

N° 53

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 octobre 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) et de la commission des affaires sociales (2) sur la mise en place du revenu de solidarité active,

Par M. Auguste CAZALET, Mme Colette GIUDICELLI et M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

(2) Cette commission est composée de : Mme Muguette Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-Louis Lorrain, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, René Vestri, André Villiers.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS.....	5
AVANT-PROPOS	7
I. UNE RÉFORME SOCIALE NÉCESSAIRE POUR REMÉDIER À UNE SITUATION ANTÉRIEURE SOUS-OPTIMALE.....	9
A. LES OBJECTIFS ASSIGNÉS AU RSA : LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET AMÉLIORER LE RETOUR À L'EMPLOI DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX.....	9
B. LE RSA SE SUBSTITUE AU REVENU MINIMUM D'INSERTION ET À L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ	10
C. A LA DIFFÉRENCE DU RMI, LE RSA BÉNÉFICIE ÉGALEMENT AUX PERSONNES EN ACTIVITÉ.....	11
1. <i>Un revenu garanti</i>	11
2. <i>Le montant de RSA versé correspond à la différence entre le revenu garanti et les ressources du demandeur.....</i>	12
3. <i>Une prestation dégressive incitative à la reprise d'emploi.....</i>	12
II. UNE MISE EN PLACE DANS L'URGENCE ET DES MODALITÉS DE GESTION PERFECTIBLES	15
A. LES DIFFICULTÉS INITIALES DE MISE EN OEUVRE ONT ÉTÉ APLANIES	15
1. <i>Un afflux de demandes durant les premiers mois</i>	15
2. <i>Une organisation lentement adaptée</i>	16
3. <i>Des modifications très fréquentes, au fil du temps, dans les dossiers des allocataires</i>	17
B. AU-DELÀ DE L'IMPACT DU LANCEMENT DU RSA, DES QUESTIONS STRUCTURELLES RESTENT À RÉGLER.....	18
1. <i>La multiplicité des acteurs présente-t-elle plus d'avantages que d'inconvénients ?</i>	18
a) <i>Un état des lieux complexe et hétérogène</i>	18
b) <i>Des territoires d'intervention différents selon les acteurs</i>	19
c) <i>Un éventuel cloisonnement entre les approches sociale et professionnelle.....</i>	19
d) <i>Des problèmes persistants d'échanges informatiques.....</i>	20
2. <i>Les retards dans la mise en place de l'allocation personnalisée de retour à l'emploi et sa nécessaire simplification</i>	21
3. <i>Les politiques de lutte contre la fraude se sont améliorées et doivent encore être confortées</i>	22
4. <i>La question des droits connexes</i>	23
5. <i>Une première évaluation de la récente mise en place du RSA jeunes devra être rapidement menée</i>	24
6. <i>L'extension aux départements d'outre-mer</i>	25
C. UN DÉBAT PERSISTANT : LE DÉLICAT ÉQUILIBRE ENTRE EFFICACITÉ ET BONNE UTILISATION DE L'ARGENT PUBLIC	27
1. <i>Le RSA reste complexe pour les bénéficiaires</i>	27
2. <i>Simplifier les procédures sans nuire au contrôle, la quadrature du cercle ?</i>	28

III. NEUTRE POUR LES DÉPARTEMENTS, LA CRÉATION DU RSA A FAIT L'OBJET D'UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DÉFAILLANTE DE LA PART DE L'ÉTAT.....	29
A. UN FINANCEMENT PARTAGÉ ENTRE L'ETAT ET LES CONSEILS GÉNÉRAUX	29
B. LA CRÉATION DU RSA N'A PAS AGGRAVÉ LES DÉFICITS PUBLICS	30
C. L'EXTENSION DE COMPÉTENCES LIÉE À LA CRÉATION DU « RSA SOCLE MAJORÉ » A ÉTÉ INTÉGRALEMENT COMPENSÉE AUX DÉPARTEMENTS	31
1. <i>Une compensation en plusieurs étapes</i>	32
a) Un cadre précisément établi par la loi... ..	32
b) ... scrupuleusement respecté jusqu'à présent	32
2. <i>Le « RSA socle jeunes » doit rester à la charge de l'Etat</i>	33
D. UNE GESTION BUDGÉTAIRE CRITIQUABLE DU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES.....	34
1. <i>La création du FNSA était contestable</i>	34
2. <i>Le FNSA a dégagé des excédents qui n'ont pas été utilisés conformément à son objet</i>	35
TRAVAUX EN COMMISSION.....	39
A. AUDITION DE MARTIN HIRSCH, HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA PAUVRETÉ, HAUT COMMISSAIRE À LA JEUNESSE – 7 AVRIL 2009	39
B. AUDITION DE MARC-PHILIPPE DAUBRESSE, MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SOLIDARITÉS ACTIVES – 19 OCTOBRE 2010	46
C. EXAMEN EN COMMISSION – 20 OCTOBRE 2010	56
ANNEXES.....	69
1. <i>Liste des personnes auditionnées</i>	69
2. <i>Liste des déplacements</i>	70

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS

I. Une réforme sociale nécessaire pour remédier à une situation antérieure sous-optimale

- Le revenu minimum d'insertion (RMI), malgré les dispositifs d'intéressement qui lui étaient associés, apparaissait **trop peu incitatif à la reprise d'emploi**.

- Le revenu de solidarité active (RSA), qui se substitue au RMI et à l'allocation de parent isolé (API), s'articule en conséquence autour de quatre objectifs :

- offrir des **moyens convenables d'existence** à toute personne privée de ressources ;

- faire en sorte que **chaque heure travaillée** se traduise par un **accroissement du revenu** disponible ;

- compléter les **ressources des personnes exerçant une activité** pour réduire la prévalence de la pauvreté au sein de la population active occupée ;

- **simplifier** les mécanismes de solidarité.

- En septembre 2010, le RSA concernait près de **1,8 million d'allocataires**, dont plus de **647 000 en activité**. Le montant moyen s'élevait à environ **430 euros** pour les personnes **sans activité** et à **170 euros pour les personnes en activité**.

II. Une mise en place dans l'urgence et des modalités de gestion perfectibles

A. Les difficultés initiales ont été aplanies

- Les caisses d'allocations familiales (Caf) ont dû faire face à un **afflux massif de demandes entre avril et septembre 2009** (+ 40 % d'appels téléphoniques, + 11 % du nombre de documents à traiter).

- Les Caf ont dû mettre en œuvre des **stratégies de résorption de la charge**, notamment par des embauches en CDD et en CDI et l'augmentation de plus de 150 % des heures supplémentaires. En raison de la formation nécessaire (dix-huit mois), de nombreux agents sont arrivés « après la bataille », ce qui conforte l'idée d'une **anticipation insuffisante de la généralisation du RSA**.

- Les dossiers de RSA entraînent, au jour le jour, une charge de gestion importante pour les Caf car on comptabilise, **chaque mois**, environ **110 000 entrées** dans le dispositif et environ **90 000 sorties**, soit la nécessité de traiter près de 200 000 dossiers.

B. Des questions structurelles restent à régler

- Le législateur a souhaité s'appuyer sur l'expertise d'une **multiplicité d'acteurs** (conseils généraux pour l'insertion sociale, Pôle emploi pour l'insertion professionnelle, Caf et MSA pour l'instruction des dossiers et le service de l'allocation, etc.). Une démarche partenariale devait alors être engagée entre eux. Mais, en pratique, la signature des conventions, notamment le pacte territorial pour l'insertion, a pris du retard.

- La loi pose un **double principe de droits et de devoirs** pour l'allocataire du RSA. Celui-ci est donc prioritairement orienté en vue d'une insertion professionnelle. S'il n'est pas capable d'exercer une activité, il rentre dans un parcours d'insertion sociale. Les **approches sociale et professionnelle sont souvent cloisonnées** alors même que certains allocataires mériteraient un accompagnement relevant des deux approches.

- Vos rapporteurs ont également constaté des **problèmes persistants d'échanges d'informations** : l'outil informatique des Caf n'est pas toujours aisément compatible avec les systèmes d'information des départements. Ceux-ci ne disposent pas des données essentielles pour assurer le suivi des allocataires.

- L'allocation personnalisée de retour à l'emploi (Apre), destinée à apporter un « coup de pouce » aux bénéficiaires du RSA lors d'une reprise d'activité, a eu beaucoup de mal à se mettre en place. **Une grande partie de l'enveloppe n'a pas été consommée** : soit que les fonds n'aient pas été délégués aux gestionnaires, soit que ceux-ci n'aient pas dépensé les crédits qui leur ont été attribués.

C. Le délicat équilibre entre efficacité et bonne utilisation de l'argent public

- **Le RSA reste complexe** : au-delà même des différentes démarches exigées, les allocataires sont confrontés à la gouvernance du dispositif, partagée entre plusieurs acteurs.

- La complexité est une des raisons avancées pour expliquer le non-recours au RSA de la part des « travailleurs pauvres », mais d'autres facteurs peuvent être mis en avant : **faiblesse du montant obtenu au regard des démarches à engager, sentiment de disqualification sociale** à l'idée de solliciter ce qui apparaît comme l'ancien RMI.

- La simplification des procédures se heurte malgré tout à l'obligation de maintenir un contrôle efficace.

III. Neutre pour les départements, la création du RSA a fait l'objet d'une programmation budgétaire défailante de la part de l'Etat

- En 2010, le RSA devrait représenter une charge d'environ **8 milliards d'euros pour les départements** (« RSA socle ») et de près de **1,3 milliard pour l'Etat** (« RSA activité »).

- Le **transfert de l'API** aux départements, sous la forme du « RSA socle majoré », a fait l'objet d'une **compensation intégrale** pour les années 2009, 2010 et 2011.

- Le surcoût, pour l'Etat, de la création du RSA a été gagé par une contribution additionnelle de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, qui est entièrement affectée au fonds national des solidarités actives (FNSA).

- Compte tenu d'une faible montée en charge du « RSA activité », le FNSA a **dégagé d'importants excédents** qui n'ont pas été utilisés conformément à son objet.

- Ainsi, en 2009 et 2010, le FNSA a **financé la prime de Noël** pour environ 350 millions d'euros. Ce procédé revient à **contourner la norme de progression des dépenses** et à **fausser la correcte appréciation de la maîtrise des comptes publics**.

