



Inspection générale des finances

N° 2007-M-092-01

RAPPORT

SUR

LA MISE EN PLACE DU REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE

Établi par

Alain QUINET
Inspecteur général des Finances

Thomas CAZENAVE
Inspecteur des Finances

Renaud GUIDÉE
Inspecteur des Finances

- DÉCEMBRE 2007 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION ET SYNTHESE	3
I. LE CHOIX DU VECTEUR : PRESTATION SOCIALE, CREDIT D'IMPOT OU CREDIT DE COTISATIONS SOCIALES	12
II. LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE DU RSA	18
III. LE CHOIX DE L'OPERATEUR EN CHARGE DU VERSEMENT.....	25
IV. L'IMPACT DU CHOIX DU VECTEUR SUR LE TAUX DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES.....	29
V. LA GESTION DE LA TRANSITION.....	33

INTRODUCTION ET SYNTHESE

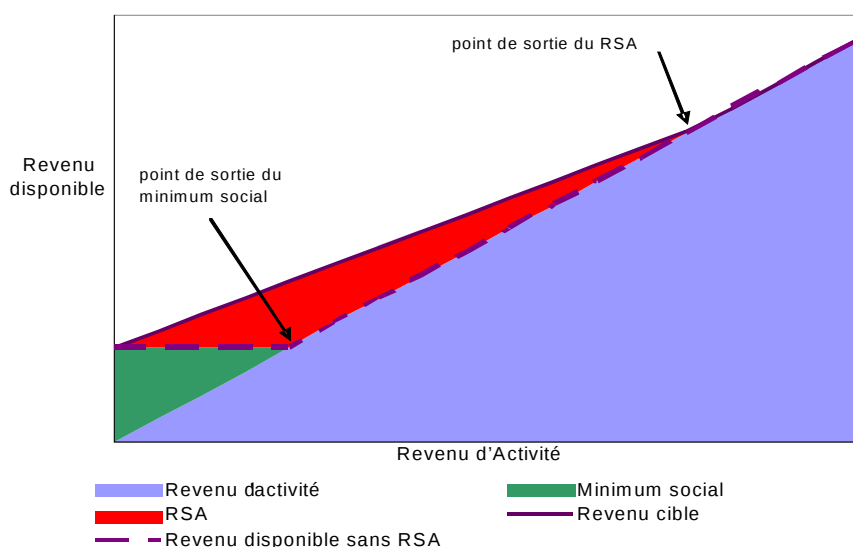
I - LE PROJET DE REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE (RSA) VISE A REpondre A TROIS TYPES D'OBJECTIFS :

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

1 - Pour atteindre ces trois objectifs, l'économie générale du revenu de solidarité active consisterait à :

- fusionner une partie des minima sociaux existants, notamment le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API), auxquels pourrait s'ajouter l'allocation spécifique de solidarité (ASS) ;
- rapprocher en un dispositif le plus intégré possible ces minima sociaux ainsi fusionnés des mécanismes actuels d'intéressement à la reprise d'emploi et de prime pour l'emploi (PPE). Plusieurs niveaux d'intégration sont possibles, deux cas polaires pouvant schématiquement être envisagés : un RSA versé à tous les bénéficiaires quelle que soit leur situation (emploi, chômage de longue durée ou inactivité) qui fusionnerait les minima sociaux, les dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi et la PPE ; un RSA comportant deux volets distincts en fonction de la situation des bénéficiaires (un RSA de base pour les personnes hors de l'emploi éligibles aux minima sociaux, un RSA d'activité pour les personnes occupant un emploi faiblement rémunéré) ;
- définir un barème global permettant de lisser les taux marginaux d'imposition, afin d'éviter les à-coups et les effets de seuil liés à la reprise d'un emploi. Un tel barème peut être illustré par le schéma 1 ci-dessous ;
- permettre un versement du RSA plus réactif que ne le permet la prime pour l'emploi actuelle, laquelle est fondée sur les revenus de l'année précédente et n'est versée qu'après un décalage d'un an suivant la reprise d'un emploi.

Schéma n°1 : le barème du RSA



2 - Pour instruire les conditions de mise en place du RSA, une mission a été confiée à l'Inspection générale des finances sur deux points :

- évaluer les différentes modalités de versement possibles du RSA – prestation sociale, crédit d'impôt ou crédit de cotisations sociales ;
- définir les conditions d'un pilotage efficace entre l'Etat, aujourd'hui responsable du versement de la PPE, de la prime de retour à l'emploi, de l'API et du barème du RMI, et les départements, responsables de la mise en œuvre du RMI et de l'insertion des personnes éloignées de l'emploi.

II – L'OBJET DU PRESENT RAPPORT EST D'ECLAIRER L'ARBITRAGE D'ENSEMBLE SUR LES CONTOURS DU REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE, EN SOULIGNANT LES CONDITIONS D'UN PILOTAGE EFFICACE DE CE NOUVEAU DISPOSITIF.

1 - Première conclusion : le RSA doit être l'occasion de clarifier les compétences et les financements de l'Etat et des départements en matière d'insertion sociale et professionnelle.

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

- l'Etat finance l'API alors que le RMI est à la charge des départements ;
- la prime pour l'emploi (PPE) est un crédit d'impôt national alors que le dispositif d'intéressement qui permet pendant les premiers mois suivant la reprise d'un emploi de cumuler RMI et revenus d'activité est à la charge des départements.

Par conséquent, la mise en place du RSA soulève la question de la répartition du pilotage et du financement du nouveau dispositif entre l'Etat et les départements. Un tel pilotage devrait reposer sur deux principes :

- premier principe : chacune des collectivités publiques impliquées dans la mise en œuvre du RSA doit être financièrement responsable et intéressée à la réussite du nouveau dispositif ;
- deuxième principe : le pilotage du RSA doit être étroitement coordonné avec les politiques d'insertion dont les départements ont la responsabilité.

Dans un tel contexte, trois options sont *a priori* envisageables.

a) Première option : un RSA intégralement centralisé.

Dans ce scénario, le financement du RMI serait donc recentralisé, la compétence d'insertion des départements pouvant toutefois être maintenue.

Ce scénario présenterait des garanties de cohérence, le RSA étant dans les mains d'une même collectivité, politiquement et financièrement responsable de la politique publique mise en œuvre. Il poserait cependant plusieurs questions :

- il obligerait à rouvrir une négociation financière difficile entre l'Etat et les départements, quelques années après avoir décentralisé le RMI ;
- après la recentralisation du RMI, l'incitation financière des conseils généraux à poursuivre les efforts entrepris en faveur d'actions d'insertion dans l'emploi – soulignée notamment dans le récent rapport de l'IGAS sur l'évaluation de la loi de 2003¹ – pourrait s'émousser ;
- cette solution serait par ailleurs parfaitement contraire aux expérimentations en cours qui prévoient le versement du RSA par les Conseils généraux.

b) Deuxième option : un RSA intégralement décentralisé.

Dans ce scénario, le RSA serait intégralement financé par les départements, ce qui offrirait des garanties de cohérence entre les politiques d'insertion et de solidarité.

Il s'agirait cependant d'un changement d'échelle important pour les Conseils généraux qui se verraient ainsi confier, en plus de l'insertion, la lutte contre les trappes à inactivité et le soutien au pouvoir d'achat des travailleurs pauvres. Ce changement d'échelle concernerait à la fois la dépense financière et les publics concernés. Rappelons qu'actuellement le RMI, l'API, la PRE et la PPE mobilisent 11,5 milliards d'euros au profit de plus de 10 millions de personnes.

c) Troisième option : Un RSA national avec un système de cofinancement.

Dans ce cadre, deux grands schémas sont envisageables :

- premier schéma, celui de la spécialisation des financements : la prise en charge du coût du RSA versé aux personnes sans emploi serait assurée par les départements, tandis que le financement du RSA versé aux personnes insérées dans l'emploi relèverait de l'Etat. Une telle spécialisation permettrait une clarification par rapport à la ligne de partage actuelle des compétences entre Etat et départements, qui conduit l'Etat à prendre en charge l'API et les départements l'intéressement ;
- deuxième schéma, celui d'une clé de répartition dégressive, prévoyant une quote-part de financement départemental maximale pour le RSA versé à des personnes ayant un besoin d'insertion, puis décroissante jusqu'à s'annuler pour le RSA versé à des personnes insérées dans l'emploi.

¹ Rapport d'évaluation de loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA, IGAS, novembre 2006.

La mission n'a pas pu, dans les délais impartis, étudier plus avant les modalités techniques de ces deux grandes options. Elle considère à ce stade que ces deux grandes options pourraient fournir le cadre réaliste d'une clarification des responsabilités entre l'Etat et les départements au service de l'insertion sociale et professionnelle des publics éligibles au RSA.

