le trimestre pour lesquels ces droits sont ouverts.

La déclaration trimestrielle de ressources est obligatoire. Tout changement de situation intervenant au cours de cet intervalle de trois mois (changement du statut d'activité ; modification de la composition du foyer, …) doit être déclaré par le bénéficiaire.

Ainsi que cela est exposé ci-après, les modalités de renseignement d'une demande de RSA ainsi que la DTR cristallisent un certain nombre des difficultés rencontrées, ce qui pourrait contribuer à expliquer, au moins en partie, le non-recours. Les modalités de déclaration de changement de situation sont également évoquées ci-après.

[25] Un formulaire de déclaration trimestrielle de ressources est reproduit en annexe.
[26] Certaines prestations familiales sont néanmoins exclues de la base ressources, comme la majoration pour âge des allocations familiales, la prime à la naissance ou à l'adoption, ou encore l'allocation de rentrée scolaire.
[27] Article R 262-15 du Code de l'action sociale et des familles, précisé par l'arrêté du 17 décembre 2009 relatif aux règles de calcul et aux modalités d'appréciation du caractère exceptionnel de certaines ressources pour la détermination des droits au revenu de solidarité active, et par la circulaire n°DGCS/MS/2010/65.

1.1.2.3 A la fin 2012, près d'1 million de personnes réparties en 0,7 million de foyers étaient bénéficiaires du RSA activité, qui représente 1,6 milliards € de dépenses annuelles

En décembre 2012, 730 000 foyers étaient allocataires du RSA activité, correspondant à 940 000 personnes vivant au sein de ces foyers.

Parmi ces foyers, 490 000 étaient bénéficiaires du RSA activité seul, soit 540 000 personnes. Le montant moyen perçu au titre du RSA activité seul est de 176,1€ mensuels[28].

Quelques 240 000 foyers correspondant à 400 000 personnes bénéficiaient quant à eux du RSA « socle + activité », et percevaient au titre de la composante « activité » un montant mensuel moyen de 159,8 €[29].

Après une forte montée en charge sur les premiers mois d'existence de la prestation, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA activité a ralenti à partir de décembre 2010[30], sans jamais atteindre la cible escomptée.

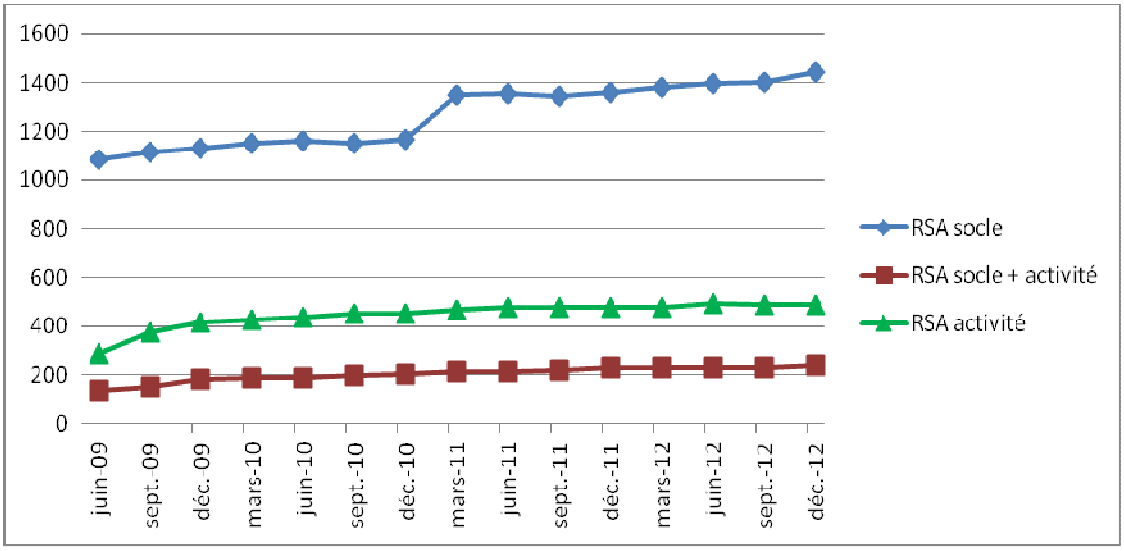
Tableau 7 : Montée en charge du RSA et de ses différentes composantes de juin 2009 à juin 2011 (en milliers de foyers bénéficiaires - métropolitains, puis à partir de février 2011, incluant l'outre-mer)

Composante / période	juin-09	sept-09	déc.-09	mars-10	juin-10	sept-10	déc.-10	mars-11	juin-11	sept-11	déc.-11	mars-12	juin-12	sept-12	déc.-12
RSA socle	1 084	1 118	1 131	1 151	1 162	1 152	1 167	1 348	1 357	1 344	1 359	1 381	1 396	1 405	1 444
% de progression		*3,1%*	*1,2%*	*1,8%*	*1,0%*	*-0,9%*	*1,3%*	*15,5%*	*0,7%*	*-1,0%*	1,1%	1,6%	1,1%	0,6%	2,8%
RSA socle + activité	135	153	183	188	190	196	205	215	216	221	230	228	230	231	238
% de progression		*13,3%*	*19,6%*	*2,7%*	*1,1%*	*3,2%*	*4,6%*	*4,9%*	*0,5%*	*2,3%*	*4,1%*	*-0,9%*	*0,9%*	*0,4%*	*3,0%*
RSA activité	289	374	416	429	437	451	455	468	482	478	478	480	493	489	488
% de progression		*29,4%*	*11,2%*	*3,1%*	*1,9%*	*3,2%*	*0,9%*	*2,9%*	*3,0%*	*-0,8%*	*0,0%*	*0,4%*	*2,7%*	*-0,8%*	*-0,2%*

Source : Calcul de l'auteur d'après les chiffres du comité national d'évaluation du RSA, de la Cour des comptes et de la DGCS

[28] CNAF-DSER – France entière – chiffre consolidé décembre 2012.
[29] CNAF-DSER – France entière – chiffre consolidé décembre 2012.
[30] Et ce d'autant plus que l'ouverture à l'outre-mer a été opérée 1er janvier 2011 : selon la Cour des comptes (rapport public annuel de février 2013), « hors départements d'outre-mer, les effectifs sont restés stables depuis le milieu de l'année 2010. Aucune augmentation significative n'est anticipée pour les prochains 18 mois » (p222).

Graphique 5 : Progression du nombre de foyers bénéficiaires de chaque composante du RSA



Source : Calcul de l'auteur d'après les chiffres du comité national d'évaluation du RSA

Le comité national d'évaluation signale que les caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires sont globalement stables depuis la création du dispositif : les bénéficiaires du RSA activité se différencient de ceux du RSA socle par la plus forte proportion de familles monoparentales (32% environ) et de couples avec personne(s) à charge (25% environ). Cette plus forte représentation s'explique notamment par le fait que le dispositif est plus attractif pour ces publics. Les femmes seules et les couples sans personne à charge sont également plus nombreux, en proportion, au RSA activité qu'au RSA socle. En revanche, le RSA socle est majoritairement perçu par des hommes seuls (35% des bénéficiaires contre moins de 15% de bénéficiaires pour le RSA activité)[31].

Les bénéficiaires du RSA activité seul se distinguent des bénéficiaires des autres composantes du RSA par leurs trajectoires internes (au sein du dispositif RSA) et externes (hors du dispositif), ainsi que le démontre le tableau ci-dessous. On peut ainsi souligner que ces bénéficiaires sont, pour la plupart, soit dans une situation d'allers-retours entre RSA activité et niveau de ressources dépassant le plafond du dispositif, soit stabilisés au RSA activité (c'est-à-dire stables dans un ou des emplois faiblement rémunérés). Surtout, les transitions internes au sein du dispositif RSA sont faibles : elles concernent seulement 20% des bénéficiaires du RSA activité au cours d'une année. Autrement dit, 80% des bénéficiaires du RSA activité seul sont soit bénéficiaires permanents du RSA activité, soit connaissent des allers-retours entre le RSA activité et des emplois mieux rémunérés, sans jamais entretenir de lien avec le RSA socle.

A l'inverse, les bénéficiaires du RSA « socle + activité » sont, par définition, caractérisés par des transitions internes au sein du dispositif beaucoup plus fréquentes (27% seulement ne connaissent aucune transition), ce qui découle de leur niveau très faible de rémunération. Enfin, les bénéficiaires du RSA socle se caractérisent quant à eux par une certaine permanence de situation, 61% d'entre eux restant au socle sur l'ensemble de la période étudiée.

[31] Chiffres CNAF-FILEAS – France entière – mois de décembre 2012.

Tableau 8 : Trajectoires internes et externes des bénéficiaires des différentes composantes du RSA

Transitions de janvier 2010	Par composante de RSA			Ensemble
	RSA socle seul	Socle + activité	RSA activité seul	
Aucune transition (ni interne, ni externe)	61%	27%	34%	50%
Au moins une transition interne (sans transition externe)	16%	43%	11%	18%
Au moins une transition externe (sans transition interne)	16%	14%	45%	23%
Au moins les deux types de transition	7%	16%	9%	9%
Total	100%	100%	100%	100%

Source : CNAF. Les transitions internes s'entendent du passage d'une composante du RSA à l'autre. Les transitions externes recoupent les sorties du dispositif. L'échantillon étudié est constitué des bénéficiaires du RSA au 1er janvier 2010 et les trajectoires sont suivies sur l'ensemble de l'année 2010.

1.2 Le RSA activité et la PPE poursuivent des objectifs proches qu'ils atteignent mal

1.2.1 Un très faible effet sur l'incitation à la (re)-prise d'activité ou au maintien dans l'activité

1.2.1.1 L'incitation à l'activité est un objectif structurant pour la PPE comme pour le RSA activité

Le rappel de l'exposé des motifs des textes créant respectivement la PPE et le RSA souligne que l'objectif d'incitation à l'activité est au cœur de ces deux dispositifs : directement inscrit dans la loi pour la PPE, il occupe une place centrale dans la conception du RSA, qui doit garantir que « le travail paie, dès la 1ère heure travaillée ».

1.2.1.2 L'existence d'autres dispositifs d'incitation conduit à rendre le système « complexe et peu lisible »

Outre la coexistence du RSA activité et de la PPE, évoquée ci-après, il existe un grand nombre de mécanismes qui ont pour vocation d'accompagner une reprise d'activité. A cet égard, la création du RSA activité ne s'est pas traduite par un effort de rationalisation de l'existant aussi important qu'il aurait été souhaitable (la fusion RMI / API est à cet égard l'élément de progrès principal[32]).

On peut notamment citer les dispositifs suivants :

- pour les bénéficiaires du RSA socle : possibilité d'un cumul intégral pendant 3 mois avec les revenus d'activité ; le RSA activité n'est pas versé durant cette période,
- pour les bénéficiaires de l'ASS : mécanismes de cumul et d'intéressement particulièrement complexes, dépendant à la fois de la durée de l'activité reprise et des revenus qui en sont tirés[33],
- pour les demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) : mécanisme de l'activité réduite qui, au sein du régime d'assurance chômage, permet un cumul partiel entre l'indemnisation chômage et les revenus tirés d'une activité professionnelle[34].

Pris isolément, chaque dispositif n'est pas nécessairement complexe : ainsi, le cumul intégral de 3 mois entre RSA socle et revenus d'activité est très simple. C'est donc plutôt la coexistence de dispositifs nombreux qui génère de la complexité, d'autant que les règles diffèrent de l'un à l'autre. Par ailleurs, chacun de ces dispositifs peut engendrer des effets de seuils. Ces derniers sont particulièrement manifestes dans le cas de l'intéressement ASS, par exemple. Par ailleurs, la complexité de chacun de ces dispositifs en tant que tel, ainsi que leurs articulations respectives, rend l'ensemble particulièrement opaque pour les bénéficiaires.

1.2.1.3 Les études disponibles démontrent un impact faible, voire très faible, de chacun des dispositifs, pour des raisons toutefois différentes

Les effets de la PPE sont assez peu documentés, ce que la Cour des comptes a souligné à de nombreuses reprises au cours des dernières années. Néanmoins, un ensemble d'éléments permet de penser que la PPE est faiblement incitative. En premier lieu, les gains financiers inhérents à une reprise d'emploi peuvent être faibles (moins de 40 € par mois en moyenne). Par ailleurs, les entrées et sorties dans le dispositif semblent relever, le plus souvent, de changements de situation familiale et d'évolution du revenu, pas d'une reprise d'activité en tant que telle. Enfin, le décalage dans le temps de la PPE, consubstantiel au vecteur de versement retenu, affaiblit le caractère incitatif du dispositif : il est peu évident, pour les bénéficiaires, de faire un lien direct entre la somme versée au 3ème trimestre de « n+1 », au demeurant parfois faible », et l'activité de l'année « n ».

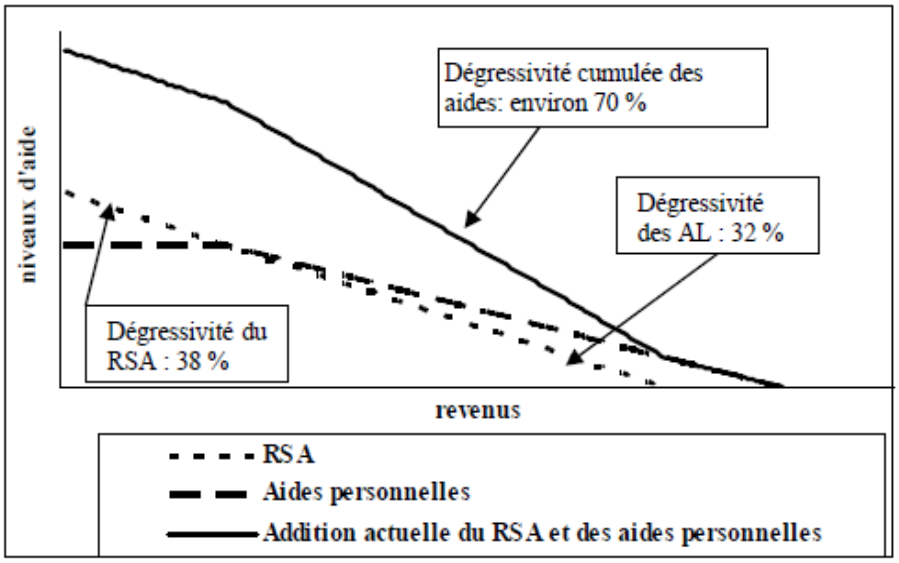
[32] Le public qui bénéficiait de l'API peut aujourd'hui recourir à un RSA « majoré ».

[33] Le mécanisme d'intéressement prévu dans le cadre de l'ASS est particulièrement complexe : il même ainsi cumul intégral et intéressement forfaitaire, pour des durées limitées (1 an ou 750 heures, avec mécanisme de « reconstitution de droits à intéressement » dans certains cas), l'ensemble étant fonction de la durée de l'activité reprise (plus ou moins de 78 heures).

[34] Pour permettre un cumul, cette activité ne doit pas excéder 110 heures par mois et la rémunération qui en est tirée ne doit pas excéder 70% de la rémunération antérieurement perçue.

En ce qui concerne le RSA activité, la construction même du dispositif est censée garantir une incitation financière la reprise d'emploi, par le mécanisme de « pente ». Néanmoins, de nombreux aspects viennent minorer cet effet incitatif. En premier lieu, si les droits connexes nationaux ont été largement harmonisés afin d'éviter les pertes inhérentes au passage d'un statut à un autre (ces droits connexes reposent désormais sur des conditions de ressources et non de statut), cette réforme n'a pas été poussée à son terme : au niveau national, les effets dégressifs respectifs du RSA et des aides au logement peuvent se cumuler ; les droits connexes locaux ont été imparfaitement adaptés. En ce qui concerne par exemple les allocations logement, un récent rapport de l'IGAS[35] démontre que dans une situation de sortie du RSA, la dégressivité des montants touchés au titre du RSA activité d'une part, au titre des allocations logement d'autre part, se conjugue et rend ainsi le dispositif moins incitatif (réduction de la pente). On peut cependant rappeler qu'avant la mise en place du RSA, la situation était encore plus problématique : au-delà de la période d'intéressement, la dégressivité cumulée du RMI et des AL était d'environ 130%.

Graphique 6 : Illustration du phénomène de cumul de la dégressivité du RSA et des allocations logement

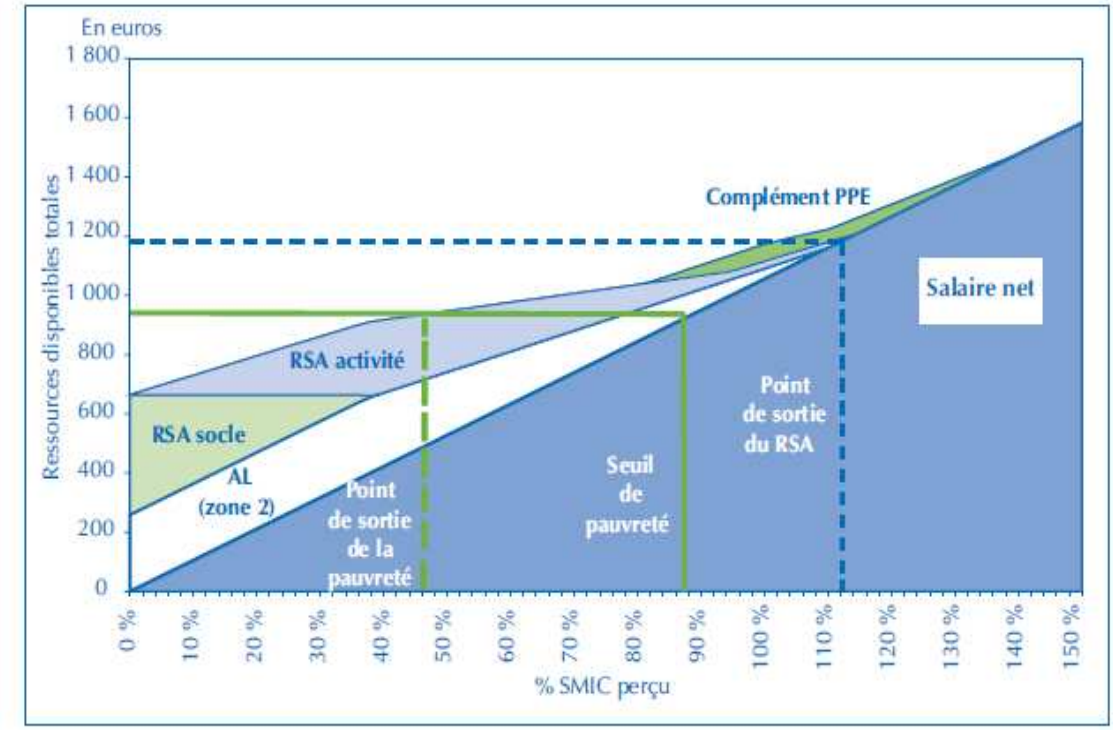


Source : IGAS, Rapport RM2012-54P relatif à « l'évaluation des aides personnelles au logement », mai 2012, p31.

L'effet global sur les ressources disponibles est donc potentiellement fort, ainsi que le démontre le graphique ci-dessous.

[35] IGAS, rapport n°RM2012-54P, *Evaluation des aides personnelles au logement*, mai 2012.

Graphique 7 : Ressources disponibles en fonction des revenus d'activité pour un isolé sans enfant



Source : Marc C. et Pucci M., Politiques sociales et familiales, « Le RSA activité est-il ciblé sur les travailleurs pauvres au sens de Eurostat ? », n°104, juin 2011, p18.

In fine, il apparaît que l'effet conjoint de la PPE et du RSA activité garantit systématiquement l'existence d'un gain financier à la reprise d'emploi. Néanmoins, celui-ci peut être faible et est variable selon les configurations familiales. De plus, cette conclusion repose sur un raisonnement théorique (cas-type) qui n'intègre ni le constat d'un non-recours très fort au RSA activité, décrit ci-après, ni des effets relatifs aux aides au logement ou aux droits connexes.

1.2.2 Un faible impact redistributif vers les foyers modestes et une contribution limitée à la réduction de la pauvreté

1.2.2.1 Un objectif redistributif plus affirmé pour le RSA activité que pour la PPE

Lorsque l'on compare le ciblage des deux dispositifs, il apparaît clairement que le RSA activité est celui dont l'objectif redistributif est le plus affirmé : ouvert dès le 1er euro gagné, là où le bénéfice de la PPE ne s'ouvre qu'à compter de 0,3 SMIC, il comporte également un point de sortie plus précoce, tandis que les effets de la PPE se diffusent plus haut dans l'échelle des revenus en raison du faible ciblage lié à l'unité « foyer fiscal ». Par ailleurs, la prise en compte du foyer au sens large, c'est-à-dire indépendamment du lien juridique entre les adultes du foyer, permet de se rapprocher davantage de la notion de ménage, qui fait référence pour mesurer la pauvreté, que la plus étroite notion de foyer fiscal qui traite séparément les concubins.

Ainsi le RSA activité possède de bien meilleures propriétés redistributives en théorie que la PPE : selon les évaluations *ex ante*, 95% des foyers éligibles à la prestation sont en dessous de 1,5 Smic par unité de consommation[36] tandis que 30% des bénéficiaires de la PPE après imputation du RSA activité se situent dans les 5 derniers déciles de niveau de vie des ménages[37]. Il reste que son champ d'application n'est pas optimal pour maximiser ses effets de lutte contre la pauvreté. Ainsi, il est ouvert à titre principal aux personnes âgées de plus de 25 ans, et, malgré les cas possibles d'ouverture de droits pour les moins de 25 ans et le RSA « jeunes », exclut de ce fait une très grande majorité des travailleurs de 18 à 25 ans.

1.2.2.2 L'effet redistributif et de réduction de la pauvreté du RSA activité est considérablement grevé par un non-recours massif

Surtout, le fort taux de non-recours dont est affecté le RSA activité amoindrit très fortement son effet redistributif. Dans son rapport de 2011, le comité national d'évaluation du RSA a ainsi estimé que le taux de non-recours au RSA activité s'établissait à 68%. A titre de comparaison, la Cour des comptes signale que « le taux de non-recours au *Working Tax Credit* britannique, dispositif comparable au RSA activité bien que plus ancien, est de 39% »[38].

De ce fait, le RSA activité contribue beaucoup moins qu'il n'est censé le faire à la réduction de la pauvreté. Ainsi, dans une étude réalisée en mars 2012 et relative au niveau de vie des salariés rémunérés au SMIC, la DG Trésor estimait que « le non-recours au RSA activité condui[sa]it à une moindre progression du niveau de vie associée au RSA activité pour 14% des salariés au SMIC. Pour eux, le manque à gagner s'élève à 123€ par mois en moyenne, soit 12% de leur revenu disponible. […] Le niveau de vie des salariés au SMIC appartenant au premier décile de niveau de vie progresserait de 87% en cas de plein recours au RSA activité ; en réalité, la progression n'est que de 74% » [39]. Le Comité national d'évaluation du RSA estimait quant à lui en décembre 2011[40], que le RSA activité avait permis une baisse de 0,2 point du taux de bas revenus en 2010, et, en ce qui concerne le taux de pauvreté, que son impact serait trois fois plus élevé en l'absence de non-recours. En cas de recours intégral à la prestation, le nombre de travailleurs pauvres serait diminué d'environ 150 000 personnes.

Il importe dès lors d'identifier aussi précisément que possible les causes du non-recours, afin de les réduire. Il apparaît que ces causes sont multiples.

---

[36] Marc C. et Thibault F., *Politiques sociales et familiales*, « Les principes du revenu de solidarité active au regard des expériences étrangères », n°98, décembre 2009.
[37] Source : DGTrésor pour année 2011, d'après modèle Saphir 2011 sur EFRS 2009.
[38] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, op. cit., p223.
[39] Favrat A. et Prady D., *Lettre Trésor-éco*, « Le niveau de vie des salariés au Smic », n°99, mars 2012, p8.
[40] *Rapport du comité national d'évaluation du RSA*, décembre 2011, p67 et suivantes.

Le profil des non-recourants fournit, en premier lieu, des informations utiles[41] : les non-recourants au RSA (toutes composantes) seraient plus souvent des couples – notamment des couples sans enfants. Par ailleurs, plus les bénéficiaires potentiels sont âgés d'une part, et diplômés d'autre part, moins le recours est fort. La CNAF formule à cet égard l'hypothèse que cela s'explique par « le moindre lien aux institutions des plus diplômés, leur croyance plus forte dans le caractère transitoire de leur situation, ou encore leur refus de dépendre de l'aide sociale compte tenu de leur diplôme »[42]. Enfin, le recours au RSA diminue lorsque les conditions de vie s'améliorent : pour les personnes qui sont proches du marché du travail, et dont les trajectoires sont marquées par des entrées et des sorties fréquentes vis-à-vis de celui-ci, le recours au RSA diminue, du fait notamment d'une éligibilité mouvante : « le taux de non-recours au RSA activité seul est supérieur lorsque les bénéficiaires potentiels sont en CDD et/ou à temps plein au moment où ils auraient pu déposer une demande de RSA »[43].

Ainsi, les motifs de non-recours sont multiples, peuvent varier selon les publics et ne sont pas exclusifs les uns des autres :

- la faible attractivité financière de la prestation peut décourager le recours de certains foyers qui bénéficient de revenus d'activité stables. La faiblesse relative de certains des montants versés – qui est logique au regard de l'architecture de la prestation pour les publics qui se trouvent à proximité du SMIC – doit en effet être mise en miroir avec la complexité de la demande à renseigner. Qui plus est, on ne peut exclure que certaines personnes aient identifié la relative inutilité de la démarche en tenant compte de la PPE résiduelle pouvant « rattraper » le non recours au RSA activité,

- la complexité des formalités de demande, puis des formalités déclaratives (au travers de la DTR précédemment décrite), est en elle-même un facteur potentiellement important de non-recours. Dans le cadre de travaux en cours sur le thème du non-recours, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a diligenté une étude spécifique sur le RSA activité[44] dont les conclusions ont été portées à la connaissance du groupe de travail. Il ressort de ce travail que la demande de RSA est très complexe (bien qu'ayant été déjà simplifiée à plusieurs reprises – cf. *infra*) : en moyenne, dans les territoires étudiés (Seine et Marne et Loire-Atlantique), le bénéficiaire doit effectuer deux déplacements physiques, remplir 6 pages de formulaires[45] et fournir de nombreuses pièces justificatives pour déposer une demande, le temps de traitement de celle-ci étant de 2 semaines environ,

- l'une des conséquences de la complexité de la prestation est la génération d'indus, qu'ils soient mécaniques avec la prise en compte des changements de situation des allocataires, imputables au bénéficiaire (erreurs, oublis ou retards de déclarations) ou au gestionnaire (mauvais calculs se traduisant par une récupération postérieure des sommes indues). Or, ces indus peuvent s'avérer particulièrement pénalisants pour des publics en situation de précarité ou de pauvreté. Ainsi, certains bénéficiaires justifient le non-recours par leur crainte de se voir réclamer, au cours des mois suivants, des sommes qu'ils auraient perçues à tort sans le savoir,

- le RSA activité, plus de quatre ans après sa création, est un dispositif identifié mais dont le fonctionnement reste méconnu, y compris par certains travailleurs sociaux, ainsi que le confirment les travaux en cours du SGMAP[46],

[41] *Comité national d'évaluation du RSA*, Annexe n°1, CNAF, « Le non-recours au RSA et ses motifs », décembre 2011.
[42] CNAF, *L'essentiel*, « Les non-recourants au RSA », n°124, juillet 2012.
[43] CNAF, *L'essentiel*, ibidem, p2.
[44] SGMAP, « Présentation au groupe de travail portant sur le RSA activité », 21 mars 2013.
[45] Le formulaire de demande est reproduit en annexe.
[46] SGMAP, op. cit.