- Au total, la création du RSA n'a **pas aggravé les déficits publics** mais il importe de **retrouver une gestion du FNSA plus conforme aux principes budgétaires**.

Mesdames, Messieurs,

La loi du 1^{er} décembre 2008¹ a généralisé le revenu de solidarité active et réformé les politiques de l'insertion. Vingt ans après la création du revenu minimum d'insertion et dix ans après la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, le RSA entend répondre à l'émergence d'un nouveau phénomène, la pauvreté au travail, d'une part, en garantissant un revenu minimum aux personnes privées d'emploi, d'autre part, en apportant un complément de revenus aux personnes en situation d'emploi précaire ou disposant de revenus trop faibles pour assumer leurs charges de famille.

Quelques mois après l'adoption de cette loi, la commission des finances et la commission des affaires sociales ont décidé d'engager une mission de contrôle budgétaire sur la mise en place de ce dispositif innovant, dans le but d'évaluer les difficultés de gestion rencontrées. Il était en revanche trop tôt – et il l'est encore aujourd'hui – pour réaliser des évaluations précises et pertinentes de l'impact du RSA sur la baisse de la pauvreté ou le retour à l'emploi.

Ainsi, l'objet du présent rapport n'est-il pas de rouvrir le débat sur le type de dispositif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui serait à la fois le plus efficace, mais aussi le plus juste et le plus respectueux de la dignité des personnes.

Plusieurs déplacements et auditions ont complété les informations et expériences auxquelles vos rapporteurs sont quotidiennement confrontés, sur le terrain, dans leurs départements.

Un constat est largement partagé : la mise en œuvre du RSA a été difficile pour les organismes gestionnaires. Les caisses d'allocations familiales ont subi un afflux massif de demandes et les conseils généraux se trouvaient parallèlement soumis à des tensions budgétaires importantes, notamment dues à la montée en charge des allocations sociales et à la crise financière qui a eu des répercussions sur leurs recettes.

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion sur le rapport de Mme Bernadette Dupont, au nom de la commission des affaires sociales, n° 25 (2008-2009), 15 octobre 2008.

Espérons que ces difficultés appartiennent au passé. Elles doivent en tout cas amener à réfléchir collectivement sur les délais d'expérimentation lors de la mise en place d'une allocation telle que le RSA. Le temps de la décision politique et celui de la mise en place effective des procédures sont d'une ampleur différente et la France oublie trop souvent cet impératif.

Ceci étant, les observations de vos rapporteurs n'ont pas pour objet de contester l'importante avancée que constitue le RSA ; c'est un peu la nature d'un contrôle budgétaire que de mettre en avant les difficultés pour mieux les résorber.

I. UNE RÉFORME SOCIALE NÉCESSAIRE POUR REMÉDIER À UNE SITUATION ANTÉRIEURE SOUS-OPTIMALE

A. LES OBJECTIFS ASSIGNÉS AU RSA : LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET AMÉLIORER LE RETOUR À L'EMPLOI DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX

En 2005, la commission « *Familles, vulnérabilité, pauvreté* », dont Martin Hirsch était président, avait conclu à la nécessité de créer un mécanisme « *combinant les revenus du travail et les revenus de la solidarité* »¹. En effet, paradoxalement, pour le bénéficiaire d'un minimum social tel que le revenu minimum d'insertion (RMI), **le retour à l'emploi ne se traduisait pas nécessairement par une augmentation des ressources du ménage.**

Selon le rapport, il était aisé « *de démontrer que, dans de nombreuses situations, le retour à l'emploi s'accompagne souvent d'une réduction des ressources de la famille, au mieux de leur stagnation* ». Ainsi, les études de cas alors réalisées par la direction de la sécurité sociale pour la commission montraient qu'un « *allocataire du RMI [perdait] du revenu quand il reprend un emploi à quart temps et n'en [gagnait] pas à mi-temps* ».

Or ni les dispositifs d'intéressement (limités dans le temps), ni la prime pour l'emploi (PPE) ne permettaient de contrer ces effets. En effet, le RMI était couplé à des « droits connexes » dont le montant monétaire se révélait, *in fine*, non négligeable pour le bénéficiaire. Par exemple, les Rmistes étaient exonérés de taxe d'habitation et de redevance audiovisuelle et ils pouvaient également accéder gratuitement à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c). A ces droits connexes nationaux s'ajoutaient d'innombrables droits accordés par les collectivités territoriales (gratuité dans les transports, tarifs réduits des crèches, etc.).

Fort de ce constat, la commission avait alors proposé la création d'un revenu de solidarité active (RSA). Après une phase d'expérimentation dans trente-quatre départements en 2007-2008, cette prestation a été **généralisée, depuis le 1^{er} juin 2009, sur tout le territoire métropolitain** par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

¹ *Rapport de la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté »*, Au possible, nous sommes tenus, remis à M. Philippe Douste-Blazy, ministre de la santé, de la famille et de la solidarité, avril 2005.

Le RSA s'articule autour de quatre objectifs :

- **offrir des moyens convenables d'existence à toute personne privée de ressources ;**

- faire en sorte que **chaque heure travaillée se traduise, pour l'intéressé, par un accroissement du revenu disponible**, c'est-à-dire que le travail « paye » et ce, dès la première heure travaillée ;

- **compléter les ressources des personnes exerçant une activité** pour réduire la prévalence de la pauvreté au sein de la population active occupée ;

- **simplifier les mécanismes de solidarité** de façon à les rendre **plus lisibles**.

En septembre 2010¹, le RSA concernait près de **1,8 million d'allocataires, dont plus de 647 000 en activité**.

En 2010, le montant moyen de RSA versé s'élevait à environ 170 euros pour les bénéficiaires en activité et à près de 430 euros pour les personnes sans activité.

Au total, en 2010, le RSA devrait représenter une dépense de près de 1,3 milliard d'euros pour l'Etat et pourrait représenter un coût de plus de 8 milliards d'euros pour les départements (contre environ 7 milliards en 2009).

B. LE RSA SE SUBSTITUE AU REVENU MINIMUM D'INSERTION ET À L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ

Le RSA a été **généralisé sur le territoire métropolitain** (Corse comprise) le 1^{er} juin 2009 et il s'applique dans les départements d'outre-mer depuis le 1^{er} janvier 2011.

Il s'est substitué au RMI sans aucune conséquence pour les bénéficiaires qui ont naturellement « basculé », par le biais d'une opération informatique, dans le nouveau dispositif. Il en va de même pour l'allocation de parent isolé (API). Les montants de l'API étant légèrement supérieurs à ceux du RMI, le RSA est « majoré » lorsqu'il est attribué à un parent isolé.

Sans rentrer dans les détails, vos rapporteurs notent que le **RSA conserve le principe d'une allocation attribuée sous des conditions proches de celles en vigueur pour le RMI et l'API**.

Il s'adresse, en principe, aux personnes de **plus de vingt-cinq ans**. Par exception (article L. 262-7-1 du code de l'action sociale et des familles - CASF), depuis la loi de finances pour 2010, le RSA est cependant ouvert aux jeunes de moins de vingt-cinq ans (« RSA jeunes ») s'ils ont travaillé **au moins deux ans lors des trois dernières années**.

¹ Comité d'évaluation du RSA, rapport intermédiaire 2010, janvier 2011.

Le revenu de solidarité active est ouvert aux personnes de **nationalité française ou titulaires d'un titre de séjour autorisant à travailler**. Elles doivent résider de façon stable en France.

Les élèves et les étudiants ne peuvent bénéficier du RSA, de même que les personnes en congé parental, sabbatique, sans solde ou en disponibilité.

C. A LA DIFFÉRENCE DU RMI, LE RSA BÉNÉFICIE ÉGALEMENT AUX PERSONNES EN ACTIVITÉ

L'article L. 262-2 du CASF dispose que « ***toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, a droit au revenu de solidarité active*** ». Le RSA est donc octroyé à un foyer sous conditions de ressources.

1. Un revenu garanti

Le montant du **revenu garanti** s'obtient par la somme d'un montant forfaitaire (dit « revenu minimum garanti ») et de 62 % des revenus d'activité du foyer.

Par définition, le revenu minimum garanti (RMG), aussi appelé « RSA socle », est fixé à l'avance par voie réglementaire. Son montant dépend toutefois de la composition du foyer (personnes à charge, parent isolé). Le tableau ci-dessous présente, au 1^{er} janvier 2010, les différents montants du RMG.

Montants forfaitaires pour le calcul du RSA au 1^{er} janvier 2010

Enfant ou personne à charge	Personne seule	Couple	Parent isolé
0	460,09 €	690,14 €	590,81 €
1	690,14 €	828,17 €	787,75 €
2	828,17 €	966,20 €	984,69 €
Par personne en plus	184,04 €	184,04 €	196,94 €

Concrètement, une personne seule sans emploi et sans ressources perçoit une allocation de 460,09 euros. Mais l'innovation principale du RSA réside dans le fait que, désormais, les personnes en activité qui ne retirent qu'un montant limité de leur travail se voient également offrir un revenu garanti.

Revenu garanti = revenu minimum garanti + 62 % des revenus d'activité

Cas d'une personne seule et sans enfant qui perçoit, pour une activité à temps partiel, un salaire de 400 euros. Son revenu garanti est alors :

$$\text{Revenu garanti} = 460,09 \text{ (RMG)} + 248 \text{ (62 \% x 400)} = 708,09 \text{ euros}$$

Grâce au RSA, **la collectivité assure à cette personne qu'elle percevra un revenu de 708,09 euros, quand bien même ses revenus du travail ne s'élèvent qu'à 400 euros.**

2. Le montant de RSA versé correspond à la différence entre le revenu garanti et les ressources du demandeur

« Le revenu de solidarité active est une allocation qui porte les ressources du foyer au niveau du revenu garanti » (article L. 262-3 du CASF).

Il s'agit donc de la **différence entre le revenu garanti et l'ensemble des ressources du foyer**. Dans l'exemple précédent, le revenu garanti est de 708,09 euros mais l'allocataire perçoit un salaire de 400 euros, qu'il convient de déduire pour obtenir le montant du RSA versé, soit 308,09 euros.