2 - Deuxième conclusion : le choix de verser le RSA exclusivement sous forme de crédit d'impôt ou de crédit de cotisations sociales ne permettrait pas de fusionner l'ensemble des dispositifs existants

a) Le crédit de cotisations sociales présenterait des difficultés de mise en œuvre :

- il ne serait par construction envisageable que pour les titulaires d'un emploi. Il ne serait donc pas possible de mettre en place un dispositif intégré s'adressant à la fois aux actuels bénéficiaires des minima sociaux et aux travailleurs à faibles revenus ;
- il poserait, en outre, une difficulté de principe, dans la mesure où il nécessiterait de mettre en place un système de cotisations négatives. Au niveau du SMIC par exemple, le montant des cotisations salariales s'élève à 96 €, ce qui pourrait s'avérer inférieur au montant du RSA à recevoir. Dans ces conditions, les URSSAF deviendraient en quelque sorte « verseurs » de cotisations et co-financeurs de salaire ;
- un crédit de cotisations est enfin difficilement « familialisable », sauf à transmettre à l'employeur des informations sur la situation familiale et financière globale du bénéficiaire.

b) Le crédit d'impôt généralisé serait également très contraignant :

- la mise en place d'un crédit d'impôt généralisé aurait pour conséquence une recentralisation du financement du RMI et le transfert au Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique de la gestion du RSA ;
- le crédit d'impôt serait versé de manière automatique en fonction d'un critère de revenu et ne pourrait donc être conditionné à l'accomplissement de démarches prévues dans un contrat d'insertion. Cette solution ne semble donc pas compatible avec le maintien d'une logique de droits et devoirs ;
- Le RSA relèverait du champ du contrôle fiscal.

c) La solution du crédit de CSG présente des incertitudes juridiques importantes :

En première analyse, le risque juridique qui s'attacherait à la mise en place du RSA sous forme de crédit de CSG excéderait les avantages relatifs que cette configuration serait éventuellement susceptible de présenter.²

d) A l'inverse, le versement d'une prestation sociale intégrée, fusionnant l'ensemble des dispositifs existants de solidarité et de complément de revenu aux bas revenus, présente quatre types d'avantages :

- la prestation serait continue quelle que soit la situation des bénéficiaires (dans ou hors de l'emploi). Elle pourrait être jugée à ce titre moins stigmatisante pour les titulaires actuels de minima sociaux ;
- la prestation pourrait être réactive et s'ajuster en fonction des évolutions de la situation du bénéficiaire, même si cette réactivité a un coût de gestion pour l'administration et les bénéficiaires eux-mêmes ;

² La décision n°2000-437 DC rendue le 19 décembre 2000 par le Conseil constitutionnel a censuré l'article 3 de la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2001 (qui instituait une réduction de CSG et de CRDS au bénéfice des seuls revenus d'activité, dès lors que ceux-ci étaient mensuellement inférieurs, une fois convertis en équivalent temps plein, à 169 fois le taux horaire du salaire minimum de croissance augmenté de 40%) au motif qu'il ne tenait compte ni des revenus du contribuable autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des membres du foyer, ni des personnes à charge au sein de celui-ci. Aux termes de la décision, « le choix ainsi effectué par le législateur de ne pas prendre en considération l'ensemble des facultés contributives créées, entre les contribuables concernés, une disparité manifeste contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789 ».

- la prestation sociale offrirait davantage de flexibilité dans la définition du barème et du ciblage. Elle pourrait ainsi être facilement « familialisée » et prévoir des critères de temps de travail pour contrôler l'effet du RSA sur le temps de travail très partiel ;
- enfin, contrairement au crédit d'impôt, une prestation n'aurait pas de caractère automatique et pourrait donc être assez facilement conditionnée au respect des engagements prévus dans le cadre d'un contrat d'insertion.

Au regard de ces avantages comparatifs, la prestation sociale présente toutefois l'inconvénient de faire monter le taux de prélèvements obligatoires à hauteur de la part de la prime pour l'emploi aujourd'hui comptabilisée en atténuation de recettes qui serait convertie en dépense (soit 0,22 point de PIB pour 2008).

3 – Troisième conclusion : un guichet unique pourrait être chargé du versement du RSA

Actuellement, le versement des prestations sociales et du crédit d'impôt qui constituent le socle du futur RSA est éclaté entre trois guichets : le Trésor public, les caisses d'allocation familiales (CAF) et les ASSEDIC. La mission considère qu'il serait possible et souhaitable de regrouper le versement du RSA en un guichet unique, indépendamment du statut – dans l'emploi ou hors de l'emploi – des bénéficiaires.

Quelle que soit la solution retenue, ce choix devrait occasionner des coûts de gestion élevés liés à la nécessité de verser mensuellement et d'actualiser régulièrement les droits de plusieurs millions de personnes. La mission n'a pas pu, dans les délais impartis, évaluer ce surcoût.

Pour le choix du guichet en charge du versement du RSA, trois options sont envisageables :

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

L'objectif d'insertion durable dans l'emploi des bénéficiaires actuels des minima sociaux pourrait conduire à confier à ce nouvel opérateur le versement du RSA. Cette solution serait d'autant plus pertinente que l'ASS rentrerait dans le champ des dispositifs fusionnés.

Elle présenterait cependant plusieurs difficultés :

- dans ce scénario, le nouvel opérateur serait amené à accueillir, en plus des 2 millions de personnes aujourd'hui inscrites comme demandeurs d'emploi à l'ANPE, les futurs bénéficiaires du RSA actuellement titulaires de minima sociaux mais non inscrits au chômage et ceux qui sont actuellement dans l'emploi. Selon les estimations, 70% des bénéficiaires du RSA seraient des actifs occupés. Ce changement d'échelle interviendrait alors que le nouvel opérateur est d'ores et déjà confronté à l'enjeu d'un meilleur accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- par ailleurs, de nombreux bénéficiaires de minima sociaux rencontrent des difficultés d'insertion qui dépassent la question de l'emploi (santé et logement par exemple) et qui appellent des réponses plus diversifiées que celles qui seraient proposées par le nouvel opérateur ;
- enfin, cette solution pourrait s'avérer stigmatisante pour les travailleurs pauvres mais durablement insérés dans l'emploi qui devraient continuer de s'adresser à cet opérateur pour le versement du RSA.

b) Deuxième option : les Trésoreries.

Les guichets du Trésor public ne sont pas aujourd'hui organisés pour accueillir les bénéficiaires des minima sociaux et assurer leur information et leur orientation. Ces fonctions sont éloignées de leurs missions actuelles. Leur confier cette tâche signifierait un changement très important de culture et demanderait selon toute vraisemblance un renforcement des moyens au niveau des guichets alors même que les réseaux financiers sont engagés dans un vaste processus interne de réorganisation.

c) Troisième option : les caisses d'allocations familiales

Les CAF sont éloignées du marché de l'emploi, ce qui peut poser une question de principe lorsque l'on recherche un guichet dont la mission serait de verser un revenu de solidarité destiné à favoriser le retour vers l'emploi et à valoriser le travail.

Dans le même temps, les CAF constituent en pratique le guichet le mieux outillé pour gérer une prestation à grande échelle grâce à leur implantation territoriale (environ 2 500 points d'accueil sur l'ensemble du territoire) et leur savoir-faire :

- compte tenu des publics visés par le RSA, les allocataires actuels des CAF devraient représenter une part importante des bénéficiaires du RSA (environ 50%) ;
- par ailleurs, les CAF assurent déjà le versement du RMI et, pour 11% des départements, l'instruction des dossiers et le « profilage » des bénéficiaires selon les filières d'insertion.

Sans doute convient-il de souligner que l'unification du « guichet de versement » n'implique pas la responsabilité de l'accompagnement personnalisé. Dans ce schéma, les CAF n'auraient en effet pas de missions d'insertion proprement dites. Elles assureraient une orientation de premier niveau vers les opérateurs spécialisés en fonction du profil du bénéficiaire comme elles le font aujourd'hui dans le cadre du RMI pour le compte des départements.

III – LE RSA « GUICHET UNIQUE », COFINANCE PAR L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS

Parmi les différents scénarios envisageables pour mettre en œuvre le RSA, la mission considère qu'au-delà des deux scénarios d'ores et déjà identifiés - « RSA englobant », fondé sur la fusion des dispositifs existants, et « RSA chapeau », fondé sur le maintien d'une distinction claire entre les bénéficiaires dans l'emploi et les bénéficiaires hors de l'emploi – un troisième scénario, le « RSA guichet unique », mériterait d'être approfondi.

1 - Dans ce scénario, le RSA offrirait un barème unifié, défini au niveau national. Les bénéficiaires s'adresseraient, quelle que soit leur situation, à un guichet unique.

Dans le même temps, deux modes de financement distincts du RSA seraient opérés en *back office* :

- Le RSA versé aux bénéficiaires hors de l'emploi serait financé par les conseils généraux. Dans ce scénario, il conviendrait donc de procéder à la décentralisation de l'API.
- Le RSA versé aux bénéficiaires dans l'emploi serait financé par l'Etat. L'intéressement, qui consiste à verser pendant quelques mois aux bénéficiaires du RMI leur allocation alors qu'ils ont repris un emploi, devrait être recentralisé. Deux options sont envisageables pour la participation de l'Etat :
 - une prestation qui présente l'avantage principal de la simplicité.
 - un crédit d'impôt. Le maintien du crédit d'impôt permettrait d'éviter une hausse du taux de prélèvements obligatoires³ liée à la suppression de la PPE. Toutefois, pour satisfaire aux exigences de réactivité, la partie crédit d'impôt devrait être versée par acomptes mensuels sur la base d'un calcul périodique. Ce calcul pourrait être annuel, avec le risque de régularisations significatives, ou trimestriel, ce qui implique des coûts de gestion plus élevés mais limite le risque d'indus.

³ Dans ce scénario, la hausse potentielle du taux de prélèvements obligatoires ne serait pas liée à la nature du versement, mais au ciblage du nouveau barème sur les bas revenus. Selon les règles statistiques en effet, un crédit d'impôt est comptabilisé en baisse de prélèvements obligatoires si son montant ne dépasse pas le montant de l'IR et de la CSG payés par les bénéficiaires. La partie du crédit d'impôt venant en excès de l'IR et de la CSG payés est ensuite comptabilisée en prestation sociale. Le recentrage d'un crédit d'impôt au profit des bas salaires, en transformant une baisse de recettes en dépenses nouvelles, fait donc monter les prélèvements obligatoires.

Une solution de même nature a été retenue au Royaume-Uni. En effet, le WFTC, créé en 1999, a été profondément réformé en 2003. Désormais, il existe deux crédits d'impôts : le *Working Tax Credit (WTC)*, pour augmenter les revenus tirés de l'activité ; le *Child Tax Credit*, pour soutenir financièrement les familles pauvres. Ces deux crédits d'impôt poursuivent des objectifs séparés mais leur gestion est complètement intégrée.