- l'aspect psychologique du non-recours, enfin, ne doit pas être sous-estimé. Il ressort notamment de nombre d'enquêtes qualitatives, et s'est trouvé confirmé à maintes reprises dans le cadre des travaux réalisés en vue de ce rapport. Les verbatim d'entretiens individuels réalisés par le SGMAP sont à cet égard particulièrement éclairants : « *non, je ne sollicite pas, moi ! Un handicapé, oui, ou quelqu'un qui est malade, il peut avoir le RSA. Moi, ça ne m'intéresse pas, je n'aime pas me faire assister, c'est tou*t » ; « *Le RSA ? C'est pour les gens qui ont rien, qui sont à la rue* » ; « *Déjà, toucher le RSA, c'est une bassesse. Vous prenez ça parce que vous êtes obligé, c'est une bassesse* »[47]. Ces éléments laissent à penser que, bien qu'il ait été conçu dans une philosophie différente de celle du RMI, le RSA activité reste durablement associé à cette image de minimum social : « 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 »[48]. Dans une contribution à une publication de l'Observatoire du non recours (ODENORE)[49], Nadia Okbani et Philippe Warin soulignent que « le fait de ne pas demander le RSA par principe ou parce qu'on se débrouille autrement financièrement met en exergue des freins psychologiques (peur de la stigmatisation, sentiment de culpabilité, refus de se considérer comme un travailleur pauvre, expression d'un manque de légitimité) et politiques (affranchissement de la dépendance à l'offre publique, non-intérêt) »[50], le non-recours s'apparentant dès lors pour partie à une non-demande volontaire.

La multiplicité des causes de non-recours, ainsi que la difficulté à approcher certaines d'entre elles, rendent illusoire l'idée d'une amélioration importante au travers de simples ajustements paramétriques ou de campagnes de communication. Dans son rapport de 2011, le comité national d'évaluation du RSA estimait ainsi qu'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 »[51].

1.2.2.3 Structurellement, la PPE est moins redistributive

Les paramètres définissant l'éligibilité à la PPE et son montant conduisent à un dispositif assez faiblement redistributif.

En premier lieu, la PPE est calculée sur le fondement de revenus d'activité individuels, seule la condition d'éligibilité collective permettant une prise en compte des revenus globaux du foyer fiscal. Il faut néanmoins préciser que les paramètres de calcul de la PPE conduisent à traiter différemment des configurations de ménages pourtant identiques, par exemple celle de deux concubins (qui bénéficient potentiellement chacun de la PPE) et celle de deux personnes mariées ou pacsées (calcul d'une seule PPE). Ces dispositions ont pour conséquence une distribution saupoudrée de la PPE, principalement parmi les ménages appartenant des 2ème au 6ème déciles en termes de niveaux de vie, mais le dispositif se diffuse au-delà, pour de faibles montants individuels. Les majorations permettant de familialiser le dispositif ne contribuent pas à améliorer son caractère redistributif.

[47] SGMAP, ibidem, p5.
[48] Cour des comptes, *Rapport public annuel*, 2013, op. cit., p225.
[49] Okbani N. et Warin P., « Le RSA : où sont les assistés ? », in ODENORE, *L'envers de la fraude sociale*, La Découverte, Paris, 2012, p45 à p63.
[50] Okbani N. et Warin P., ibidem, p61-62.
[51] Comité national d'évaluation du RSA, rapport 2011, op. cit. p15.

Tableau 9 :Répartition de la PPE après imputation du RSA activité par décile – au niveau des ménages, en décile de revenus déclarés par unité de consommation (2011)

	Montant total (en Md€)	Bénéficiaires (en millions)	Montant moyen	Borne inférieure du niveau de vie	Borne supérieure du niveau de vie
1	8%	7%	550	0	10570
2	14%	14%	470	10570	13050
3	18%	17%	510	13050	15110
4	17%	19%	440	15110	17070
5	14%	14%	490	17070	19270
6	12%	12%	510	19270	21700
7	10%	10%	470	21700	24640
8	5%	5%	450	24640	28900
9	3%	2%	500	28900	36770
10	1%	1%	540	36770	et +
Ensemble	2,8	5,8	480		

Source : Direction générale du Trésor d'après Saphir 2011 sur EFRS 2009, législation 2011

Ensuite, le fait d'ouvrir l'éligibilité à compter d'un plancher de rémunération égal à 0,3 SMIC annuel conduit *de facto* à exclure les travailleurs les moins rémunérés et / ou les plus précaires du bénéfice de la PPE. De même, la PPE est aujourd'hui versée aux individus qui gagnent jusqu'à un peu moins de 1,3 SMIC dans l'année (avant le gel, un actif payé jusqu'à 1,4 SMIC dans l'année pouvait toucher de la PPE). Ainsi, dans son rapport annuel de 2011, la Cour des comptes signalait que « lors de la création de la PPE, le choix a été clairement fait, après la forte augmentation de la précarité et du temps partiel au cours de la décennie précédente, d'exclure du bénéfice de la prime les temps de travail les plus réduits »[52]. La réforme intervenue en 2003 a conduit à accorder des majorations aux temps partiels, ce qui a des effets paradoxaux : les temps partiels se trouvent effectivement mieux pris en compte[53] et la différence se réduit entre le montant maximal de PPE accordé au niveau du SMIC et les montants distribués en-deçà, mais la différence entre ceux qui bénéficient du dispositif et ceux qui restent en dehors est accentuée.

La faiblesse des montants perçus en moyenne, précédemment soulignée, ne permet pas à la PPE de jouer un rôle efficace de redistribution. Elle encourt ainsi la critique d'un « saupoudrage » de la dépense publique au détriment de son efficacité. Selon la Cour des comptes, la PPE ne contribuait qu'à hauteur de 3,3% à la réduction des inégalités de vie en 2008 et, en 2007, seuls 6% des bénéficiaires sortaient de la pauvreté grâce à son effet[54].

[52] Cour des comptes, *Rapport annuel 2011*, op. cit., p93.
[53] On notera à cet égard que l'accord national interprofessionnel conclu le 11 janvier 2013 ambitionne de mettre fin aux temps partiel inférieurs à 0,7 équivalent temps plein, ce qui peut en soi plaider pour une mise en cohérence du ciblage des dispositifs existant.
[54] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, p93.

On peut, de plus, noter que la PPE est encore moins redistributive depuis la création du RSA activité. En effet, dans la mesure où les bénéficiaires du RSA activité voient leurs versements au titre de cette aide s'imputer sur la PPE à laquelle ils auraient droit, les dépenses effectivement réalisées au titre de la PPE ont tendance à se concentrer sur les individus qui ne bénéficient pas du RSA activité : ainsi, « 20% seulement de la dépense fiscale [au titre de la PPE] bénéficie aux deux premiers déciles de niveau de vie, soit la même, proportion que pour les ménages des déciles 7 et suivants »[55].

In fine, selon les analyses disponibles, la PPE a donc des effets redistributifs très faibles. Son mode de calcul aboutit à « créer des situations d'une équité discutable au regard de la logique de redistribution », selon la Cour des comptes[56].

1.3 La coexistence de ces deux dispositifs disperse les moyens et génère de la complexité pour les bénéficiaires

1.3.1 Le recoupement partiel des dispositifs et de leurs publics aboutit à une dispersion des moyens engagés

Les raisons qui ont conduit, lors de la création du RSA, au maintien des dispositifs préexistant, dont la PPE, ont été évoquées ci-avant. Cette coexistence est, en elle-même, un facteur de dispersion des moyens publics.

De plus, dès lors que le choix était fait de maintenir des dispositifs aux objectifs proches et dont les publics-cibles se recoupent pour partie, il importait de prévoir leur articulation. Cette articulation *a minima* prend la forme du mécanisme dit de « PPE résiduelle » : les deux dispositifs ne se cumulent pas.

Ce mécanisme est peu lisible. Le RSA activité agit en effet comme un « acompte » de la PPE due au titre des revenus de l'année précédente[57]. Dès lors, au moment de la déclaration de revenu, les sommes perçues au titre du RSA activité sont déclarées par le bénéficiaire, et viennent s'imputer sur le montant potentiel de PPE. Un versement de la PPE « résiduelle » intervient pour les bénéficiaires dont les droits à PPE excèdent les droits au RSA activité. Ce mécanisme intervient également en cas de non-recours au RSA activité, la totalité de la PPE étant alors versée au bénéficiaire non-recourant, avec une année de décalage par rapport à l'activité.

600 000 foyers fiscaux sont aujourd'hui concernés par ce mécanisme de PPE « résiduelle » (DG Trésor) ; le montant financier est de 200 millions d'euros.

[55] IGF, *Rapport du comité d'évaluation des niches fiscales et sociales*, op cit., p15. Calculs sur des données 2008 avec application de la législation 2010.
[56] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, p93.
[57] Le mécanisme d'acompte de PPE a d'ailleurs été supprimé au moment de la création du RSA activité.

1.3.2 Des modalités de gestion très différentes qui entraînent de la complexité pour les bénéficiaires.

Enfin, la description déjà présentée de chacun des dispositifs met en évidence des modalités de gestion différentes qui, au-delà de l'articulation des différents mécanismes, génèrent de la complexité pour les bénéficiaires. Ces différences de gestion portent notamment sur :

- **La périodicité de la déclaration** : annuelle pour la PPE ; trimestrielle pour le RSA activité (ou infra-trimestrielle en cas de changement de situation en cours de période),
- **La périodicité de versement** : annuelle en année « n+1 » pour la PPE ; mensuelle en année « n » pour le RSA activité,
- **Les formalités administratives** : très faibles pour la PPE (case à cocher sur la déclaration de revenus) ; beaucoup plus fortes pour le RSA activité (lourdeur de la demande initiale ; puis renseignement des DTR),
- **L'identité des organismes gestionnaires** : la DGFiP d'une part, les CAF et MSA d'autres part,
- **L'occurrence d'indus** : rare pour la PPE ; beaucoup plus fréquente pour le RSA activité.

Ces différences, au-delà de l'absence de guichet unique, contribuent à rendre l'ensemble du système opaque pour les bénéficiaires.

2 UNE AMBITION : CREER UN DISPOSITIF SIMPLE ET LISIBLE, QUI REPONDE AUX BESOINS DE SES BENEFICIAIRES

Plusieurs rapports, au cours des dernières années, ont préconisé des améliorations de la gestion du RSA activité et de la PPE ou, dans certains cas, esquissé des pistes plus radicales de réformes.

En ce qui concerne les améliorations du cadre existant, le plan de juillet 2010[58] a permis quelques avancées opérationnelles pour le RSA activité, dont la simplification de la DTR[59]. Mais il n'a pas permis de traiter au fond le problème du non-recours. Dans un rapport remis en septembre 2011, Marc-Philippe Daubresse formulait des propositions en vue d'une simplification de la gestion du RSA activité[60]. Des pistes ont également été formulées en ce sens par Martin Hirsch[61].

Des évolutions plus structurelles ont aussi été proposées à plusieurs reprises depuis 2008. Le rapport de M. Daubresse cité ci-dessus préconisait ainsi d'amorcer la fusion du RSA et de la PPE, de même que le rapprochement entre le RSA et l'ASS, sans pour autant investiguer les aspects opérationnels de ces évolutions. La Cour des comptes, dans ses rapports de 2011 et 2013, a également pris des positions fortes sur la nécessité de réformes structurelles conduisant à la fusion des dispositifs existants, fournissant des pistes de scénarios pour ce faire.

Néanmoins, à ce jour, aucune des évolutions marginales du RSA activité n'a permis d'apporter une réponse durable aux problèmes rencontrés et aux faiblesses de ce dispositif. Par ailleurs, la poursuite du gel du barème de la PPE en a considérablement réduit l'efficacité économique.

La méthode de travail retenue pour élaborer le présent rapport correspond à la volonté de consulter et faire participer les personnes qui bénéficient des dispositifs élaborés pour elles. Cette méthode a permis de réunir, plusieurs semaines durant, des acteurs très différents, dans une logique partenariale. Ensemble, nous avons veillé à :

- dégager des principes sur lesquels fonder les évolutions proposées,
- identifier précisément les besoins des bénéficiaires,
- esquisser, affiner et discuter les différents scénarios de réforme possibles.

Sont présentés dans cette deuxième partie du rapport les grands principes qui pourraient structurer un dispositif réformé.

---

[58] Ce plan comportait 10 mesures réparties en trois axes : « améliorer l'accès des publics cibles à l'information sur le RSA en s'appuyant sur les prescripteurs, faciliter les démarches quotidiennes et simplifier les documents et notices d'informations » (1) ; « améliorer et simplifier le pilotage du dispositif, fluidifier le dialogue entre les différents acteurs intervenant dans la prise en charge des bénéficiaires potentiels et réels » (2) ; « faire du RSA un outil clé de l'insertion professionnelle » (3).

[59] Avec mise à disposition de nouveaux formulaires simplifiés à compter de début 2011.

[60] Marc-Philippe Daubresse, « Mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion », septembre 2011, voir notamment les pages 19 et suivantes.

[61] Voir par exemple l'interview récemment accordée par M. Hirsch au journal *Le Monde* par M. Hirsch (19 juin dernier) dans laquelle il évoque la forfaitisation de certaines ressources, une simplification du barème du RSA activité, ou encore le lancement d'une campagne de communication de grande ampleur pour faire mieux connaître le dispositif.

2.1 Le dispositif doit poursuivre un objectif clair et s'articuler avec les autres dispositifs d'insertion

Le dispositif réformé poursuit un objectif principal clair : soutenir les revenus d'activité des travailleurs ayant des revenus faibles ou modestes. Les participants au groupe de travail se sont unanimement rejoints sur ce point.

Il est par ailleurs nécessaire de prévoir son articulation avec les autres dispositifs concourant à l'insertion.

2.1.1 Un seul objectif : garantir un soutien financier pérenne aux travailleurs modestes

2.1.1.1 Cibler le dispositif sur les travailleurs modestes

Les différences de ciblage existant actuellement entre le RSA activité et la PPE contribuent à l'inefficacité des politiques publiques de soutien aux revenus d'activité des travailleurs modestes. Leurs différences de fonctionnement aboutissent à une dispersion des moyens publics engagés, à un fonctionnement administratif complexe, ainsi qu'à une mauvaise compréhension des dispositifs par leurs bénéficiaires.

Depuis 2008 et la création du RSA, de nombreuses voix se sont élevées pour plaider en faveur de l'unification des dispositifs. Sans se prononcer à ce stade sur la nature du dispositif à envisager (fusion au profit d'un des dispositifs existant ou création d'un nouveau dispositif), on peut d'ores et déjà indiquer que la voie d'un dispositif unique doit être recherchée.

Dans le contexte actuel de pression budgétaire, nous ne pouvons nous permettre une action inefficace, au détriment des personnes en difficulté et des mécanismes de solidarité. À cet égard, la dispersion des moyens alloués au soutien financier des travailleurs aux revenus modestes doit être évitée. Deux dispositifs dont le ciblage se recoupe partiellement risquent de se trouver en concurrence, au détriment d'une plus grande efficacité de l'action publique. L'unification des dispositifs doit permettre une rationalisation de l'action publique et aboutir à sa plus grande efficacité.

Par ailleurs, l'objectif d'efficacité se double d'une orientation générale très claire : il est nécessaire de rechercher leur simplification et leur lisibilité afin d'assurer un recours aussi élevé que possible.

Recommandation n°1 : Simplifier le soutien aux travailleurs modestes en le réorganisant autour d'un seul dispositif

Quelle doit, dès lors, être la finalité assignée au dispositif ? Elle est claire : il s'agit d'offrir un soutien financier aux travailleurs dont les revenus d'activité sont faibles à modestes. Cette finalité englobe ainsi un des objectifs communs de la PPE et du RSA activité, à savoir garantir le fait que l'activité soit toujours plus rémunératrice que la non-activité.

Initialement, la PPE était ouverte aux personnes rémunérées jusqu'à 1,4 SMIC. Du fait du gel de son barème, ce point de sortie à aujourd'hui été ramené à 1,3 SMIC environ. Le RSA activité quant à lui est ouvert jusqu'à 1 SMIC environ pour une personne seule.

La question se pose donc du point de sortie à arrêter pour le nouveau dispositif. Dans ses premiers débats, le groupe de travail a abouti à la conclusion que les actifs modestes ne se limitent pas aux actifs rémunérés au SMIC et en-deçà, notamment lorsque l'on tient compte des éventuelles charges de famille. Il est donc nécessaire de prévoir un point de sortie au-delà du SMIC. Après plusieurs semaines d'échanges nourris, chacun ayant bien conscience du caractère très sensible de cette question, un consensus s'est formé autour d'un point de sortie à 1,2 SMIC. Ce point de sortie présente en effet l'avantage de bien couvrir le champ des travailleurs modestes. Une solution de facilité aurait pu consister à laisser s'éteindre progressivement la PPE pour voir les dispositifs de soutien aux travailleurs modestes ramenés *de facto* aux rémunérations comprises entre 0 et 1 SMIC (barème actuel du RSA). Cette solution n'est pas acceptable en ce qu'elle n'aurait pas correspondu à la réalité des besoins des travailleurs modestes. Le choix qui est ici proposé est donc un choix volontariste.

Recommandation n°2 : Ouvrir le dispositif jusqu'à un niveau correspondant à 1,2 SMIC

En ce qui concerne l'entrée dans le dispositif, la PPE, ouverte seulement à compter de 0,3 SMIC annuel, laisse de côté une large partie des travailleurs modestes : ceux dont les quotités de travail sont particulièrement faibles. Le RSA activité, quant à lui, est ouvert au 1er euro. Un dispositif qui exclurait de son bénéfice des petites quotités horaires annuelles nierait une grande partie de la réalité du marché du travail. Ainsi, l'ouverture dès le 1er euro est un élément essentiel pour construire un dispositif efficace.

Recommandation n°3 : Prévoir une entrée dans le dispositif de soutien financier dès le 1er euro de revenu d'activité

Enfin, on constate que de nombreux travailleurs restent, malgré leur activité, en-deçà du seuil de pauvreté. Il serait évidemment idéal que le travail permette à chacun de vivre décemment, en France. Le fait est que ce n'est pas le cas, pour nombre d'actifs, et cela justifie l'intervention publique. En conséquence, la réforme doit viser directement à une amélioration de la situation de ces travailleurs modestes, en leur permettant notamment de franchir le seuil de pauvreté. Cette amélioration passe par un barème qui permette aux actifs très modestes de franchir le seuil de pauvreté. Elle est cohérente avec l'ambition affichée par les partenaires sociaux de favoriser des temps partiels égaux au moins à 24 heures hebdomadaires : au travers de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013[62], les partenaires sociaux ont en effet choisi de promouvoir des emplois d'au moins 24 heures hebdomadaires, soit l'équivalent de 70% d'un temps plein. Il est donc proposé, en cohérence avec cette ambition, de prévoir un barème qui permette aux actifs, avec le complément financier, de passer le seuil de pauvreté.

Recommandation n°4 : Par ce dispositif, permettre à un nombre aussi élevé que possible d'actifs de franchir le seuil de pauvreté

[62] Voir à cet égard le 2/ de l'article 11 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 « pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés ».

2.1.1.2 Garantir un soutien pérenne

Le soutien financier apporté aux travailleurs modestes doit être pérenne.

Dans la mesure où une majorité des actifs dont les revenus sont inférieurs à 1,2 SMIC[63] ont des situations relativement stables dans des emplois faiblement rémunérateurs, le dispositif réformé doit soutenir durablement leur pouvoir d'achat. En effet, selon des données fournies par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), près de deux tiers des personnes dont le revenu est inférieur à 1,2 SMIC annuel se caractérisent par une stabilité dans leur emploi : ils ont travaillé au moins un an dans la même entreprise pour 60% d'entre eux[64], et ont été continument en emploi mais avec un changement d'employeur pour 7% d'entre eux. Cette « durabilité » de la faiblesse des revenus appelle donc un complément financier pérenne.

Par ailleurs, deuxième justification, un mécanisme de soutien seulement ponctuel s'accompagnerait immanquablement d'effets de seuils : à l'issue du soutien ponctuel, et sans relais par un soutien continu, une baisse du revenu disponible pourrait être très déstabilisante pour les bénéficiaires.

Recommandation n°5 : Garantir la pérennité du soutien financier des travailleurs modestes

Dans l'esprit du présent rapport, le dispositif réformé devrait être conçu de façon à être le premier de trois types d'intervention auprès de ses bénéficiaires :

- 1er type : celui d'un soutien financier pérenne,
- 2ème type : celui d'un « coup de pouce à la reprise », qui doit permettre d'aider au financement des coûts fixes liés à la reprise d'emploi,
- 3ème type : celui de l'accompagnement socioprofessionnel pour les bénéficiaires qui le souhaiteraient.

Il est donc nécessaire de prévoir une articulation entre ces trois types d'intervention.

[63] Les travailleurs rémunérés moins de 1,2 SMIC annuels sont majoritairement des femmes (61% contre 39% d'hommes), des jeunes (les 15-29 ans représentent 27% de cette catégorie de travailleurs contre 18% de l'ensemble des travailleurs). Les familles monoparentales sont également surreprésentées dans cette catégorie (10% contre 8% au sein de l'ensemble des actifs).

[64] Pour ces travailleurs « stables » aux revenus modestes, l'ancienneté médiane au sein de leur entreprise est de 63 mois pour les salariés à temps complet et 72 mois pour les salariés à temps partiel.

2.1.2 Une articulation avec les dispositifs d'intéressement et d'accompagnement

2.1.2.1 Les dispositifs d'intéressement et d'accompagnement financier à la reprise d'emploi

Le caractère pérenne du complément financier assure que le travail est rémunérateur. Cependant, certains frais fixes peuvent accompagner la reprise ou les changements d'activité, et ces coûts sont souvent plus importants que les coûts récurrents liés au travail.

C'est pourquoi le « coup de pouce à la reprise » consisterait en une aide quant à elle ponctuelle, qui permette au bénéficiaire de prendre en charge les coûts inhérents à sa reprise d'activité ou à son évolution professionnelle.

En effet, des obstacles de nature diverse peuvent rendre difficile une reprise ou une évolution dans l'emploi, qu'ils soient matériels (transports, garde d'enfants, frais vestimentaires, …), ou correspondent à un déficit de qualification professionnelle pour engager une évolution, etc.…

Ce « coup de pouce » a vocation à lever tout ou partie de ces obstacles. Il peut prendre la forme :

- d'une aide forfaitaire versée lors de la reprise d'emploi,
- d'une mobilisation *ad hoc* sur le modèle d'un « financement de projet », rôle que joue aujourd'hui l'Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi (APRE)[65] pour les bénéficiaires du RSA relevant du champ des droits et devoirs.

Il sera donc nécessaire d'imaginer des mécanismes qui n'existent aujourd'hui que pour certains publics, notamment les bénéficiaires du RSA socle ou les bénéficiaires du RSA activité ayant des revenus inférieurs à 500 € par mois.

Recommandation n°6 : Articuler le soutien financier pérenne avec les aides accompagnant la reprise d'emploi

[65] L'APRE fait d'ailleurs l'objet de travaux dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

2.1.2.2 La nécessité de pouvoir accéder à un accompagnement socioprofessionnel

La question de l'accompagnement est centrale pour une partie des actifs aux revenus modestes. La parole des bénéficiaires, notamment, a été particulièrement forte sur ce thème : une partie du public bénéficiaire (en particulier du RSA activité) rencontre des difficultés à une insertion durable dans un emploi de qualité, non pas car il y aurait déficit de volonté, mais bien parce qu'un certain nombre d'obstacles structurels rend cette insertion problématique. Parmi ces obstacles, la question financière n'apparaît pas particulièrement déterminante, selon l'expression des bénéficiaires. Cette parole est étayée par un grand nombre d'études menées sur le sujet : par exemple, la DARES[66] souligne que les personnes interrogées (correspondant à l'époque au public potentiellement éligible à la PPE) seraient tout à fait disposées à faire des concessions importantes[67] afin de s'inscrire durablement dans un emploi de qualité, mais font face à de nombreuses difficultés telles que l'absence d'emploi, leur faible niveau de qualification ou d'expérience, des coûts inhérents à la recherche d'un emploi[68].

En ce qui concerne cet objectif d'un meilleur accompagnement, la réforme proposée s'inscrit donc en rupture avec l'idée que l'incitation financière serait, à elle seule, de nature à (re)-mettre les bénéficiaires sur la voie de l'emploi. Cette idée est non seulement réductrice, mais au surplus largement infondée : l'inactivité n'est pas un choix ; elle est au contraire bien souvent la résultante de nombreux blocages, notamment de nature non financière. De ce fait, réduire la reprise d'emploi à la perspective d'un simple gain financier revient à nier la complexité des trajectoires et des situations des individus. A ce titre, il serait légitime de leur ouvrir la possibilité de bénéficier d'un accompagnement adapté vers et dans l'emploi.

De plus, on ne propose pas à l'ensemble des bénéficiaires du RSA activité et, *a fortiori*, de la PPE, un accompagnement socioprofessionnel dans le cadre actuel des politiques de l'emploi. En effet, seuls les bénéficiaires du RSA socle et les bénéficiaires du RSA activité à très faibles revenus (inférieurs à 500 € par mois) relèvent du champ dit des « droits et devoirs », ce qui les place dans un parcours d'accompagnement[69]. Les bénéficiaires du RSA activité touchant plus de 500 € par mois peuvent bénéficier d'un accompagnement, sous réserve qu'ils le sollicitent[70].

Le public cible de la réforme se distingue des bénéficiaires du RSA socle par le fait qu'il s'agit de personnes qui sont d'ores et déjà en activité. Un accompagnement n'aurait donc pas pour but d'accompagner vers l'emploi en tant que tel, mais bien dans l'emploi / vers l'emploi de meilleure qualité tout au long de la vie active.