Calcul du montant de RSA versé

Revenu garanti = revenu minimum garanti (RMG) + 62 % des revenus professionnels

Montant du RSA versé = revenu garanti – ressources du foyer

Soit :

Montant du RSA versé = RMG + 62 % revenus professionnels – ressources du foyer

Pour une personne seule qui perçoit le Smic, soit 1 056,24 euros nets par mois, le montant du RSA versé s'élèvera à 58,72 euros par mois.

Dans l'appréciation des ressources pour l'attribution du RSA, le législateur a prévu d'exclure certaines prestations sociales à vocation spécialisée, telles que la prestation d'accueil du jeune enfant, l'allocation de rentrée scolaire, etc. En revanche, l'avantage en nature que représente la jouissance d'un logement gratuit, tout comme les aides personnelles au logement, sont considérés comme une ressource, évaluée selon une grille forfaitaire définie par décret.

3. Une prestation dégressive incitative à la reprise d'emploi

Le RMI était une prestation différentielle alors que le RSA s'apparente à une prestation dégressive.

Dans le premier cas, chaque euro gagné par le travail vient en déduction de l'allocation : le montant de celle-ci est égal à la **différence** entre

son montant maximal et les revenus du travail. Ainsi, dès que les revenus d'activité deviennent supérieurs au montant maximal, le bénéficiaire perd ses droits à l'aide sociale.

Dans le second cas, le montant du RSA versé correspond aussi à une différence mais qui est, cette fois-ci, établie entre le revenu garanti et les revenus d'activité. Or le revenu garanti progresse en parallèle des revenus d'activité, mais de plus en plus lentement jusqu'à un point de sortie (dégressivité). Par conséquent, chaque euro gagné par le travail ne correspond pas à un euro perdu au titre de l'allocation. **La reprise d'un emploi conduit automatiquement à la hausse du revenu disponible par combinaison du salaire et du RSA.**

Le RSA est une prestation dégressive

La hausse du revenu garanti ne signifie pas une augmentation du montant de l'allocation versée.

Reprenons l'exemple d'une personne seule sans enfant qui perçoit un salaire de 400 euros. Nous avons vu que le montant de RSA versé s'élevait à 308,09 euros pour atteindre le revenu garanti de 708,09 euros. Avec un salaire de 800 euros, son nouveau revenu garanti est de 956,09 euros : le montant de RSA versé n'est plus que de 156,09 euros.

Le revenu garanti a progressé de 708,09 à 956,09 euros (soit 248 euros de plus), mais, parallèlement, le montant de RSA versé a diminué de 308,09 à 156,09 euros (soit 152 euros de moins).

En pratique, pour une personne seule, sans enfant et sans autre ressource que ses revenus d'activité, le point de sortie est atteint lorsque ses revenus d'activité s'élèvent à environ 1 210 euros nets par mois, soit près de 153 euros au-dessus du Smic net.

En 2008, le Conseil d'analyse économique¹ rappelait que l'effet désincitatif du RMI « *sur l'offre de travail a été atténué à la fin des années 1990 par l'introduction de dispositifs d'intéressement [...]. Si cette disposition d'intéressement peut effectivement réduire les effets désincitatifs de la prestation différentielle sur l'offre de travail, elle présente cependant **trois inconvénients : une forte hausse du taux de prélèvement² au moment de l'épuisement des droits à l'intéressement ; en conséquence, une incitation***

¹ Pierre Cahuc, Gilbert Cette, André Zylberberg, Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?, *Rapport du Conseil d'analyse économique*, novembre 2008.

² *Extrait du rapport précité « Au possible nous sommes tenus » : « La reprise d'une activité professionnelle ne se traduit pas toujours pour les ménages par un accroissement du revenu disponible. Pour désigner le prélèvement implicitement opéré sur ce revenu, les économistes ont pris l'habitude de parler de taux marginaux d'imposition. Ils mesurent ainsi la proportion [...] de l'augmentation des revenus du travail qui se trouve prélevée, soit sous forme d'impôt supplémentaire, soit sous forme de diminution de prestations, soit les deux. Quand cette proportion atteint 100%, le gain à la reprise d'emploi est nul. »*

financière à des parcours d'activité heurtés avec des passages de l'activité à l'inactivité ; un surcoût pour les finances publiques dont l'efficacité sur l'offre de travail n'est pas prouvée ».

Au contraire, le livre vert « *Vers un revenu de solidarité active* » publié en mars 2008 par le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté souligne que « *le RSA [...] joue le rôle de revenu minimum quand les ménages n'ont aucune ressource. Il complète les revenus du travail, pour ceux dont les revenus sont trop faibles pour sortir de la pauvreté ou se situent en bas de l'échelle des salaires. Le RSA est conçu de telle sorte qu'une augmentation des revenus du travail se traduise toujours par une amélioration des ressources. Ce n'est plus une allocation différentielle dont on soustrait les revenus du travail* ».

Le rapport précité du Conseil d'analyse économique note qu'en « *comparaison d'une prestation différentielle, une prestation dégressive présente l'avantage d'avoir des conséquences désincitatives moindres sur l'offre de travail des moins qualifiés. Néanmoins, en contrepartie, une telle prestation présente surtout l'inconvénient d'avoir un coût supérieur pour les finances publiques* ». Pour cette dernière raison, dans la réforme votée en 2008, il a été prévu d'équilibrer le coût du RSA par la mise en place d'une contribution additionnelle de 1,1 % au prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

II. UNE MISE EN PLACE DANS L'URGENCE ET DES MODALITÉS DE GESTION PERFECTIBLES

A. LES DIFFICULTÉS INITIALES DE MISE EN OEUVRE ONT ÉTÉ APLANIES

1. Un afflux de demandes durant les premiers mois

Les personnels des Caf ont dû faire face à un pic d'activité très important :

- 14 % de visites supplémentaires entre 2008 et 2009, 34 % de demandeurs en plus en juin 2009 par rapport à juin 2008 ;

- presque 40 % d'appels téléphoniques en plus entre les deux années (51 % entre les deux mois de juin) ;

- une augmentation de 11 % du nombre de documents à traiter.

Ainsi, au cours de la période d'avril à septembre 2009, les Caf ont traité environ 670 000 demandes de RSA, ce qui n'inclut pas les bénéficiaires du RMI et de l'API dont la migration a été automatique. Durant les premiers mois de l'année 2010, entre 90 000 et 100 000 demandes ont été traitées chaque mois.

En outre, les Caf ont reçu un grand nombre de demandes qui n'ont pas abouti à un droit payable : entre avril et septembre 2009, celles-ci se sont élevées à 231 000, soit un tiers de l'ensemble des demandes traitées. Pour les deux tiers des rejets, le montant des ressources est supérieur au seuil d'éligibilité.

Cet afflux de demandes a eu un impact important sur les indicateurs de performance prévus au contrat d'objectifs et de gestion de la branche famille :

- le taux d'appels téléphoniques traités est passé de 91 % en 2008 à 74 % en 2009 ;

- le taux des dossiers de minima sociaux traités en moins de dix jours est passé de 97 % à 89 % ;

- le taux des courriers traités en moins de quinze jours est passé de 91 % à 78 % ;

- le taux des personnes attendant moins de vingt minutes à l'accueil est passé de 92,5 % à 84 %.

Pour autant, il faut souligner que **les difficultés liées à la mise en place du RSA se sont cumulées avec celles de la réforme du traitement des ressources et du renouvellement des droits**. Intervenue début 2009, cette réforme avait pour objet de simplifier les procédures générales des allocations familiales, notamment *via* une automatisation des liens avec la direction

générale des finances publiques ; elle a cependant été marquée par des retards et des problèmes informatiques persistants. Ces dysfonctionnements expliquent pour une large part le surcroît de travail constaté sur les premiers mois de 2009, alors qu'approchait l'entrée en vigueur effective du RSA.

2. Une organisation lentement adaptée

Face à l'afflux des demandes, les caisses ont mis en œuvre des mesures spécifiques de gestion.

Elles ont ainsi recouru, en 2009 et 2010, à 2 147 équivalents temps plein en CDD. Le coût de ces emplois est passé de 25 millions d'euros en 2008 à 42 millions en 2009.

De nombreuses **heures supplémentaires** ont été réalisées : leur coût a plus que doublé de 2008 à 2009, puisqu'il est passé de 3,1 à 7,8 millions d'euros. 126 organismes y ont eu recours en 2009 contre 98 en 2008 et 78 en 2007.

Au total, la conversion en nombre d'agents des diverses mesures d'adaptation des personnels (CDD, heures supplémentaires et rachats de RTT) a crû de 74 % entre 2008 et 2009.

En outre, à partir de mai-juin 2010, des **plateaux téléphoniques de renforts** ont été ouverts grâce à 400 CDD, permettant de dégager des personnels sur le traitement effectif des dossiers.

Un « **atelier de régulation des charges** » a été créé ; il permet de mutualiser les moyens entre les caisses : celles qui connaissent une situation difficile peuvent faire appel à celles dont la conjoncture est moins tendue. Trente-cinq Caf ont ainsi été aidées entre juin 2009 et avril 2010, alors que trente-sept sont comptabilisées comme « aidantes ». Ce système, destiné à diminuer massivement en peu de temps le stock de dossiers en instance, donne lieu à une facturation entre les caisses concernées.

Dans le cadre de ses négociations avec l'Etat sur la mise en œuvre du RSA, la branche a disposé de 1 257 postes supplémentaires, dont 1 020 ont été affectés dans les Caf, 17 à la Cnaf, 204 pour l'atelier de régulation des charges et 16 à d'autres priorités institutionnelles. Toutefois, en raison des délais de formation (dix-huit mois), les personnels sont parfois arrivés « après la bataille », ce qui conforte l'idée d'une anticipation insuffisante de la généralisation du RSA.

Par ailleurs, la convention d'objectifs et de gestion de la branche famille pour la période 2009 à 2012 prévoit une augmentation nette des effectifs de quatre-vingts unités seulement, si bien que les postes créés pour faire face à la mise en place du RSA devront être « rendus » très majoritairement d'ici fin 2012. La branche n'est en effet pas exclue du principe du remplacement d'un départ à la retraite sur deux.