2 - Ce scénario présenterait plusieurs avantages :

- pour les bénéficiaires, l'objectif de simplicité et de lisibilité serait satisfait puisqu'ils ne traiteraient qu'avec un seul guichet ;
- il permettrait de clarifier les compétences Etat – conseils généraux, en limitant l'ampleur des négociations à ouvrir entre l'Etat et les départements. L'objet de la négociation serait de décentraliser l'API, préalable nécessaire à sa fusion avec le RMI, et de recentraliser l'intéressement du RMI, avant de le fusionner avec la PRE et la PPE. Ainsi, dans ce schéma :
 - les conseils généraux seraient responsables de la solidarité et de l'insertion ;
 - l'Etat prendrait quant à lui en charge le financement des dispositifs de lutte contre les trappes à inactivité et de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs pauvres ;
- il permettrait d'identifier aisément les titulaires de minima sociaux appelant une démarche d'insertion fondée sur une logique de droits et de devoirs, cette condition d'insertion étant par ailleurs supposée satisfaite pour ceux qui occupent un emploi ;
- il offrirait éventuellement la possibilité de verser un RSA aux jeunes de moins de 25 ans occupant un emploi, comme c'est le cas aujourd'hui avec le RMI, sans ouvrir nécessairement ce droit aux inactifs du même âge si l'option du crédit d'impôt pour la participation de l'Etat était retenue.

Schéma n°2 - L'organisation actuelle

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

Schéma n°3 – Le RSA « guichet unique »

	Le public:	s'adresse:	qui versent:	financé par:
Solidarité active	quelle que soit sa situation	à un guichet unique	le RSA, avec un barème unique fixé par l'Etat	les départements (RSA versé aux personnes recherchant un emploi, défini comme une prestation)
				l'Etat (RSA versé aux personnes insérées dans l'emploi, travailleurs pauvres)

*

*

*

Pour conclure, la mission considère que plusieurs questions qu'elle n'a pas directement examinées dans les délais qui lui étaient impartis devraient faire l'objet d'investigations complémentaires. Ces questions concernent en particulier, au-delà de la stricte définition du barème, les points suivants :

- la place respective de l'Etat et des départements dans le financement du dispositif ;
- la mise en œuvre opérationnelle du guichet unique si ce scénario devait être retenu. Le choix précis du guichet – service public de l'emploi ou CAF – dépendra en particulier de l'arbitrage qui sera rendu sur l'inclusion possible de l'ASS dans le périmètre du RSA ;
- la mise en cohérence, dans le cadre d'un barème unifié, des conditions d'éligibilité aux prestations sociales et au crédit d'impôt si les deux dispositifs étaient maintenus en *back office* ;
- les coûts de gestion du dispositif, potentiellement élevés dans la mesure où il faut garantir à l'ensemble des personnes éligibles au RSA, qu'elles soient sans emploi ou dans l'emploi, le versement mensuel du RSA ;
- la gestion de l'année de transition ;
- la mise en place d'une instance au niveau national en charge du pilotage et de l'évaluation du RSA, de l'égalité de traitement entre départements ainsi que de l'appui technique aux conseils généraux.

I. LE CHOIX DU VECTEUR : PRESTATION SOCIALE, CREDIT D'IMPOT OU CREDIT DE COTISATIONS SOCIALES

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

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

A. Au regard de l'objectif de lutte contre la pauvreté, la prestation sociale semble la mieux adaptée.

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

1. Seule la prestation sociale permet d'envisager un RSA fusionnant l'ensemble des dispositifs existants (a minima : API, RMI, PRE et PPE).

- Aujourd'hui, les instruments de lutte contre la pauvreté sont très segmentés. Les minima sociaux sont versés sous forme de prestations sociales et la prime pour l'emploi sous forme de crédit d'impôt.
- Un des objectifs du RSA est de simplifier le système d'aides pour rendre l'ensemble plus lisible pour les bénéficiaires et les accompagnants sociaux.
- L'option consistant à fusionner tout ou partie des dispositifs existants emporte des conséquences sur la forme envisageable du dispositif :
 - o Le crédit de cotisations sociales ne peut fonctionner qu'au profit des bénéficiaires occupant un emploi. Pour les personnes hors de l'emploi, il serait en toute hypothèse nécessaire d'envisager un dispositif comparable aux actuels minima sociaux.
 - o La mise en place d'un crédit d'impôt fusionnant l'ensemble des dispositifs existants repose sur trois conditions exigeantes :
 - recentraliser le financement du RMI. Le crédit d'impôt reste en effet une prérogative d'Etat ;
 - prévoir des versements mensuels alors qu'en règle générale le crédit d'impôt est versé annuellement ;
 - transférer au ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique le calcul et le versement des minima sociaux.
 - o En définitive, et comme le montre le tableau 1 ci-après, seule la prestation sociale permet de rendre aisément opérant un dispositif totalement intégré.

2. Au-delà des problèmes de faisabilité, le crédit d'impôt global et le crédit de cotisations sociales soulèvent des difficultés par rapport à la logique d'insertion.

- Actuellement, les titulaires des minima sociaux doivent s'inscrire dans une logique d'insertion qui prend la forme, pour les bénéficiaires du RMI, d'un contrat d'insertion indiquant leurs droits et leurs devoirs.
- Si l'on souhaite maintenir voire développer cette logique de droits et de devoirs, le crédit d'impôt fusionnant l'ensemble des dispositifs devrait être écarté. En effet, le crédit d'impôt présente un caractère automatique : il est versé en fonction d'un critère de revenu et ne peut être conditionné à l'accomplissement de démarches prévues dans un contrat. De même, le crédit de cotisations est automatique et semble donc peu compatible lui aussi avec la logique « droits et devoirs ».

3. La prestation sociale offre plus de flexibilité dans la définition du barème et du ciblage.

- Pour satisfaire l'objectif de lutte contre la pauvreté, les minima sociaux actuels prennent en compte la situation familiale des bénéficiaires. La PPE est quant à elle très partiellement « familialisée ».
- Pour que le RSA atteigne ses objectifs en matière de réduction de la pauvreté, il est important que le dispositif retenu offre suffisamment de flexibilité dans la définition de ses paramètres, afin de cibler les publics identifiés comme prioritaires.
- Prise en compte de la situation familiale
 - Le crédit d'impôt et la prestation sociale peuvent facilement prendre en compte la situation familiale.
 - La familialisation apparaît en revanche beaucoup plus compliquée à mettre en œuvre avec un crédit de cotisations sociales. D'une part, il s'agirait d'un changement de nature très important pour ce prélèvement, dont la logique assurantielle se trouverait affaiblie. D'autre part, l'employeur devrait avoir connaissance de la situation familiale et financière de ses salariés.
- Prise en compte du temps de travail, pour éviter par exemple, les situations de temps de travail très partiel.
 - Sur le modèle de la PPE, le crédit d'impôt ouvre sans difficultés cette possibilité.
 - Rien ne s'oppose non plus à ce que le temps de travail soit inséré dans les critères de versement d'une prestation.
 - Pour le crédit de cotisations, il conviendrait de revoir complètement le mode de calcul de ce prélèvement. Le calcul pourrait également s'avérer très compliqué dans les cas de situations multi-employeurs.
- Ciblage sur les plus de 25 ans
 - Rien ne s'oppose à ce qu'une prestation soit ciblée sur une catégorie particulière de bénéficiaires. Actuellement, les minima sociaux sont versés sous condition d'âge : il faut ainsi avoir plus de 25 ans pour être éligible au RMI.
 - Par ailleurs, l'exemple des allègements des cotisations sociales patronales indique que le ciblage est également possible dans le cadre d'un dispositif de crédit de cotisations sociales.
 - En revanche, le ciblage du crédit d'impôt sur les plus de 25 ans pourrait soulever des difficultés juridiques au regard du principe d'égalité devant l'impôt.

B. Sur le plan de l'incitation au retour à l'emploi, les trois dispositifs peuvent offrir des performances comparables.

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

1. La réactivité

- Les prestations sociales versées aujourd'hui répondent aux exigences de réactivité dans la mesure où elles font l'objet d'une régularisation infra-annuelle. Ainsi, pour le RMI, le droit est calculé tous les trois mois en fonction des ressources du trimestre précédent. Les changements de situation professionnelle ou familiale sont pris en compte mensuellement.
- La PPE, en revanche, est un dispositif peu réactif. En effet, le versement de la prime calculée sur les revenus de l'année n intervient en septembre $n+1$. Les dispositifs d'acomptes et la mensualisation ne corrigent qu'imparfaitement cette absence de réactivité, dans la mesure où l'actualisation de la situation des bénéficiaires a lieu en fin d'année.
- La réactivité du dispositif en cas de retour à l'emploi est l'un des objectifs principaux assignés au RSA. Au regard de cet objectif, le crédit d'impôt, la prestation ou le crédit de cotisations sociales peuvent offrir des performances comparables :
 - la réactivité du crédit de cotisations sociales est liée à la conception même du dispositif. Versé par l'employeur mensuellement, il peut être ajusté en temps réel aux évolutions de l'activité et à la situation du bénéficiaire ;
 - la prestation peut être actualisée sur un rythme régulier, comme c'est aujourd'hui le cas avec le RMI ;
 - par construction, le crédit d'impôt induit un décalage d'un an. Deux solutions sont envisageables pour améliorer la réactivité du crédit d'impôt :

- Première option : les acomptes. L'exemple de la PPE invite à la prudence, dans la mesure où le système des acomptes a été peu utilisé. Le dispositif des acomptes est toutefois perfectible afin de le rendre plus contemporain de la situation des bénéficiaires. Dans l'hypothèse d'un RSA versé sous forme de crédit d'impôt, il pourrait être ainsi envisagé de mettre en place un dispositif d'acomptes mensuels ou trimestriels actualisés en fonction de la situation des bénéficiaires pour éviter des indus trop importants en fin d'année. Cela nécessite une transmission régulière d'informations au service en charge de la gestion du dispositif, ce qui représente un coût et une contrainte pour l'usager. Toutefois, il s'agit des contreparties habituelles de la réactivité, qui ne sont en rien spécifiques au crédit d'impôt. Elles se retrouvent en effet de la même façon dans un dispositif de type prestation par exemple.

- Deuxième option : faire du RSA un crédit d'impôt versé directement par l'employeur dans le cadre du passage à l'impôt sur le revenu prélevé à la source (cf. encadré 1). Le RSA serait ainsi nécessairement fonction de la situation contemporaine du bénéficiaire. Le montant du RSA pourrait être calculé chaque mois en fonction des revenus effectivement versés. Cet ajustement régulier des montants versés limiterait les indus et donc les régularisations l'année suivante.