Dès lors, la logique de droits et devoirs, au-delà des conceptions philosophiques éminemment discutables qu'elle charrie, ne peut aucunement s'appliquer à ce public. L'orientation retenue consiste donc à confirmer l'ouverture aux bénéficiaires de la possibilité d'un accompagnement, s'ils le souhaitent, afin de les aider à guider leurs évolutions professionnelles. Le constat est néanmoins fait que l'accompagnement aujourd'hui proposé est largement défaillant ; des propositions sont donc formulées ci-après.

Recommandation n°7 : Proposer aux travailleurs modestes un accompagnement adapté dans leur parcours professionnel

[66] DARES, *Premières informations, premières synthèses*, « La question financière : une préoccupation importante des actifs sans être perçue comme le frein principal au retour à l'emploi », n°24.1, juin 2008.
[67] Emploi de moindre qualification, déménagement, acceptation d'un temps partiel s'il permet d'augmenter la quotité de travail, etc.
[68] Transport, correspondance, garde d'enfants, …
[69] Articles L262-28 et D 262-65 du Code de l'action sociale et des familles.
[70] Article L262-27 du Code de l'action sociale et des familles.

2.2 Le groupe de travail a dégagé des axes forts pour calibrer le dispositif réformé

Au-delà des grands principes permettant de structurer le dispositif réformé, les travaux ont permis de dégager des axes forts pour définir les principaux paramètres de ce dispositif.

Ces axes, ainsi que le démontrent les simulations réalisées (et présentées dans la 3ème partie de ce rapport), ne sont pas toujours aisément conciliables.

2.2.1 Un dispositif ouvert à tous les travailleurs, dès 18 ans

En réservant son bénéfice en grande majorité aux personnes âgées de plus de 25 ans, le RSA activité exclut beaucoup de jeunes qui ne sont pas « rattrapés » par la PPE, souvent parce que leurs revenus d'activité dans l'année sont trop faibles. Cette situation n'est en rien souhaitable. La PPE, à l'inverse, est ouverte aux travailleurs sans condition d'âge, mais conserve une condition de revenu minimum.

L'option retenue d'un dispositif unique conduit à se poser la question du traitement des bénéficiaires qui dépendent aujourd'hui d'un seul des deux dispositifs. En effet, si la question du point d'entrée dans le dispositif a été traitée précédemment (dès le 1er euro), la question d'éventuelles distinctions par âge reste posée.

En l'occurrence, un principe très fort a fait l'unanimité : le dispositif réformé doit être ouvert à l'ensemble des travailleurs sans condition d'âge préalable. Quel sens y aurait-il à prétendre que la situation d'un travailleur modeste de 24 ans est meilleure que celle d'un travailleur modeste de 26 ans, et à soutenir le second mais pas le premier pour cette seule raison ?

Le dispositif a donc vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire, y compris l'Outre-mer[71], et à tous les travailleurs qui répondront aux conditions d'éligibilité.

Recommandation n°8 : Ouvrir le dispositif réformé à tous les travailleurs dès 18 ans.

Deux exceptions doivent être prévues à ce principe général, toutes deux justifiées par le fait que les publics en question ne correspondent pas à la cible de la réforme :

- les étudiants qui occupent des emplois d'été : ces activités temporaires ne permettent pas de les assimiler à des travailleurs modestes. Le dispositif n'entraînera d'ailleurs aucune perte pour ces étudiants, qui ne sont aujourd'hui concernés ni par le RSA activité, ni par la PPE, en raison des critères d'éligibilité propres à chacun de ces dispositifs. En revanche, dès lors qu'un étudiant occupe un emploi durable (plusieurs mois), il a vocation à bénéficier du dispositif, la condition de travailleur devenant en ce cas aussi importante que celle d'étudiant,

- les apprentis : les caractéristiques propres de ce public conduisent à les différencier des travailleurs modestes qui constituent le cœur de cible du dispositif réformé. Ainsi, les apprentis, public en formation, sont soumis à un régime dérogatoire quant à leur rémunération (qui varie en fonction de l'ancienneté et de l'âge de l'apprenti), les cotisations applicables au contrat (exonération de cotisations sociales salariales, de CSG et de CRDS) ou encore l'imposition sur le revenu (exonération dans la limite de 16 944 € annuels).

[71] En tenant compte de la situation spécifique de Mayotte.

2.2.2 Un dispositif individualisé

Il importe que le dispositif réformé soit efficace dans le soutien apporté aux travailleurs et lisible pour ces derniers.

A cet égard, l'expérience du RSA activité apporte plusieurs enseignements. La question de la complexité de la base ressources a déjà été évoquée plus haut : la grande diversité des revenus qui entrent en ligne de compte est un facteur de complexité important. Cette diversité, cohérente avec les principes juridiques qui guident l'aide sociale, aboutit toutefois à un paradoxe important : elle fait dépendre le soutien financier aux revenus d'activité de nombre d'autres revenus de toute sorte. Il y a là un élément qui plaide pour une simplification d'importance : il est logique d'asseoir le soutien financier aux revenus d'activité sur ces seuls revenus d'activité, ce qui permettra de rendre le dispositif compréhensible et lisible.

Par ailleurs, la deuxième grande question est celle du niveau de prise en compte de ces revenus : doit-on prendre en compte les revenus d'activité individuels ou collectifs (au niveau du foyer, par exemple) ? L'exemple du RSA activité est, ici également, riche de leçons : au cours des travaux, les bénéficiaires ont rapporté à de nombreuses reprises des cas où la reprise d'activité d'un membre du foyer RSA conduisait à une hausse du revenu disponible pour le foyer, mais à une baisse de la prestation, du fait de la prise en compte pour le calcul des droits RSA des ressources de l'ensemble des membres du foyer. Ce mécanisme est mal compris par les bénéficiaires. De ce fait, les règles de calcul du RSA ont pu aboutir à décourager la prise ou la reprise d'activité. Il s'agit d'un écueil à éviter dans la définition du dispositif réformé : cela plaide pour l'appréciation du droit à un niveau individuel et sur le fondement des seuls revenus individuels d'activité[72].

Recommandation n°9 : Fonder le calcul du complément financier individuel sur les revenus d'activité de chaque travailleur

Cette appréciation des droits à un niveau individuel ne clôt toutefois pas le raisonnement quant à l'équité du dispositif. En effet, l'équité est habituellement appréciée, dans le système socio-fiscal, par une prise en compte des ressources collectives, au niveau du foyer par exemple (ménage, foyer RSA…). Or, le choix exprimé ci-dessus d'un dispositif individualisé ne permet pas de prise en compte directe de ces ressources collectives.

Le risque, en s'arrêtant à ce point, serait alors d'aboutir à un dispositif fortement anti-redistributif[73], car se diffusant très largement dans l'échelle des niveaux de vie[74]. Il s'avère dès lors nécessaire de prévoir une condition d'éligibilité collective pour éviter un dispositif inéquitable. Cette condition d'éligibilité fondée sur les ressources du foyer doit permettre de tenir compte des différences de niveaux de vie.

Recommandation n°10 : Prévoir une condition d'éligibilité déterminée par les ressources du foyer

[72] On peut noter, en ce qui concerne l'outre-mer, que l'individualisation du complément financier aux revenus d'activité, offre la possibilité d'un relais entre le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) et le nouveau dispositif, puisque le RSTA est également calculé en fonction des revenus d'activité individuels.

[73] Une des simulations présentées ci-après démontre l'importance de ce risque.

[74] Exemple : structure de revenu très déséquilibrée dans un couple, le premier conjoint gagnant très confortablement sa vie tandis que le second occupe un temps partiel au SMIC ; leur niveau de vie commun peut donc être assez élevé, il serait contestable que l'un d'entre eux puisse bénéficier d'un complément financier.

2.2.3 Un dispositif réactif afin de prévenir les ruptures

La question de la périodicité était soulevée dans le rapport Fragonard et mentionnée comme l'un des débats qu'il importait de trancher : le versement doit-il être mensuel, ou correspondre à une période plus longue (semestre, voire année) ?

Dans le cadre des travaux sur les dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes, l'une des premières difficultés a consisté à bien cerner les attentes d'un public qui ne se restreint pas du tout au public bénéficiaire des minima sociaux « classiques ». De fait, les bénéficiaires du RSA activité comme ceux de la PPE sont en activité. Ils ont en commun le bénéfice d'un soutien financier de leur activité, mais ils peuvent évoluer d'un dispositif à l'autre au cours de leur parcours professionnel. Par ailleurs, les parcours, la position dans l'échelle des niveaux de vie, et les attentes des allocataires de ces deux aides diffèrent, notamment en fonction de leurs situations familiales et de leur âge. Or, il existe peu d'études analysant de façon incontestable les besoins des bénéficiaires.

Dans une étude publiée en 2008, la DARES[75] se concentrait sur le public bénéficiaire de la PPE et concluait que la mensualisation était une possibilité « qui n'intéress[ait] que peu [d'entre eux] », notamment car « ils n'en voient pas l'intérêt ». Si d'autres facteurs d'explication pouvaient être avancés pour comprendre la faible appétence envers la mensualisation de la PPE (méconnaissance du dispositif, faiblesse des sommes versées réduisant l'intérêt même de la démarche, …), il faut souligner, comme l'ont d'ailleurs fait certains participants du groupe de travail, que le rythme de versement annuel de la PPE est également apprécié en ce qu'il constitue une sorte de 13ème mois et permettrait une « épargne forcée ». Dans cette optique, les montants de PPE seraient « pré-affectés » par les bénéficiaires et leur permettraient de faire face à des dépenses ponctuelles et importantes[76].

Il n'est pas évident que cette situation corresponde à celle de l'ensemble des bénéficiaires, et en particulier aux bénéficiaires du RSA activité. Par construction, les bénéficiaires du RSA activité seul ont des revenus d'activité plus faibles que les bénéficiaires de la PPE « autonome » (c'est-à-dire les actifs dont les revenus d'activité dépassent, pour un célibataire, 1 SMIC), et ont donc *a priori* un besoin plus important de les voir complétés régulièrement par l'intervention publique. Une seconde différence tient à la trajectoire d'emploi des bénéficiaires du RSA activité, qui peut prendre la forme de chroniques d'emploi discontinues (alternance de périodes d'activité et de chômage) suscitant une variabilité des niveaux de rémunération d'une période d'activité à l'autre, etc. Ce constat plaide également pour une réactivité forte du dispositif, idéalement mensuelle : il s'agit, selon l'expression d'un membre du groupe de travail, de « coller au plus près du réel ». Enfin, l'idée même selon laquelle la PPE serait effectivement attendue comme un 13ème mois doit être relativisée : la faible compréhension de ses modalités de calcul laisse plutôt à penser qu'elle est un « bonus » plutôt qu'une ressource attendue, anticipée et « fléchée » sur certaines dépenses.

Aussi, il apparaît donc pertinent - dans le cadre décrit ci-dessus d'un dispositif dont le ciblage, resserré, se concentrerait sur les revenus d'activité les plus faibles – de privilégier un versement mensuel du complément financier.

Recommandation n°11 : Retenir un rythme de versement mensuel du soutien financier aux travailleurs modestes

[75] DARES, *Premières informations, premières synthèses*, 2008, n°24.2, « La prime pour l'emploi : un dispositif bien connu dans son principe, peu dans ses modalités ».

[76] On trouve également cette idée avancée dans : CREDOC, *Consommation et modes de vie*, n°250, avril 2012, « Les effets du RSA peu perceptibles par les bénéficiaires », p3.

Ce choix d'une mensualisation soulève toutefois des questions en termes de simplicité du dispositif.

2.2.4 Un dispositif simple

2.2.4.1 Les dispositifs existant sont très complexes

S'il est un point sur lequel l'ensemble des membres du groupe se sont accordés sans peine, c'est celui de la nécessité de proposer un dispositif simple et compréhensible par ses bénéficiaires. Le dispositif doit être « maniable » au quotidien, les bénéficiaires doivent pouvoir en comprendre les tenants et aboutissants.

A cet égard, le RSA activité tel qu'il existe aujourd'hui apparaît très insatisfaisant. La description de la base de ressources qui entre en ligne de compte pour son calcul permet d'appréhender la complexité du dispositif. Dans une publication récente, le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) établit ainsi, à partir d'entretiens, que « l'ensemble des bénéficiaires du RSA interrogés, et plus spécifiquement les bénéficiaires du RSA activité, éprouvent une réelle difficulté à apprécier les effets de l'allocation sur leurs conditions de vie. La complexité du calcul de l'allocation et le manque d'explications dispensées par les institutions instillent un doute quant à la plus-value du dispositif. […] Le doute est tel que s'installe l'idée d'un système trompeur qui ne garantit pas nécessairement le soutien à l'effort d'activité »[77]. Le choix d'un dispositif lisible, clair et compréhensible doit permettre de résoudre une partie de ces griefs.

La PPE, quant à elle, est un dispositif qui apparaît bien identifié, mais dont les paramètres sont assez mal compris, ainsi que le décrivait la DARES en 2008[78]. Il est, au demeurant, probable que la coexistence du RSA activité et de la PPE ait rendu cette dernière moins compréhensible encore.

2.2.4.2 La simplicité recouvre deux axes distincts

La recherche d'un dispositif « simple » comprend deux axes :

- le dispositif est-il compréhensible, dans son architecture, par les bénéficiaires et les travailleurs sociaux ?
- le dispositif, dans ses modalités opérationnelles de fonctionnement, est-il suffisamment simple pour être attractif pour tous et gérable par les opérateurs ?

Sur la première question, la simplification proposée de la base de ressources (réduite, dans la majorité des scénarios proposés ci-après, aux seuls revenus d'activité individuels mensuels), est de nature à garantir une bonne appropriation du dispositif par les bénéficiaires et les gestionnaires.

[77] CREDOC, *Consommation et modes de vie*, n°250, avril 2012, op. cit., p3.
[78] DARES, *Premières informations, premières synthèses*, n°24.2, 2008, op. cit.

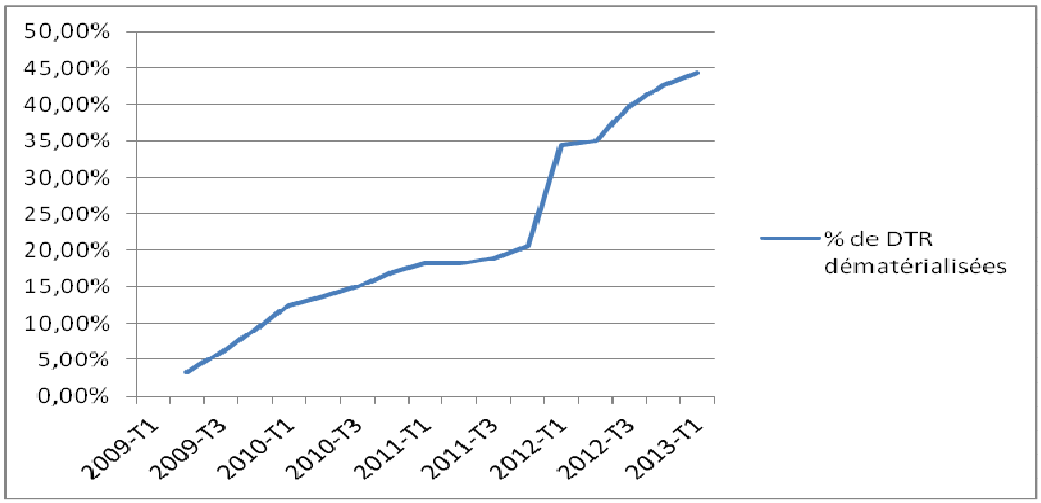
En ce qui concerne le second aspect, celui du fonctionnement technique du dispositif, la question est plus complexe. Dans l'idéal, un dispositif de soutien financier serait « automatique », c'est-à-dire que les formalités déclaratives seraient réduites au minimum. Aujourd'hui, le dispositif le plus automatique est la PPE. Néanmoins, en l'absence de réforme fiscale structurelle conduisant à la mise en place de la retenue à la source, la recherche de simplicité via l'outil fiscal n'est pas pleinement conciliable avec la recherche de réactivité du dispositif, qui est très importante pour les bénéficiaires. Ainsi, il faut aujourd'hui[79] choisir entre un dispositif automatique et un dispositif réactif. L'automatisme de l'outil fiscal induit en effet inéluctablement un décalage en n+18 mois et un versement annuel ; la réactivité de l'outil social induit une actualisation régulière et donc des démarches déclaratives plus fréquentes.

Il existe toutefois des voies intermédiaires entre le « tout-automatisé », qui est un idéal, et le fonctionnement actuel du RSA activité *via* le formulaire actuel et la DTR, qui suscitent des réserves. Dans l'étude menée sur l'expérimentation à la CAF de Rennes, le CREDOC avait interrogé les bénéficiaires sur les améliorations possibles à apporter aux formalités de déclaration de ressources. Il en ressortait que « la plupart des personnes qui disposent d'un accès à internet jugent qu'une déclaration en ligne serait plus pratique, voire plus efficace, en évitant par exemple des pertes de formulaires […]. A noter : la fréquente comparaison avec les modalités propres à Pôle Emploi »[80].

En l'occurrence, la référence vise la déclaration mensuelle de ressources qui doit être faite à Pôle Emploi, notamment dans le cadre de l'exercice d'une activité réduite. Au cours des échanges, cette modalité est apparue comme l'une des plus simples à mettre en œuvre : l'allocataire des revenus de remplacement de l'assurance chômage doit se rendre sur son espace personnel, sur le site internet de Pôle Emploi, et déclarer ses revenus d'activité du mois. L'opérateur a ensuite la charge du calcul du montant autorisé de cumul entre l'allocation de retour à l'emploi et le revenu d'activité, par exemple.

A ce jour, en ce qui concerne le RSA (toutes composantes), les DTR en ligne se sont considérablement développées : le taux de dématérialisation atteint aujourd'hui 45%, ce qui montre l'appétence des bénéficiaires pour cette modalité de déclaration.

Graphique 8 : Pourcentage de DTR dématérialisées – de 2009 à 2013



Source : CNAF-DSER (hors MSA).

[79] La perspective de la généralisation de la DSN pourrait simplifier ce dilemme. Cette perspective est évoquée au 4. du présent rapport.
[80] CREDOC, op cit., mai 2009, p11.

En revanche, en ce qui concerne les formulaires de demandes, il est aujourd'hui impossible de mener à bien l'ensemble de la procédure de manière dématérialisée. La Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) en cours de signature devrait néanmoins prévoir d'engager des travaux sur ce thème au cours des prochains mois.

2.2.4.3 Comment concilier mensualisation et simplicité ?

Dans ce cadre, la mensualisation apparaît paradoxale : dans la mesure où elle est aujourd'hui difficilement conciliable avec une parfaite automaticité, elle s'accompagne nécessairement de formalités déclaratives. Le CREDOC, en mai 2009, concluait que « dans l'ensemble, les impératifs qu'impose la déclaration mensuelle de ressources (envoi mensuel de la déclaration) ne posent pas de problème aux allocataires »[81].

Néanmoins, cette position ne règle pas l'ensemble des problèmes qui se présentent. En effet, dans le cadre d'un nouveau dispositif unique, qui fusionnerait les deux précédents, il serait nécessaire d'avoir une vigilance particulière sur les points suivants :

- les bénéficiaires de l'actuelle PPE n'ont quasiment aucune démarche déclarative à faire (si ce n'est le contrôle de leur feuille d'imposition) : dans la mesure où une très grande partie d'entre eux a vocation à intégrer le nouveau dispositif, il conviendrait de s'assurer que la nécessité de procéder à une déclaration trimestrielle de ressources ne génère pas de non-recours. On peut toutefois relativiser cette crainte dans la mesure où, parmi l'ensemble des bénéficiaires de la PPE, 600 000 foyers fiscaux bénéficient d'une PPE résiduelle et sont donc d'ores et déjà soumis à des obligations déclaratives. Le risque porte donc sur la population des bénéficiaires actuels de la PPE seule qui entrerait dans le nouveau dispositif,

- les bénéficiaires du RSA activité actuel sont soumis à un rythme de déclaration trimestriel. Si ce rythme devait devenir mensuel, il conviendrait alors d'accompagner ce changement par le déploiement d'une communication adéquate à destination du public-cible,

- le choix d'une périodicité mensuelle avec des modalités déclaratives propres implique, à législation constante, un découplage vis-à-vis du fonctionnement du RSA socle, quant à lui régi par une déclaration trimestrielle de ressources. Ce découplage ne doit pas occasionner de confusion pour les allocataires ; il conviendra donc de l'accompagner par des mesures de communication adéquates.

- enfin, dans la mesure où le resserrement du ciblage implique que l'on concentre le dispositif sur des situations plus précaires, il serait certainement contre-productif de dématérialiser totalement la procédure, ce qui en marginaliserait les populations les plus en difficulté pour lesquelles la fracture numérique peut être importante. Début 2013, le taux de dématérialisation est de 45%, contre 36% au 1er semestre 2012 et 19% sur l'année 2011 (en année pleine). En tout état de cause, le maintien d'une possibilité de déclaration en format papier apparaît nécessaire.

Dans ce contexte, une périodicité de déclaration trimestrielle, avec possibilité de déclarer des changements de situation infra-trimestriels, serait la solution la plus adaptée.

[81] CREDOC, op. cit., mai 2009, p23.

2.2.4.4 L'impact de la périodicité sur les capacités de travail des gestionnaires du dispositif

Dans son rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de 2011[82], la Cour des comptes signale que la mise en gestion d'un nouveau dispositif peut être très lourde pour l'organisme gestionnaire. Ainsi, après que la loi leur a confié une compétence de droit en matière de service du RSA[83], les CAF ont vu leurs indicateurs d'activité se dégrader dans des proportions notables. La charge de travail, même si le nombre de bénéficiaires a finalement été inférieur aux prévisions, est néanmoins forte en raison d'un taux de rotation important des bénéficiaires du RSA activité[84].

La lettre de mission indiquait qu'il importait, dans le cadre des travaux ayant conduit au présent rapport, de garder à l'esprit les répercussions de la réforme proposée sur la charge de travail des administrations compétentes.

A cet égard, il est indéniable que la question de la périodicité de déclaration et de versement a un impact considérable : l'option annuelle, qui a au demeurant été avancée par la CNAF en 2011[85], serait la plus simple et la plus « légère » en gestion pour l'administration ; à l'inverse, plus la déclaration et le versement sont opérés sur des périodes courtes, plus ils génèrent une charge de travail potentiellement lourde.

Le maintien d'une périodicité de déclaration trimestrielle permettrait de ne pas modifier totalement les processus de travail actuels.

[82] Cour des Comptes, *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2011, chapitre XIV, p416 et suivantes.
[83] Cette compétence en matière de service du RSA est instituée par l'article L262-16 du code de l'action sociale et des familles. Elle confie la même compétence aux caisses locales de la MSA pour les personnes qui ressortissent de ce régime.
[84] Taux de rotation trimestriel d'environ 30%, selon les chiffres fournis par le Comité national d'évaluation du RSA (2011). Voir rapport, op. cit., p40.
[85] Voir annexe 3 au rapport précité de M-P. Daubresse, p71.

3 LE GROUPE DE TRAVAIL A EXAMINE DIFFERENTS SCENARIOS, CHACUN PRESENTANT DES AVANTAGES ET DES INCONVENIENTS

A partir des principes décrits ci-dessus, le groupe de travail a engagé, avec le concours des administrations, un travail consistant à concevoir, ainsi que l'y engageait la lettre de mission, plusieurs scénarios de réforme possibles.

Ce travail a permis de dégager quatre grands types de scénarios, qui sont présentés ci-dessous. Ces scénarios sont des archétypes, dans la mesure où ils représentent tous des choix stratégiques largement exclusifs. Il ne faut ainsi pas les considérer comme des scénarios « clés-en-main », mais bien plutôt comme des étapes qui ont permis de scander le raisonnement du groupe de travail et de faire avancer celui-ci.

La présentation de chacun d'entre eux repose sur une description des grands paramètres du scénario, propose des éléments de chiffrage et synthétise enfin leurs principaux avantages et inconvénients respectifs. Seule la piste D n'a pas donné lieu à un travail de simulation en raison des inconvénients qu'elle présente, et qui ont conduit à l'écarter rapidement. En ce qui concerne les simulations, le travail des administrations, réalisé dans un temps contraint et dans une période de forte sollicitation, doit être ici salué. Il convient de considérer les résultats de ces simulations avec prudence, au regard des conditions de leur réalisation. C'est pourquoi sont ici seulement présentés les éléments de chiffrage généraux.

Afin de permettre des comparaisons entre les différents scénarios, leur chiffrage a systématiquement été opéré à enveloppe constante, soit 4 milliards d'euros pour l'année 2013 (se répartissant entre 1,6 milliard d'euros engagés au titre du RSA activité et 2,45 milliards d'euros engagés au titre de la PPE).

La limitation des simulations aux sommes budgétées au titre de la PPE et du RSA activité 2013 a des implications politiques fortes, qui doivent être ici signalées :

- le budget 2013 tient compte d'une part du gel de la PPE à valoir en 2013 sur les revenus 2012, et d'autre part du non recours de deux éligibles sur trois au RSA activité. Le prendre comme budget dédié aux actifs modestes revient donc à ne pas décloisonner des masses financières plus importantes potentiellement ciblées sur ces personnes,

- une réforme « à enveloppe constante » implique nécessairement une redistribution entre bénéficiaires actuels de l'un ou l'autre des dispositifs, ainsi qu'une redistribution depuis les recourants aux dispositifs actuels vers les non-recourants actuels (mais recourants futurs). Il s'agit d'anticiper au mieux ces effets redistributifs afin que leurs conséquences ne se concentrent pas sur les publics modestes.

3.1 Piste A : un dispositif fiscal réformé, axé sur l'automaticité

3.1.1 Présentation du scénario

Cette piste A envisage la fusion de la PPE actuelle et du RSA activité dans une PPE rénovée. Cette piste A implique un vecteur de versement de nature fiscale, identique à celui utilisé actuellement pour la PPE (crédit d'impôt).

Le dispositif est assis sur les seuls revenus d'activité (exprimés en équivalent temps plein travaillé). Dans la simulation demandée, l'entrée dans le dispositif se fait dès le 1er euro gagné, et le point de sortie se situe à 1,1 SMIC. La condition d'âge ne joue pas : tout comme la PPE aujourd'hui, le dispositif envisagé dans cette piste A est ouvert à tous les travailleurs dès 18 ans[86].

Le barème croit linéairement depuis l'entrée dans le dispositif jusqu'à 0,7 SMIC, puis décroit jusqu'au point de sortie. Ce barème correspond au souhait exprimé par les membres du groupe de travail de faire porter l'effort maximal au niveau du seuil de pauvreté, tout en ménageant une progression du montant de l'aide vers ce maximum.