Il faut noter que des caisses ont parfois dû fermer leurs bureaux certains jours pour traiter le stock de dossiers en attente. La **réduction de l'offre d'accueil** a porté à la fois sur le téléphone, l'accueil physique et la messagerie internet. Au total, soixante-neuf caisses ont été amenées à avoir recours au moins une fois à l'une de ces mesures, dont cinquante-quatre ont fermé ponctuellement leurs guichets.

Enfin, la branche famille connaît, depuis 2008, **une dégradation progressive de son climat social**, que la survenance du RSA n'a pas contribué à améliorer. La plupart des caisses ont été l'objet de tensions sociales importantes, parfois ponctuées de grèves nationales comme les 29 janvier et 19 mars 2009 et de nombreux mouvements locaux. La charge de travail importante des personnels, le contact parfois tendu avec la population, la politique de rémunération ou les dysfonctionnements informatiques constatés peuvent expliquer ces tensions. Au total, elles peuvent malheureusement peser sur la qualité du traitement des droits et de leur liquidation.

3. Des modifications très fréquentes, au fil du temps, dans les dossiers des allocataires

L'organisation d'une allocation telle que le RSA, avec des critères et seuils d'éligibilité multiples, entraîne un « *turn over* » important de l'ensemble des dossiers.

Tout d'abord, **le montant de l'allocation est périodiquement actualisé par rapport aux ressources** des bénéficiaires qui doivent en adresser une déclaration trimestrielle. Le nombre de documents à traiter est donc extrêmement élevé et très variable d'une semaine à l'autre, les semaines de début de mois étant nettement plus chargées, ainsi que celles liées à la date d'entrée en vigueur du RSA (juin).

Ensuite, **les situations individuelles varient de manière très importante**. Durant le premier semestre 2010, soit plusieurs mois après l'entrée en vigueur du RSA, une moyenne mensuelle de 110 000 entrées dans le dispositif ont été comptabilisées par les Caf, tandis qu'environ 90 000 personnes en sortaient chaque mois : au total, ce sont donc environ 200 000 allocataires dont l'éligibilité a varié d'un mois sur l'autre. Qui plus est, environ 80 000 personnes ont changé de composante au sein du RSA en gardant un droit payable : ces mouvements internes sont très faibles pour les bénéficiaires de la seule partie « socle », correspondant aux anciens RMI et API, faibles pour ceux de la seule partie « activité » mais relativement fréquents pour ceux qui cumulent les deux.

Au total, les actualisations de ressources et l'importance des flux d'entrées, de suspensions et de sorties créent **une charge de travail récurrente** pour les Caf.

B. AU-DELÀ DE L'IMPACT DU LANCEMENT DU RSA, DES QUESTIONS STRUCTURELLES RESTENT À RÉGLER

1. La multiplicité des acteurs présente-t-elle plus d'avantages que d'inconvénients ?

a) Un état des lieux complexe et hétérogène

Le revenu de solidarité active est juridiquement attribué par le président du conseil général, qui peut déléguer l'exercice de tout ou partie de ses compétences à la Caf ou à la MSA.

La demande de RSA peut donc être déposée auprès du conseil général, de la Caf ou de la MSA, mais aussi éventuellement d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, des associations ou organismes à but non lucratif auxquels le président du conseil général a délégué l'instruction administrative, souvent des missions locales ou des Plie (plan local pour l'insertion et l'emploi), ou de Pôle emploi¹.

Le conseil général finance le « RSA socle », supervise l'ensemble du dispositif et, en raison de ses compétences traditionnelles, s'occupe du volet insertion sociale.

Les Caf et la MSA, pour leurs ressortissants respectifs, instruisent le dossier et versent l'allocation ; elles ont donc un rôle général de guichet d'accueil.

Pôle emploi et, éventuellement, d'autres organismes de placement professionnel sont chargés d'assurer un accompagnement professionnel adapté.

Cette **multiplication des acteurs**, dont le rôle est variable selon les spécificités locales de l'action publique, est **une constante du monde social** et le législateur a souhaité **utiliser cette richesse tout en incitant à un travail collectif**. Ainsi, de nombreuses conventions, bilatérales ou multilatérales, doivent-elles ou peuvent-elles être signées, principalement entre le conseil général, les Caf et Pôle emploi ; par exemple, le département est censé conclure, avec les parties intéressées par la mise en œuvre du programme départemental d'insertion, un pacte territorial pour l'insertion (PTI), dont l'élaboration a cependant connu d'importants retards et soulevé des difficultés pour mobiliser les différents partenaires.

Ce choix d'acteurs multiples avec une grande marge d'initiative correspond peut-être le mieux à l'histoire administrative française, mais c'est moins le cas de la culture partenariale. Qui plus est, ce choix s'est heurté en pratique à des problèmes conjoncturels et structurels : création de Pôle emploi et réorganisation du service public de l'emploi, difficultés financières des départements, absence de lien hiérarchique entre les acteurs etc.

¹ Si son conseil d'administration le décide, ce qui n'est pas encore le cas.

En outre, la région est peu présente dans le dispositif du RSA, bien qu'elle exerce une compétence liée qui est importante, celle de la formation professionnelle. Alors que le département a vu progressivement son rôle renforcé dans le domaine social et que sa compétence en matière d'emploi est faible sur le plan législatif, le RSA repose principalement sur l'insertion professionnelle, dont l'expertise n'est pas au cœur de l'action des conseils généraux.

b) Des territoires d'intervention différents selon les acteurs

De manière pratique, les différents acteurs ont organisé leurs structures territoriales en fonction de leur histoire propre ou de nécessités spécifiques. Elles ne coïncident donc pas toujours entre eux, ce qui peut naturellement poser des difficultés de mise en œuvre.

Si toutes les Caf ne sont pas encore départementales, elles devraient l'être à la fin de l'année 2011, ce qui permettra une rationalisation de l'action publique.

La réforme de Pôle emploi a renforcé le niveau régional de son action, tout en organisant des délégations territoriales.

Comme toute collectivité territoriale, les conseils généraux s'administrent librement et s'organisent parfois en divisions territoriales disposant d'une grande latitude et non nécessairement liées hiérarchiquement au service central qui est souvent en contact direct avec la Caf. C'est par exemple ce que vos rapporteurs ont constaté en Isère.

c) Un éventuel cloisonnement entre les approches sociale et professionnelle

La loi pose **un double principe de droits et devoirs** : le bénéficiaire a droit à un accompagnement social et professionnel et est tenu, lorsque ses revenus mensuels sont inférieurs à 500 euros, de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou de mener les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle.

Ainsi, au moment de l'attribution du RSA, **le conseil général oriente le bénéficiaire**, « *de façon prioritaire* », en vue d'une insertion professionnelle, vers Pôle emploi ou un autre organisme de placement participant au service public de l'emploi (maison de l'emploi, Plie, réseau d'appui à la création et au développement des entreprises). L'allocataire et l'organisme concerné élaborent un projet personnalisé d'accès à l'emploi.

Lorsque l'allocataire n'est pas disponible pour occuper un emploi, notamment lorsqu'apparaissent des difficultés en termes de logement ou d'état de santé, il est orienté vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale.

L'organisme d'orientation désigne lui-même un « *réfèrent unique* ». Le conseil général désigne de son côté un correspondant chargé de suivre les évolutions de la situation du bénéficiaire et d'appuyer les actions des référents.

Entre six mois et un an après la première orientation, **une équipe pluridisciplinaire**, constituée à l'initiative du conseil général, examine le dossier des personnes qui restent durablement sur la voie d'une insertion sociale. Cette équipe est notamment composée de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle (représentants du conseil général, de Pôle emploi, des maisons de l'emploi, des Plie etc.), ainsi que de représentants des bénéficiaires du RSA. Elle est consultée à des moments charnières pour l'allocataire : avant les décisions de réorientation et avant celles de réduction ou de suspension de l'allocation.

L'intervention de l'équipe pluridisciplinaire est peut-être trop tardive et trop perçue comme étant liée à une sanction ou à un contrôle.

En outre, certains conseils généraux estiment que la première orientation peut segmenter l'accompagnement des bénéficiaires et ne s'effectue pas dans une complémentarité suffisante entre les différentes expertises.

Lors des déplacements de vos rapporteurs, notamment en Gironde, il est d'ailleurs apparu que les bénéficiaires du RSA orientés vers Pôle emploi relèvent du droit commun des demandeurs d'emploi et ne sont pas suivis par des conseillers spécifiques ou des procédures adaptées.

d) Des problèmes persistants d'échanges informatiques

Un dispositif comportant autant d'acteurs ne peut correctement fonctionner que s'ils sont tous suffisamment informés des dossiers des bénéficiaires. Qui plus est, la loi a mis l'accent sur l'individualisation du traitement des dossiers, par exemple en créant un référent unique par allocataire, si bien que le partage des informations doit bien être le plus large possible.

Ceci impose des **contraintes techniques indéniables**, alors même que les systèmes informatiques sont par définition d'une ampleur et d'une configuration très disparates : celui des Caf, unique pour l'ensemble des prestations qu'elles gèrent, est l'un des plus volumineux de France ; les conseils généraux utilisent différents logiciels, par nature plus modestes.

Selon les conseils généraux, qui remboursent les Caf, les factures émises par elles ne sont pas toujours individualisées, ce qui peut alimenter des doutes sur la fiabilité des données et, dans le contexte financier actuel, susciter une fébrilité inutile.

Des groupes de travail ont été constitués, à l'initiative du Gouvernement et des acteurs nationaux concernés, afin d'améliorer la situation mais **on peut s'interroger sur les modifications structurelles que la Cnaf engage mensuellement sur sa base de données et qui obligent**

chaque fois les conseils généraux à actualiser leurs systèmes informatiques. La Cnaf ne pourrait-elle pas y procéder moins fréquemment ? Les actualisations nécessitent-elles toujours une modification telle qu'elles empêchent la récupération des informations par les collectivités ? En effet, les fournisseurs informatiques des conseils généraux ne disposent que très difficilement des données complètes pour procéder aux évolutions et les services ne peuvent planifier la mise en place de l'intégration des flux.

En outre, le décret relatif aux traitements automatisés des données personnelles des bénéficiaires du RSA ne permet pas aux CCAS, même quand ils ont été les premiers à recueillir ces données en tant qu'organismes instructeurs, de les conserver ou de les récupérer. Ceci entraîne des contraintes administratives, par exemple de double saisie, voire des erreurs, ainsi que des démarches complexifiées pour les usagers, des difficultés pour distribuer ensuite les aides extralégales municipales sur des critères de ressources plutôt que de statut dans le droit fil de la réforme des droits connexes.