Encadré 1 – Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

Chaque année, environ cinq millions de foyers imposables subissent une variation importante de leur revenu et du montant de leur impôt, à la suite d'un changement de situation personnelle ou professionnelle. La retenue à la source permettrait de prendre en compte plus rapidement ces variations en rapprochant le moment de la taxation de celui de la perception du revenu.

Le rapport de François Auvigne, Claude Bébéar et Raymond Vircelle de mars 2007 a étudié les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France. Les auteurs sont arrivés aux conclusions suivantes :

- le champ de réforme devrait être limité, dans un premier temps, aux salaires et aux revenus de remplacement ;
- le recours à un taux moyen d'imposition pour protéger les données confidentielles des salariés sur leur situation financière globale et familiale. Calculé par les services fiscaux, ce taux serait communiqué par le salarié à son employeur ;
- les revenus concernés par la réforme seraient exonérés lors de l'année de transition. Cela devrait s'accompagner de la mise en place d'un dispositif anti-abus pour éviter les comportements d'optimisation ;
- le délai de mise en œuvre de la réforme (mise à jour des systèmes informatiques et des procédures) s'élèverait à deux ans.

2. La lisibilité

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

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

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

- elle implique la transmission à l'employeur des informations sur la situation financière globale, mais aussi sur la situation familiale dans le cadre d'un RSA familialisé ;
- la connaissance par l'employeur du montant de RSA versé peut venir perturber les négociations salariales ;
- l'inscription sur la feuille de paye revient à faire supporter aux entreprises une part importante du coût de gestion du dispositif. Toutes les petites et moyennes entreprises ne seraient pas en mesure d'y faire face. Il faudrait, pour celles-ci, envisager probablement des dispositifs de gestion dans le cadre de groupements d'employeurs ;
- ce dispositif introduit, de fait, une discontinuité de traitement selon que le bénéficiaire est dans ou hors de l'emploi. Il faut alors définir un opérateur en charge du versement pour les personnes sans emploi.

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

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

TABLEAU 1 – LE CHOIX DU VECTEUR

	Prestation sociale	Crédit d'impôt	Crédit de cotisations sociales
<i>Guichet unique</i>	Oui	Oui, mais cela nécessite une recentralisation complète	Non. Le crédit de cotisations sociales est « versé » par les employeurs pour les bénéficiaires en emploi. Les bénéficiaires hors de l'emploi devraient recevoir le RSA d'un autre opérateur
<i>Réactivité en cas de retour à l'emploi</i>	Possibilité d'ajustement mensuel ou trimestriel	Par construction, le crédit d'impôt induit un décalage d'une année. Deux options pour y remédier : - les acomptes. - le paiement à la source, dans le cadre du passage à la retenue à la source.	Actualisation mensuelle. Régularisation en fin d'année
<i>Possibilité d'inscription sur la feuille de paye.</i>	Possible techniquement. Reviendrait à faire verser la prestation par les employeurs.	Possible, notamment dans un scénario d'impôt sur le revenu retenu à la source.	Possible.
	- Risque de perturbation des négociations salariales - Informations données à l'employeur sur la situation financière globale et la situation familiale		
<i>Compatibilité avec une logique droits/devoirs</i>	Oui, à condition de pouvoir identifier parmi les bénéficiaires ceux qui sont hors de l'emploi	Non du fait du caractère automatique du crédit d'impôt	Non, du fait du caractère automatique du crédit de cotisations sociales
<i>Familialisation</i>	Possible.	Automatique	- ce serait un changement de nature très important pour les cotisations sociales - les informations sur la situation familiale devraient être transmises à l'employeur
<i>Prise en compte du temps de travail dans le barème.</i>	Oui	Oui	Difficile à mettre en place. Problème des situations multi-employeurs

II. LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE DU RSA

A. Les enjeux de gouvernance sont liés à la nature composite du RSA

Le RSA a vocation à intégrer, au minimum :

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

En outre, la situation des bénéficiaires du RSA devra être appréciée en prenant en compte les droits connexes nationaux et locaux (qui peuvent être octroyés par chacun des trois échelons de collectivités territoriales) attachés à certains statuts (éligibilité à certains dispositifs, aides financières directes, modulations de tarification des services publics, exonérations fiscales, aides en nature).

Encadré 2 : le rapport de l'IGAS de novembre 2006 sur le RMI

L'incitation à l'efficacité de la politique d'insertion des bénéficiaires du RMI, qui relève des conseils généraux depuis 1998, est d'autant plus forte que ces derniers sont également appelés à prendre en charge le financement de l'allocation (ce qui est le cas depuis 2003). Le rapport d'évaluation de la loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA remis par l'IGAS en novembre 2006 souligne ainsi que la responsabilisation des départements les conduit à mettre en cohérence les actions de suivi social et d'accompagnement vers l'emploi. Ce rapport relève par ailleurs :

- que le transfert du RMI aux départements n'a pas entraîné de discontinuité ou de difficulté opérationnelle majeure, notamment grâce à la qualité du partenariat entre conseils généraux et organismes payeurs ;
- que ce transfert n'a pas entraîné d'inégalités de traitement sur le territoire dans l'application et l'interprétation de la législation ou dans l'appréciation des conditions d'ouverture des droits.

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

- d'une part, avec des politiques publiques définies à l'échelle nationale, notamment la politique de l'emploi et la politique fiscale⁴ ;
- d'autre part, avec des politiques qui ne peuvent être mises en œuvre que localement, en premier lieu les politiques d'insertion.

B. Scénario 1 : Décentralisation complète du RSA

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

Description : Les conseils généraux sont responsables du pilotage et du financement du RSA, dont ils définissent le barème (dans des conditions fixées par la loi).

⁴ L'ampleur et les modalités de la redistribution résultent de préférences collectives exprimées à l'échelle nationale.

Avantages : Ce scénario garantit l'efficacité de la gestion du dispositif (l'autorité qui décide de la dépense est aussi celle qui en supporte le financement) et la mise en cohérence du pilotage du RSA et des politiques d'insertion. La fixation du barème par les conseils généraux peut également permettre une adaptation aux contextes locaux d'emploi, de logement et de coût de la vie⁵.

Difficultés : Une décentralisation complète du dispositif impliquerait un transfert supplémentaire de ressources aux conseils généraux (dont une part de recettes fiscales, afin de respecter le ratio de ressources propres défini conformément à l'article 72-2 de la Constitution par la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004, qui s'établit à 58,5% pour les départements), alors même que le précédent transfert de ressources lié à la décentralisation du RMI reste un sujet débattu entre l'Etat et les départements. En outre, ce scénario induit un risque d'hétérogénéité et de disparité à l'échelle du territoire, comparable à celui qui s'était matérialisé lors de la mise en place de la prestation spécifique dépendance (PSD) et avait conduit *in fine* à une recentralisation du barème avec la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

▪ *Deuxième option : territorialisation du RSA*

Description : Les conseils généraux prennent en charge le financement du RSA, dont le barème est fixé à l'échelle nationale. Cette configuration revient à transposer l'architecture actuelle du RMI à l'ensemble du dispositif de RSA.

Avantages : Ce scénario garantit la mise en cohérence du pilotage du RSA et des politiques d'insertion. La fixation d'un barème national préserve l'unité du dispositif, sans pour autant interdire toute souplesse puisqu'elle peut être assortie d'une possibilité de modulation par les départements (toutefois, cette faculté qui leur est déjà ouverte concernant le RMI⁶, en application de l'article L. 121-4 du CASF, ne semble guère utilisée en pratique).

Difficultés : Dans la mesure où le RSA couvre un champ plus large que le RMI, l'attribution de cette compétence aux départements requiert un transfert supplémentaire de ressources (de même ampleur que dans la première variante) et va à l'encontre de la demande d'une « pause » dans la décentralisation exprimée par l'Assemblée des Départements de France (ADF).

C. Scénario 2 : Centralisation du RSA

Description : Le pilotage et le financement du RSA relèvent de la responsabilité exclusive de l'Etat (indépendamment de la gestion opérationnelle du dispositif, notamment la fonction de guichet, qui peut être confiée à une autre collectivité publique ou à un opérateur).

Avantages : Ce scénario garantit la mise en cohérence du pilotage du RSA avec les orientations des autres politiques publiques nationales (notamment la politique de l'emploi et la politique fiscale).

Difficultés : Ce scénario induit un découplage entre l'autorité en charge du financement du RSA (l'Etat) et l'autorité en charge de l'insertion de ses bénéficiaires (le département), ce qui supprime l'effet incitatif existant aujourd'hui pour les conseils généraux (cf. encadré 2). Sa mise en place pourrait donner lieu à une transition difficile, à l'issue d'expérimentations menées localement avec une implication importante des collectivités concernées.

⁵ La mise en œuvre de ce scénario présenterait également l'avantage d'assurer une transition fluide à l'issue des expérimentations en cours, qui ne s'opèrent pas de façon uniforme sur l'ensemble du territoire. Toutefois, ce critère n'est pas nécessairement pertinent : c'est le dispositif-cible qui doit conditionner les modalités de l'expérimentation, et non l'inverse.

⁶ A la hausse exclusivement.

D. Scénario 3 : cofinancement du RSA avec clé de répartition

- *Première option : RSA prestation sociale*

Description : Le dispositif de RSA est unifié mais son financement est conjointement pris en charge par l'Etat et les départements. Dans la mesure où l'effort d'insertion (qui continue à être assuré par les conseils généraux, dans une logique d'accompagnement de proximité) est prioritairement destiné aux publics éloignés de l'emploi, et non aux travailleurs pauvres, la quote-part de financement du RSA à la charge des départements peut, à enveloppe constante, être concentrée sur le financement du RSA minimal versé aux sans emploi (R_0) retenu dans les hypothèses de travail des groupes administratifs, puis corrélée négativement avec le niveau d'activité des bénéficiaires du dispositif (cf. encadré 2).