Par rapport à la PPE actuelle, le barème est refondu de façon à faire varier le montant de la prestation tant en fonction du salaire horaire que du revenu salarial. Le barème est ainsi décroissant en fonction du salaire horaire pour s'annuler à hauteur de 1,3 SMIC et décroissant en fonction des revenus salariaux pour s'annuler à hauteur d'1,1 SMIC annuel. Ce barème ne comprend pas de majoration pour charges familiales.

L'ensemble de ces éléments et le cadre de budget constant conduit à un montant maximal de 2 000 € par an par foyer fiscal.

En ce qui concerne enfin les modalités techniques d'un tel dispositif, le choix d'un vecteur fiscal entraîne nécessairement un décalage d'un an (au moins[87]) entre l'année durant laquelle a lieu l'activité rémunérée et le versement (dans la mesure où le calcul du soutien financier accordé dépend de la déclaration des revenus perçus l'année précédente). Le versement, pour des raisons techniques décrites ci-dessous, s'opérerait annuellement, comme pour la PPE.

3.1.2 Eléments de chiffrage

Les tableaux et graphiques ci-dessous rassemblent les principaux éléments de chiffrage qui ont pu être simulés par la DG Trésor.

[86] A l'exception néanmoins des apprentis et étudiants.

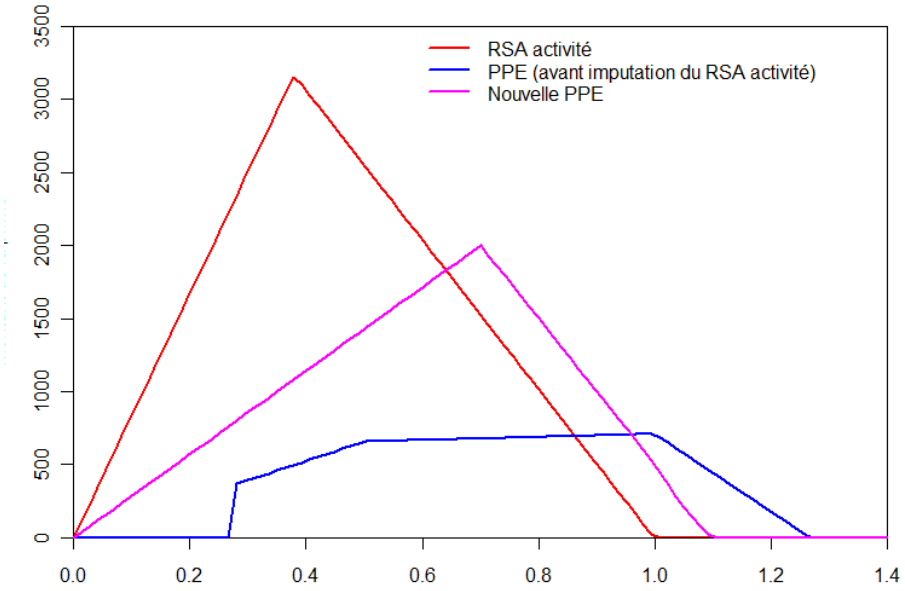
[87] Le décalage est en réalité d'un an et demi car le versement se fait via les avis d'imposition, c'est-à-dire au 2ème semestre de l'année « n+1 ».

Tableau 10 : Piste A - Chiffres clés

	Piste A
Eligibles au dispositif	3,5 millions de ménages / 4,2 millions d'individus
Montant mensuel maximal	165 € environ
Montant mensuel au SMIC	42€ environ[88]
Seuil de versement	30 € par an

Source : Auteur d'après DG Trésor

Graphique 9 : Barème de la prestation « piste A » pour un célibataire et comparaison avec les dispositifs existant



Source : Calculs DG Trésor, législation 2013.
Note de lecture : On considère le cas d'un célibataire. En deça d'un SMIC, on considère qu'il travaille à temps partiel au SMIC horaire. Au-delà du SMIC, il travaille à temps plein.

D'après les éléments fournis par la DG Trésor, cette piste A conduirait à une stabilité du taux de pauvreté monétaire à 60% du revenu médian.

On peut par ailleurs retenir les trois éléments suivants :

[88] Correspondant à 500€ annuels.

- le foyer fiscal, même avec un barème de prestation recentré sur des activités faiblement rémunérées et débarrassé des majorations pour personne à charge et mono-activité, ne permet pas d'éviter une dispersion du crédit d'impôt,

- ce scénario organise *de facto* une redistribution entre les anciens recourants au RSA activité (en grande partie des familles pour lesquelles le barème actuel prend en compte les charges liées aux enfants ou à la monoparentalité et est bien plus favorable qu'un crédit d'impôt individualisé) vers les recourants « automatiques » et nombreux (taux de recours de quasi 100%) de cette PPE rénovée,

- le bilan redistributif global fait peser les pertes les plus lourdes sur les premiers déciles.

3.1.3 Synthèse des avantages et inconvénients

3.1.3.1 Avantages

Le principal avantage de ce scénario est l'automaticité du versement de l'aide financière aux revenus d'activité modestes. Le choix d'un instrument fiscal conduit à une quasi-automaticité de la perception de l'aide, telle qu'elle existe aujourd'hui pour la PPE. Par conséquent, la question du non-recours est traitée de façon structurelle. Les modalités déclaratives d'un tel dispositif sont également simples, du fait du pré-remplissage des déclarations de revenus.

Ensuite, le vecteur fiscal pourrait éviter une stigmatisation potentiellement plus marquée avec d'autres vecteurs de redistribution comme les aides sociales ou les aides liées à la perception d'une allocation de retour à l'emploi ; les échanges avec les bénéficiaires effectifs ou potentiels ont montré combien cet aspect importe dans le choix de recourir ou pas.

Enfin, par construction, ce dispositif est ouvert à l'ensemble des travailleurs et ne laisse donc pas de côté les jeunes.

3.1.3.2 Inconvénients

Il est clair que les effets antiredistributifs induits par cette piste représentent des inconvénients particulièrement forts, dans la mesure où les ménages les plus modestes porteraient l'essentiel des pertes, sans qu'il soit possible d'y remédier à un coût soutenable. A cet égard, plusieurs variantes du scénario A ont été étudiées : aucune d'entre elles ne permettait de lever cette objection forte.

Par ailleurs, ce scénario présente des inconvénients fonctionnels bien réels.

En premier lieu, le décalage à l'année « n+1 » est irréductible du fait du calendrier de travail de l'administration fiscale. De ce fait, le dispositif est très peu réactif : il s'adapte mal aux variations de revenus parfois importantes, voire fréquentes pour certaines formes d'emploi et dans certains secteurs d'activité.

De plus, l'augmentation de la fréquence infra-annuelle du versement (mensualisation par exemple) est très difficilement envisageable, également pour des raisons techniques. Selon les analyses communiquées par la DGFiP, il serait au mieux possible d'envisager un versement en deux temps du complément financier, par exemple au premier semestre sous forme d'acompte, puis au deuxième semestre pour le solde. Néanmoins, cette modalité de versement serait assez proche de celles qui existaient jusqu'à la création du RSA (notamment l'acompte de PPE). Or, ces tentatives de mensualisation ou de versement sous forme d'acompte de la PPE ont été des échecs, à tel point qu'elles ont été supprimées définitivement lors de la création du RSA activité. Elles représentaient une charge en gestion forte et n'ont par ailleurs jamais attiré beaucoup de bénéficiaires : au plus fort de leur utilisation, les dispositifs d'acompte et de mensualisation concernaient respectivement 1 826 foyers fiscaux[89] et 1,5 million de foyers fiscaux[90].

En définitive, il est essentiel de pouvoir apporter un complément mensuel aux personnes dont les revenus d'activité sont trop faibles : le versement doit être lissé. Un dispositif à versement unique ou trop irrégulier ne répondrait que très imparfaitement aux besoins exprimés par une grande partie des bénéficiaires.

3.2 Piste B : un dispositif social intégré, axé sur la réactivité

3.2.1 Présentation du scénario

Cette piste conserve le RSA activité existant, et recycle la PPE en son sein. Des améliorations paramétriques sont également envisagées afin de réduire le non-recours important qui l'affecte.

Par conséquent, le barème actuel du RSA activité n'est pas modifié : la prestation est ouverte dès le 1er euro gagné et le point de sortie pour une personne seule se situe au niveau du SMIC.

La base ressource du RSA pourrait, dans ce scénario, faire l'objet de mesures de simplifications (décrites ci-après). Son architecture générale resterait néanmoins assez proche de celle qui prévaut aujourd'hui et la familialisation du RSA activité demeurerait. De même, les modalités déclaratives pourraient être améliorées, sans être fondamentalement modifiées.

En revanche, une modification importante consiste, dans cette piste, à ouvrir le RSA activité de droit commun aux travailleurs dès 18 ans[91].

[89] En 2004 – donnée DGFiP.
[90] En 2005 – sur 8,5 millions de foyers bénéficiaires à cette date, soit moins de 20% des bénéficiaires mensualisés – données DGFiP.
[91] A l'exception des étudiants et apprentis.

3.2.2 Eléments de chiffrage

Tableau 11 : Piste B - Chiffres clés

	Piste B
Eligibles au dispositif	Public actuellement éligible au RSA activité + 473 000 ménages avec des bénéficiaires de 18 à 24 ans
Montant mensuel maximal	Variable[92]
Montant mensuel au SMIC	27 €[93]
Seuil de versement	6 € par mois

Source : Auteur d'après CNAF

Dans ce scénario, les effets redistributifs peuvent être simulés en appliquant aux anciens bénéficiaires de la PPE un taux de recours au RSA activité proche de celui aujourd'hui constaté pour cette prestation. Cela conduit à en exclure, *de facto*, un certain nombre ; les jeunes actifs modestes bénéficieraient quant à eux de la suppression de la condition d'âge pour accéder au dispositif.

Par ailleurs, on peut formuler pour les jeunes l'hypothèse d'un taux de recours identique à celui des adultes, pour des configurations familiales similaires. De ce fait, tous les jeunes n'entreraient pas immédiatement dans le dispositif. La transition de la PPE vers le RSA activité rénové entraîne, pour les anciens bénéficiaires de la PPE seule, une chute du taux de recours en raison des formalités administratives nouvelles auxquelles ils seront soumis.

Ce scénario conduit à une stabilité globale du taux de pauvreté. En revanche, il aurait un impact contre-intuitif sur le taux de pauvreté des 18-25 ans. Celui-ci augmenterait en effet de 0,3 point, du fait d'un taux de recours plus faible dans ce dispositif que dans le cadre de la PPE supprimée, la suppression de celle-ci pouvant également conduire à un barème défavorable sur ce segment de la population.

Dès lors, il convient de travailler autour d'une augmentation du taux de recours. Cette augmentation n'a pas été simulée, car il est particulièrement aventureux d'estimer l'effet que pourrait avoir telle ou telle mesure de simplification sur le recours au dispositif[94].

Plusieurs pistes de modifications du RSA activité seraient susceptibles d'être activées pour augmenter le taux de recours.

[92] En fonction des configurations familiales
[93] Pour un célibataire.
[94] La partie du rapport relative à la description du RSA activité rappelle ce que pourraient être les effets du RSA activité en cas de recours plus élevé – voir p 30.

On peut tout d'abord penser à des actions de simplification de la base ressources, par exemple au travers de la forfaitisation de certains types de ressources (soutiens réguliers apportés par des tiers, revenus financiers, …). Cette forfaitisation pourrait se traduire par un pré-remplissage de certaines rubriques de la DTR. Ces pistes ne remettent toutefois pas en cause la logique de minimum social du RSA activité. Par ailleurs, elles risquent d'introduire un décalage entre les ressources prises en compte dans le cadre du RSA socle et celles prises en compte pour le RSA activité : le gain en lisibilité sur le RSA activité se perd donc par une complexité accrue quant à l'articulation entre le socle et l'activité (notamment pour les publics qui passeront de l'un à l'autre et devront adapter leurs démarches systématiquement).

Un travail pourrait ensuite être engagé sur la gestion des indus et des rappels, qui est très préjudiciable au bon fonctionnement du RSA activité.

Enfin, une majoration du taux de cumul pourrait être envisagée pour rendre le RSA activité plus attractif. Mais il s'agit là d'une mesure difficilement soutenable tant en raison du coût budgétaire immédiat que de l'effet sur le point de sortie du dispositif qui, décalé, conduirait à faire entrer de très nombreux nouveaux bénéficiaires dans le dispositif.

3.2.3 Synthèse des avantages et inconvénients

3.2.3.1 Avantages

Cette piste B permet de conserver la réactivité du dispositif du RSA et s'adapte aux variations de revenu parfois fréquentes de ses allocataires. Il répond en cela aux besoins des bénéficiaires. La génération des indus et des rappels, dont on a vu qu'elle représentait un problème de taille pour les bénéficiaires du RSA activité (attente de la déclaration trimestrielle de ressources pour déclarer des changements de situation, ce qui génère des indus sur les mois précédents) pourrait être atténuée, notamment au travers des mesures de simplification et en lien avec les futures conclusions de la mission d'inspection en cours.

Le dispositif serait bien ciblé et viserait spécifiquement les publics les plus modestes.

L'ouverture aux jeunes est également, dans cette piste, une avancée majeure.

Enfin, en termes de gestion, cette piste reposant sur un dispositif déjà existant, elle n'est pas la plus complexe à mettre en œuvre. Par ailleurs, les CAF connaissent déjà une très grande partie des bénéficiaires.

3.2.3.2 Inconvénients

Tout d'abord, cette piste conserve un dispositif dont l'efficacité est aujourd'hui lourdement affectée par un taux de recours très faible, qui s'explique à la fois par des démarches administratives lourdes voire perçues comme inquisitrices, et également par son rattachement jugé stigmatisant à une prestation versée en cas de revenus nuls. Les améliorations envisageables ne donnent aucunement la certitude que le taux de recours pourrait progresser dans de larges proportions et, de ce fait, n'apportent pas de réponse structurelle à la question du non-recours.

En effet, la familialisation du calcul du montant, maintenue, risque de constituer un facteur de complexité irréductible. *De facto*, le maintien du dispositif existant risque de conduire les bénéficiaires à considérer que le dispositif continue de relever de l'aide sociale, et non du soutien aux revenus d'activité modestes. La probabilité est donc grande que le non-recours ne recule pas et que la défiance exprimée envers le RSA activité soit simplement transposée à la nouvelle prestation. Au regard de la profondeur de cette défiance, il est très vraisemblable qu'une campagne de communication accompagnant la création du dispositif n'aurait d'effets que marginaux.

Enfin, les bénéficiaires actuels de la PPE, exerçant une activité régulière et stable, pourraient déserter un dispositif qu'ils jugeraient inadéquat et dont ils estimeraient ne pas être la cible, alors qu'ils n'ont aucun lien aujourd'hui avec les minima sociaux.

3.3 Piste C : un dispositif lié à l'emploi, axé sur l'individualisation

3.3.1 Présentation du scénario

La piste C envisagée par le groupe de travail consiste en une fusion du RSA activité et de la PPE au sein d'une nouvelle prestation strictement individualisée.

Ce dispositif est ouvert à tous les travailleurs sans condition d'âge et ce dès le 1er euro gagné. Son montant est fonction des seuls revenus d'activité individuels. Le point de sortie du dispositif s'établit à 1,2 SMIC. L'aide serait maximale pour un revenu d'activité correspondant à 0,7 SMIC avec une rémunération au SMIC horaire. Contrairement à la piste A, ce scénario dépend des revenus du trimestre précédent, et non des revenus annuels antérieurs.

Par rapport à la volonté du groupe de travail de cibler le dispositif sur les foyers d'actifs modestes, ce dispositif ne prévoit pas d'éligibilité sur le fondement des ressources collectives du foyer de l'actif éligible. Enfin, dans la simulation, la prestation est intégrée à l'assiette de l'impôt sur le revenu, mais est exclue des bases ressources des prestations sociales.

Le complément financier est versé mensuellement. En conséquence, des modalités déclaratives sont nécessaires.

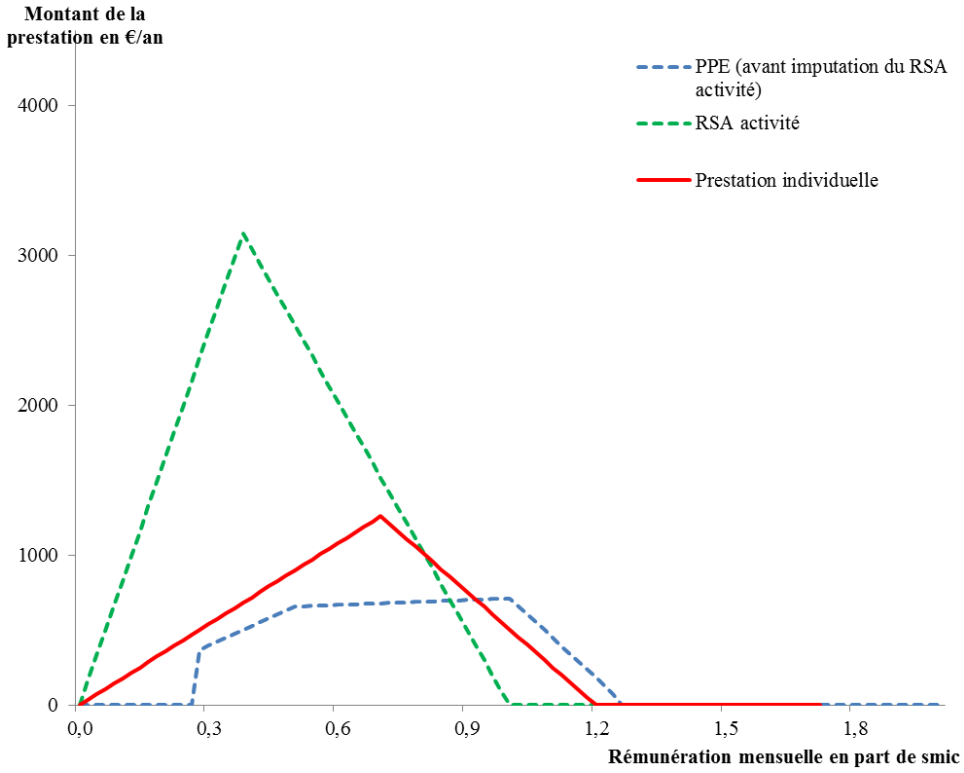
3.3.2 Eléments de chiffrage

Tableau 12 : Piste C - Chiffres clés

	Piste C
Eligibles au dispositif	9,7 millions d'individus
Montant mensuel maximal	105 €
Montant mensuel au SMIC	42€
Seuil de versement	N/A

Source : Auteur d'après DG Trésor

Graphique 10 : Barème de la « piste C » pour un célibataire



Source : Calculs DG Trésor, législation 2013.
Note de lecture : On considère le cas d'un célibataire. En deçà d'un SMIC, on considère qu'il travaille à temps partiel au SMIC horaire. Au-delà du SMIC, il travaille à temps plein.

Les simulations communiquées par la Direction Générale du Trésor estiment que l'effet de cette piste C sur le taux de pauvreté serait négatif : il conduirait à une légère hausse de celui-ci, à un niveau de + 0,2 point.

Ce dispositif conduit, en l'absence de condition collective d'éligibilité, à un nombre très élevé de bénéficiaires. Par conséquent, à masse financière constante, cela se traduit par des montants moyens individuels moins élevés. De plus, sans correctif pour tenir compte des caractéristiques de la configuration familiale et des ressources collectives, la stricte individualisation s'opère au détriment des déciles les plus modestes, qui bénéficiaient de barèmes de RSA activité favorables lorsqu'ils y recouraient.

3.3.3 Synthèse des avantages et inconvénients

3.3.3.1 Avantages

La piste « C » repose en premier lieu sur une simplification radicale de la base ressource déterminant le montant de la prestation : celle-ci est en effet limitée aux seuls revenus d'activité individuels. Cette simplification garantit un lien direct et lisible entre l'activité professionnelle et le montant du soutien financier. Il s'agit également, par ce biais, de ne pas ancrer ce soutien financier dans une logique de minimum social.

De ce fait, cette piste C présente également un progrès important en matière de perception par les bénéficiaires de l'aide qui leur est destinée. Ce type de dispositif ne devrait pas être entaché de la stigmatisation dont est aujourd'hui affecté le RSA activité.

L'individualisation permet par ailleurs d'apporter une solution durable à la désincitation à la multi-activité au sein d'un foyer que pouvait générer le RSA activité. De fait, la prise en compte dans le calcul de la prestation des ressources du RSA de l'ensemble du foyer (conjoint ; enfant) pouvait conduire, lorsque l'un des membres de ce foyer (re)-prenait une activité, à une baisse du montant de RSA. Au-delà des incompréhensions que ce mécanisme peut susciter, il s'avère surtout qu'il génère une désincitation à l'activité multiple. Dans la piste « C », dans la mesure où le soutien financier est individuel, cette désincitation est évitée.

Contrairement à la piste A, le dispositif de la piste « C » est mensualisé, ce qui permet aux bénéficiaires de jouir d'un soutien réactif à leurs revenus d'activité. Il s'agit d'un aspect essentiel.

Enfin, les jeunes de 18 à 25 ans seraient également largement éligibles à ce dispositif.

L'ensemble de ces éléments laisse présager un taux de recours en forte hausse.

3.3.3.2 Inconvénients

La piste « C » présente en premier lieu deux inconvénients majeurs, en l'absence de correctif familial : un niveau de redistributivité très faible d'une part ; une concentration des pertes sur les premiers déciles d'autre part.

Le caractère non redistributif est en effet lié à l'individualisation totale, qui ignore notamment les configurations familiales des foyers des bénéficiaires. Cela signifie que pour des foyers très aisés, mais dont les membres ont des ressources individuelles très différentes (un salaire très élevé, l'autre modeste), le soutien financier pourra être accordé à celui des membres du foyer dont le salaire est modeste, s'il est éligible. Cette situation poserait problème du point de vue de l'équité.

Par ailleurs, comme dans la piste A, les premiers déciles sont globalement perdants du fait de la différence entre le barème familialisé de RSA activité (cohérente avec une logique de minimum social) et le barème simulé dans le cadre de la piste « C ».

D'un point de vue fonctionnel, ensuite, la piste « C » présente des inconvénients à signaler : elle suppose tout d'abord l'institution d'une obligation déclarative pour un public qui en est aujourd'hui quasiment dispensé (le public de la PPE, qui doit simplement cocher une case sur la déclaration de revenus). Par ailleurs, s'agissant de créer un dispositif nouveau, la piste « C » implique à la fois une charge de travail ponctuellement accrue pour l'opérateur gestionnaire et une montée en charge progressive, le temps que le rythme de croisière du dispositif soit atteint.

3.4 Piste D : un dispositif sur les feuilles de paie, axé sur la lisibilité

3.4.1 Présentation du scénario

La piste D matérialise le soutien aux revenus d'activité modestes par une exonération ciblée de cotisations sociales salariales. Les salaires concernés seraient ceux compris entre 0 et 1,2 SMIC, tout actif étant éligible dès le 1er euro de revenu et sans condition d'âge[95].

De ce fait, le complément financier est nécessairement fonction des seuls revenus d'activité individuels et le versement s'opère mensuellement, au travers de la fiche de paie du salarié[96].

Les inconvénients de cette piste D sont apparus très rapidement, soulevant une opposition forte de la part des membres du groupe de travail.

3.4.2 Eléments d'appréciation

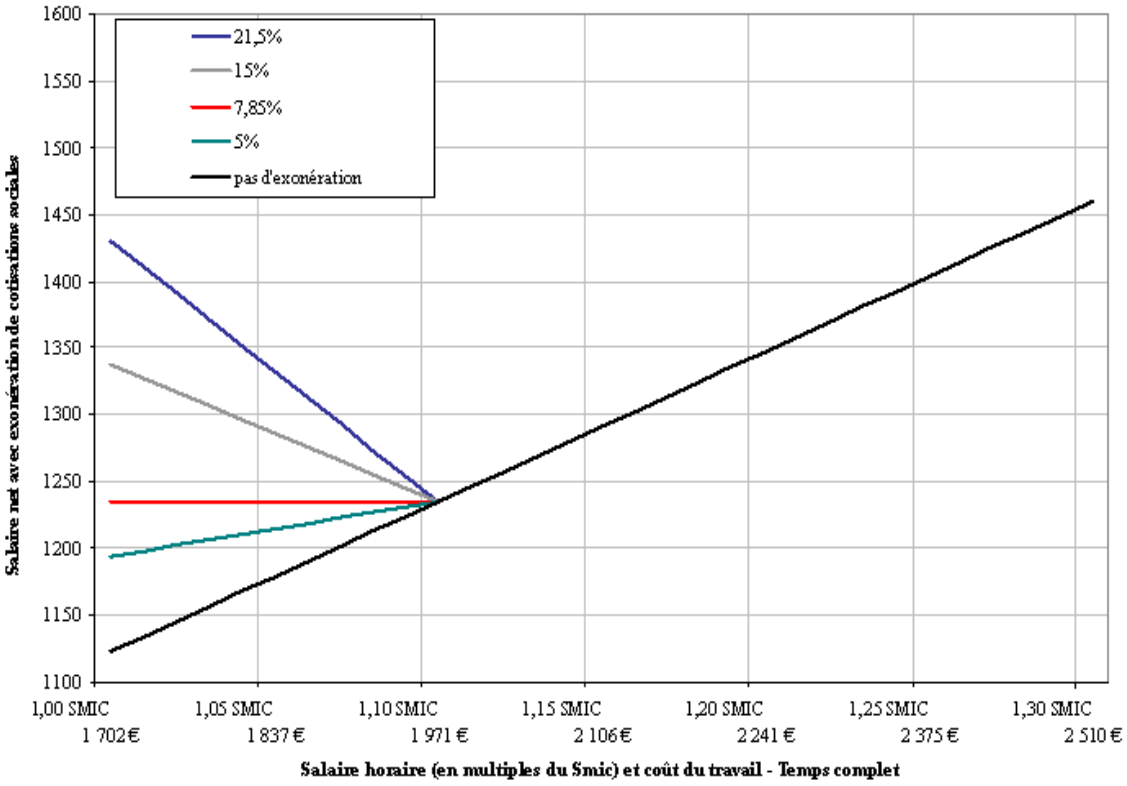
La piste D présente une première difficulté forte : pour que le soutien financier aux travailleurs modestes ait un sens, il doit être substantiel, au risque sinon d'encourir le reproche d'un saupoudrage inefficace des moyens publics. Cela implique d'envisager des niveaux d'exonération eux-mêmes substantiels, le montant du soutien financier effectif étant proportionnel à l'exonération. Or, les premiers éléments d'analyse démontrent qu'un taux d'exonération important engendre des risques sérieux. Le premier risque est celui d'une optimisation des comportements d'embauche pour tenir compte du soutien accordé par l'Etat aux travailleurs modestes (baisse des salaires à l'embauche et report sur des temps partiels, le cas échéant). En sens inverse, l'offre de travail pourrait être désincitée. De plus, le risque de compression salariale autour du SMIC est également à prendre en compte : du fait de l'exonération accordée aux bas salaires, les entreprises verraient leurs marges de manœuvre en matière de politique salariale diminuées (surcoût pour accorder une augmentation « réelle » de salaire). Plus l'exonération retenue est forte, plus ces effets indésirables sont importants.