Enfin, on le voit plutôt avec Pôle emploi, certaines difficultés sont apparues en termes de traitement des données personnelles. Elles semblent en voie de résorption, mais ne serait-il pas concevable d'autoriser l'automatisation des flux de transmission ? Il en résulterait une meilleure gestion de l'allocation grâce à un traitement plus précis des dossiers.

2. Les retards dans la mise en place de l'allocation personnalisée de retour à l'emploi et sa nécessaire simplification

L'allocation personnalisée de retour à l'emploi (Apre) a été créée pour **compléter les aides existantes et répondre à des besoins spécifiques** de retour à l'emploi, que ce soit en matière de transport, d'habillement, de logement, d'accueil des jeunes enfants, d'obtention d'un diplôme ou d'une certification.

Elle peut être distribuée par le référent unique, prévue par la loi pour accompagner les allocataires, c'est-à-dire le plus souvent par Pôle emploi.

Des crédits de 75 millions d'euros étaient prévus en 2009, mais très peu ont été consommés cette année-là : l'aide a été volontairement laissée à la discrétion des acteurs locaux, pour lui donner toute son efficacité, mais cela a pu entraîner une certaine inertie ou une peur de la dépense par des gestionnaires peu habitués à ce type de liberté...

En outre, les différents arrêtés permettant de « faire descendre » les fonds au niveau local ont beaucoup tardé : par exemple, en Isère, l'arrêté du préfet pour répartir les fonds a été signé le 27 novembre 2009 pour les crédits ... 2009. Il s'agissait certes de la première année. Dans ce même département, l'arrêté 2010 n'était pas encore signé lors du déplacement de vos rapporteurs début juillet.

Les crédits de l'Apré s'élèvent à 150 millions d'euros en 2010. Si la loi de finances pour 2011 les a fixés à 84 millions, ce montant semble suffisant vu la montée en charge, plus lente que prévu, de cette allocation quand bien même celle-ci peut être attribuée aux bénéficiaires du RSA jeunes depuis le 1^{er} septembre. En Isère, toujours, les crédits 2009 n'étaient consommés qu'à hauteur de 20 % à la date du 30 juin 2010.

Au final, l'Apré peut apporter un coup de pouce réel aux bénéficiaires du RSA, mais elle doit **être simplifiée et sa gestion rendue plus réactive**. Alors que le code du travail ne le prévoit pas explicitement, elle est de fait divisée en deux enveloppes : une nationale, gérée par Pôle emploi qui la redistribue dans ses antennes locales et qui représente 20 % de l'ensemble ; une départementale, attribuée par le préfet aux différents organismes compétents. Il semblerait plus opérationnel de confier directement l'ensemble de l'Apré à Pôle emploi ; c'est d'ailleurs la pratique que vos rapporteurs ont constatée en Isère.

Une circulaire du 16 décembre 2010 du directeur général de la cohésion sociale et du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle revient d'ailleurs sur les modalités de prescription de l'Apré, afin de la rendre plus homogène sur l'ensemble du territoire. Au-delà de diverses précisions sur les conditions de gestion, cette circulaire invite les services déconcentrés de l'Etat à intégrer Pôle emploi dans les prescripteurs de la partie départementale de l'allocation. Cette invite pose, en creux, la question de l'intérêt de séparer l'Apré en deux enveloppes distinctes.

3. Les politiques de lutte contre la fraude se sont améliorées et doivent encore être confortées

Frauder consiste à enfreindre délibérément les règles d'octroi des prestations sociales ; il faut donc bien distinguer les indus liés à des erreurs ou des méconnaissances des conditions et procédures, il est vrai complexes, et les fraudes : les premiers, involontaires ou liés à des délais de traitement, sont largement détectés et recouverts à 88 %, selon la Cnaf.

Le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale de septembre 2010 évoque spécifiquement la question de la lutte contre la fraude pour l'ensemble des prestations sociales du régime général.

Il y a clairement eu, ces dernières années, **une prise de conscience** de l'enjeu financier et social de sa détection. Le Gouvernement a ainsi créé en octobre 2006 un comité de lutte contre la fraude en matière de protection sociale, transformé l'année suivante en comité interministériel placé sous la présidence du Premier ministre. La direction de la sécurité sociale a publié, en décembre 2009, un guide pratique de la réglementation en matière de lutte contre la fraude sociale, afin de rassembler les informations utiles aux gestionnaires.

L'**évaluation** en a parallèlement été **affinée** ; en 2008, le montant des fraudes détectées dans les branches maladie, famille et retraite s'est élevé à 241 millions d'euros, soit respectivement 160, 80 et 1 millions pour chacune d'elles. Toutefois, les études révèlent une forte disparité de détection selon les caisses locales. Selon la Cour des comptes, les travaux les plus avancés sont ceux de la branche famille : le taux estimé de fraude y est très faible pour les prestations familiales ou la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), à moins de 0,5 %, mais il est plus élevé pour l'API ou le RMI à un peu plus de 3 %.

Pour autant, la qualification même d'action frauduleuse est complexe et variée. Des définitions plus opérationnelles ont commencé à être publiées et il serait intéressant, comme le propose la Cour des comptes, d'en établir un référentiel commun.

Des **outils juridiques et techniques nouveaux** ont également été mis en place.

Les **sanctions** ont été diversifiées : des pénalités administratives ont été créées pour compléter l'éventail traditionnel, dans l'objectif qu'elles soient plus rapides, plus dissuasives et mieux adaptées, mais elles sont encore peu utilisées.

Les **échanges d'informations** ou d'**accès pour les organismes gestionnaires à des données informatiques** diverses ont été accentués et approfondis, par exemple en ce qui concerne le fichier national des comptes bancaires (Ficoba) ou l'usage du numéro d'identification au répertoire (Nir). Plusieurs mesures ont permis d'assouplir ou de lever les interdits liés au secret professionnel. Depuis fin 2008, les Caf reçoivent les déclarations fiscales de revenus de tous leurs allocataires, ce qui a d'ailleurs entraîné, au début, des difficultés de gestion pour les caisses. La branche famille a constitué, en 2008, un répertoire national des bénéficiaires (RNB), permettant de détecter les doublons d'allocataires. Au total, de nombreux croisements de fichiers sont prévus sur le plan national, même si trop peu sont à ce jour opérationnels.

Il reste **des efforts à fournir** pour mobiliser l'ensemble des acteurs, notamment au plan local, renforcer les effectifs spécialisés, mettre en place des outils de suivi et de références communs ou diversifier les modalités de prévention et de répression.

4. La question des droits connexes

L'adoption d'une allocation dégressive étendue comme le RSA modifie l'approche qui prévalait et qui consistait à attribuer des droits selon le statut de la personne. **Aujourd'hui, les acteurs locaux ne peuvent plus fonder leurs aides sur ce critère et doivent donc s'appuyer sur le niveau des ressources.**

Le Gouvernement a engagé, de longue date, diverses études sur cette question. Les droits nationaux (aide au logement, prime de Noël, abattement de taxe d'habitation, exonération de la redevance audiovisuelle ou encore CMU-c) ont ainsi été partiellement réformés pour prendre en compte le nouveau cadre juridique, mais l'ensemble de ces aides continuent d'avoir tout naturellement une périodicité variée, ce qui peut créer des complexités et laisser subsister des difficultés pratiques.

En ce qui concerne les **droits locaux**, attribués par les collectivités territoriales, voire les caisses locales de sécurité sociale, et donc très variables selon les territoires, l'article 13 de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA précise que, « *lorsqu'ils attribuent des aides sociales à caractère individuel, en espèces ou en nature, ou un avantage tarifaire dans l'accès à un service public, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les groupements de collectivités et les organismes chargés de la gestion d'un service public veillent à ce que les conditions d'attribution de ces aides et avantages n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, eu égard à l'objet de l'aide ou de l'avantage, et ayant les mêmes ressources rapportées à la composition du foyer* ».

Or, cette multitude d'aides diverses et de tarifs sociaux sont d'un montant unitaire faible, mais leur bénéfice cumulé conduit à des compléments de ressources pas toujours négligeables.

Pour ces raisons, le Gouvernement avait confié **une mission** à Sylvie Desmarescaux, sénateur, pour évaluer les modalités d'application du principe général posé par la loi. Rendu en mai 2009, son rapport¹ se situe dans la continuité des travaux² de la commission des affaires sociales du Sénat. Il cite toute une série de bonnes pratiques repérées sur le terrain, notamment celles qui permettent aux différents acteurs d'un même territoire d'avoir une appréciation commune du niveau de ressources ou encore de parler des mêmes choses avec les mêmes mots. Il préconise par exemple d'adopter une déclaration commune de principe, de publier un guide pédagogique, d'avancer dans la réflexion vers un dossier commun du demandeur des aides sociales locales.

5. Une première évaluation de la récente mise en place du RSA jeunes devra être rapidement menée

Annoncée par le Président de la République le 29 septembre 2009, l'extension du RSA aux moins de vingt-cinq ans est effective depuis le 1^{er} septembre 2010 en métropole. Pour rester dans la philosophie d'une

¹ *Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA, mai 2009.*

² *Rapport d'information n° 334 (2004-2005) de Valérie Létard, fait au nom de la commission des affaires sociales et déposé le 11 mai 2005, « Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité », puis proposition de loi n° 425 (2005-2006), déposée le 27 juin 2006, portant réforme des minima sociaux et présentée par Valérie Létard, Nicolas About, Sylvie Desmarescaux, Jean-Marie Vanlerenberghe, Anne-Marie Payet, Michel Mercier et Bernard Seillier, sénateurs.*

réinsertion dans le monde du travail, cette **extension** est **ciblée** sur les jeunes qui ont déjà travaillé deux ans à temps complet dans les trois ans qui précèdent la demande, soit 3 214 heures de travail pour les salariés. Les éventuelles périodes de chômage indemnisé, dans la limite de six mois, ne sont pas prises en considération pour ce délai de trois ans, ce qui permet de remonter éventuellement jusqu'à trois ans et demi avant la demande.

Le montant du RSA jeunes est établi sur les mêmes bases que celles du RSA généralisé ; il varie de même en fonction des ressources et de la situation familiale.