Encadré 3 : clé de répartition possible Etat-départements

A titre indicatif, le mode de calcul de la quote-part du RSA financée par les conseils généraux pourrait être le suivant :

- pour le RSA servi égal à R_0 , la clé de répartition devrait permettre de responsabiliser les départements (ce qui requiert une part de financement largement prépondérante) sans pour autant engendrer de surcoût par rapport à la dépense qu'ils consentent actuellement au titre du RMI (ce qui implique de retenir une clé inférieure à 100%, puisque le volume de crédits devra permettre de contribuer également au financement du R_0 -API et, de façon dégressive, du RSA versé à des bénéficiaires qui se sont insérés dans l'emploi) ;
- la quote-part de financement des conseils généraux devrait décroître dès l'insertion dans l'emploi.

Afin d'éviter des ajustements mensuels, la quote-part de financement serait régularisée en fin d'exercice, sur la base d'une analyse statistique du RSA versé (permettant notamment d'isoler le nombre de R_0). En gestion, cela imposerait donc que l'opérateur du RSA garde trace du degré de temps partiel effectué par les bénéficiaires.

Avantages : Ce scénario garantit la mise en cohérence du pilotage du RSA, d'une part avec les politiques d'insertion (sans présenter les inconvénients propres au scénario 2 de décentralisation totale), et d'autre part avec les politiques publiques nationales (sans présenter les inconvénients propres au scénario 2 de centralisation). L'association des départements au financement du dispositif pour les publics éloignés de l'emploi maintient l'effet incitatif à l'efficacité de leur politique d'insertion. Par ailleurs, le calibrage de la quote-part de financement prise en charge par les départements pour la mise en place du RSA sur le montant actuellement dépensé pour le versement du RMI permet d'éviter de nouveaux transferts entre Etat et départements.

Difficultés : La définition du « R_0 » soulève la question de l'harmonisation entre RMI et API (qui n'est pas propre à ce scénario, mais prend ici une dimension cruciale puisqu'elle détermine la clé de répartition du financement entre Etat et départements).

- *Deuxième option : RSA crédit d'impôt fusionnant les dispositifs existants*

Description : L'Etat assure la gouvernance et le pilotage du RSA mais les départements contribuent au financement du dispositif. Dans la mesure où l'effort d'insertion (qui continue à être assuré par les conseils généraux, dans une logique d'accompagnement de proximité) est prioritairement destiné aux publics éloignés de l'emploi, et non aux travailleurs à faibles revenus, la quote-part de financement du RSA à la charge des départements peut, à enveloppe constante (égale au montant total de RMI aujourd'hui versé), être concentrée sur le financement du « R_0 », puis corrélée négativement avec le niveau d'activité des bénéficiaires du dispositif (cf. encadré 3).

Avantage : Ce scénario facilite la mise en cohérence du pilotage du RSA, d'une part avec les politiques d'insertion, d'autre part avec les politiques publiques nationales. L'association des départements au financement du dispositif pour les publics éloignés de l'emploi maintient l'effet incitatif à l'efficacité de leur politique d'insertion.

Difficultés : Un tel dispositif accentue singulièrement la complexité des relations financières entre Etat et collectivités territoriales : il conduit les départements à verser à l'Etat le produit des taxes qui leur ont été transférées lors de la décentralisation du RMI, ce qui n'apparaît guère rationnel. Par ailleurs, le versement du RSA sous forme de crédit d'impôt exclusivement interdit toute possibilité de contractualisation dans l'accompagnement.

- *Troisième option : RSA crédit de cotisations sociales*

Description : Les départements se voient dotés pour l'API de compétences analogues à celles qu'ils exercent déjà pour le RMI (sauf en matière d'intéressement, intégralement centralisé), et financent ainsi le RSA versé aux personnes qui n'occupent pas un emploi (sous forme de prestation). L'Etat est responsable du pilotage et du financement du RSA crédit de cotisations sociales (perçu par les bénéficiaires occupant un emploi), pour lequel il verse une compensation aux URSSAF. La continuité du guichet pour les bénéficiaires du RSA peut être assurée avec une chaîne de traitement unifiée (l'articulation entre les volets prestation et crédit de cotisations sociales du RSA devant être opérée en « back-office »).

Avantages : Ce scénario garantit la mise en cohérence du pilotage du RSA et des politiques d'insertion, avec des inconvénients moindres que le scénario 1. L'incitation à l'efficacité de la politique d'insertion est maintenue puisque les conseils généraux continuent à prendre en charge le financement de l'allocation (cf. encadré 2). Le versement de la prestation peut en outre s'inscrire dans le cadre d'une logique droits/devoirs.

Difficultés : Ce scénario implique une gouvernance associant à la fois l'Etat, les départements et l'URSSAF.

E. Scénario 4 : Spécialisation des financements (RSA « guichet unique »)

Description : Par rapport à la configuration existante, la ligne de partage des compétences respectives de l'Etat et des conseils généraux est modifiée sur deux points :

- les départements se voient dotés pour l'API de compétences analogues à celles qu'ils exercent déjà pour le RMI ;
- le dispositif d'intéressement qui s'attache actuellement au RMI est recentralisé (pour être intégré dans la fraction du RSA financée par l'Etat).

Le RSA versé aux personnes n'occupant pas un emploi est défini comme une prestation et financé par les départements, tandis que le RSA versé aux personnes insérées dans l'emploi est défini comme un crédit d'impôt ou une prestation, financé par l'Etat. La continuité du guichet pour les bénéficiaires du RSA est assurée par une chaîne de traitement unifiée.

Avantages : Ce scénario garantit la mise en cohérence du pilotage du RSA et des politiques d'insertion, avec des inconvénients moindres que le scénario 1. L'incitation à l'efficacité de la politique d'insertion est maintenue puisque les conseils généraux prennent en charge le financement du RSA versé aux personnes n'occupant pas un emploi. Le versement de la prestation peut en outre s'inscrire dans le cadre d'une logique droits/devoirs.

Difficultés : une discussion entre l'Etat et les départements doit s'ouvrir pour organiser le transfert de l'API aux départements et la recentralisation de l'intéressement lié au RMI.

F. L'encadrement de l'attribution des droits connexes est une condition d'efficacité du RSA

L'absence de mise en cohérence de l'attribution de droits connexes locaux avec les modalités de versement du RSA peut porter atteinte à l'efficacité du dispositif, en relevant les taux marginaux d'imposition et/ou en créant des effets de seuil, qui contribuent à maintenir des trappes à inactivité.

La responsabilité des conseils généraux dans le pilotage du RSA les conduira vraisemblablement à intégrer cette exigence ; en revanche, rien ne garantit l'optimisation de l'articulation du RSA avec les droits connexes accordés par les régions en fonction du statut et non en fonction du revenu (par exemple la gratuité des transports en commun pour les seuls bénéficiaires du RMI en Ile-de-France) et les communes (par exemple la gratuité des cantines scolaires pour les seuls enfants de titulaires de minima sociaux).

G. Le régime contentieux du RSA doit être unifié

Le régime contentieux des dispositifs que le RSA a vocation à intégrer est le suivant :

- s'agissant du RMI, la compétence juridictionnelle de premier ressort a été attribuée aux CDAS (dont le secrétariat est assuré en pratique par les DDASS), les pourvois étant jugés par la CCAS ;
- s'agissant de l'API, le tribunal des affaires de sécurité sociale est le juge de droit commun ;
- s'agissant de la PPE, la compétence juridictionnelle relève du juge de droit commun de l'impôt.

Quelle que soit la nature du RSA, il apparaît essentiel d'unifier son contentieux (par détermination de la loi).

TABLEAU 2 - GOUVERNANCE ET PILOTAGE DU RSA

	RSA prestation	RSA crédit d'impôt	RSA crédit de cotisations sociales
<i>Autorité de l'Etat en charge de la gouvernance</i>	Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité ou Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi	Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi	Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique (et éventuellement Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité)
<i>Articulation entre politiques publiques</i>	Le caractère intégré du dispositif permet d'envisager une gouvernance cohérente.	Le caractère intégré du dispositif permet d'envisager une gouvernance cohérente.	
<i>Degré de centralisation ou de décentralisation du dispositif</i>	Les différentes solutions (centralisation ou décentralisation, complète ou partielle) sont possibles.	La gouvernance du dispositif de crédit d'impôt relève de la compétence de l'Etat.	- Le crédit de cotisations sociales est centralisé. - Pour les publics qui ne sont pas en situation d'emploi, il convient d'unifier le dispositif (RMI et API), qui peut être centralisé (comme actuellement pour l'API) ou décentralisé (comme actuellement pour le RMI).
<i>Possibilité d'une part de financement local dans une optique d'incitation / responsabilisation des conseils généraux (CG) sur l'efficacité des politiques d'insertion</i>	- Il est possible de prévoir une quote-part de financement du dispositif par les conseils généraux. - Si elle excède le montant actuellement dépensé au titre du RMI, il conviendra d'octroyer aux départements une compensation prenant majoritairement la forme d'un transfert supplémentaire de fiscalité, pour respecter le ratio de ressources propres défini conformément à l'article 72-2 de la Constitution par la loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 (qui s'établit à 58,5% pour les départements).	Si l'option d'un crédit d'impôt englobant avec gouvernance et financement exclusivement nationaux est retenue, il convient de « recentraliser » la fiscalité transférée aux départements à l'occasion de la décentralisation du RMI.	Si le dispositif concernant les publics qui ne sont pas en situation d'emploi reprend dans ses grands traits l'architecture actuelle du RMI (en y ajoutant la décentralisation de l'API), la participation financière des CG joue un rôle incitatif, puisque l'insertion dans l'emploi induit un basculement sur le système de crédit de cotisations sociales.

	RSA prestation	RSA crédit d'impôt	RSA crédit de cotisations sociales
<i>Possibilité de modulation du RSA par les conseils généraux (CG)</i>	Une modulation est possible. Ainsi, la législation en vigueur (art. L. 121-4 du CASF) permet aux CG de moduler (à la hausse exclusivement) le montant du RMI servi. Toutefois, en pratique, cette faculté ne semble guère utilisée.	Au regard de la répartition des compétences fiscales entre collectivités publiques et du principe d'égalité devant l'impôt (art. 13 de la DDHC), il apparaît difficilement envisageable que les CG puissent moduler en tant que tel un crédit d'impôt ⁷ .	- S'agissant du volet crédit de cotisations sociales du RSA, un dispositif associant à la fois l'Etat, les CG et les URSSAF apparaît particulièrement lourd. - En revanche, pour les publics qui ne sont pas en emploi, une modulation est possible.
<i>Impact sur la gouvernance des finances sociales</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	- Une compensation des URSSAF à hauteur du montant de RSA versé devra être mise en place (dans des conditions de trésorerie à définir). - En outre, ce scénario implique le passage à une logique de cotisations négatives, ce qui ne correspond pas à la vocation première des URSSAF.