[95] Hors apprentis et étudiants.

[96] Des travaux techniques complémentaires seraient en ce cas nécessaires pour s'assurer que les actifs modestes non salariés (ex : exploitants agricoles) puissent bénéficier du dispositif.

Le graphique ci-dessous propose une présentation sommaire et théorique de ces différents effets. Pour un point de sortie du dispositif fixé à 1,1 SMIC, un niveau d'exonération supérieur à 7,85% serait problématique (au-delà de ce seuil, le salaire net avec exonération ne serait plus croissant avec le salaire brut de la feuille de paie et un salarié dont le salaire brut augmenterait perdrait *de facto* du pouvoir d'achat).

Graphique 11 : Simulation des effets théoriques de différents taux d'exonération (de 5% à 21,5%)



Source : DARES

Note de lecture : l'axe des ordonnées représente le salaire net perçu mensuellement en fonction du niveau possible de l'exonération de cotisations sociales salariales. Le point de sortie de l'exonération, ici fixé à 1,1 SMIC, permet de représenter les effets microéconomiques potentiels : avec une exonération de 21,5%, un salarié rémunéré au SMIC brut gagnerait environ 1 440 € nets par mois, tandis qu'un salarié rémunéré 1,1 SMIC brut gagnerait environ 1 240 € nets par mois.

Ensuite, le dispositif risque de s'avérer très faiblement redistributif, et ce d'autant que le surplus de revenus pourrait être à la fois fiscalisé et intégré à la base ressources des prestations sociales (notamment les allocations logement) : les mécanismes d'imposition socio-fiscaux risqueraient donc de « reprendre » une partie de ce qui avait été accordé au travers de l'exonération de cotisations.

Par ailleurs, si cette piste présente des avantages théoriques certains (lisibilité ; automaticité ; coûts de gestion mineurs), les bénéficiaires potentiels soulignent qu'il sera par nature porté à la connaissance de l'employeur, à la différence des dispositifs existant. Il s'agit là, pour eux, d'un point très négatif à prendre en considération. Lors des auditions réalisées avec les partenaires sociaux, notamment en ce qui concerne les organisations représentatives des salariés, les mêmes réticences ont été exprimées avec force.

Enfin, certaines difficultés pratiques, si elles ne sont pas insurmontables, doivent néanmoins être entendues. Par exemple, des exonérations salariales ciblées poseraient nécessairement des difficultés pour les non-salariés dont les revenus sont également modestes. De même, au regard des exonérations existantes, les marges de manœuvre pour déterminer la « bonne » assiette d'exonération sont ténues (nécessité de compensations, etc.). Enfin, un dispositif d'exonérations de cotisations sociales salariales est un outil de politique économique rigide, qu'il est particulièrement difficile d'utiliser dans le cadre, par exemple, de revalorisation ou de politique d'indexation.

Ces différents éléments ont conduit le groupe de travail à ne pas approfondir cette piste et à l'écarter rapidement des solutions envisagées.

3.5 Synthèse des effets, avantages et inconvénients des quatre scénarios étudiés

Ce tableau n°13 récapitule les principaux éléments de chiffrage disponibles pour chacun des scénarios étudiés.

Tableau 13 : Effets des scénarios sur le taux de pauvreté

Scénario	Effet sur le taux de pauvreté
Piste A	Stable
Piste B	Population générale : stable 18-25 ans : + 0,3 point
Piste C	+ 0,2 point
Piste D	Non simulé

Source : Auteur d'après travaux des administrations

Le tableau n°14, quant à lui, synthétise les avantages et inconvénients des quatre scénarios au regard des principes dégagés par le groupe de travail.

Tableau 14 : Synthèse des avantages et inconvénients des scénarios au regard des principes dégagés par le groupe de travail

	Réactivité aux changements de situation	Redistributivité	Traitement structurel du non recours / automaticité	Simplicité admin. et traitement des indus	Lisibilité	Effets macroéconomiques (risques d'effets pervers, maniabilité du dispositif, …)	Perception par le groupe de travail et les bénéficiaires
Scénario A	- - -	--	+++	++	-	-	+
Scénario B	++	++	--	--	+	++	-
Scénario C	++	---	+	++	++	++	+
Scénario D	+++	- - -	+++	+++	++	- - -	- - -

Source : Auteur

Aucun scénario n'est parfait. Chacun d'entre eux présente des inconvénients, plus ou moins marqués. Un consensus s'est donc formé, au sein du groupe de travail, autour de l'idée qu'il serait nécessaire, pour imaginer un scénario mobilisateur, de privilégier certains principes sur d'autres.

A cet égard, le scénario C a été identifié comme la piste de travail la plus prometteuse. Il est néanmoins clair, cependant, que ses effets négatifs, en termes d'effets sur le taux de pauvreté et de redistribution ne sont pas acceptables. Les travaux ont donc porté sur les façons dont il était possible d'amender ce scénario C. C'est l'objet de la 4ème partie de ce rapport.

4 UNE REFORME DE RUPTURE : POUR UNE PRIME D'ACTIVITE CIBLEE, EFFECTIVE ET EFFICACE

Les quatre grandes familles de scénarios présentées ci-dessus permettent de conclure clairement qu'un scénario « idéal », qui permettrait de concilier parfaitement l'ensemble des principes dégagés par le groupe de travail, est illusoire.

Cette dernière partie du rapport essaie, en conséquence, de dégager des axes opérationnels pour une réforme conforme aux principes dégagés par le groupe de travail. Cette piste est ici dénommée « prime d'activité ». Le nom avancé est provisoire : il me paraitrait important, en termes de méthode, qu'un travail soit engagé, en amont de la réforme, avec les futurs bénéficiaires du dispositif, afin que ceux-ci soient pleinement associés à la définition du nom du dispositif.

Pour envisager une réforme raisonnable, il est absolument nécessaire de sanctuariser les sommes versées au titre de l'année 2013 (1). La prime d'activité, qui se substituerait au RSA activité et à la PPE, reposerait sur une logique d'individualisation du complément financier aux revenus d'activité modestes, mais conserverait une éligibilité sur revenus collectifs. Elle impliquerait de revoir un certain nombre de mécanismes d'intéressement existant (2). Il serait nécessaire d'agir sans tarder : dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2014 (3). Enfin, il serait opportun, une fois cette réforme opérée, de réfléchir sur des points qui n'ont pu être qu'effleurés dans le cadre de ce rapport (4).

Le tableau ci-dessous récapitule les principales caractéristiques de cette prime d'activité. Elle est proche, dans l'esprit, du scénario C, mais l'entoure de paramètres qui doivent compenser ses effets non souhaitables, notamment en termes de redistribution.

Tableau 15 : « Prime d'activité » - Principales caractéristiques

	Prime d'activité
Nature du dispositif	Allocation complémentaire aux revenus d'activité
Objectif	Soutenir de façon pérenne les revenus d'activité modestes
Ciblage du dispositif	Salaires individuels compris entre 0 et 1,2 SMIC
Condition d'éligibilité	Fonction des revenus collectifs du foyer (par exemple : plafond du complément familial)
Périodicité de versement	Mensuelle
Démarche	Déclaration trimestrielle
Guichet de versement	Réseau CAF / MSA

Source : Auteur

4.1 La réforme doit se faire à moyens actuels constants et aurait été menée dans de meilleures conditions sans les effets du gel de la PPE jusqu'à cette année

Les travaux préparatoires à ce rapport ont longuement abordé la question financière.

Ces discussions ont été dans un esprit de sérieux : nul n'ignore que les marges de manœuvre financières sont très contraintes. Chacun avait bien conscience de la trajectoire budgétaire prévue dans le budget triennal adopté en 2012.

Il faut néanmoins également faire face à un principe de réalité simple : il n'est tout simplement pas possible de concilier réduction importante des dépenses, réforme efficace et ouverture du dispositif aux non-recourants et à de nouveaux bénéficiaires (jeunes). Une réduction de l'enveloppe financière consacrée au dispositif réformé signifie nécessairement soit que le nombre de bénéficiaires sera moins important, soit que le montant moyen sera inférieur à celui préalablement distribué. Il s'agit là de constats arithmétiques basiques qui ne sauraient faire oublier l'ambition politique forte d'un dispositif qui doit s'afficher comme un outil réel de soutien aux revenus d'activités modestes.

A l'issue des travaux que j'ai conduits avec le groupe de travail, il apparaît clairement qu'une réforme menée avec des moyens en réduction par rapport à l'existant conduirait à des conséquences sociales sévères et inacceptables.

Une réforme de cette nature doit être menée avec des moyens à la hauteur. Le budget consacré au soutien des travailleurs modestes est depuis plusieurs années soit rogné, du fait du gel de la PPE, soit structurellement amputé du fait du non-recours au RSA activité. Conduire une réforme avec des budgets en baisse reviendrait à amplifier plus encore cet état de fait.

Entre la hausse des moyens, souhaitable mais peu réaliste, et leur diminution, inacceptable, il doit y avoir une voie médiane. Cette voie, c'est celle de la sanctuarisation des budgets consacrés en 2013 aux travailleurs modestes. La réforme doit donc se faire à périmètre financier constant, soit 4 milliards d'euros.

Il faut signaler, pour finir, que mener la réforme à moyens constants revient à internaliser les effets du gel de la PPE depuis 2008 et du non-recours au RSA activité. Par souci de réalisme, j'ai souhaité m'en tenir à cette hypothèse. Certaines associations, regroupées au sein du collectif ALERTE, se sont toutefois légitimement émues de cet état de fait[97]. Sur le fond, je partage leur point de vue : la réforme aurait été menée dans de bien meilleures conditions avec des moyens supérieurs, au bénéfice de Français qui en ont besoin.

Si les hypothèses sur lesquelles se fondent ce rapport sont celles d'un budget constant, l'affectation de moyens budgétaires complémentaires serait évidemment très bienvenue.

Recommandation n°12 : Mener la réforme à moyens au moins constants : sanctuariser l'enveloppe actuellement dédiée aux travailleurs modestes

4.2 Fonder le dispositif sur des logiques nouvelles

4.2.1 Une prime d'activité effective : un droit simple et lisible

4.2.1.1 La prime d'activité repose sur les revenus individuels d'activité

La prime d'activité se substitue tant au RSA activité qu'à la PPE et les fusionne. Elle rationalise ainsi considérablement les dispositifs de soutien financier aux travailleurs modestes en devenant leur principal support.

La prime d'activité est ouverte, selon les principes retenus par le groupe de travail, à toute personne :

- âgée d'au moins 18 ans et exerçant une activité rémunérée (hors étudiants et apprentis) ;
- dont les revenus mensuels sont inférieurs à 1,2 SMIC, quel que soit son temps de travail. Le cas des travailleurs non salariés, qui présente des spécificités fortes, devra faire l'objet d'adaptation car ces personnes ont vocation à bénéficier du dispositif s'ils remplissent ces conditions.

[97] http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/CP_Collectif_ALERTE_RSA-_PPE.pdf

Le montant de la prime d'activité, qui est versée mensuellement, dépend strictement des revenus individuels d'activité. De ce fait, sa mise en place entraîne une simplification essentielle de la base ressources prise en compte pour déterminer le montant du complément financier : là où, dans le cas du RSA activité, la base ressources se caractérisait par une très grande complexité, dans le cas de la prime d'activité, elle est limitée aux seuls revenus d'activité. Le fait d'asseoir le calcul du complément financier sur les seuls revenus individuels représente également une avancée quant la lisibilité et la prévisibilité du dispositif : il n'existe plus désormais qu'un plafond unique, fixé à 1,2 SMIC, là où coexistaient auparavant autant de plafonds que de considérations familiales ; par ailleurs, à chaque niveau de revenus d'activité correspond un montant unique clairement défini.

Pour toutes ces raisons, la prime d'activité représente un progrès majeur en termes de lisibilité et de simplicité. Pour ces mêmes raisons, et bien que reposant sur une démarche déclarative, ainsi que cela est exposé ci-après, elle permet d'agir directement sur deux facteurs importants de non-recours.

La prime d'activité doit s'articuler avec le RSA, notamment afin que la situation des bénéficiaires actuels du RSA « socle + activité » soit prise en compte. A cet égard, le fonctionnement est proche de la situation existante. Un bénéficiaire dont les revenus d'activité ne dépassent pas le montant garanti au titre du RSA socle bénéficiera toujours d'un complément différentiel afin d'atteindre celui-ci. Par ailleurs, il bénéficiera de la prime d'activité dans les conditions de droit commun.

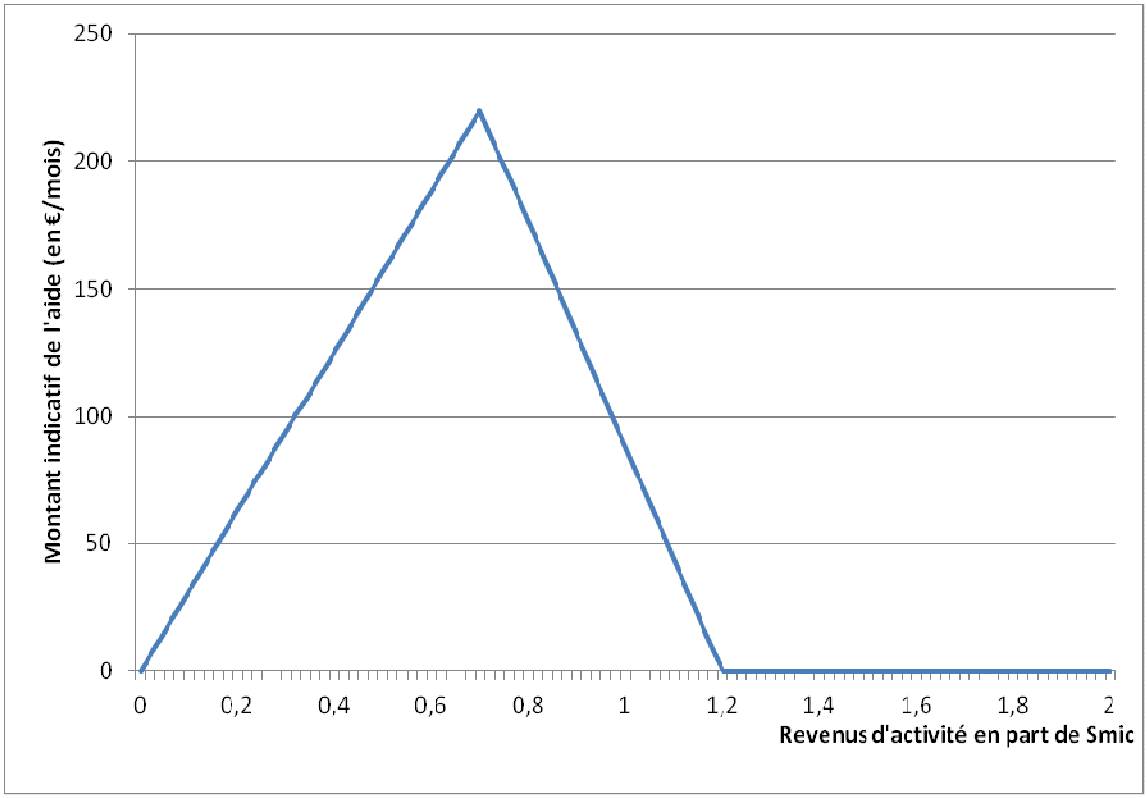
Ensuite, la prime d'activité ne doit pas être soumise à l'impôt sur le revenu, au risque sinon de minorer par ce biais les effets attendus du soutien financier : certains ménages verraient leur impôt sur le revenu augmenter ou deviendraient imposables et la prime d'activité intégrerait *de facto* un grand nombre de bases ressources de prestations sociales.

Il importe d'avoir une attention particulière sur l'évolution future du dispositif : celui-ci ne doit en aucun cas se retrouver dans la situation actuelle de la PPE, dont le gel conduit chaque année à réduire le soutien financier accordé aux bénéficiaires. Une indexation devra donc être prévue afin de garantir que les montants de la prime d'activité ne décrochent pas par rapport aux grands indicateurs de croissance.

Enfin, la prime d'activité n'interagit pas avec les prestations sociales et ne peut donc conduire à des situations défavorables de ce point de vue. Elle n'est pas intégrée aux bases ressources existantes.

Le graphique ci-dessous présente un barème possible de prime d'activité, conforme aux principes dégagés par le groupe de travail. Les simulations qui suivent sont fondées sur ce barème.

Graphique 12 : Barème possible de prime d'activité



Source : Auteur

4.2.1.2 Pour obtenir la prime d'activité : des démarches administratives simplifiées

Le fonctionnement administratif de la prime d'activité repose sur une vérification annuelle de l'éligibilité du foyer, sur le modèle des demandes d'aide au logement[98]. Une fois entré dans le dispositif, chaque adulte devra renseigner trimestriellement une déclaration de ses revenus d'activité perçus au cours des trois derniers mois. Il bénéficie donc, pour le trimestre « T », d'une prime d'activité versée mensuellement sur le fondement des revenus du trimestre « T-1 ».

Afin de sécuriser les montants versés aux bénéficiaires, la prime d'activité fonctionnerait sur le système des droits « figés » : le montant versé au cours du trimestre pour lesquels les droits sont ouverts (« T ») ne peuvent être revus ni à la hausse, ni à la baisse. Ainsi, cela permet d'apporter une solution durable aux difficultés que générait l'obligation de déclaration de changements de situation en cours de versement (très problématique dans le cas du RSA activité). Les montants versés s'ajustent ensuite d'un trimestre sur l'autre, ce qui garantit la prise en compte des changements de situation. Ce système de droits « figés » permet d'apporter une solution à une grande partie des indus en RSA activité.

[98] Toujours sur le modèle des aides au logement, les personnes au chômage bénéficieraient de mécanismes d'abattement : 30% sur leurs salaires s'ils sont indemnisés, et l'ensemble de leurs salaires s'ils ne sont plus indemnisés.

Les droits « figés » ne font toutefois pas disparaître la question des indus et rappels, qui peuvent toujours découler de déclarations erronées ou frauduleuses. En ce qui concerne la gestion de ces indus et rappels, notamment pour les cas de déclarations erronées, il est nécessaire de progresser vers un système plus simple et sécurisant. Une mission conjointe de l'IGAS et de l'IGF est en cours sur ce sujet et devrait formuler des propositions techniques au cours du mois de juillet[99]. Il sera particulièrement opportun de les mettre à profit dans le cadre de la définition des paramètres du nouveau dispositif.

Enfin, à court et moyen terme, les CAF et MSA apparaissent comme les meilleurs gestionnaires de la prime d'activité. Cela permettrait de capitaliser sur la situation existante : ces deux opérateurs « connaissent » déjà une large partie du public-cible de la réforme, et tant la prise en compte d'une condition d'éligibilité au niveau du foyer que les modalités de versement de la prime d'activité sont des processus de travail d'ores et déjà connus. A plus long terme, une réflexion, esquissée ci-après, pourrait s'engager sur le « bon » opérateur pour porter ce type de dispositif.

4.2.2 Une prime d'activité efficace: un dispositif mieux ciblé et des mesures complémentaires pour les plus fragiles

La prime d'activité ciblerait mieux les travailleurs modestes que les précédents dispositifs. En raison du choix d'une prime individualisée, des mesures complémentaires sont nécessaires pour ne pas déstabiliser la situation des familles pauvres, qui bénéficiaient d'un niveau de RSA activité favorable.

4.2.2.1 Le barème de la prime d'activité est ciblé sur les travailleurs modestes

Selon les hypothèses de travail examinées par le groupe, le barème pourrait s'apparenter à celui présenté ci-dessus. Ce barème conduirait à une prime maximale à hauteur de 0,7 SMIC, croissante jusqu'à ce point, puis décroissante ensuite jusqu'au point de sortie de 1,2 SMIC.

Parmi l'ensemble des bénéficiaires, la prime d'activité concerne notamment les jeunes de 18 à 24 ans et leurs familles, auxquels le RSA activité n'était pas ouvert mais qui pouvaient bénéficier de la PPE. Par rapport à la situation existante, 300 000 jeunes supplémentaires seraient éligibles à la prime d'activité.

Le choix d'une individualisation de la prime en fonction des revenus d'activité conduit, dans certaines configurations familiales, à des situations moins favorables. C'est notamment le cas pour les ménages mono-actifs ou les familles monoparentales. Or, ces configurations familiales sont surreprésentées dans les déciles les plus modestes (1er décile, notamment). Afin de prendre en compte ces situations, plusieurs mesures peuvent compléter le dispositif afin de pallier ces effets. Ces mesures sont présentées ci-dessous.

Enfin, le caractère non automatique de la prime d'activité, là où la PPE jouissait d'une automaticité forte via la déclaration de revenus, conduit à avoir une attention particulière quant à l'effectivité du recours au dispositif, dont la montée en charge devrait être progressive. Dès lors, il sera nécessaire de suivre de près les indicateurs de taux de recours et de prévoir des clauses de revoyure afin de tirer les conséquences de leur évolution. Des indicateurs de suivi sont proposés ci-après.

4.2.2.2 L'éligibilité en fonction des revenus collectifs du foyer rend le dispositif plus redistributif

Il a été démontré ci-avant qu'un dispositif entièrement individualisé (comme la piste « C » ou la piste « D », toutes deux examinées par le groupe de travail) ou insuffisamment familialisé (comme la PPE) se traduisait à la fois par une diffusion très large dans l'échelle des niveaux de vie, et donc des situations difficilement acceptables du point de vue de l'équité sociale et, enfin, dans un univers de finances publiques contraintes, par un saupoudrage des fonds disponibles du fait d'un nombre de bénéficiaires important.

Dès lors, une condition d'éligibilité sur le fondement des revenus au niveau du foyer est nécessaire. Pour la prime d'activité, ce seuil d'éligibilité pourrait être le même que celui du complément familial (revenus « n-2 »), soit 3 581 € par mois pour une famille biactive avec deux enfants en 2013 par exemple. Dans ce cas de figure, l'éligibilité au dispositif dépend donc de la composition familiale et du niveau de revenu de la famille. Les simulations présentées ci-après reposent sur un seuil d'éligibilité identique à celui du complément familial, cette hypothèse représentant toutefois seulement un cadre de travail potentiel.

Enfin, il est nécessaire de réfléchir à la question d'un seuil de non-versement de l'aide, afin d'éviter de verser des montants trop réduits qui conduiraient les bénéficiaires potentiels à ne pas recourir au dispositif. L'instauration de ce seuil de non-versement concerne par définition les bénéficiaires dont les revenus d'activité sont plus élevés, et qui perçoivent en conséquence des montants de prime d'activité faibles. Dans ce cadre, on peut noter que le seuil de non versement des aides au logement est fixé à 15 €[100]. Un seuil proche pourrait être retenu.

Afin de garantir la transition entre les dispositifs existant et le nouveau mécanisme de prime d'activité, il pourrait être envisagé d'instaurer une présomption d'éligibilité pour les personnes éligibles au RSA socle. Elles n'auraient pas de démarche supplémentaire à accomplir par rapport à celles prévues pour établir le droit au RSA socle.

4.2.2.3 Des mesures complémentaires pour les familles vulnérables

L'individualisation du soutien financier aux revenus d'activité modestes devrait entraîner, pour certaines configurations familiales, un barème moins favorable que celui qui existe aujourd'hui dans le cadre du RSA activité, même si l'importance du non recours limite sérieusement ce constat théorique sur le nombre effectif de familles concernées. En effet, étant donné que 68% des bénéficiaires potentiels ne recourent pas au RSA activité, ils ne sauraient considérés comme désavantagés à la réforme. Ces publics se trouvent particulièrement dans le 1er décile et sont majoritairement des familles monoparentales et des familles monoactives. Il est nécessaire de compenser cet effet, dont les conséquences seraient inacceptables.

En premier lieu, il convient de préciser que les effets de la prime d'activité doivent être examinés en tenant compte des réformes récemment décidées par le gouvernement, en particulier la revalorisation de 25% de l'allocation de soutien familial (ASF) et la majoration du complément familial de 50% pour les familles nombreuses sous le seuil de pauvreté. La revalorisation de 10% du RSA socle en 5 ans pour le ramener à 50% du SMIC entre également dans ce cadre.

[100] Pour mémoire, le seuil de non versement du RSA activité était fixé à 6€ et celui de la PPE à 30 €.

Ensuite, afin de compenser les effets de l'individualisation du complément financier, il est nécessaire de mettre en place des mesures complémentaires pour les publics modestes qui seraient touchés. Séparer la réflexion portant sur la prime d'activité de la réflexion portant sur les mesures complémentaires reviendrait à dénaturer l'économie générale de la réforme et présenterait le risque d'effets néfastes pour certains publics fragiles.

Afin de correspondre aux caractéristiques des publics ciblés, ces mesures complémentaires doivent reposer sur une double condition de ressources et de configuration familiale. Dans le cadre de mes travaux, plusieurs pistes de travail ont été étudiées. Les deux pistes présentées ci-dessous garantissent qu'il existe des moyens d'équilibrer la réforme ; elles ne sont toutefois que deux pistes parmi d'autres et pourraient évidemment être complétées. Dans le cadre des délais qui m'étaient impartis, il m'importait avant tout de démontrer qu'il était possible de proposer une réforme équilibrée, ce qui est le cas.

Deux grandes voies sont envisageables pour mettre en place ces mesures complémentaires :

- la première repose sur l'intégration au barème de la prime d'activité d'une majoration spécifique pour les publics visés, qui tiendrait notamment compte de la composition de la famille. Il pourrait s'agir, par exemple, de la création d'un « complément enfant », qui conduirait à allouer un montant forfaitaire par enfant à chaque famille bénéficiaire de la prime d'activité, ayant un ou deux enfants, et dont les ressources n'atteignent pas la moitié du plafond de ressources du complément familial,

- la seconde transite par le canal des prestations familiales et conduirait à la majoration d'une prestation particulièrement efficace pour lutter contre la pauvreté, par exemple l'allocation de rentrée scolaire. Une majoration de 90% de l'ARS concernerait les familles qui en sont d'ores et déjà bénéficiaires et dont les ressources sont inférieures à la moitié du plafond de ressources actuel de cette prestation.