Le Gouvernement a mis en place **une campagne de communication** adaptée en direction des « prescripteurs » et des bénéficiaires potentiels :

- des affiches destinées aux lieux d'accueil et de réception du public pour les conseils généraux, Pôle emploi, les missions locales etc. ;
- un spot radio diffusé début septembre sur des chaînes destinées aux jeunes, notamment musicales ;
- une campagne de bannières internet ;
- un dépliant destiné aux futurs bénéficiaires et distribué dans les missions locales.

Toutefois, Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des solidarités et de la cohésion sociale, a relevé « **une montée en charge très progressive et des difficultés** ». A la mi-décembre 2010, environ 1 200 dossiers étaient déposés par semaine, ce qui aboutit à un total d'environ 16 000 demandes depuis début septembre. A la fin du mois de novembre, 5 024 foyers étaient bénéficiaires du RSA jeunes.

Il s'avère par exemple que la reconstitution des heures travaillées sur une période de trois ans est lourde à gérer et difficile à prouver pour les jeunes qui ont souvent connu des contrats précaires.

Les tous premiers résultats, encore très balbutiants en raison du faible recul, laissent tout de même apparaître un taux peu élevé d'accord par rapport au nombre de dossiers déposés. Il sera important d'en évaluer rapidement les raisons pour faire éventuellement évoluer le dispositif ; c'est d'ailleurs le mouvement que le Gouvernement a engagé.

6. L'extension aux départements d'outre-mer

L'ordonnance du 24 juin 2010 a organisé l'extension du RSA aux Dom, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon à partir du 1^{er} janvier 2011 ; les principes de l'allocation sont appliqués **dans les mêmes conditions qu'en métropole, avec quelques adaptations** tenant aux spécificités locales. Ainsi, les relations entre les départements et les agences départementales d'insertion, organismes propres à l'outre-mer, sont précisées, ainsi que l'articulation avec le revenu de solidarité (RSo), allocation

spécifique qui concerne les personnes entre cinquante et soixante-cinq ans. L'allocation de retour à l'activité (Ara) est supprimée car remplacée par le RSA.

Cette extension constitue naturellement une mesure de justice et d'équité.

Il faudra d'ailleurs veiller à ce que les moyens humains et techniques des gestionnaires soient ajustés pour **gérer l'afflux certain de dossiers**. Le passage du RMI au RSA est à peu près automatique mais la partie « activité » de l'allocation risque d'entraîner de très nombreuses demandes sur ces territoires où l'activité économique est particulièrement tendue.

Un problème particulier se posait dans ces départements : l'existence d'une allocation proche du RSA, **le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)**. Créé au printemps 2009 au moment de la crise sociale dans les Antilles, le RSTA tend à apporter un complément forfaitaire de rémunération à ceux qui travaillent mais dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil : financé par l'Etat, il s'élève à 100 euros pour les salariés du secteur privé et les agents non-titulaires du secteur public, dont les rémunérations sont comprises entre 1 fois et 1,4 fois le Smic. En outre, le RSTA est individuel, quand le RSA tient compte des ressources du foyer, et il n'est pas subordonné à une condition d'âge, alors que le RSA jeunes présente des conditions plus restrictives que le dispositif de droit commun.

Conformément à la proposition du député de La Réunion, René-Paul Victoria¹, le Gouvernement a fait le choix de **conserver** parallèlement le **RSTA**, jusqu'au 31 décembre 2012 – date prévue dans les accords de sortie de crise –, **pour ceux qui en sont aujourd'hui bénéficiaires** et qui ne souhaitent pas passer au RSA.

Bien sûr, **les deux allocations ne pourront pas être cumulées**. Les bénéficiaires doivent choisir l'allocation la plus adaptée à leur situation individuelle et aucun nouveau droit n'est ouvert au titre du RSTA à compter du 1^{er} janvier 2011 ; cependant, il n'est pas certain que la population soit à même de faire ce calcul, assez complexe et dont les paramètres peuvent changer rapidement en fonction de la situation professionnelle ou familiale.

En termes de modalités de gestion, il faut noter que le RSTA est géré par les caisses générales de sécurité sociale (CGSS) qui assurent dans les Dom la gestion des risques maladie et vieillesse et qui s'occupent du recouvrement des cotisations, alors que le RSA est confié aux caisses d'allocations familiales (Caf).

Si le risque de déstabilisation et d'engorgement des Caf sera ainsi moins élevé qu'en métropole, la lisibilité des dispositifs pour les demandeurs en sera assombrie, notamment s'ils souhaitent obtenir un conseil sur le meilleur choix pour eux entre le RSTA et le RSA : comment un agent

¹ *Propositions pour une transition entre le revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) et le revenu de solidarité active (RSA) en outre-mer, rapport au Gouvernement, mai 2010.*

d'accueil de la Caf, formé au RSA, pourra-t-il apporter ce soutien ? Qui plus est, les décrets d'application¹ ne datent que du 31 décembre 2010, ce qui laisse peu de temps aux bénéficiaires et aux gestionnaires pour être au courant des dispositifs, alors même que les allocataires du RSTA doivent opérer un choix irréversible.

C. UN DÉBAT PERSISTANT : LE DÉLICAT ÉQUILIBRE ENTRE EFFICACITÉ ET BONNE UTILISATION DE L'ARGENT PUBLIC

1. Le RSA reste complexe pour les bénéficiaires

Dès le stade de la demande, puis pour effectuer les différentes démarches exigées, les futurs allocataires sont confrontés à la complexité de la gouvernance du dispositif du RSA, globalement partagée entre le conseil général, la Caf et Pôle emploi.

Si d'importants progrès ont été réalisés, notamment informatiques, il n'y a pas encore de guichet unique personnel, ce qui supposerait une évolution majeure du système de prise en charge et son décloisonnement.

Ceci peut partiellement expliquer une montée en charge du RSA, notamment pour sa partie « activité », plus lente que les estimations qui en avaient été faites.

Cependant, la complexité administrative ou la difficulté de diffuser des informations simples à des publics cibles n'est pas suffisante pour comprendre ce phénomène ; on peut également estimer que des bénéficiaires potentiels choisissent de ne pas solliciter l'allocation, par exemple parce que le montant estimé serait faible au regard des démarches à effectuer ou parce que le RSA reste assimilé au RMI, ce qui peut amener un sentiment de stigmatisation ou de disqualification sociale pour des gens qui travaillent, même s'ils n'en retirent que des ressources faibles. C'est d'ailleurs ce que montre l'enquête qualitative² commandée par Marc-Philippe Daubresse, alors ministre de la jeunesse et des solidarités actives, et publiée le 6 juillet 2010.

Il sera par conséquent nécessaire d'approfondir l'analyse de ces comportements individuels dans le cadre d'une évaluation à moyen terme du RSA.

¹ Décret n° 2010-1784 du 31 décembre 2010 portant modification du décret n° 2009-602 du 27 mai 2009 modifié relatif au revenu supplémentaire temporaire d'activité et décret n° 2010-1783 du 31 décembre 2010 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

² « Les freins à la demande de RSA - Les contraintes du dispositif », enquête TNS-Sofres.

2. Simplifier les procédures sans nuire au contrôle, la quadrature du cercle ?

Le RSA soulève, à l'instar d'autres prestations sociales, le débat sur l'équilibre entre efficacité des politiques publiques, justice sociale et juste niveau des dépenses. Il s'agit souvent de **concilier deux objectifs** qui peuvent se révéler contradictoires : lutter contre les fraudes et simplifier les procédures.

Par exemple, le RSA est liquidé pour des périodes successives de trois mois et les ressources prises en compte pour le calcul sont égales à la moyenne mensuelle des ressources perçues au cours des trois mois précédant. En découle une obligation de fournir une déclaration trimestrielle des revenus pour les allocataires. Cette obligation part d'une idée positive : adapter l'allocation au plus près de la situation personnelle, au bénéfice de l'allocataire quand sa situation se dégrade, au bénéfice des finances publiques quand sa situation s'améliore.

Pour autant, **à quel moment la mesure entraîne-elle un coût disproportionné, tant pour les individus que pour les gestionnaires ?** Le Gouvernement l'a bien compris, puisque cette déclaration qui tenait sur deux pages et contenait seize catégories de ressources est depuis peu limitée à une page et cinq catégories. Au-delà, certains conseils généraux militent pour une déclaration mensuelle permettant de limiter les indus perçus par les allocataires et, par conséquent, la procédure de récupération, alors qu'il serait peut-être plus cohérent d'allonger le délai à six mois ou un an pour certains allocataires, par exemple ceux ayant un RSA faible.

Coûteuse en termes de gestion, cette obligation de déclaration est également lourde pour les allocataires ; elle a, qui plus est, des conséquences immédiates : remboursement ou réduction des allocations à venir. Ces multiples mouvements peuvent se révéler décourageants, notamment lorsque les sommes en jeu sont relativement faibles tout en étant importantes dans le budget quotidien des personnes concernées.

Il faudrait donc garder un peu de souplesse et éviter, autant que possible, la rétroactivité des décisions.

III. NEUTRE POUR LES DÉPARTEMENTS, LA CRÉATION DU RSA A FAIT L'OBJET D'UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE DÉFAILLANTE DE LA PART DE L'ÉTAT

A. UN FINANCEMENT PARTAGÉ ENTRE L'ÉTAT ET LES CONSEILS GÉNÉRAUX

Comme on l'a vu plus haut, il convient de distinguer le « RSA socle », aussi appelé « RSA de base », du « RSA activité », également dénommé « RSA chapeau ».

Le premier correspond au revenu minimum garanti à toute personne sans activité. **Il est équivalent à l'ancien RMI.** Le second recouvre la partie du RSA qui est versée aux personnes en activité.

Cette distinction est, en fait, assez largement factice. Elle emporte toutefois des conséquences financières car la charge de chaque type de RSA n'est pas supportée par les mêmes acteurs. Le « **RSA socle** » est versé par les **conseils généraux**, comme le RMI depuis la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

La dépense n'est toutefois pas strictement identique puisque l'API, intégrée au « RSA socle », était précédemment supportée par l'Etat. A l'inverse, les dispositifs d'intéressement liés au RMI ont disparu avec la mise en place du RSA. Au total, le solde de cette opération conduit à un **nouveau transfert de compétences pour les départements** dont la compensation est assurée selon des modalités fixées en loi de finances (*cf. infra C.*).