⁷ Les impôts qui peuvent aujourd'hui faire l'objet d'une modulation ou d'un abattement décidé par les collectivités territoriales (TIPP et TH, respectivement) ont le caractère d'impôts locaux. Un crédit d'impôt local additionnel au RSA est concevable, mais apparaît difficile à mettre en pratique, faute de bases suffisamment larges (une part significative des bénéficiaires du RSA est susceptible d'être exonérée de TH).

III. LE CHOIX DE L'OPERATEUR EN CHARGE DU VERSEMENT

Aujourd'hui, plusieurs opérateurs interviennent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et du retour à l'emploi. Le Trésor public distribue la PPE, les CAF distribuent le RMI, l'API ainsi que les allocations logement et familiales et les ASSEDIC, qui doivent être fusionnées avec le réseau de l'ANPE, les allocations chômage ainsi que l'ASS pour le compte de l'Etat.

La mission a étudié l'hypothèse d'un versement du RSA par chacun de ces opérateurs.

A. Les services du Trésor public ne semblent pas en mesure d'accueillir les actuels bénéficiaires des minima sociaux

Les guichets du Trésor public ne sont pas aujourd'hui organisés pour accueillir les bénéficiaires des minima sociaux et assurer leur information et leur orientation. Ces fonctions sont en effet éloignées des missions actuelles de ces services. Leur confier cette tâche signifierait un changement très important de culture et demanderait selon toute vraisemblance un renforcement des moyens au niveau des guichets alors même que les réseaux financiers sont engagés dans un vaste processus interne de réorganisation.

B. Si le versement par l'opérateur issu de la fusion ANPE-ASSEDIC présente des avantages au regard de l'objectif d'insertion professionnelle des actuels bénéficiaires des minima sociaux, sa mise en œuvre soulèverait un certain nombre de difficultés.

Le versement par le nouvel opérateur peut trouver plusieurs justifications :

- cela permettrait de lier plus étroitement le versement du RSA et les actions d'insertion professionnelle ;
- cela conduirait à l'inscription plus systématique des titulaires des minima sociaux comme demandeurs d'emploi. Aujourd'hui, en effet, seuls 34% des bénéficiaires du RMI sont inscrits à l'ANPE⁸ ;
- cela permettrait également de mettre fin à la dichotomie actuelle entre les bénéficiaires du RMI dont les actions d'insertion professionnelle sont souvent menées par les conseils généraux et les bénéficiaires de l'ASS qui relèvent de l'ANPE.

Ce scénario soulève cependant des difficultés qui ne doivent pas être sous-estimées :

- comme indiqué plus haut, le versement du RSA représenterait une charge de gestion très importante avec près de 3 millions de personnes supplémentaires prises en charge, en particulier les bénéficiaires du RSA qui sont dans l'emploi. Si toutes n'auraient pas vocation à bénéficier d'un accompagnement, les services de l'opérateur devraient toutefois être en mesure d'assurer l'accueil et le versement du RSA pour le public concerné ;
- l'action du nouvel opérateur sera centrée sur l'insertion professionnelle. Or, de nombreux bénéficiaires de minima sociaux, qui seraient accueillis par cet opérateur si ce scénario était retenu, rencontrent des difficultés d'insertion qui dépassent la question de l'emploi (santé et logement par exemple) et qui appellent des réponses plus diversifiées que celles qui seront proposées par le nouvel opérateur.

⁸ Rapport d'évaluation de loi du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA, IGAS, novembre 2006.

C. Le versement par les CAF ne poserait pas de difficultés opérationnelles particulières, même si cet opérateur est par nature éloigné du marché de l'emploi.

- Les CAF ont, de façon générale, une compétence reconnue en matière de gestion des prestations sociales.
 - Compte tenu des publics visés par le RSA, les allocataires actuels des CAF devraient représenter une part importante des bénéficiaires du RSA (environ 50% d'après les estimations de la CNAF).
 - Par ailleurs, elles assurent déjà le versement du RMI et, pour 11% des départements, l'instruction des dossiers et le « profilage » des bénéficiaires selon les filières d'insertion.
 - Elles sont également, via leurs implantations territoriales (environ 2 500 points de contact et 34 000 agents) en mesure d'assurer l'accueil et l'orientation des bénéficiaires du RSA.
- Les CAF présentent au total l'avantage opérationnel d'être plus rapidement mobilisables que les autres opérateurs potentiels et de pouvoir jouer facilement le rôle de guichet unique en servant le RSA pour tous les allocataires, qu'ils soient ou non dans l'emploi.

TABLEAU 3.1 – VERSEMENT PAR L’OPERATEUR ISSU DE LA FUSION ANPE-ASSEDIC

	Prestation sociale	Crédit d’impôt	Crédit de cotisations sociales
<i>Connaissance des publics</i>	Bonne connaissance des publics sujets à des allers-retours entre emploi et chômage		
<i>Continuité des guichets</i>	Oui	Oui	Deux guichets sont nécessaires : employeurs et service public de l’emploi
<i>Versement</i>	Oui	- Les CAF peuvent verser les acomptes de crédit d’impôt. - En fin d’année, les services fiscaux assurent la régularisation avec la déclaration de revenus.	- Les employeurs versent le crédit de cotisations sociales aux salariés - Les CAF versent une prestation pour les bénéficiaires qui ne sont pas dans l’emploi.
<i>Coût de gestion</i>	Coût de gestion de l’ASS : 3,1% du montant versé		
<i>Accompagnement</i>	Intérêt de l’accompagnement pour les personnes hors de l’emploi dans une logique d’insertion professionnelle.		
<i>Contrôle</i>	Contrôle par le service public de l’emploi	Contrôle par les services fiscaux.	- Contrôle par les URSSAF pour la partie crédit de cotisations sociales. - Contrôle par le service public de l’emploi pour les prestations versées aux bénéficiaires hors de l’emploi.

TABLEAU 3.2 – VERSEMENT PAR LE TRESOR PUBLIC

	Prestation sociale	Crédit d'impôt	Crédit de cotisations sociales
Connaissance des publics	Oui		
Continuité des guichets	Sans objet	Oui	Sans objet
Versement		Oui	
Coût de gestion	Pas d'évaluation disponible à ce jour		
Accompagnement	Les trésoreries ne sont pas en mesure d'accompagner ou bien d'orienter les 4 millions environ de bénéficiaires du RSA.		
Contrôle	Sans objet	Contrôle par les services fiscaux.	Sans objet

TABLEAU 3.3 – VERSEMENT PAR LES CAF

	Prestation sociale	Crédit d'impôt	Crédit de cotisations sociales
<i>Connaissance des publics</i>	Les CAF connaîtraient 50% des bénéficiaires environ.		
<i>Continuité des guichets</i>	Oui	Oui	Deux guichets sont nécessaires : employeurs et CAF
<i>Versement</i>	Oui	- Les CAF peuvent verser les acomptes de crédit d'impôt. - En fin d'année, les services fiscaux assurent la régularisation avec la déclaration de revenus.	- Les employeurs versent le crédit de cotisations sociales aux salariés - Les CAF versent une prestation pour les bénéficiaires qui ne sont pas dans l'emploi
<i>Coût de gestion</i>	RMI : 4,2%		
<i>Accompagnement</i>	Les CAF ne réalisent pas des prestations d'accompagnement mais sont en mesure de procéder à une orientation des bénéficiaires dans les parcours d'insertion.		
<i>Contrôle</i>	Contrôle du type RMI	Contrôle par les services fiscaux.	- Contrôle par les URSSAF pour la partie crédit de cotisations sociales. - Contrôle par les CAF pour les prestations versées aux bénéficiaires hors de l'emploi.

IV. L'IMPACT DU CHOIX DU VECTEUR SUR LE TAUX DE PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES

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

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

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

- Par définition, les minima sociaux sont comptabilisés en dépenses publiques, à hauteur de 6 Mds€ pour le RMI et de 1 Md€ pour l'API.
- En comptabilité nationale, la PPE est traitée comme une atténuation d'impôt dans la limite du montant de l'IRPP, de la CSG et de la CRDS⁹ acquitté par chaque ménage bénéficiaire. Après épuisement de cette base d'imputation, la fraction de la PPE qui excède le montant d'IRPP, de CSG et de CRDS dû est traitée comme une prestation sociale, donc comptabilisée en dépense publique (cf. note transmise par l'INSEE le 27 novembre 2007 et jointe en annexe).
- En 2006, dans les comptes de la nation, 97% du montant de PPE a été enregistré en diminution d'impôts sur le revenu, ce qui équivaut à 0,22 point de PIB. Le résidu, traité en prestation d'assistance sociale en espèces, s'est élevé à 17 M€ et devrait, selon les premières estimations indicatives fournies par la DGTPE, être de l'ordre de 125 M€ en 2007 (notamment en raison du recalibrage de la PPE sur le travail à temps partiel).

B. L'impact comptable du RSA sur le taux de prélèvements obligatoires dépend à la fois de la nature du dispositif et du profil du barème

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

- son coût total ;
- sa nature, qui conditionne le mode de comptabilisation retenu (atténuation de recettes ou dépenses) ;
- le profil de son barème. Toutes choses égales par ailleurs, le ciblage du barème¹⁰ a une incidence sur la part du total de RSA versé comptabilisée en atténuation de recettes, puisque celle-ci est liée au montant cumulé d'IR, de CSG et de CRDS acquitté par les ménages bénéficiaires. Plus le RSA sera ciblé sur les revenus modestes, plus il sera comptabilisé en prestation sociale puisque le montant du RSA excédera les montant d'IR et de CSG versés.

⁹ Ces trois prélèvements sont considérés comme un impôt sur le revenu à la charge des ménages au sens de la comptabilité nationale.