Selon les simulations réalisées par la DREES à ma demande, ces deux solutions permettent de compenser les effets de la mise en place de la prime d'activité pour les publics les plus fragiles, ainsi que le résume le tableau n°16 ci-dessous. Leurs effets sont positifs sur le taux de pauvreté, qui recule. Si des travaux complémentaires pourront s'avérer nécessaires pour calibrer techniquement le dispositif, les simulations disponibles donnent l'assurance que l'économie générale de la réforme sera équilibrée.

Ces simulations ont été réalisées en « recyclant » une partie des montants budgétaires actuellement dédiés au RSA activité à la PPE, afin de respecter la condition d'enveloppe constante. Néanmoins, si le gouvernement jugeait opportun de financer ces mesures complémentaires par un apport budgétaire nouveau, au-delà de l'enveloppe de 4 milliards d'euros, ce serait une initiative très souhaitable et bienvenue.

4.2.2.4 Une montée en charge progressive du dispositif à prévoir

La prime d'activité est un nouveau dispositif qui se déploiera progressivement. Il comporte des modalités déclaratives : le taux de recours ne pourra donc être maximal dès le départ. Dans les critiques formulées à l'encontre du RSA activité, la stagnation du taux de recours était l'une des principales. Il est donc nécessaire de tirer les conséquences de cette situation en fixant des objectifs ambitieux de recours à la prime d'activité.

Ainsi, il est proposé de suivre un cadencement en deux temps :

- dans un premier temps, atteindre un taux de recours à 60% trois ans après la création du dispositif est un objectif ambitieux,
- le taux de recours doit ensuite continuer de progresser. L'objectif doit être celui d'un taux de recours aussi élevé que possible : il n'est donc pas question de le borner par un chiffre précis.

4.2.3 Eléments de chiffrage de la prime d'activité

De la même manière que pour les quatre grands scénarios présentés ci-avant, les éléments de chiffrage présentés pour la prime d'activité ont été travaillés par les administrations dans des délais courts.

Ces éléments de chiffrage se fondent sur le barème du graphique n°12 ainsi que sur un niveau d'éligibilité calqué sur le complément familial.

Tableau 16 : Prime d'activité - Chiffres clés

	Prime d'activité
Eligibles au dispositif	7,3 millions
Montant mensuel maximal	215 €
Montant mensuel au SMIC	80 €
Seuil de versement	15 € par mois

Source : Auteur d'après DG Trésor et DREES

Les éléments de chiffrage des effets de la prime d'activité sur le taux de pauvreté se fondent sur l'hypothèse d'un taux de recours à 50%, qui parait réaliste en vue de la montée en charge progressive du dispositif. Ainsi, ces simulations sous-estiment les effets que produirait un recours à 60% au bout de 3 ans, qui est l'objectif proposé. Le taux de pauvreté en serait d'autant plus réduit.

Tableau 17 : Prime d'activité – Simulation des effets sur le taux de pauvreté à enveloppe financière constante

	Effet sur le taux de pauvreté
Prime d'activité seule	- 0,1 point
Prime d'activité et majoration du complément familial	- 0,3 point
Prime d'activité, majoration du complément familial et intégration d'une mesure complémentaire au barème (ex : « complément enfant »)	- 0,5 point
Prime d'activité, majoration du complément familial et revalorisation ciblée d'une prestation familiale (ex : majoration ciblée de l'ARS)	- 0,5 point

Source : Auteur d'après DG Trésor et DREES

4.2.3.1 Plusieurs indicateurs devraient être suivis afin de mesurer l'efficacité de la prime d'activité

La lettre de mission du Premier ministre mentionne la nécessité d'une réflexion sur les indicateurs adéquats pour assurer un suivi du dispositif et de ses effets. On peut distinguer des indicateurs de deux natures, qui se complètent[101].

En premier lieu, il est nécessaire de définir des indicateurs opérationnels qui donneront des indications sur la montée en charge du dispositif. Ces indicateurs portent largement sur le taux de recours, qui devrait être estimé, dans l'optique d'une montée en charge progressive du dispositif et conformément aux objectifs définis ci-avant :

- de façon générale pour l'ensemble de la population éligible,
- par tranche de revenu d'activité (et donc par niveau de prime potentielle – afin de vérifier s'il y a une corrélation entre le niveau de prime et le niveau de recours),
- par configuration familiale (notamment pour les familles monoparentales et les familles monoactives),
- par âge,

[101] Les indicateurs proposés ici ne sont pas exclusifs d'indicateurs plus élaborés : des études longitudinales de suivi des bénéficiaires pourraient par exemple être utiles pour caractériser les parcours des personnes. De même, un suivi territorial de la montée en charge du taux de recours serait utile.

- par situation dans l'emploi.

Ensuite, une batterie d'indicateurs doit permettre de mesurer les effets de la prime d'activité. Ils peuvent porter prioritairement sur :

- la répartition des bénéficiaires dans l'échelle des niveaux de vie, afin de mesurer la redistributivité du dispositif,
- l'effet sur le taux de pauvreté des actifs – en distinguant par configuration familiale et par âge.

Enfin, au-delà de ces indicateurs « classiques » qui devront être suivis en croisière, il est nécessaire de prévoir des outils de pilotage du dispositif. A cet égard, il a été souligné que le RSA activité avait échoué notamment du fait d'une mauvaise compréhension du dispositif par ses bénéficiaires potentiels. Il s'agit d'un écueil à éviter pour la prime d'activité et que la simplification proposée doit contribuer à résoudre. Dès lors, il serait nécessaire de prévoir, à échéances régulières, des enquêtes qualitatives qui permettraient d'appréhender la compréhension du dispositif dans la population, et d'adapter l'action publique en fonction des résultats (relances auprès de publics ciblés, etc.). De même, il serait nécessaire de prévoir des indicateurs de suivi du dispositif en gestion.

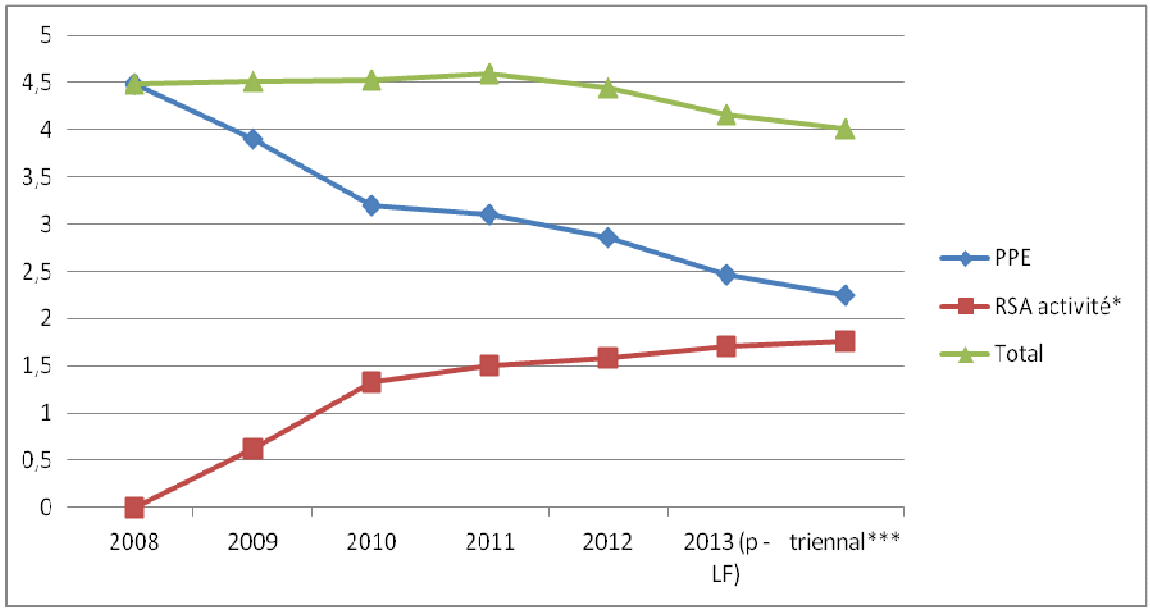
4.3 Répondre à l'urgence sociale : agir dès le PLF 2014

La réforme proposée est une réforme structurante : par les objectifs qu'elle se fixe, par le nombre de personnes qu'elle concerne, par les masses financières en jeu. Elle suppose également une réorganisation de l'ingénierie de versement : les systèmes d'information vont devoir évoluer, les processus de travail vont devoir être adaptés, etc. Il s'agit là d'autant d'arguments qui pourraient valablement plaider dans le sens d'une mise en œuvre de la réforme à horizon 2015 ou 2016.

Ce n'est néanmoins pas la solution que je préconise. Pour des raisons qui me semblent tout aussi valables, sinon plus, j'ai la conviction qu'il faut agir rapidement.

En premier lieu, la question financière est essentielle : attendre, ce serait courir le risque que la réforme que je propose, et qui est équilibrée dans le cadre d'un budget sanctuarisé à 4 milliards d'euros, se réalise avec des sommes en diminution. On rappellera ainsi, comme le souligne le graphique ci-dessous, que le budget triennal prévoit de réaliser plusieurs centaines de millions d'euros d'économies sur le poste de la PPE. Il deviendrait dès lors quasiment impossible de proposer une réforme qui soit équilibrée pour les plus modestes. Cette perspective doit être rejetée avec force.

Graphique 13 : Evolution de la dépense publique consacrée au soutien financier des travailleurs modestes – de 2008 au budget triennal actuel



Source : Auteur – d'après documents budgétaires et chiffres communiqués par la direction du budget (*) et calculs de l'auteur (***)

Ensuite, quelle cohérence y aurait-il à écrire, à longueur de pages, que les dispositifs actuels fonctionnent si imparfaitement qu'il faut les réformer, et à s'accommoder – pour une période plus ou moins longue ; plus ou moins temporaire – de leur maintien ? Il faut aller au bout de la démarche et considérer que les limites importantes des dispositifs existant doivent conduire à une action volontariste et immédiate pour améliorer la situation des travailleurs modestes.

Enfin, cette urgence est rendue d'autant plus criante par la conjoncture économique, durablement déprimée au cours des derniers mois : soutenir fortement les revenus d'activité modestes est une mesure favorable au pouvoir d'achat des plus modestes.

Je préconise donc une réforme rapide, dont l'horizon de mise en œuvre opérationnelle pourrait être septembre 2014, afin de laisser aux administrations et opérateurs le laps de temps nécessaire pour faire évoluer leurs outils de travail.

Recommandation n°13 : Engager la réforme rapidement et la mettre en œuvre pour septembre 2014

4.4 Développer une vision globale : une réforme qui en appelle d'autres

Les travaux que j'ai conduits se sont concentrés sur la réforme des dispositifs de soutien financier aux revenus d'activité modestes. Ils ont toutefois mis en évidence que certains sujets, qui n'entraient pas directement dans le cœur de la mission qui m'a été confiée, devraient faire l'objet d'une mise en cohérence avec la prime d'activité.

Les paragraphes qui suivent exposent quelques grandes orientations possibles pour les principaux de ces sujets, sur lesquels des travaux complémentaires pourraient s'avérer nécessaires.

4.4.1 D’une logique d’intéressement à celle de l’amorçage

4.4.1.1 L’intéressement dans le cadre du RSA socle pourrait être revu

La mise en place de la prime d’activité s’accompagne de la disparition du RSA activité et de la possibilité pour un bénéficiaire de relever simultanément du RSA socle et du RSA activité. Elle se traduit par le versement, dès la reprise d’activité, d’un soutien financier. Dans ce cadre, il est possible de s’interroger sur les évolutions à prévoir en matière d’intéressement à la reprise d’activité.

Pour les bénéficiaires du RSA socle, une reprise d’activité ouvre droit, actuellement, à un cumul intégral de trois mois entre les revenus d’activité et le montant du RSA socle, avant « bascule » dans la composante activité du RSA.

Ce système peut générer des effets de seuil importants au bout de trois mois, le différentiel de revenu global avant et après le seuil de trois mois pouvant dans certains cas être important. Néanmoins, ce sujet est peu étudié et peu documenté.

En tout état de cause, il convient de poser un objectif clair : l’intéressement monétaire à la reprise d’activité doit permettre au bénéficiaire de couvrir les frais fixes inhérents au retour en emploi, dans une optique de « coup de pouce ». Au demeurant, le terme d’intéressement devrait certainement céder le pas à celui « d’amorçage », qui rendrait mieux compte de la finalité de l’intervention publique. Dans ce cadre, il pourrait être opportun de repenser, en partie, les mécanismes actuels dits « d’intéressement » afin de mieux les calibrer, car ils ne répondent qu’imparfaitement à cette logique de couverture des « coûts fixes » de reprise d’emploi : cela permettrait également de minimiser l’effet de seuil intervenant à la fin de cette période.

Enfin, au cours des travaux conduits, plusieurs exemples concrets sont venus rappeler que les droits connexes locaux peuvent toujours occasionner des difficultés lors du passage de l’inactivité à l’activité. Il conviendrait d’apporter une solution à cette difficulté, qui a déjà donné lieu à de nombreux travaux.

4.4.1.2 Une démarche d'harmonisation des différents dispositifs d'intéressement existant devrait être engagée

Au-delà de l'intéressement à la reprise d'activité dans le cas du seul RSA socle, d'autres dispositifs existent : celui de l'allocation de solidarité spécifique (ASS - servie à une personne privée d'emploi, qui a épuisé ses droits à l'assurance chômage mais peut néanmoins se prévaloir de conditions minimales d'activité au cours d'une période de référence) est le principal, mais il n'est pas le seul. Ainsi, il existe des dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité pour les bénéficiaires de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH)[102] ou de l'Allocation Temporaire d'Attente (ATA)[103], … La Cour des comptes estime également que la possibilité de cumul partiel entre l'allocation d'Aide au Retour à l'Emploi (ARE) et les revenus d'activité fait partie de ces mécanismes d'intéressement.

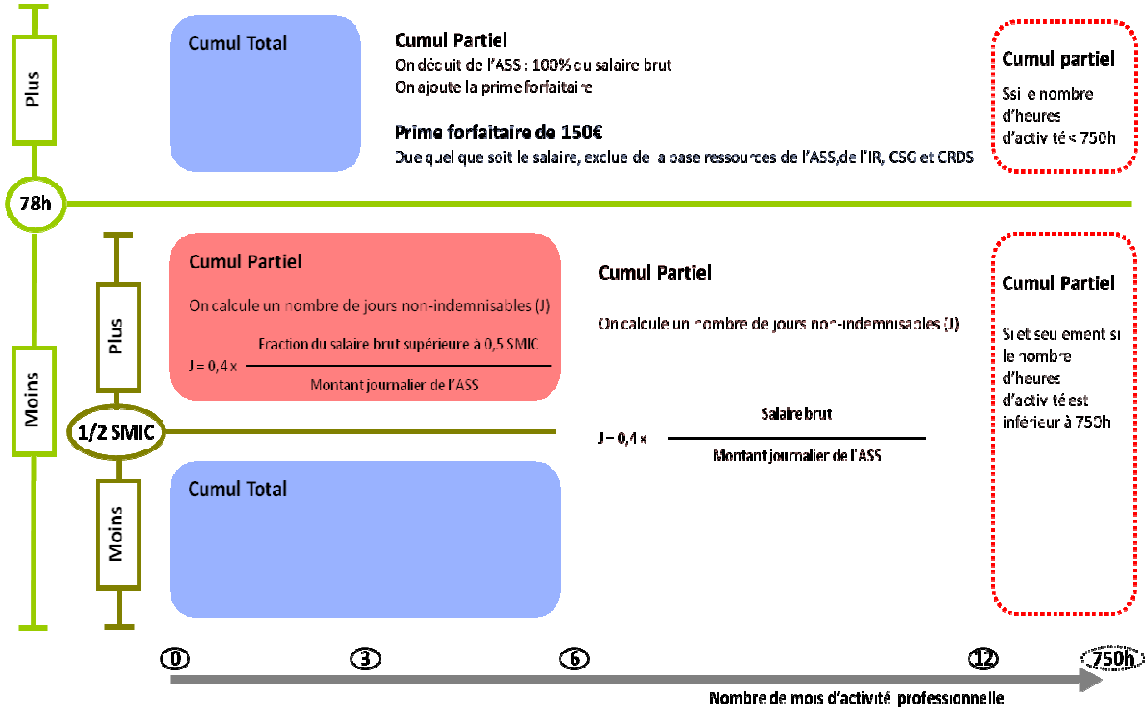
La Cour des comptes a eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises la complexité de l'enchevêtrement de ces différents dispositifs[104]. Les dispositifs sont souvent compliqués et peu lisibles : l'exemple de l'ASS est à cet égard très évocateur. Dans le cas de cette allocation, la possibilité et les modalités du cumul dépendent de nombreux paramètres : la durée mensuelle de l'activité (plus ou moins de 78 heures), le montant de la rémunération (plus ou moins d'un demi-SMIC), et la durée totale du cumul (possible dans la limite de 12 mois ou 750 heures). Le tableau ci-dessous est une tentative de synthèse de ces différentes règles qui souligne bien leur complexité.

[102] Cumul intégral pendant 6 mois entre l'AAH et les revenus d'activité, puis cumul partiel dont le niveau varie en fonction du montant des revenus d'activité (abattement de 80% sur les revenus d'activité jusqu'à 30% du SMIC, puis de 40% et sans limite à partir de ce seuil).

[103] Le mécanisme est proche de celui de l'ASS. Le cumul est possible sur 12 mois maximum, à condition que l'activité représente moins de 78 heures travaillées par mois et avec un seuil au 7ème mois. Le montant est fonction du niveau des revenus d'activité (seuil à 796,84 €), qui détermine les modalités de cumul : intégral, partiel, etc.

[104] Cour des Comptes, *Rapport annuel 2013*, op. cit., p228.

Graphique 14 : Synthèse des règles relatives à l'intéressement dans le cadre de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS)



Source : DGEFP

Il serait donc, en conséquence, nécessaire d'engager une réflexion sur l'harmonisation de l'ensemble de ces dispositifs, qui génèrent une complexité préjudiciable à de nombreux niveaux : pour l'allocataire, qui peut légitimement se sentir « perdu » dans cette jungle règlementaire ; pour le gestionnaire administratif, qui doit piloter ces dispositifs et qui rencontre des difficultés réelles à savoir s'ils atteignent leurs buts ou pas (il semble ainsi que le dispositif d'intéressement à l'ASS n'ait pas fait l'objet d'études sérieuses).

4.4.2 Repenser l'accompagnement global des personnes vers l'emploi et dans l'emploi

L'essentiel des travaux du groupe que j'ai présidé a porté sur la définition d'un mécanisme de soutien financier aux revenus d'activité modestes. Il nous est toutefois apparu que la question de l'accompagnement est incontournable. Sans entrer dans une analyse technique, que les délais de réalisation de la mission rendaient impossible, nous avons donc dégagé quelques grands principes qui pourraient guider une réflexion sur ce thème.

Ces réflexions s'articulent autour de deux convictions. La première est qu'un dispositif ne comportant qu'un simple mécanisme de soutien financier aux revenus d'activité modestes ne répondrait pas entièrement aux besoins exprimés par une partie des bénéficiaires et ne permettrait pas de lever les obstacles qu'ils rencontrent lors de leur prise ou reprise d'emploi. La seconde est qu'il est, en conséquence, nécessaire d'envisager les conditions d'un accompagnement socioprofessionnel adapté pour un public qui en est aujourd'hui privé, *de jure* ou *de facto*.

Il faut d'emblée souligner qu'une logique de « droits et devoirs » serait totalement inappropriée pour le public bénéficiaire de la prime d'activité. Dans la mesure où ces bénéficiaires sont déjà en activité, leur imposer des démarches de recherche active d'emploi n'aurait pas de sens. Il est donc nécessaire que l'accompagnement soit engagé à la demande du bénéficiaire, lorsque celui-ci en ressent le besoin. Cet accès à l'accompagnement doit répondre à des souhaits d'évolution dans l'emploi.

Par ailleurs, l'accompagnement doit se concevoir dans la durée. Sa continuité est en effet une condition essentielle de son efficacité. Trop d'exemples existent de personnes fragilisées reprenant un emploi et pour lesquelles l'accompagnement cesse trop rapidement : contre toute attente, la reprise d'emploi aboutit dans ces cas à une déstabilisation de la personne, qui aurait eu besoin d'un maintien temporaire de l'accompagnement. De même, le passage, pour un bénéficiaire, du RSA socle, dans le cadre duquel il est accompagné, au RSA activité, dans lequel il ne l'est souvent plus, peut être néfaste. A cet égard, plusieurs travaux en cours, dont ceux conduits par la sénatrice Christiane Démontès, sur le secteur de l'insertion par l'activité économique, représentent une avancée importante : ils abordent notamment la question de l'allongement de la durée de suivi.

L'accompagnement proposé devrait nécessairement être pluridisciplinaire : tout l'enjeu est précisément de proposer une approche globale, qui ne segmente pas les réponses aux problèmes que peut rencontrer le demandeur. Les parcours d'accompagnement devraient être simples et centrés sur la personne. A cet égard, la complexité et la fragmentation du paysage institutionnel constituent des écueils importants. Une meilleure articulation de l'accompagnement serait pertinente afin de pouvoir orienter le bénéficiaire vers des partenaires constitués en réseau, comme le propose la députée Monique Iborra dans le rapport de la mission d'information sur Pôle Emploi présenté récemment à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale[105].

Les principes dégagés ci-dessus dessinent un dispositif ambitieux. Ils soulèvent évidemment d'importantes questions quant à l'organisation institutionnelle et à son financement. Il est à cet égard essentiel de rationaliser l'intervention des différents partenaires, car l'expérience montre qu'en matière d'accompagnement, beaucoup est généralement fait, mais la coordination pèche parfois (souvent). La complémentarité entre acteurs doit être recherchée.

Il faut également doter les acteurs d'outils à la hauteur. Pour les bénéficiaires du RSA relevant du champ des droits et devoirs, l'Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi (APRE) joue un rôle important : mobilisable dans un cadre souple, elle permet d'accompagner efficacement les bénéficiaires vers leur reprise d'activité. De tels mécanismes doivent pouvoir être mobilisés efficacement (le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale prévoit d'ailleurs une réflexion pour améliorer le fonctionnement de l'APRE : il serait particulièrement utile qu'ils aboutissent à une optimisation du fonctionnement du dispositif tout en préservant ses moyens, car un dispositif tel que l'APRE a des effets très efficaces s'il est utilisé au mieux ; il serait très regrettable de s'en priver). Il serait utile d'imaginer un mécanisme s'inspirant de l'APRE mais dont le public serait celui des bénéficiaires de la prime d'activité : les référents pourraient dès lors mobiliser ces fonds pour accompagner non pas vers la reprise d'emploi, mais dans l'évolution dans l'emploi / vers l'emploi de meilleure qualité.

[105] Rapport d'information sur « Pôle Emploi et le service public de l'emploi », Assemblée Nationale, 5 juin 2013.

Se pose enfin la question du nombre potentiel de bénéficiaires qui demanderaient un accompagnement. Il serait évidemment hasardeux de donner quelque chiffre que ce soit, mais on peut signaler que les analyses du comité national d'évaluation du RSA ne conduisent pas à anticiper un « tsunami » de demandes qui serait susceptible de noyer totalement les institutions en charge. En effet, selon ce rapport, 1/6ème des bénéficiaires du RSA activité sont déjà accompagnés et 1/6ème émettent le souhait d'être accompagnés, notamment dans l'optique d'une « recherche d'emploi pour trouver un emploi mieux rémunéré, ou à temps complet, pour suivre une formation ou pour des aides dans les formalités administratives »[106]. Ces proportions sont à manier avec précaution, d'abord parce que les bénéficiaires de la prime d'activité ne sont pas les bénéficiaires du RSA activité, ensuite car de nombreux biais peuvent affecter les réponses (la connaissance des défaillances actuelles de l'accompagnement n'incite pas particulièrement à souhaiter être accompagné, par exemple). Il s'agit néanmoins d'une indication intéressante.

In fine, si des évolutions devaient être engagées dans le sens préconisé ci-dessus, il serait nécessaire de procéder à une phase d'expérimentations d'un accompagnent rénové et repensé, afin de « tester » le dispositif dans plusieurs territoires-pilotes avant généralisation.

4.4.3 Se projeter dans le long terme : quelles perspectives pour la prime d'activité ?

4.4.3.1 Le déploiement et la généralisation de la déclaration sociale nominative représentent des échéances importantes

La déclaration sociale nominative (DSN) est un projet ambitieux qui devrait permettre d'obtenir directement à la source un grand nombre d'informations sur les activités salariées. Elle se traduira par une transmission, depuis les entreprises vers les organismes de sécurité sociale, de données individualisées, selon une procédure largement automatisée et simplifiée, tant du point des entreprises que des salariés. Elle remplacerait nombre de déclarations existantes (DADS, DUCS, …).

En ce qui concerne les prestations sociales, la DSN devrait permettre d'alléger considérablement les formalités déclaratives auxquelles sont aujourd'hui soumis les demandeurs[107].

Le projet de DSN est ainsi pleinement cohérent avec la prime d'activité proposée par ce rapport, d'autant que la prime d'activité repose sur les seuls revenus d'activité. On peut donc attendre de sa mise en œuvre une très grande automatisation de la transmission de données, ce qui serait de nature à favoriser un recours élevé – même si l'automatisation n'est pas un remède à toutes les causes de non-recours.

A l'heure actuelle, il est prévu que la DSN commence à être effective à compter de 2016, puis soit progressivement généralisée. Le projet s'inscrit donc dans le temps long, et ce d'autant plus qu'il est susceptible d'être affecté de retards.

Il est néanmoins utile de le considérer comme un horizon : dans ce cadre, il conviendra d'assurer la cohérence entre la mise en place de la DSN et l'évolution de la gestion de la prime d'activité.

[106] *Comité national d'évaluation du RSA*, op. cit., p145-146.
[107] Même si certaines données devront certainement toujours être déclarées : données relatives au conjoint, par exemple.

4.4.3.2 Les CAF et les MSA ont-elles vocation à gérer la prime d'activité *ad vitam* ?

Dans le dispositif de prime d'activité présenté ci-dessus, la gestion opérationnelle du dispositif est confiée aux CAF et aux caisses de la MSA ; la perception de la prime d'activité repose par ailleurs sur des obligations déclaratives.

Il est toutefois clair que la perspective du déploiement de la DSN ouvre de nouveaux horizons : si l'automaticité devient la règle et que les obligations déclaratives ne sont plus nécessaires, peut alors s'ouvrir une réflexion sur la pertinence de choisir un autre opérateur.

A cet égard, les opérateurs possibles ne sont pas légion. Ils se répartissent en deux grandes catégories : les CAF et caisses de la MSA d'une part ; Pôle Emploi d'autre part. Pour des questions de faisabilité opérationnelle, seules les CAF et les caisses de MSA sont aujourd'hui envisageables.