Le « **RSA activité** » est financé par l'Etat au travers du **fonds national des solidarités actives (FNSA)**, abondé par le produit d'une taxe additionnelle de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement et par une dotation d'équilibre provenant du budget de l'Etat.

Si les revenus d'activité d'une personne sont inférieurs au « RSA socle », la charge financière du RSA qu'il perçoit est portée à la fois par le département et par le FNSA.

Trois exemples sur le RSA

Prenons le cas d'une personne seule pour laquelle le « revenu minimum garanti » (RMG), dit « RSA socle », est fixé à 460 euros.

Cas 1 : l'allocataire est sans activité et sans ressources. Le conseil général lui verse 460 euros au titre du « RSA socle ».

Cas 2 : l'allocataire reprend une activité qui lui permet de gagner 500 euros.

Conformément au principe du RSA, son revenu minimum doit augmenter.

Ce revenu minimum correspond alors au RMG + 62 % de ses revenus professionnels, soit 770 euros.

Au titre du « RSA activité », le FNSA lui verse 270 euros, c'est-à-dire la différence entre ce revenu minimum et ses ressources d'activité.

Cas 3 : l'allocataire reprend une activité qui lui permet de gagner 100 euros.

Son revenu minimum correspond au RMG + 62 % de ses revenus professionnels, soit 522 euros.

Le conseil général lui verse 360 euros au titre du « RSA socle » afin d'atteindre le seuil de 460 euros (RMG).

Le FNSA lui verse 62 euros au titre du « RSA activité ».

Une telle répartition du financement présente **plusieurs avantages** que le député Laurent Hénart, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances de la loi généralisant le RSA, résumait ainsi : *« il limite le volume des nouveaux transferts financiers entre l'Etat et les conseils généraux ; il évite une répartition par public du financement du RSA, susceptible de générer des politiques d'insertion non coopératives ; il maximise enfin l'intérêt financier pour les départements à engager des politiques actives en matière d'insertion ».*

B. LA CRÉATION DU RSA N'A PAS AGGRAVÉ LES DÉFICITS PUBLICS

La neutralité budgétaire de la réforme a revêtu un caractère déterminant lors de sa conception par le Gouvernement et de son adoption au Parlement. Comme l'indiquait le tableau ci-dessous, élaboré à l'époque par le Gouvernement, **le solde de l'ensemble des mesures résultant de l'adoption de la loi généralisant le RSA se révélait nul.**

Équilibre général de la réforme pour le budget de l'Etat

		<i>Les mesures d'« économies » sont en négatif</i>		
		2009	2010	2011
Dépenses	Suppression de la prime de retour à l'emploi	- 38	- 153	- 170
	Suppression de l'API	- 439	- 928	- 1 065
	Baisse de dépenses sur les aides au logement	-	- 23	- 23
	Contribution au FNSA	555	1 240	1 700
Total		78	136	442
Recettes	Diminution de la PPE	- 400	- 750	- 1 100
	Réforme du dégrèvement de taxe d'habitation	-	- 30	- 30
	Compensation de l'extension de compétence des départements aux parents isolés	322	644	688
Total		78	136	442
Solde		0	0	0

Source : Eric Doligé, rapport pour avis au nom de la commission des finances du Sénat, 16 octobre 2008

Pour les départements, la réforme est également neutre puisque l'extension de compétences du fait de la création du « RSA socle majoré » (ex-API) est intégralement compensée (*cf. infra C.*).

Si l'on s'en tient au seul champ du « RSA activité », celui-ci n'a pas représenté de charge financière supplémentaire pour l'Etat. En effet, le surcoût engendré par la mise en place du RSA, environ 1,5 milliard d'euros, devait être équilibré par la création d'une contribution additionnelle de 1,1 point du prélèvement social frappant les revenus du patrimoine et les produits de placement dont la recette est intégralement affectée au financement du RSA.

La montée en charge plus lente qu'escompté a naturellement conduit à diminuer le poids du « RSA activité » sur les comptes de l'Etat. En revanche, vos rapporteurs notent que le produit de la contribution additionnelle n'a pas toujours été utilisé aux fins de financer le seul RSA. Il en résulte que si le budget de l'Etat a abondé plus que de nécessaire le FNSEA afin d'assurer son équilibre, la cause n'en revient pas au RSA mais plutôt au financement de la prime de Noël et de la volonté du Gouvernement de faire échapper une partie de la dépense à la norme « zéro volume » (*cf. infra D.*).

C. L'EXTENSION DE COMPÉTENCES LIÉE À LA CRÉATION DU « RSA SOCLE MAJORÉ » A ÉTÉ INTÉGRALEMENT COMPENSÉE AUX DÉPARTEMENTS

L'API, auparavant versée par l'Etat, est désormais intégrée dans le « RSA socle ». A l'inverse, les mesures d'intéressement liées au RMI, précédemment à la charge financière des départements, disparaissent avec l'entrée en vigueur de la réforme. Au total, la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA conduit à une extension de compétences des départements. Son article 7 prévoit, par ailleurs, que la **compensation arrêtée lors du transfert du RMI n'est pas modifiée par la création du RSA.**

Dans ces conditions, vos rapporteurs ont souhaité limiter leur analyse à la seule question de la compensation résultant de la création du « RSA socle majoré » (ex-API).

Ils n'ont pas souhaité aborder la problématique de la compensation du RMI et de « l'effet-ciseau » auquel sont confrontés presque tous les départements compte tenu de la crise économique. En effet, les difficultés financières des départements ne résultent pas de la mise en place du RSA. Elles sont donc hors champ du présent contrôle budgétaire.

Il convient simplement de noter qu'à ce titre, un fonds de soutien aux départements en difficulté, doté de 150 millions d'euros, a été mis en place par l'article 83 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

1. Une compensation en plusieurs étapes

a) Un cadre précisément établi par la loi...

Le II de l'article 7 précité de la loi généralisant le RSA dispose que **« les charges supplémentaires qui en résultent pour les départements sont intégralement compensées par l'Etat dans les conditions fixées par la loi de finances »**.

Pour la compensation de l'API, *« la compensation financière [...] s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature »*. Toutefois, *« si les recettes provenant des impositions [de toute nature] diminuent, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir aux départements un niveau de ressources équivalent au montant du droit à compensation »*.

Enfin, la loi généralisant le RSA prévoit que **« la compensation est ajustée de manière définitive au vu des dépenses constatées dans les comptes administratifs des départements pour 2010 en faveur des bénéficiaires »** du RSA socle majoré (ex-API). Cet ajustement est inscrit dans la loi de finances suivant l'établissement de ces comptes, c'est-à-dire, **en pratique, la loi de finances pour 2012**.

Ainsi, la loi impose que les départements perçoivent une compensation provisoire pour les années 2009, 2010 et 2011, celle-ci étant ajustée en loi de finances rectificative de l'année en cours au regard des dépenses réellement engagées.

b) ... scrupuleusement respecté jusqu'à présent

En loi de finances pour 2009, conformément à l'article 7 de la loi généralisant le RSA précité, 322 millions d'euros ont été transférés aux conseils généraux, somme correspondant à une demi-année puisque le RSA a été versé pour la première fois le 1^{er} juillet 2009. La répartition entre les départements a été effectuée par **modification des fractions de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) affectés aux départements selon leur poids relatif dans la dépense d'API**.

Fin 2009, conformément aux principes exposés ci-dessus, une première clause de rendez-vous a conduit le Gouvernement à mesurer l'écart entre les prévisions de dépenses d'API en 2008 et les dépenses constatées. Il est apparu que la compensation mise en œuvre avait été globalement surévaluée d'une vingtaine de millions d'euros mais, surtout, que la répartition entre les départements n'était pas satisfaisante.

Toutefois, le Gouvernement a souhaité maintenir la surévaluation des droits à compensation, compte tenu d'une tendance haussière du nombre d'allocataires du « RSA socle majoré ». Ainsi, en loi de finances pour 2010, 7,75 millions d'euros ont été versés au profit d'une trentaine de départements pénalisés en 2009 et 37,39 millions d'euros ont été versés à l'ensemble des départements.

En loi de finances pour 2011, l'ajustement de la compensation devait s'opérer au vu des comptes administratifs de l'année 2009. Mais vingt-quatre d'entre eux ne retraçaient aucune opération au titre du « RSA socle majoré ». Dès lors, il n'était pas possible d'identifier le coût de l'extension de compétences. Pour ces départements, la compensation demeure fixée à celle établie pour l'année 2008. Une mission d'inspection a été diligentée par le Gouvernement afin d'expertiser et de consolider les dépenses au titre du « RSA socle majoré » dans l'ensemble des départements métropolitains.

Au titre de la compensation pour l'année 2011, près de 700 millions d'euros seront transférés aux départements métropolitains et environ 133 millions d'euros pour les départements d'outre-mer, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2011 a également prévu que 19,9 millions d'euros viendraient s'ajouter à la compensation au titre de l'année 2009 et 63 millions d'euros au titre de l'année 2010.

A l'initiative des députés, lors de l'examen de la loi généralisant le RSA, il a été décidé que **la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) émette un avis sur le montant de la compensation définitive devant intervenir en loi de finances pour 2012.**

Vos rapporteurs se félicitent que, dans le contexte actuel de très grande tension pour les finances de l'Etat et les finances départementales, les différentes étapes de la compensation aient été réalisées dans les meilleures conditions. L'Etat a scrupuleusement respecté le cadre fixé lors du vote de la loi généralisant le RSA et a exécuté ses engagements de « bonne foi » pour reprendre la terminologie utilisée par le code civil.

2. Le « RSA socle jeunes » doit rester à la charge de l'Etat

Il semblerait logique que le « RSA jeunes », pour sa partie socle, relève également de la compétence des départements. Toutefois, comme l'indiquait le rapport spécial du Sénat sur la mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* » au titre de la loi de finances pour 2011, il est très délicat, durant la phase de montée en charge, d'évaluer le coût que représente cette extension du RSA.