¹⁰ Concentration maximale, point de sortie, etc.

▪ **Scénario 1 : RSA prestation**

- Dans le scénario du RSA prestation, l'ensemble du coût du dispositif doit être comptabilisé en dépenses publiques. Le remplacement de la PPE (entre autres) par le RSA met fin à l'atténuation de recettes aujourd'hui constatée à hauteur de 0,22 point de PIB.
- Par ailleurs, le financement par des recettes fiscales supplémentaires du coût net du dispositif conduit à relever le taux de prélèvements obligatoires. Au total, sur la base des hypothèses retenues pour les simulations de la DGTPE, le taux de prélèvements obligatoires croît donc :
 - de 0,22 point de PIB si le coût net du RSA est nul ;
 - de 0,31 point de PIB si le coût net du RSA est de 1,8 Md€.

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

- Le traitement comptable appliqué à la PPE peut être transposé : seule la partie du RSA excédant le montant d'IRPP, de CSG et de CRDS acquitté par chaque ménage bénéficiaire est enregistrée en dépense publique.
- Ce scénario n'a pu faire l'objet d'une simulation spécifique. Par construction, son impact sur le taux de prélèvements obligatoires est marginalement inférieur à celui du scénario 4 du RSA « guichet unique » (cf. infra)¹¹. L'impact du RSA crédit d'impôt sur le taux de prélèvements obligatoires peut donc être estimé, sur la base des hypothèses retenues pour les simulations de la DGTPE, à environ 0,1 point de PIB, que le coût net du dispositif soit nul ou égal à 1,8 Md€.

▪ **Scénario 3 : RSA crédit de cotisations sociales**

- Dans le scénario du RSA prenant la forme d'un crédit de cotisations sociales, c'est l'ensemble des cotisations sociales effectives versées par les ménages, telles que retracées dans les comptes nationaux, qui serait retenu comme base d'imputation. Cet agrégat recouvre à la fois les cotisations à la charge des employeurs et celles à la charge des salariés. En revanche, il ne couvre pas la contribution sociale généralisée (CSG), considérée comme un impôt sur le revenu en comptabilité nationale. Le cas échéant, la partie du RSA supérieure à ce montant de cotisations sociales effectives serait enregistrée en dépense publique.
- Ce scénario n'a pu faire l'objet d'une simulation spécifique. Son impact sur le taux de PO est supérieur à celui du scénario 3 du RSA « guichet unique » (compte tenu d'une base d'imputation moins large) mais, par construction, inférieur à celui du scénario 1 du RSA prestation. L'impact du RSA crédit de cotisations sociales sur le taux de prélèvements obligatoires peut donc être estimé à :
 - environ 0,1 point de PIB si le coût net du dispositif est nul ;
 - environ 0,2 point de PIB si le coût net du dispositif est de 1,8 Md€.

¹¹ La fraction du RSA correspondant à une prestation dans le scénario 3 est certes considérée comme un crédit d'impôt dans le scénario 2 ; toutefois, en comptabilité nationale, elle est essentiellement enregistrée en dépense publique, puisqu'elle est versée à des bénéficiaires acquittant un faible montant cumulé d'IR, de CSG et de CRDS. L'effet minorant sur le taux de PO lié à une imputation plus importante en atténuation de recettes dans le scénario 2 que le scénario 3 est donc assez limité.

▪ **Scénario 4 : RSA « guichet unique » :**

- **Dans le cas d'un financement Etat par crédit d'impôt,** l'impact estimé sur le taux de prélèvements obligatoires du RSA « guichet unique » a pu être mesuré d'après les chiffres réalisés par la DGTPE à partir d'un modèle de microsimulation construit sur la base de l'enquête sur les revenus fiscaux (ERF).

Cette estimation doit être prise avec prudence dans la mesure où elle est obtenue à partir d'une enquête auprès des ménages (37 185 observations) et que l'ERF porte uniquement sur la France métropolitaine¹². L'impact effectif sur le taux de PO dépend du barème retenu pour le RSA :

Tableau 4 : Impact sur le taux de prélèvements obligatoires de la pente du revenu-cible du RSA dans le scénario du RSA « guichet unique »¹³

	Pente à 30%	Pente à 35%
Coût du volet crédit d'impôt du RSA « guichet unique »	6,0 Mds€	4,0 Mds€
<i>Part du volet crédit d'impôt du RSA « guichet unique » comptabilisée en dépense publique</i>	2,5 Mds€ (42%)	1,9 Mds€ (47%)
<i>Part du volet crédit d'impôt du RSA « guichet unique » comptabilisée en atténuation de recettes</i>	3,5 Mds€ (58%)	2,1 Mds€ (53%)
Impact total sur le taux de PO	+ 0,13 point de PIB	+ 0,10 point de PIB
Impact sur le solde public <i>Ici, la pente désigne le taux marginal d'imposition de 30%.</i>	- 1,8 Mds€	+ 0,2 Mds€

- **Dans le cas d'un financement Etat par prestation,** l'impact sur le taux de prélèvement obligatoire est identique au scénario 1 d'une prestation fusionnant l'ensemble des dispositifs.
- **Sur la base des hypothèses retenues pour les simulations de la DGTPE, l'écart entre les différents scénarios en termes d'impact affiché sur le taux de prélèvements obligatoires est de l'ordre de 0,1 point de PIB** si le coût net du RSA est nul et reste inférieur à 0,2 point de PIB si le coût net du RSA s'établit à 1,8 Md€.

Tableau 5: Impact sur le taux de prélèvements obligatoires selon la nature et le coût net du dispositif

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

¹² La méthode utilisée actuellement pour le calcul de la comptabilisation de la PPE n'est pas l'ERF mais l'exploitation de l'échantillon lourd de l'IR. Résultats proches (resp. 97% et 99%).

¹³ A titre indicatif, des scénarios plus polaires donneraient les résultats suivants :

- un RSA « guichet unique » avec une pente de 25%, dont le coût net s'établirait à 5,8 Mds€, relèverait de 0,20 point le taux de PO ;
- un RSA « guichet unique » avec une pente de 40%, dont le coût net serait négatif à hauteur de 1,7 Mds€ (gain pour les finances publiques en termes de solde budgétaire), relèverait de 0,07 point le taux de PO.

TABLEAU 6 - IMPACT SUR LES FINANCES PUBLIQUES

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

	RSA prestation	RSA crédit d'impôt	RSA crédit de cotisations sociales
<i>Impact sur le taux de prélèvements obligatoires (PO)</i> - si le coût net du RSA est nul - si le coût net du RSA est égal à 1,8 Md€	+ 0,2 point de PIB + 0,3 point de PIB	+ 0,1 point de PIB + 0,1 point de PIB	+ 0,1 point de PIB + 0,2 point de PIB
<i>Impact sur la norme de dépense de l'Etat</i>	Les éléments suivants peuvent être neutralisés : - les changements de périmètre (indifférence au degré de centralisation ou de décentralisation) ; - les changements de méthode de comptabilisation (passage d'une PPE crédit d'impôt à un RSA prestation). L'ensemble du coût du dispositif (à l'exception de la quote-part à la charge des départements) est inclus dans la norme de dépense de l'Etat si le RSA est centralisé.	Les éléments suivants peuvent être neutralisés : - les changements de périmètre (indifférence au degré de centralisation ou de décentralisation) ; - les changements de méthode de comptabilisation (passage du RMI et de l'API, prestations, à un RSA crédit d'impôt). Le coût net du dispositif est sans impact sur la dynamique de dépense, puisqu'il en est exclu.	Les éléments suivants peuvent être neutralisés : - les changements de périmètre (indifférence au degré de centralisation ou de décentralisation) ; - les changements de méthode de comptabilisation (passage d'une PPE crédit d'impôt à un RSA crédit de cotisations sociales). L'ensemble du coût du dispositif (à l'exception de la quote-part à la charge des départements) est inclus dans la norme de dépense, au titre de la compensation aux organismes de sécurité sociale.
<i>Impact sur le solde public</i>	L'impact sur le solde est indépendant de la nature du RSA et correspond au coût net du dispositif.	L'impact sur le solde est indépendant de la nature du RSA et correspond au coût net du dispositif.	L'impact sur le solde est indépendant de la nature du RSA et correspond au coût net du dispositif.

V. LA GESTION DE LA TRANSITION

A. Le basculement vers le RSA induit pour les finances publiques un risque de double paiement lors de l'année de transition

- Quelle que soit la nature du RSA (crédit d'impôt versé essentiellement sous forme d'acomptes, crédit d'impôt couplé à un mécanisme de retenue à la source, prestation sociale ou crédit de cotisations sociales), l'exigence de réactivité implique le passage d'un système de versement de crédit d'impôt en année n+1 au titre des revenus d'activité de l'année n (système de la PPE, acomptes mis à part) à un mécanisme de versement contemporain.
- Cela conduit inévitablement, lors de la mise en place du nouveau dispositif, à concentrer sur un même exercice budgétaire les versements dus au titre des revenus d'activité de deux années successives¹⁴.
- Ainsi, en retenant l'hypothèse d'une entrée en vigueur du RSA au 1^{er} janvier 2009, le basculement du système {minima sociaux (RMI, API) + PPE}, applicable jusqu'en 2008, vers le RSA conduirait à superposer les deux dispositifs : en 2009 devraient être versés à la fois la PPE au titre des revenus d'activité de 2008 et le RSA au titre des revenus d'activité de 2009.
- Un tel scénario se heurte à deux difficultés :
 - le surcoût par rapport au seul versement du RSA peut être évalué à quelque 4,2 Mds€ (montant de PPE versé en 2008) ;
 - certains bénéficiaires¹⁵ seraient confrontés à une diminution considérable des transferts perçus entre 2009 et 2010, induisant une perte ressentie de pouvoir d'achat (qui, d'un point de vue comptable, ne serait qu'optique mais, en termes de trésorerie, pourrait être sensible pour des publics à revenus modestes).