A plus long terme, toutefois, une réflexion pourrait être ouverte : si le versement de l'aide est en grande partie automatisé et que la problématique de l'opérateur est, de fait, réduite à la question de l'accompagnement (dans les conditions décrites ci-dessus), il peut dès lors être envisagé d'opter pour Pôle Emploi.

Plusieurs considérations viennent en soutien de cette idée : ainsi, le public bénéficiaire de la prime d'activité est un public en activité, par définition, pour qui Pôle Emploi peut donc être un interlocuteur plus naturel que les CAF ; par ailleurs, le guichet Pôle Emploi serait cohérent avec une logique d'individualisation du soutien aux travailleurs modestes et, plus pertinent et dynamisant, permettrait un lien plus fort avec l'activité d'autant qu'un certain nombre de ceux qui relèveront de la prime d'activité sont soit en CDD soit à la recherche d'une activité plus rémunératrice. Il n'est pas question de nier que les CAF servent aujourd'hui des prestations à un public majoritairement actif, mais Pôle Emploi apparaît bien, à long terme, comme l'opérateur le plus cohérent avec la philosophie qui fonde la prime d'activité.

Ces considérations sont naturellement des considérations de long terme : ainsi que le souligne le récent rapport[108] remis par Monique Iborra au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, la situation actuelle de cet opérateur est suffisamment compliquée pour ne pas ajouter à la difficulté. Un retour à meilleure fortune pourrait néanmoins rendre plus opérantes ces réflexions.

[108] Op. cit.

CONCLUSION

Ce rapport est le résultat de plusieurs mois d'un travail qui a réuni des personnalités aux profils très différents : représentants des bénéficiaires, du monde associatif, personnalités qualifiées, universitaires… Je tiens à saluer l'engagement de chacun dans la démarche.

A l'issue de nos travaux, la complexité du sujet est une évidence. Il est illusoire de croire en un dispositif « miracle » qui réunirait toutes les qualités et atteindrait tous les objectifs souhaitables : l'étude des quatre grandes familles de scénarios démontre que chacun d'entre eux présente des avantages et des inconvénients bien réels.

Pour ma part, j'ai la conviction que **la voie que je recommande, celle d'un dispositif simple et unique, représente un progrès réel pour les personnes qui en bénéficieront**.

Il s'agit d'**une piste de rupture** : il est nécessaire de tirer les conséquences des limites des deux dispositifs existant, qui n'ont été que trop démontrées.

Il s'agit d'**une piste équitable** : son ciblage resserré, les conditions pour y être éligible ainsi que les mesures complémentaires envisagées garantissent que les effets de la réforme porteront sur les travailleurs les plus modestes. Elle permet de faire entrer dans le dispositif des personnes qui étaient jusqu'à présent en marge de tous les soutiens financiers accordés aux travailleurs modestes.

Il s'agit d'**une piste efficace** : en reposant sur quelques grands principes simples et compréhensibles par tous, le futur dispositif devrait trouver son public rapidement. Elle permettra d'apporter un soutien substantiel aux revenus d'activité des travailleurs modestes. La meilleure lisibilité du dispositif pour les bénéficiaires s'accompagnera d'une rationalisation considérable de l'action publique.

Il s'agit d'**une piste opérationnelle** : la gestion du dispositif sera simple et améliorée par rapport à l'existant. Elle reposera sur des processus de travail qui existent déjà largement au sein des CAF et des caisses de la MSA. Cette piste de réforme s'accompagne donc de gains de gestion.

Il s'agit d'**une piste raisonnable** : elle a été pensée à budget constant par rapport à l'année 2013. Certains pourront estimer que cela est déjà trop et que la réforme aurait dû conduire à des économies supplémentaires. Il sera toujours temps de leur rappeler que, d'une part, les sommes consacrées au soutien financier des travailleurs modestes sont en diminution depuis 2008, qu'un budget sanctuarisé à 4 milliards d'euros revient à entériner la non-dépense de RSA activité d'autre part. Je réaffirme, de même, que les mesures complémentaires proposées seraient utilement financées à partir de moyens supplémentaires spécifiquement affectés à la réforme.

Naturellement, cette piste de réforme comporte une part d'inconnu. Il sera nécessaire de la faire monter en charge. Elle devra faire l'objet d'une évaluation rigoureuse : une cible de taux de recours a d'ores et déjà été définie, qui permettra de juger sur pièce. Des indicateurs d'évaluation ont été esquissés, qui ne demandent qu'à être complétés.

Mais au regard de la situation actuelle, cette part d'inconnu doit être assumée. Il n'est pas acceptable que les sommes consacrées aux travailleurs modestes diminuent chaque année insidieusement du fait d'un gel de barème ; il n'est pas acceptable que deux tiers des bénéficiaires potentiels d'un dispositif n'y recourent pas, avec des conséquences lourdes sur leur vie quotidienne et celle de leurs familles.

C'est pourquoi il faut agir, dès le PLF pour 2014, avec sérieux et détermination. Il s'agit d'être à la hauteur des enjeux ; il s'agit d'apporter des réponses concrètes à la difficile situation de nombreux Français. **Collectivement, nous avons une obligation de résultat : assumons-la !**

Signataire du rapport :

M. Christophe Sirugue, Député

REMERCIEMENTS

Je voudrais remercier très sincèrement l'ensemble des participants au groupe de travail qui, de mars à juillet, ont participé à des réunions fréquentes, prenantes et intenses, et qui pour beaucoup d'entre eux vivaient ou travaillaient hors de Paris. J'ai conscience du lourd investissement que cette participation au groupe de travail leur a demandé. Leur participation active à nos échanges, libres et féconds, a été décisive en vue de l'élaboration de ce rapport et de ses propositions.

Il m'importe de remercier tout particulièrement les représentants du 8ème collège du CNLE ainsi que les bénéficiaires rencontrés lors d'une audition spécifique : la qualité de vos interventions, remarques et critiques a été essentielle. J'ai la certitude que ce rapport a considérablement bénéficié de votre apport.

Je tiens également à remercier les personnalités – Mme Desmarescaux, MM. Fragonard et Hirsch – et organisations représentatives des salariés et des employeurs qui ont accepté d'être auditionnées au cours des dernières semaines.

Dans un délai très contraint, les administrations de l'Etat (DGCS, DGEFP, DGFiP, DGTrésor, DREES,) ou de ses opérateurs (CCMSA, CNAF, Pôle Emploi) ont fourni un travail considérable, précis et de très grande qualité. La méthode de travail retenue, itérative, a conduit à solliciter très régulièrement ces administrations, qui se sont systématiquement mises en capacité de répondre, dans les délais, aux questions et aux demandes de chiffrage qui leur étaient adressées. Mmes Blake, Gouin, Lejbowicz, Marc, Thibault et Zaidman, ainsi que MM. Arnaud, Billerey, Boisnault, Ourliac, Schaff et Vicard, doivent être particulièrement remerciés.

Enfin, j'ai pu compter pendant mes travaux sur le concours d'une petite et efficace équipe. Mme Hélène Paris, qui a co-présidé le groupe de travail en parallèle de ses fonctions à Pôle Emploi, a été très précieuse tant par ses connaissances techniques que par sa capacité de recul et de prospective. M. Angotti, Mmes El-Majeri, Laconde et Prady, membres des cabinets du Premier ministre, de la ministre des affaires sociales et de la santé et de la ministre déléguée aux personnes handicapées et à la lutte contre l'exclusion, ont fait preuve d'une disponibilité et d'une énergie à toute épreuve ; qu'ils en soient chaleureusement remerciés. A l'Assemblée Nationale, j'ai pu compter sur l'efficacité de Mmes Valérie Bergé et Malvina Majoux. Enfin, je remercie M. Simon Vanackere (IGAS), rapporteur, pour son implication forte et son aide précieuse au cours des derniers mois. Rédacteur de ce rapport, il a su également être un acteur essentiel de la cohésion du groupe de travail.

LETTRE DE MISSION

Le Premier Ministre

Paris, le - 7 MARS 2013

440 / 13 / SG

Monsieur le Député,

Le 21 janvier 2013, lors de la réunion du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE), le Gouvernement a adopté un plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Parmi les principaux chantiers de ce plan, la réforme du volet « activité » du revenu de solidarité active (RSA activité), combinée à celle de la prime pour l'emploi (PPE), occupe une place particulière. D'une part, le nombre des actifs pauvres ne cesse d'augmenter ; de l'autre, ces deux dispositifs de soutien aux travailleurs précaires font l'un et l'autre l'objet d'incessantes critiques. Compte tenu de la complexité du RSA activité et des risques de stigmatisation de ses bénéficiaires, les deux-tiers des personnes qui y ont droit renoncent à en faire la demande. Quant à la PPE, elle s'avère peu redistributive et contribue faiblement à l'accès à un emploi de qualité.

Il convient sans tarder de concevoir un dispositif efficace pour les personnes concernées. Aussi, je souhaite vous confier l'élaboration d'un rapport portant sur les voies de réforme qui nous permettront de trouver le juste équilibre entre redistribution financière envers les travailleurs pauvres et accompagnement du retour à l'emploi. Les écueils du non-recours et de la complexité administrative devront être pris en compte. L'objectif de simplification vise également à réduire la charge de travail des caisses, des agents et des travailleurs sociaux compétents pour l'ouverture ou la gestion des droits. Vous vous interrogerez enfin sur le suivi du nouveau dispositif et en proposerez des modalités d'évaluation.

Vous élaborerez votre rapport à partir des contributions que vous jugerez utile de recueillir, notamment de celles des partenaires sociaux, ainsi que des réflexions d'un groupe de travail dont vous assurerez la présidence. Seront associés à ce groupe de travail des personnes en situation de précarité, des universitaires, ainsi que des représentants des collectivités territoriales, du service public de l'emploi, des associations de solidarité et du monde de l'entreprise. Vous pourrez également solliciter l'appui technique des administrations concernées : direction générale des finances publiques (notamment direction de la législation fiscale), direction générale du Trésor, direction du budget, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, direction générale du travail, direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, direction générale de la cohésion sociale, Institut national de la statistique et des études économiques, ainsi que la Caisse nationale des allocations familiales.

Monsieur Christophe SIRUGUE
Député
Assemblée nationale
126 Rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

Votre rapport synthétisera les éléments des études déjà réalisées et proposera plusieurs scénarios de réforme, afin d'optimiser l'utilisation des ressources consacrées au soutien des travailleurs pauvres. Pour chacun, vous détaillerez vos hypothèses financières, les effets anticipés au regard du double objectif de redistribution et d'accompagnement vers un emploi de qualité, ainsi que les indicateurs retenus pour le suivi du dispositif. Vous indiquerez enfin le scénario qui vous semble le mieux répondre aux besoins des travailleurs précaires.

Pour conduire cette mission, un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de moi.

Je souhaite que vos conclusions me soient remises à la fin du mois de mai 2013, de façon à ce que la réforme puisse être proposée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Marc AYRAULT

ANNEXE 1 : LISTE DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

Recommandation n°1 : Simplifier le soutien aux travailleurs modestes en le réorganisant autour d'un seul dispositif

Recommandation n°2 : Ouvrir le dispositif jusqu'à un niveau correspondant à 1,2 SMIC

Recommandation n°3 : Prévoir une entrée dans le dispositif de soutien financier dès le 1er euro de revenu d'activité

Recommandation n°4 : Par ce dispositif, permettre à un nombre aussi élevé que possible d'actifs de franchir le seuil de pauvreté

Recommandation n°5 : Garantir la pérennité du soutien financier des travailleurs modestes

Recommandation n°6 : Articuler le soutien financier pérenne avec les aides accompagnant la reprise d'emploi

Recommandation n°7 : Proposer aux travailleurs modestes un accompagnement adapté dans leur parcours professionnel

Recommandation n°8 : Ouvrir le dispositif réformé à tous les travailleurs dès 18 ans.

Recommandation n°9 : Fonder le calcul du complément financier individuel sur les revenus d'activité de chaque travailleur

Recommandation n°10 : Prévoir une condition d'éligibilité déterminée par les ressources du foyer

Recommandation n°11 : Retenir un rythme de versement mensuel du soutien financier aux travailleurs modestes

Recommandation n°12 : Mener la réforme à moyens au moins constants : sanctuariser l'enveloppe actuellement dédiée aux travailleurs modestes

Recommandation n°13 : Engager la réforme rapidement et la mettre en œuvre pour septembre 2014

ANNEXE 2 : GLOSSAIRE[109]

Déciles
Si l'on ordonne une distribution de salaires, de revenus, de patrimoine, de niveaux de vie…, les déciles (au nombre de 9 : D1 à D9) sont les valeurs qui la partagent en 10 sous-populations d'effectifs égaux. La médiane (D5) partage la population en deux sous-populations égales. Le 1er décile (resp. 9e décile) est le seuil en dessous (resp. au-dessus) duquel se situent les 10 % des ménages (ou personnes) ayant le plus faible (resp. haut) salaire, revenu, patrimoine, niveau de vie…

Ménage
Dans les enquêtes sur les Revenus fiscaux et sociaux, le ménage désigne l'ensemble des occupants d'une résidence principale, qu'ils aient ou non des liens de parenté. Dans le dispositif de Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV), le ménage regroupe les occupants qui partagent le même budget. Le ménage peut ne comprendre qu'une seule personne. Ne font pas partie des ménages les personnes vivant dans des habitations mobiles (y compris les mariniers et les sans-abri) ou dans des communautés (foyers de travailleurs, maisons de retraite, résidences universitaires, maisons de détention…).

Ménage fiscal
Il est constitué par le regroupement des foyers fiscaux répertoriés dans un même logement. Sont exclus ici : les ménages de contribuables concernés par un événement de type mariage, décès ou séparation au cours de l'année ; les ménages constitués de personnes ne disposant pas de leur indépendance fiscal (essentiellement des étudiants, inclus dans le ménage de leurs parents) ; les contribuables vivant en collectivité.

Niveau de vie
Revenu disponible du ménage rapporté au nombre d'unités de consommation (UC). Le niveau de vie est donc le même pour toutes les personnes d'un même ménage.

Pauvreté en conditions de vie
La pauvreté en termes de conditions de vie est définie comme un déficit global de bien-être matériel, mesuré à l'échelle du ménage. Elle repose sur le repérage d'un certain nombre de privations d'éléments d'un bien-être matériel standard, c'est-à-dire largement diffusés dans la population, ou la présence de difficultés dans la vie quotidienne. Un ménage est dit pauvre lorsqu'il cumule au moins 8 privations ou difficultés sur les 27 décrites ci-après. Une personne est pauvre en termes de conditions de vie si c'est le cas du ménage dans lequel elle vit. Les 27 privations ou difficultés retenues pour mesurer le taux de pauvreté en termes de conditions de vie :

Insuffisance des ressources :
- être soumis à des remboursements d'emprunt élevés par rapport à ses revenus ;
- avoir été en découvert bancaire au cours des 12 derniers mois ;
- avoir des revenus insuffisants pour équilibrer le budget du ménage ;
- puiser dans ses économies pour équilibrer le budget ; – ne disposer d'aucune épargne ;
- considérer sa situation financière comme difficile ;

[109] D'après INSEE et DG Trésor.

Retards de paiement : avoir été dans l'impossibilité de payer, au cours des douze derniers mois :
- des factures d'électricité ou de gaz ;
- des loyers ;
- ses impôts ;

Restrictions de consommation :
- maintenir le logement à la bonne température ;
- se payer une semaine de vacances ;
- remplacer des meubles ;
- acheter des vêtements chauds ;
- acheter de la viande ;
- recevoir parents ou amis ;
- offrir des cadeaux au moins une fois par an ;
- posséder deux paires de chaussures ;
- ne pas faire de repas par manque d'argent (au moins une fois au cours des deux dernières semaines) ;

Difficultés de logement :
- surpeuplement ;
- pas de salle de bains ;
- pas de toilettes ; – pas d'eau chaude ;
- pas de système de chauffage ; – logement trop petit ;
- difficulté à chauffer ;
- humidité ;
- bruit.

Pour être considéré en difficulté vis-à-vis d'une de ces dimensions, le nombre de privations ou difficultés qu'un ménage doit rencontrer diffère selon la dimension considérée : au moins 3 difficultés sur les 6 existantes pour l'insuffisance de ressources, au moins 1 sur 3 pour les retards de paiement, au moins 4 sur 9 pour les restrictions de consommation et au moins 3 sur 9 pour les difficultés liées au logement.

Pauvreté monétaire
Une personne est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. L'Insee, comme Eurostat et les autres pays européens, mesure la pauvreté monétaire de manière relative alors que d'autres pays (comme les États-Unis ou l'Australie) ont une approche absolue. Dans l'approche en termes relatifs, le seuil est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. On privilégie en Europe le seuil à 60 % du niveau de vie médian.

Pouvoir d'achat (évolution du)
Évolution du revenu disponible brut (RDB) rapporté au prix de la dépense de consommation des ménages.

Prestations sociales
Ensemble des prestations familiales, de logement, minima sociaux (revenu minimum d'insertion, revenu de solidarité active, allocation adulte handicapé, allocation de parent isolé, allocation de solidarité aux personnes âgés).

Prime pour l'emploi
Elle est attribuée aux personnes ayant exercé une activité professionnelle, salariée ou non, sous des conditions de revenus : le revenu fiscal de référence du foyer doit être inférieur à certaines limites.

Depuis 2009, le plafond est de 16 251 euros pour une personne seule, 32 498 euros pour un couple marié ou pacsé, et majoré de 4 490 euros par demi-part supplémentaire. Le montant de la prime individuelle dépend du revenu d'activité.

Revenu de solidarité active (RSA)
Le revenu de solidarité active (RSA) est :

- un revenu minimum pour ceux qui ne travaillent pas ;
- un complément de revenu pour ceux qui travaillent (y compris pour les salariés en contrat aidé) ou qui prennent ou reprennent un emploi mais dont les ressources n'atteignent pas un certain niveau, variable selon la composition du foyer. Une personne seule peut ainsi bénéficier du RSA tant que ses revenus professionnels restent inférieurs au salaire minimum (le Smic) ; un couple sans enfant tant que son revenu est inférieur à environ 1,4 Smic.
- un dispositif d'accompagnement social et professionnel pour faciliter l'accès à l'emploi ou consolider les capacités professionnelles de ceux qui sont sans activité ou qui ne tirent de leur activité que des ressources limitées.

Revenu disponible
Il comprend les revenus déclarés à l'administration fiscale (revenus d'activité, retraites et pensions, indemnités de chômage et certains revenus du patrimoine), les revenus financiers non déclarés et imputés (produits d'assurance-vie, livrets exonérés, PEA, PEP, CEL, PEL, les prestations sociales perçues et la prime pour l'emploi, nets des impôts directs (impôt sur le revenu, taxe d'habitation, contribution sociale généralisée [CSG], contribution à la réduction de la dette sociale [CRDS], et d'autres prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine). En parallèle, l'Insee publie des données macro-économiques relatives au revenu disponible brut dans la Comptabilité nationale, qui font référence pour les évolutions globales. Ces évaluations ne sont pas directement comparables, ni en niveau ni en évolution.

Revenu individuel
Comprend les traitements et salaires, les indemnités chômage, les retraites, les pensions alimentaires reçues et les revenus d'indépendants. Ils sont nets de CSG et CRDS.

Seuil de pauvreté
Il est égal à 60 % du niveau de vie médian de l'ensemble des personnes. De façon secondaire, d'autres seuils sont calculés, notamment celui à 50 % du niveau de vie médian.

Taux de pauvreté
Pourcentage de la population dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté.

ANNEXE 3 : COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Président : M. Christophe Sirugue, député, vice-président de l'Assemblée nationale.

Co-présidence : Mme Hélène Paris, Directrice des Statistiques, des Etudes et de l'Evaluation de Pôle Emploi.

Membres du groupe :

Représentants des bénéficiaires :
M. Khalid Alaoui, CNLE, membre du 8ème collège du CNLE,
Mme Daouia Mahah, Collectif « Paroles de femmes », Rhône-Alpes,
Mme Djemila Mahmoudi, membre du 8ème collège du CNLE,
M. Alain Zlotkowski, CNLE, membre du 8ème collège.

Représentants du monde associatif :
M. Christophe Deltombe, Emmaüs,
M. Gilles Ducassé, Emmaüs,
M. Bruno Grouès, UNIOPSS,
M. Florent Gueguen, FNARS,
M. Pierre Edouard Magnan, MNCP,
M. Didier Piard, Croix Rouge,
M. Eric Pliez, FNARS,
Mme Jacqueline Saint-Yves, COORACE.

Personnalités qualifiées :
M. Philippe Brousse, Mission Locale Nord-Essonne,
Mme Florence Bouygard, Cour des comptes,
M. Fabrice Debarre, Conseil Général du Pas-de-Calais,
M. Christian Le Petitcorps, Directeur de la CAF de Cergy,
Mme Patricia Momet, Conseil Général du Doubs.
M. Jean-Luc Roques, DDFiP des Yvelines, responsable du pôle « Gestion fiscale »,
M. Christophe Sanner, Directeur de la CAF de Dijon.

Universitaires :
M. Bernard Gomel, CNRS, Centre d'études de l'emploi,
Mme Dominique Méda, Université Paris-Dauphine, Centre d'études de l'emploi,
M. Yannick L'Horty, Université de Marne La Vallée,
Mme Evelyne Serverin, Université Paris X – Nanterre, Centre d'études de l'emploi,
Mme Julie Valentin, Université Paris 1.

Représentants des administrations suivantes :
Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES),
Direction du budget (DB),
Direction générale de la cohésion sociale (DGCS),
Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP),
Direction Générale des Finances Publiques (DGFiP),
Direction générale du Trésor (DG Trésor),
Direction de la législation fiscale (DLF),
Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES).

Représentants des opérateurs suivants :
Caisse Nationale des Allocations Familiales (CNAF),
Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA),
Pôle Emploi.

Rapporteur : M. Simon Vanackere, IGAS.

ANNEXE 4 : LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES AUDITIONNES

Personnalités qualifiées :
Mme Sylvie Desmarescaux[110], ancienne sénatrice,
M. Bertrand Fragonard, Président du Haut conseil à la famille,
M. Martin Hirsch, ancien Haut commissaire aux solidarités actives.

Partenaires sociaux[111] :
Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) : Mme Chantal Richard,
Force Ouvrière (FO) : M. Patrick Brillet,
Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC) : contribution écrite.

Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME) : MM. Henri Josseran et Georges Tissié,
Mouvement des Entreprises Françaises (MEDEF) : Mme Sophie Quentin.

Autres :
L'organisation *Chèque Déjeuner* a fait parvenir une contribution écrite.

[110] Audition réalisée par téléphone.
[111] L'ensemble des organisations représentatives des salariés et des employeurs membres du CNLE a été sollicité.

ANNEXE 5 : COMPTE-RENDU DE L'AUDITION DES BENEFICIAIRES

Cette audition s'est tenue le 9 avril 2013. Les bénéficiaires présents ont été contactés et accompagnés par des associations et des opérateurs.

1. La question des jeunes

L'accord unanime des participants se dessine rapidement sur la nécessité de permettre l'accès au droit commun des jeunes dès 18 ans.

Verbatim :
« On rencontre beaucoup de jeunes en galère, en rupture familiale »,
« A partir du moment où on est majeur, on est tous égaux devant la loi et il me semble que ce n'est pas normal [d'exclure les jeunes du RSA] »,
« Les conditions d'obtention du RSA jeunes sont très compliquées »,
« Si les jeunes pouvaient toucher une aide utile, individualisée, ça serait bien »,
« Le gamin, de 18 à 25 ans, qu'est-ce qu'il a ? Il va basculer de la normalité à la délinquance ».

2. Stigmatisation / Non-recours

En ce qui concerne le non-recours, les principales causes invoquées sont la complexité, la crainte de la stigmatisation, la volonté que « l'administration », sous toutes ses formes, n'ait pas connaissance de la façon dont les gens se « débrouillent », mais aussi la crainte que, en demandant des aides d'un côté, on perde d'autres avantages de l'autre.

Verbatim :
« La stigmatisation, par rapport au RSA, elle est très forte à la campagne par rapport à la ville »,
« Concernant le non-recours, je vous donne un exemple: je suis en maladie, vendredi, j'ai reçu ma DTR en ligne et je vous le dis, j'ai hésité à renoncer au RSA actif »,
« Personnellement, je ne serais pas d'accord pour que ce soit versé par un employeur, parce que je fais plus confiance à une administration publique qu'à un employeur ».

3. La base ressource du complément financier et la périodicité de déclaration et de versement de celui-ci

Les participants considèrent que l'aide doit être assise sur les seuls revenus d'activité, à l'exclusion d'autres ressources, notamment les prestations familiales.

En ce qui concerne la périodicité de la déclaration des ressources, un accord se dessine sur la mensualisation des déclarations et des versements comme étant la meilleure option.

Verbatim :
« La PPE, c'est une fois par an, et quand on est travailleur précaire, la PPE est aussi précaire ; alors que le RSA c'est mensuel, c'est mieux »,
« Moi, je pense qu'une prime tous les mois, c'est beaucoup plus lisible pour les personnes »,

« Pour ceux qui sont au RSA activité, le RSA mensuel serait quelque chose de bien, ça remet d'aplomb tout de suite »,
« On pourrait imaginer quelque chose avec une déclaration mensuelle, avec une régularisation au bout d'une échéance de trois, quatre mois ».

4. L'individualisation

Les participants considèrent que l'aide doit prendre en compte l'individu, et non le foyer, il faut individualiser l'aide; mais la principale difficulté paraît être celle des enfants dont la reprise d'activité peut occasionner des effets mal compris.

Verbatim :
« La question de l'individualisation, ça veut dire aussi qu'on va pouvoir être amené à verser une aide à une personne, qui est le conjoint ou la conjointe d'une personne qui gagne des revenus élevés »,
« Pour moi, c'est pareil, le principal problème, ça me semble être avec les enfants ».

ANNEXE 6 : FORMULAIRE DE DEMANDE DU RSA

ALLOCATIONS FAMILIALES — msa santé famille retraite services

Demande de RSA
(Revenu de Solidarité Active)

logo CG
18 X 34 maxi

cerfa 13880*03

Art. L 262-1 du code de l'action sociale et des familles

Merci de remplir ce formulaire en noir, en lettres majuscules et avec les accents.

►Vous-même

☐ Madame ☐ Monsieur ☐ Mademoiselle
Votre nom de naissance : _____
Votre nom d'époux(se) : _____
Vos prénoms : _____
Votre date de naissance : ⌊_⌊_ ⌊_⌊_ ⌊_⌊_⌊_⌊_
Votre pays de naissance : _____
Commune : _____ Département : ⌊_⌊_
Votre nationalité :
☐ Française ☐ EEE* ou Suisse ☐ Autre
** Voir liste des pays en dernière page*

Votre date d'entrée en France si vous résidiez à l'étranger
⌊_⌊_ ⌊_⌊_ ⌊_⌊_⌊_⌊_
Votre numéro de sécurité sociale :
⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_ ⌊_⌊_

Etes-vous inscrit(e) à la Caf/MSA de votre département de résidence ?
☐ **oui** ☐ **non**
Votre n° allocataire : _____
Etes-vous inscrit(e) ou avez-vous été inscrit(e) à un autre organisme ?
☐ oui ☐ à la Caf ☐ MSA ☐ Autre ☐ non
dans le département ⌊_⌊_

►Votre Conjoint, concubin(e) ou pacsé(e)

☐ Madame ☐ Monsieur ☐ Mademoiselle
Son nom de naissance : _____
Son nom d'époux(se) : _____
Ses prénoms : _____
Sa date de naissance : ⌊_⌊_ ⌊_⌊_ ⌊_⌊_⌊_⌊_
Son pays de naissance : _____
Commune : _____ Département : ⌊_⌊_
Sa nationalité :
☐ Française ☐ EEE* ou Suisse ☐ Autre
** Voir liste des pays en dernière page*

Sa date d'entrée en France si il(elle) résidait à l'étranger
⌊_⌊_ ⌊_⌊_ ⌊_⌊_⌊_⌊_
Son numéro de sécurité sociale :
⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_ ⌊_⌊_

Est-il(elle) inscrit(e) à la Caf/MSA de son département de résidence ?
☐ **oui** ☐ **non**
Son n° allocataire : _____
Est-il(elle) inscrit(e) ou a-t-il(elle) été inscrit(e) à un autre organisme ?
☐ oui ☐ à la Caf ☐ MSA ☐ Autre ☐ non
dans le département ⌊_⌊_

►Votre adresse complète

N° _____ Rue : _____
Complément d'adresse *(lieu-dit, résidence, bâtiment...)* : _____
Code postal : ⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_ Commune : _____
Tél.* : domicile ⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_ autre* *(travail ou portable)* ⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_
Adresse électronique* : _____
** La Caf/MSA pourra l'utiliser pour vous contacter (ces informations resteront confidentielles).*

Vous résidez à cette adresse depuis le : ⌊_⌊_ ⌊_⌊_ ⌊_⌊_⌊_⌊_
Si vous avez élu domicile auprès d'un organisme *(centre communal d'action sociale, association, organisme agréé)*, précisez lequel :
_____
Si votre conjoint(e), concubin(e) ou pacsé(e) a une adresse différente, précisez laquelle :
N° _____ Rue : _____
Complément d'adresse *(lieu-dit, résidence, bâtiment...)* : _____
Code postal : ⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_ Commune : _____ Pays : _____

►Votre logement

☐ Vous êtes locataire, colocataire, sous-locataire
☐ Vous payez une participation pour votre logement (camping, caravane, hébergement payant...)
☐ Vous remboursez un prêt immobilier ☐ Vous êtes propriétaire et vous ne remboursez pas de prêt immobilier
☐ Vous êtes logé(e) gratuitement chez : ☐ un parent ☐ un enfant ☐ autres
☐ Vous êtes dans un autre cas. Précisez lequel : _____

11/2010

Emplacement réservé **NE PAS REMPLIR**
Date de la demande
N° de demande ⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_ ⌊_⌊_⌊_ Service instructeur N° ⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_⌊_
DRSA
Page 1/5 IDX P 1173003 X

2 Demande de RSA (Revenu de solidarité active)

Votre situation familiale

☐ Vous vivez en couple
- ☐ Vous êtes mariés depuis le ☐☐ ☐☐ ☐☐☐☐
- ☐ Vous êtes pacsés depuis le ☐☐ ☐☐ ☐☐☐☐
- ☐ Vous vivez en couple sans être mariés et sans être pacsés depuis le ☐☐ ☐☐ ☐☐☐☐
- ☐ Vous avez repris une vie commune depuis le ☐☐ ☐☐ ☐☐☐☐

☐ Vous vivez seul(e)
- ☐ Vous êtes séparé(e) de fait* depuis le ☐☐ ☐☐ ☐☐☐☐
- ☐ Vous êtes séparé(e) légalement depuis le ☐☐ ☐☐ ☐☐☐☐
- ☐ Vous êtes divorcé(e) depuis le ☐☐ ☐☐ ☐☐☐☐
- ☐ Vous êtes veuf(ve) depuis le ☐☐ ☐☐ ☐☐☐☐
- ☐ Vous avez rompu votre vie en concubinage depuis le ☐☐ ☐☐ ☐☐☐☐
- ☐ Vous avez toujours vécu seul(e) et vous êtes célibataire

* *Une séparation de fait est une séparation du couple sans intervention du juge*

Attendez-vous un enfant ? oui ☐ non ☐

Enfants et autres personnes de moins de 25 ans vivant à votre foyer

Nom et prénom(s)				
Lien de parenté				
Date et lieu de naissance				
Nationalité				
N° de Sécurité sociale				
Date d'arrivée au foyer				
Situation*				

* *scolarisé, apprenti, salarié, en formation professionnelle, demandeur d'emploi, en chômage indemnisé, sans activité, autre.*

Vos droits à pension alimentaire

☐ Vous êtes marié(e) et vous ne vivez plus avec votre conjoint(e)
Avez-vous demandé une pension alimentaire pour vous-même ? ☐ oui ☐ non

☐ Vous avez un ou des enfants à charge et vous ne vivez pas avec son autre parent
- Recevez-vous l'allocation de soutien familial ? ☐ oui ☐ non
- Avez-vous un jugement fixant la pension alimentaire ? ☐ oui ☐ non
- Recevez-vous une pension alimentaire ? ☐ oui ☐ non
- Avez-vous demandé une pension alimentaire auprès d'un juge ou d'un médiateur ? oui non

Si non, vous devez engager une action envers le(s) parent(s) pour obtenir la fixation ou le versement d'une pension alimentaire pour chaque enfant concerné.

Si vous souhaitez être dispensé(e) de cette démarche précisez le motif : _____

Vous êtes célibataire et vivez seul(e) sans enfant, le président du conseil général peut, dans certaines situations exceptionnelles, vous demander, sur le fondement des articles 203 et 371-2 du code civil (obligation d'entretien des parents vis-à-vis de leurs enfants) de faire valoir vos droits à pension alimentaire vis-à-vis de vos parents. Si tel était le cas, vous pourrez demander à être dispensé de ces démarches.

Percevez-vous déjà une pension alimentaire ? oui non

Si le président du conseil général vous demande de faire valoir ce droit et que vous souhaitez en être dispensé(e), précisez le motif :

Attention, la dispense n'est pas accordée automatiquement : si nécessaire, expliquez les raisons de cette demande dans une lettre.

3 Demande de RSA (Revenu de solidarité active)

➤Votre situation professionnelle actuelle

	Vous-même	Votre conjoint(e), concubin(e) ou pacsé(e)
■ Sans activité professionnelle	☐ depuis le	☐ depuis le
Avez-vous cessé volontairement votre activité ?	☐ oui ☐ non	☐ oui ☐ non
■ Salarié(e)	☐ depuis le	☐ depuis le
Type de contrat	☐ CDI ☐ CDD ☐ Intérim	☐ CDI ☐ CDD ☐ Intérim
Si contrat aidé précisez s'il s'agit de	☐ Cirma/Cav/Contrat unique d'insertion	☐ Cirma/Cav/Contrat unique d'insertion
	☐ Autre (Cec, Cie, Cae, Cia ...)	☐ Autre (Cec, Cie, Cae, Cia ...)
■ Contrat en alternance *(apprenti, contrat de professionnalisation)*	☐ depuis le	☐ depuis le
■ Travailleur(se) saisonnier(ère)	☐ depuis le	☐ depuis le
■ Stagiaire de la formation professionnelle	☐ depuis le	☐ depuis le
Etes-vous rémunéré(e) ?	☐ oui ☐ non	☐ oui ☐ non
Si vous êtes dans l'une des situations ci-dessus, indiquez le nom, adresse et n° de téléphone de votre(vos) employeur(s) et/ou organisme de formation :		
Votre employeur cotise	☐ à l'Urssaf ☐ à la MSA ☐ ou Cgss	☐ à l'Urssaf ☐ à la MSA ☐ ou Cgss
N° de Siret de l'entreprise		
■ Travailleur indépendant ou employeur, y compris exploitant agricole	☐ depuis le	☐ depuis le
Indiquez où vous êtes affilié *(Urssaf, MSA, Rsi, Cgss)* :		
■ Conjoint d'un travailleur indépendant	☐ depuis le	☐ depuis le
Précisez si vous êtes conjoint collaborateur, salarié, associé		
Indiquez où vous êtes affilié :		
■ Gérant salarié	☐ depuis le :	☐ depuis le :
Indiquez où vous êtes affilié :		
■ Etes-vous inscrit comme demandeur d'emploi ?	☐ oui ☐ non	☐ oui ☐ non
Si oui, précisez	depuis le	depuis le
Etes-vous indemnisé(e) ?	☐ oui ☐ non	☐ oui ☐ non
Si oui, précisez	depuis le	depuis le
■ Etudiant(e), élève	☐ depuis le	☐ depuis le
■ Retraité(e), pensionné(e) y compris reversion	☐ depuis le	☐ depuis le
■ Avez-vous une pension du régime agricole ?	☐ oui ☐ non	☐ oui ☐ non
■ Situation particulière : *(en congé maladie, maternité ou paternité, en congé parental, sabbatique, sans solde, ou en disponibilité, en détention ou hospitalisé...)*	☐ depuis le	☐ depuis le
Précisez laquelle :		
■ Vous avez demandé une pension ou une allocation	☐ depuis le	☐ depuis le
Précisez laquelle : *(retraite, invalidité, reversion, rente accident du travail, allocation veuvage...)*		

Emplacement réservé **NE PAS REMPLIR**

4 Demande de RSA (Revenu de solidarité active)

Vos ressources des 3 derniers mois pour le calcul de vos droits Rsa

Par exemple, si vous faites une demande en juin, indiquez les ressources perçues pour les mois de mars, avril et mai.
N'indiquez pas les prestations familiales versées par la Caf ou la MSA, la prime de retour à l'emploi, l'aide personnalisée de retour à l'emploi.
Indiquez toutes les ressources réellement reçues chaque mois (par exemple, pour le mois de mars vous devez déclarer le montant de la pension alimentaire reçue en mars et le salaire net de février payé début mars). **Attention, vos déclarations seront systématiquement vérifiées l'année suivante auprès du service des impôts**. Déclarez les revenus perçus à l'étranger même non imposables en France.

	Vous-même			Votre conjoint(e), concubin(e) ou pacsé(e)		
	1er mois	2ème mois	3ème mois	1er mois	2ème mois	3ème mois
■ Aucune ressource *(pour chaque mois concerné cochez la case)*	☐	☐	☐	☐	☐	☐
■ Revenus salariés nets perçus avant saisies ou retenues *y compris Cec, Cae, Cie, Cia*						
■ Revenus de Cirma ou Cav, Cui						
■ Revenus de stage de formation professionnelle						
Pour les 3 catégories ci-dessus, précisez le nombre d'**heures de travail** pour chaque mois	____H	____H	____H	____H	____H	____H
■ Revenus exceptionnels *(primes, rappels de salaire, d'indemnités de sécurité sociale...)*						
■ Revenus non salariés						
■ Pensions alimentaires reçues						
Précisez qui vous verse cette pension *(parents, amis, ex-conjoint...)*						
■ Autres pensions, rentes, retraites imposables ou non						
■ Indemnités de chômage (avant retenue, saisie)						
■ Indemnités de chômage partiel (avant retenue, saisie)						
■ Allocation de veuvage						
■ Indemnités journalières de maternité, paternité, adoption						
■ Autres indemnités journalières de sécurité sociale						
■ Revenu supplémentaire temporaire d'activité (Rsta)*						
■ Aides et secours financiers réguliers						
Précisez qui vous verse cette aide *(parents, amis, ex-conjoint, associations...)*						
■ Autres ressources *(location de biens immobiliers, revenus de capitaux placés, etc.)*						
Précisez le(s)quel(s) :						
■ Déclarez le montant de l'argent placé *(plan d'épargne logement...)* ou de votre épargne disponible *(comptes, livrets bancaires - ex : livret A...)*						
■ Vous êtes propriétaire d'un terrain, d'une maison ou d'un logement qui n'est pas loué, autre que votre résidence principale, *(cochez la case)*		☐			☐	
Si vous ou votre conjoint ne percevez plus l'une des ressources déclarées ci-dessus, ni aucune ressource qui les remplace, précisez le(s)quel(s) et depuis quelle date :						

*** Si vous demandez et obtenez le Rsa, vous et les membres de votre foyer ne pourrez plus demander le Rsta.**

Emplacement réservé **NE PAS REMPLIR**

5 Demande de RSA (Revenu de solidarité active)

	Enfant ou personne de moins de 25 ans Nom : Prénom :			Enfant ou personne de moins de 25 ans Nom : Prénom :		
	1er mois	2ème mois	3ème mois	1er mois	2ème mois	3ème mois
■ Aucune ressource *(pour chaque mois concerné cochez la case)*		☐			☐	
■ Revenus salariés nets perçus avant saisies ou retenues *y compris Cec, Cae, Cie, Cia*						
■ Revenus de Cirma ou Cav, Cui						
■ Revenus de stages de formation professionnelle Pour les 3 catégories ci-dessus, précisez le nombre d'**heures de travail** pour chaque mois	H	H	H	H	H	H
■ Revenus exceptionnels *(primes, rappels de salaire, d'indemnités de sécurité sociale...)*						
■ Revenus non salariés						
■ Pensions alimentaires reçues						
Précisez qui lui verse cette pension *(parents, amis, ex-conjoint...)*						
■ Autres pensions, rentes, retraites imposables ou non						
■ Indemnités de chômage (avant retenue, saisie)						
■ Indemnités de chômage partiel (avant retenue, saisie)						
■ Allocation de veuvage						
■ Indemnités journalières de maternité, paternité, adoption						
■ Autres indemnités journalières de sécurité sociale						
■ Revenu supplémentaire temporaire d'activité (Rsta)						
■ Aides et secours financiers réguliers						
Précisez qui lui verse cette aide *(parents, amis, ex-conjoint, associations...)*						
■ Autres ressources *(location de biens immobiliers, revenus de capitaux placés, etc.)*						
Précisez le(s)quel(s) :						
■ Déclarez le montant de l'argent placé *(plan d'épargne logement...)* ou de son épargne disponible *(comptes, livrets bancaires - ex : livret A...)*						
■ Propriétaire d'un terrain, d'une maison ou d'un logement qui n'est pas loué, autre que votre résidence principale, *(cochez la case)*	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Si l'un des enfants ou personnes de moins de 25 ans ne perçoit plus l'une des ressources déclarées ci-dessus, ni aucune ressource qui les remplace précisez le(s)quel(s) et depuis quelle date :						

Déclaration sur l'honneur : Je certifie sur l'honneur que les renseignements fournis dans cette déclaration sont exacts. Je m'engage à signaler tout changement qui les modifierait. Je prends connaissance que cette déclaration peut faire l'objet d'un contrôle du président du conseil général, des organismes chargés du service du Rsa, du Pôle emploi, du service des impôts et de l'Agence des services et des paiements (Asp) ; qu'à la demande de la Caf/MSA je devrai justifier de mon activité (bulletin(s) de salaire…) et de celle de tout enfant ou autre personne vivant au foyer. Je prends connaissance que si je bénéficie du Rsa, des informations seront transmises à la Cgss pour mettre fin aux droits Rsta de l'ensemble de mon foyer. Je prends connaissance que si je bénéficie du Rsa je peux être tenu, ainsi que mon conjoint, concubin ou partenaire de pacs, de rechercher un emploi, de créer ma propre activité ou d'engager toute action en vue d'une meilleure insertion sociale ou professionnelle.

A _____, le _____

Signature obligatoire du demandeur ou de son représentant

Nom et/ou cachet du service instructeur

La loi punit quiconque se rend coupable de fraudes ou de fausses déclarations (Articles L.262-50 à L.262-53 du code de l'action sociale et des familles - Article 441-1 du code pénal). L'exactitude de vos déclarations peut être vérifiée, notamment par un agent de contrôle assermenté de la Caf/MSA ou directement auprès des organismes ou services cités ci-dessus (Article L 114-19 du Code de la sécurité sociale). La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, s'applique aux réponses faites sur ce formulaire. Elle garantit un droit d'accès et de rectification pour les données vous concernant auprès de la Caf/MSA qui a traité votre demande.

Emplacement réservé **NE PAS REMPLIR**

Demande de RSA (Revenu de solidarité active)

	Vous-même	Conjoint(e) concubin(e) pacsé(e)	Enfant/autre personne vivant au foyer	Pièces à joindre si vous ne les avez pas déjà fournies, pour chaque membre de la famille indiqué par une croix
Etat civil				
De nationalité : - française ou ressortissant de l'EEE* ou suisse	**X**	**X**	**X** - né en France	La photocopie lisible d'un des documents suivants : carte nationale d'identité ou livret de famille ou passeport ou extrait d'acte de naissance ou carte d'ancien combattant ou carte d'invalidité
			- âgé de plus de 18 ans de nationalité étrangère et né à l'étranger	La photocopie lisible de son titre de séjour
- étrangère hors EEE	**X**	**X**		La photocopie lisible du titre de séjour **en cours de validité** Si votre titre est valable un an, joignez l'attestation de la préfecture indiquant que la personne est autorisée à travailler depuis 5 ans (ou à défaut ses titres de séjour couvrant cette période)
			X - âgé de moins de 18 ans de nationalité étrangère et né en France	Un extrait d'acte de naissance
			- âgé de moins de 18 ans de nationalité étrangère et né à l'étranger	Le certificat de l'OFII (ex. Anaem) délivré dans le cadre du regroupement familial
- réfugié ou apatride	**X**	**X**		La photocopie lisible du titre de séjour **en cours de validité** ou le récépissé de demande de titre de séjour valant autorisation de séjour portant la mention "reconnu réfugié ou admis au titre de l'asile" ou décision favorable de l'Ofpra ou de la Commission de recours des réfugiés
- bénéficiaire de la protection subsidiaire	**X**	**X**		L'attestation de l'Ofpra accordant le bénéfice de la protection subsidiaire accompagnée du récépissé de demande de titre de séjour valant autorisation provisoire de séjour
Domicilié(e), auprès d'un organisme agréé	**X**			L'attestation de l'organisme
Situation professionnelle				
- travailleur non salarié *(y compris exploitant agricole)*	**X**	**X**		Le formulaire de demande complémentaire pour les non-salariés
- pensionné, retraité	**X**	**X**		La photocopie lisible du dernier avis de paiement de la pension invalidité, rente accident du travail ou pension vieillesse
- travailleur saisonnier	**X**	**X**		La déclaration de revenus de l'année civile précédant la demande
Propriétaire d'un terrain ou logement non loué autre que l'habitation principale	**X**	**X**	**X**	La photocopie lisible du dernier avis de la taxe d'habitation ou de la taxe foncière
Age	**X** **Agé de 18 à 24 ans**	**X** **Agé de 18 à 24 ans**		Le formulaire complémentaire pour les jeunes de - 25 ans
Attente d'un enfant	**X**	**X**		La déclaration de grossesse établie par le médecin
Paiement du Rsa	**X**	**X**		Un relevé d'identité postal ou d'épargne ou bancaire

* **Les pays de l'Espace économique européen** : Allemagne – Autriche – Belgique – Bulgarie – Chypre – Danemark – Espagne – Estonie – Finlande – Grèce – Hongrie – Irlande – Islande – Italie – Lettonie – Liechtenstein – Lituanie – Luxembourg – Malte – Norvège – Pays Bas – Pologne – Portugal – République Tchèque – Roumanie – Royaume-Uni – Slovaquie – Slovénie – Suède.

ANNEXE 7 : FORMULAIRE DE DECLARATION TRIMESTRIELLE DE RESSOURCES

ALLOCATIONS FAMILIALES
Caf du Val d'Oise

CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DU VAL D'OISE

Quartier de la Préfecture - 2 place de la Pergola - 95018 CERGY-PONTOISE CEDEX

RSA : DÉCLARATION TRIMESTRIELLE

A déclarer sur le www.caf.fr ou à nous renvoyer dans les plus brefs délais

Art. R 282.7 du code de l'action sociale et des familles

Numéro de demande :
Numéro d' allocataire :

Pour nous appeller : 0 810 25 95 10 (coût d'un appel local depuis un poste fixe)

MOIS CONCERNÉS :

Votre situation familiale :

☐ ma situation n'a pas changé
☐ ma situation a changé depuis le ⌊_⌋⌊_⌋ ⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋ voici ma nouvelle situation : .....

Pour chaque membre de votre foyer, déclarez les ressources perçues chaque mois (sans les centimes), n'indiquez pas les prestations versées par la Caf.

Ressources	Nom : Prénom : né(e) le :		
Salaire	€	€	€
Indemnités chômage	€	€	€
Pensions alimentaires reçues	€	€	€
Si autres ressources, précisez :	€	€	€
Aucune ressource (cochez la case)	☐	☐	☐
Argent placé	€		

Ressources	Nom : Prénom : né(e) le :		
Salaire	€	€	€
Indemnités chômage	€	€	€
Pensions alimentaires reçues	€	€	€
Si autres ressources, précisez :	€	€	€
Aucune ressource (cochez la case)	☐	☐	☐
Argent placé	€		

Ressources	Nom : Prénom : né(e) le :		
Salaire	€	€	€
Indemnités chômage	€	€	€
Pensions alimentaires reçues	€	€	€
Si autres ressources, précisez :	€	€	€
Aucune ressource (cochez la case)	☐	☐	☐
Argent placé	€		

Ressources	Nom : Prénom : né(e) le :		
Salaire	€	€	€
Indemnités chômage	€	€	€
Pensions alimentaires reçues	€	€	€
Si autres ressources, précisez :	€	€	€
Aucune ressource (cochez la case)	☐	☐	☐
Argent placé	€		

Si vous ou un membre de votre foyer ne percevez plus l'une des ressources déclarées, ni aucune ressource qui la remplace, précisez :
qui : ..... **, laquelle :** ..... **et depuis quelle date :** ⌊_⌋⌊_⌋ ⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋⌊_⌋

Je certifie sur l'honneur que les renseignements fournis dans cette déclaration sont exactes. Je m'engage à signaler à ma Caf tout changement dans ma situation familiale ou professionnelle. Je prends connaissance que cette déclaration fera l'objet d'un contrôle auprès du Conseil général, Pôle emploi, du service des Impôts et de l'Asp.

A ..... **le** .....

Signature (OBLIGATOIRE) du demandeur (ou de son représentant) ou du conjoint(e), concubin(e) ou pacsé(e)

La loi punit quiconque se rend coupable de fraudes ou de fausses déclarations (Articles L. 262-50 à L. 262-53 de Code de l'action sociale et de la famille - Article 441-1 du Code pénal). La Caf vérifie l'exactitude des déclarations.

Ne rien inscrire au verso

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, s'applique aux réponses faites sur ce formulaire. Elle garantit un droit d'accès et de rectifications pour les données vous concernant auprès de l'organisme qui a traité votre demande.

SIGLES UTILISES

AAH	Allocation Adulte Handicapé
ACOSS	Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale
API	Allocation Parent Isolé
APRE	Aide Personnalisée à la Reprise d'Emploi
ARE	Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi
ARS	Allocation de Rentrée Scolaire
ASF	Allocation de Soutien Familial
ASS	Allocation de Solidarité Spécifique
ATA	Allocation Temporaire d'Attente
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
CILE	Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions
CNAF	Caisse Nationale des Allocations Familiales
CNLE	Conseil National des politiques de Lutte contre l'Exclusion
COG	Convention d'Objectifs et de Gestion
CREDOC	Centre de Recherches pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie
DADS	Déclaration Annuelle de Données Sociales
DARES	Direction de l'Animation de la Recherche des Etudes et des Statistiques
DGFiP	Direction Générale des Finances Publiques
DGTrésor	Direction Générale du Trésor
DREES	Direction de la Recherche, de l'Evaluation, des Etudes et des Statistiques
DSN	Déclaration Sociale Nominative
DTR	Déclaration Trimestrielle de Ressources
DUCS	Déclaration Unifiée de Cotisations Sociales
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IGF	Inspection Générale des Finances
MSA	Mutualité Sociale Agricole
ODENORE	Observatoire du Non-Recours
PLF	Projet de Loi de Finances
PPE	Prime Pour l'Emploi
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RSA	Revenu de Solidarité Active
SGMAP	Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique
SMIC	Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance
UE	Union Européenne

BIBLIOGRAPHIE

Cour des Comptes, *Rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, 2011,

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2011*, « La prime pour l'emploi : une dépense fiscale aux objectifs de plus en plus confus »,

Cour des comptes, *Rapport public annuel* 2013,

Caisse Nationale des Allocations Familiales, *L'essentiel*, « Les non-recourants au RSA », n°124, juillet 2012,

Comité national d'évaluation du RSA, *Rapport final d'évaluation*, décembre 2011,

CREDOC, *Consommation et modes de vie*, n°250, avril 2012, « Les effets du RSA peu perceptibles par les bénéficiaires »,

DARES, *Premières informations, premières synthèses*, « La question financière : une préoccupation importante des actifs sans être perçue comme le frein principal au retour à l'emploi », n°24.1, juin 2008,

DARES, *Premières informations, premières synthèses*, « La prime pour l'emploi : un dispositif bien connu dans son principe, peu dans ses modalités », n°24.2, juin 2008,

Daubresse M-P., « Mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion », septembre 2011,

Desmarescaux S., *Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA*, 2009,

DG Trésor, Favrat A. et Prady D., *Lettre Trésor-éco*, « Le niveau de vie des salariés au Smic », n°99, mars 2012,

DREES, « Prime pour l'emploi, redistribution et incitation à l'emploi », *Dossiers Solidarité et santé*, n°5, 2008,

Fragonard B. (président du groupe de travail), « Rapport du groupe de travail 'accès aux droits et biens essentiels' ; minima sociaux », novembre 2012,

Gouvernement, *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, janvier 2013,

Hirsch M. (président de la commission), « Au possible, nous sommes tenus », *La Documentation française*, 2005,

Inspection Générale des Affaires Sociales, rapport n°RM2012-54P, *Evaluation des aides personnelles au logement*, mai 2012,

Inspection Générale des Finances, 2011, *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, annexe relative à la dépense fiscale n°110227 (« Prime pour l'emploi »),

Landais C., Saez E. et Piketty T., *Pour une révolution fiscale*, La république des idées, janvier 2011,

Marc C. et **Thibault F**., *Politiques sociales et familiales*, « Les principes du revenu de solidarité active au regard des expériences étrangères », n°98, décembre 2009,

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

ODENORE, *L'envers de la fraude sociale*, La Découverte, Paris, 2012,

Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP), « Recherche-action pour réduire le non-recours aux prestations sociales », mars 2013.