B. La suppression de la PPE portant sur les revenus d'activité perçus en 2008 constitue la solution la moins coûteuse pour préparer la mise en place du RSA en 2009

- La gestion de la transition soulève l'enjeu des modalités de prise en compte des revenus d'activité perçus l'année « n-1 », immédiatement antérieure à l'entrée en vigueur du RSA. Cette problématique est symétrique de celle soulevée par la mise en place de la retenue à la source. Si l'acceptabilité d'une exonération d'IRPP des revenus de l'année n-1 à l'occasion du basculement vers la retenue à la source l'année n n'est guère douteuse, à l'inverse, la décision d'exclure du bénéfice d'un crédit d'impôt (la PPE) les publics qui y auraient normalement été éligibles au titre de leur activité en n-1 pénaliserait les salariés ayant occupé puis perdu un emploi en n-1 (2008).

¹⁴ Pour que la transition entre PPE et RSA ne suscite pas de difficultés particulières, il faudrait que les trois conditions suivantes soient cumulativement remplies :

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

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

¹⁵ Ceux qui percevaient, en 2009, à la fois la PPE au titre de leurs revenus d'activité de 2008 et le RSA au titre de leurs revenus d'activité de 2009, puis, en 2010, « seulement » le RSA au titre de leurs revenus d'activité de 2010.

- Il conviendra à cet égard de porter une attention particulière au respect des règles juridiques pertinentes - qu'il s'agisse du principe d'égalité ou du principe de confiance légitime - dans la définition des modalités juridiques de la suppression de la PPE.

C. Des solutions intermédiaires de transition doivent être envisagées

- Première option : le versement du RSA à compter du 1^{er} janvier 2009 sur la base d'une fraction des revenus perçus en 2008 (par exemple, le dernier trimestre 2008).
 - Cette solution permettrait au bénéficiaire de rester éligible à la PPE au titre d'un prorata des revenus d'activité perçus en 2008 (dans l'exemple considéré, sur les trois premiers trimestres 2008).
 - Un tel scénario irait à l'encontre de l'objectif de lisibilité qui s'attache à la mise en place du RSA, pourrait pénaliser certains bénéficiaires de la PPE ayant effectué des allers-et-retours dans l'emploi et induirait un surcoût budgétaire peu éloigné de celui occasionné par le scénario de « superposition totale » des deux dispositifs ;
- Deuxième option : la suppression, en cours d'année 2008, de la PPE portant sur les revenus d'activités perçus postérieurement à la date d'entrée en vigueur de la mesure, sans rétroactivité. Un tel scénario présente un bilan mitigé :
 - il réduit à la fois les avantages (un crédit d'impôt serait bien attribué au titre des revenus d'activité 2008, ce qui éviterait aux bénéficiaires de ressentir la perte d'un avantage, mais son montant serait amputé)
 - il réduit également les inconvénients (le surcoût budgétaire subsisterait mais serait minoré par rapport au scénario de « superposition totale ») ;
- Troisième option : l'entrée en vigueur du RSA en cours d'année 2009 couplée au maintien du versement d'une fraction de la PPE au titre des revenus d'activité 2008.
 - Un tel scénario retarderait l'entrée en vigueur du RSA et conduirait à créer une « période blanche » en 2009 (les revenus d'activité perçus entre le 1^{er} janvier et la date d'entrée en vigueur du RSA ne seraient pris en compte par aucun dispositif), ce qui ne résout pas la principale difficulté.
- Quatrième option : le versement en 2009 de la PPE correspondant aux revenus d'activité 2008, en la qualifiant d'à-valoir sur le RSA (ce qui équivaut à ne maintenir la PPE portant sur les revenus d'activité 2008 que pour les personnes qui sont perdantes avec la mise en place du RSA) :
 - Un tel scénario implique un surcoût budgétaire (correspondant à l'intégralité des pertes subies par les bénéficiaires de la PPE à l'occasion de la mise en place du RSA et estimé à ce stade à environ 2,6 Mds€ par la DGTPE)
 - Il soulève une incertitude juridique, puisqu'il crée une rupture d'égalité temporaire, pouvant être justifiée en tant qu'elle s'opère « au bénéfice des perdants », par l'objectif d'offrir à ces derniers une compensation (sur un seul exercice budgétaire).

TABLEAU 7 - GESTION DE LA TRANSITION

N.B.: Le tableau ci-après retient l'hypothèse d'une entrée en vigueur du RSA au 1^{er} janvier 2009.

Solution envisageable	Décider d'ici le 31 décembre 2007 la suppression de la PPE, qui ne s'appliquerait donc pas sur les revenus d'activité perçus à compter de 2008	Décider dans le courant de l'année 2008 que la PPE est supprimée et ne sera pas versée au titre des revenus d'activité de l'année en cours (2008)	Verser en 2009 la PPE correspondant aux revenus d'activité 2008, en la qualifiant d'à-valoir sur le RSA	Verser en 2009 : • l'intégralité de la PPE correspondant aux revenus d'activité 2008 ¹⁶ • l'intégralité du RSA correspondant aux revenus d'activité 2009
<i>Faisabilité juridique</i>	Pas de difficulté particulière.	- Les règles constitutionnelles et conventionnelles pertinentes (notamment le premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales) devront être respectées. - La « petite rétroactivité fiscale » permet d'envisager de supprimer dans le courant de l'année 2008 la PPE portant précisément sur les revenus d'activité de 2008 (la PPE est un crédit d'impôt et la situation fiscale des contribuables pour une année n'est réputée constituée qu'au 31 décembre).	Ce scénario pourrait induire une rupture d'égalité entre les bénéficiaires actuels de la PPE : - ceux qui perdront à la mise en place du RSA (soit parce qu'ils ne seront pas éligibles au nouveau dispositif, soit parce qu'ils percevront un montant de RSA inférieur au montant de PPE dont ils bénéficiaient) verront leurs revenus d'activité de 2008 pris en compte, (dans la PPE qui leur sera versée en 2009) ; - à l'inverse, ceux qui gagneront à la mise en place du nouveau dispositif ne verront finalement pas leurs revenus d'activité 2008 pris en compte (puisque'ils percevront, au total, l'équivalent du montant de RSA dû au titre de leurs revenus d'activité de 2009).	Pas de difficulté particulière.

¹⁶ Une autre solution, qui ne se caractérise ni par son élégance ni par sa lisibilité, pourrait consister à étaler sur plusieurs années à partir de 2009 le versement de la PPE due au titre des revenus d'activité 2008.

Solution envisageable	Décider d'ici le 31 décembre 2007 la suppression de la PPE, qui ne s'appliquerait donc pas sur les revenus d'activité perçus à compter de 2008	Décider dans le courant de l'année 2008 que la PPE est supprimée et ne sera pas versée au titre des revenus d'activité de l'année en cours (2008)	Verser en 2009 la PPE correspondant aux revenus d'activité 2008, en la qualifiant d'à-valoir sur le RSA	Verser en 2009 : • l'intégralité de la PPE correspondant aux revenus d'activité 2008¹⁶ • l'intégralité du RSA correspondant aux revenus d'activité 2009
<i>Coût budgétaire</i>	Ce scénario permet de n'avoir qu'un dispositif à financer par année budgétaire (PPE jusqu'en 2008 puis RSA à partir de 2009).	Ce scénario permet de n'avoir qu'un dispositif à financer par année budgétaire (PPE jusqu'en 2008 puis RSA à partir de 2009).	Ce scénario implique un surcoût en 2009 correspondant à l'intégralité des pertes subies par les bénéficiaires de la PPE à l'occasion de la mise en place du RSA. Il est estimé à ce stade à environ 2,6 Mds€.	Ce scénario implique de verser en 2009 à la fois le RSA et la PPE dans l'intégralité de leurs périmètres respectifs. Le surcoût (par rapport au seul versement du RSA) peut donc être évalué à quelque 4,2 Mds€ (montant de PPE versé en 2008).
<i>Equité</i>	Absence de prise en compte des revenus d'activité perçus en 2008 ¹⁷ .	Absence de prise en compte des revenus d'activité perçus en 2008 ¹⁸ .	Absence de prise en compte des revenus d'activité en 2008 pour certains bénéficiaires actuels de la PPE (cf. supra à propos de la faisabilité juridique).	Le maintien de la PPE portant sur les revenus d'activité 2008 permet d'assurer l'égalité de traitement des bénéficiaires des différents dispositifs (dans la mesure où les premiers revenus d'activité pris en compte pour le versement du RSA sont ceux de 2009).

¹⁷ Les revenus d'activité perçus en 2007 sont pris en compte dans la PPE versée en 2008 ; les revenus d'activité perçus en 2009 sont pris en compte dans le RSA versé cette même année.

¹⁸ Les revenus d'activité perçus en 2007 sont pris en compte dans la PPE versée en 2008 ; les revenus d'activité perçus en 2009 sont pris en compte dans le RSA versé cette même année.

Paris, le 24 décembre 2007,

L'inspecteur général des Finances,



Alain QUINET

L'inspecteur des Finances,



Thomas CAZENAVE

L'inspecteur des Finances,



Renaud GUIDÉE

A N N E X E S

Liste des annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

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

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION



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

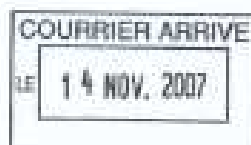
LE MINISTRE DU BUDGET DES
COMPTES PUBLICS ET DE LA
FONCTION PUBLIQUE

LE HAUT COMMISSAIRE AUX
SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA
PAUVRETÉ

Le directeur de cabinet

Le directeur de cabinet

La directrice de cabinet



Paris, le 09 NOV 2007

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Stéphane RICHARD



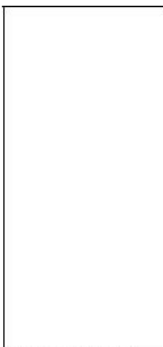
Jean-Luc TAVERNIER



Emmanuelle WARGON

ANNEXE 2

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



Direction des études et des synthèses économiques
Département des comptes nationaux
Division synthèse générale des comptes

NOTE

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

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

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

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

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

a. Le contexte législatif

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

b. Le traitement de comptabilité nationale

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

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

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

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

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

II. Le traitement du revenu de solidarité active

a. Le revenu de solidarité active

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

b. Le traitement en comptabilité nationale

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

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

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

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