Pour cette raison, l'Etat continue en 2011, comme en 2010, de supporter l'intégralité de la dépense nouvelle engendrée par ce dispositif. Vos rapporteurs souhaitent que cette organisation soit retenue jusqu'à la stabilisation du « RSA jeunes » en termes de nombre d'allocataires. Il conviendra alors d'analyser la pertinence d'un transfert aux départements.

D. UNE GESTION BUDGÉTAIRE CRITIQUABLE DU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES

1. La création du FNSA était contestable

La nouvelle contribution additionnelle de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement est entièrement affectée au RSA, la traçabilité de cette opération étant assurée par la mise en place du fonds national des solidarités actives (FNSA) auquel elle est affectée.

Le FNSA n'est pas doté de la personnalité morale. Il est administré par un conseil de gestion dont la composition est mentionnée à l'article D. 262-51 du CASF. La direction générale de la cohésion sociale assure son secrétariat et son directeur est président du conseil de gestion. La Caisse des dépôts et consignations assure sa gestion comptable, administrative et financière.

Dépenses supportées par le FNSA

Le FNSA supporte les cinq dépenses suivantes :

- le financement du « RSA activité » ;
- le financement de l'intégralité du « RSA jeunes » ;
- le financement du « revenu supplémentaire temporaire d'activité » ;
- l'allocation personnalisée de retour à l'emploi ;
- les frais de gestion du RSA exposés par la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

Dans son rapport pour avis au nom de la commission des finances sur la loi généralisant le RSA, notre collègue Eric Doligé estimait contestable le « **choix de faire porter [les dépenses du RSA activité] par un fonds ad hoc** », même s'il admettait l'existence de précédents.

L'intention – louable – du Gouvernement était de proposer une plus grande transparence dans l'affectation de la nouvelle contribution additionnelle. Le rapport précité notait cependant que la création d'un fonds contrevenait « **aux principes d'unité et d'universalité budgétaires. Cette entorse à ces principes n'apparaît, au demeurant, pas nécessaire dès lors que la réforme proposée s'attache à bien distinguer les dépenses relevant des départements – le "RSA socle" – de celles relevant de l'Etat – le "RSA activité"** ».

Surtout, **ce schéma de financement permet à l'Etat de contourner la norme de dépenses « zéro volume » auquel il s'astreint**. En effet, le FNSA est abondé par une fiscalité affectée et par une subvention d'équilibre provenant du budget de l'Etat – inscrite sur le programme « *Lutte contre la*

pauvreté » de la mission « *Solidarité, insertion et égalité des chances* ». Or seule cette dotation budgétaire rentre dans la norme de dépenses quand bien même le « RSA activité » représente une somme bien supérieure.

Les engagements réels de l'Etat au titre du RSA ne ressortent donc pas de l'analyse du budget général mais des comptes du FNSA. **La création du FNSA a ainsi permis la débudgétisation importante de certaines charges.** Il ne s'agit pas seulement d'un problème de principe : la débudgétisation **fausse la réelle appréciation que l'on peut faire de la maîtrise de la dépense publique**, contribuant par là même à altérer la portée de l'autorisation parlementaire.

Vos rapporteurs estiment qu'une telle débudgétisation aurait pu être ponctuellement justifiée dès lors que la dépense nouvelle était relativement élevée (près de 1,5 milliard d'euros). Après la clôture de deux exercices (2009 et 2010), il est surtout apparu que **le FNSA a permis de débudgétiser des dépenses sans rapport avec le RSA**, notamment la prime de Noël.

2. Le FNSA a dégagé des excédents qui n'ont pas été utilisés conformément à son objet

Le tableau ci-dessous retrace l'équilibre du FNSA tel qu'il résulte des documents budgétaires successifs transmis au Parlement.

Tableau de financement du FNSA

(en millions d'euros)

	2009 (prévisionnel)	2009 (révisé)	2009 (constaté)	2010 (prévisionnel)	2010 (révisé)	PLF 2011
Dépenses RSA	1 625	1 625	913	3 127	1 548	2 239
dont RSA activité	1 450	1 450	744	2 900	1 313	1 803
dont RSA jeunes	-	-	-	-	20	75
dont RSA Dom	-	-	-	-	-	200
dont Apre	75	75	69	150	138	84
dont frais de gestion	100	100	100	77	77	77
Recettes	1 987	1 790	913	3 127	2 842	2 239
dont budget Etat	555	555	80	1 675	1 386	700
dont créance Acoess	-	-	-	-	233	
dont contribution 1,1%	1 432	1 235	833	1 287	1 223	1 168
dont prélèvement trésorerie	-	-		165	-	371
Résultat	362	165	0	0	1 294	1 015

Source : projets annuels de performances annexés aux projets de loi de finances pour 2010 et 2011, rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2009.

La programmation budgétaire s'est révélée particulièrement défailante. Par exemple, le FNSA devait, initialement, dépenser près de

1,6 milliard au titre de l'exercice 2009 et 3,1 milliards au titre de l'exercice 2010. **Or seulement 913 millions d'euros ont été décaissés en 2009 et 1,5 milliard en 2010, soit, respectivement, 56,2 % et 49,5 % des montants primitivement inscrits.**

Cette situation résulte d'hypothèses volontairement optimistes quant à la montée en charge du « RSA activité ». Or il apparaissait clairement dès la fin de l'année 2009 qu'il était tout à fait irréaliste que la cible du régime de croisière, en termes de nombre de bénéficiaires, soit atteinte dès juin 2010. La commission des finances et la commission des affaires sociales du Sénat¹ avaient d'ailleurs alors critiqué les hypothèses sur lesquelles était fondé le budget pour 2010.

Marc-Philippe Daubresse, alors ministre de la jeunesse et des solidarités actives, avait d'ailleurs concédé, lors de son audition en octobre 2010, que **lorsque le RMI a été créé, « il a fallu cinq ans pour en doubler le nombre de bénéficiaires et dix ans pour le tripler »**².

Le FNSA a, par conséquent, dégagé d'importants excédents de trésorerie : plus de 570 millions d'euros en 2009 et environ 1,3 milliard en 2010. La lettre de l'article L. 262-24 du CASF, qui prévoit que **l'Etat assure « l'équilibre » du FNSA**, aurait voulu que ces excédents soient intégralement réutilisés au cours de l'exercice suivant, diminuant d'autant la subvention d'équilibre apportée par le budget de l'Etat. Par exemple, **si tel avait été le cas en 2011, le fonds serait resté excédentaire de près de 236 millions d'euros à la fin de l'année**, sans que l'Etat soit contraint de lui verser une dotation.

Le Gouvernement n'a pas retenu cette option, pourtant la seule valable du point de vue juridique et budgétaire.

En 2009, le résultat du FNSA s'élevait à plus de 570 millions d'euros. Deux opérations ont permis de réduire significativement ce montant. Le Gouvernement a tout d'abord décidé – en dehors de toute autorisation parlementaire – de **financer la prime de Noël**, pour près de 340 millions d'euros. Par ailleurs, il a été également décidé de **soutenir la trésorerie de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)** à hauteur de 230 millions d'euros. Cette créance sur l'exercice 2010 ne s'est pourtant pas accompagnée d'une diminution de la dotation d'équilibre versée par l'Etat en 2010. Par ailleurs, à l'occasion de la première loi de finances rectificative pour 2010³, les excédents du fonds ont permis de gager, à hauteur d'environ 50 millions d'euros, une partie de la dépense afférente aux investissements d'avenir.

¹ *Auguste Cazalet, Albéric de Montgolfier, Projet de loi de finances pour 2011, rapport spécial sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », 18 novembre 2010 et Projet de loi de finances pour 2010, rapport spécial sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », 19 novembre 2010.*

² *Cf. infra p. 43, audition conjointe par la commission des finances et la commission des affaires sociales.*

³ *Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.*

De même, en 2010, l'excédent de trésorerie a de nouveau permis de financer la prime de Noël¹. Toutefois, une plus grande partie du surplus sera utilisée puisque la dotation de l'Etat en 2011 – qui aurait pu être nulle – est limitée à un peu moins de 700 millions d'euros. La subvention d'équilibre du budget général devrait être stable dans le cadre de la programmation budgétaire triennale, permettant ainsi de diminuer progressivement l'excédent.

L'excédent de trésorerie du FNSA offre la possibilité de lisser la dépense budgétaire sur trois ans. A l'inverse, si la totalité ou une grande partie de l'excédent était consommée en 2011, le budget général devrait contribuer de manière plus importante à l'équilibre du fonds en 2012. Compte tenu de la norme de progression de la dépense, celle-ci devrait être diminuée d'autant sur d'autres postes du budget général.

Ainsi, les excédents du FNSA qui justifient, aux yeux du Gouvernement, une programmation sur trois ans, contribuent, en fait, à une **opacité budgétaire qui permet à l'Etat d'échapper aux normes de progression des dépenses.**

Quelle est l'utilité d'une norme de dépense si elle est aussi aisément contournée ?

Il est hautement souhaitable que, pour la sincérité même des débats et de la programmation budgétaires, les dépenses de l'année N soient financées par les recettes perçues au cours du même exercice et que l'ensemble puisse être retracé dans le budget général de l'Etat.

Vos rapporteurs **regrettent cette utilisation peu rigoureuse des deniers publics qui détourne le FNSA de son objet initial. Si de telles pratiques devaient, à l'avenir, se renouveler, il conviendrait de s'interroger sur l'opportunité de maintenir le fonds.** On l'a vu, sa création n'était pas absolument nécessaire : ses dépenses et ses recettes relèvent de la seule compétence de l'Etat. Vos rapporteurs **lui reconnaissent néanmoins le mérite, auquel ils restent attachés, d'offrir une meilleure transparence des sommes consacrées au RSA et tout particulièrement de la nouvelle contribution additionnelle de 1,1 %.**

¹ Vos rapporteurs relèvent que, pour des raisons budgétaires évidentes, la prime de Noël est versée, parmi les allocataires du RSA, aux seuls bénéficiaires du « RSA socle ». Cette pratique contribue à recréer une logique d'attribution en fonction du statut allant à l'encontre de l'esprit même qui a prévalu lors de la création du RSA.

TRAVAUX EN COMMISSION

A. AUDITION DE MARTIN HIRSCH, HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITÉS ACTIVES CONTRE LA PAUVRETÉ, HAUT COMMISSAIRE À LA JEUNESSE – 7 AVRIL 2009

Réunies le mardi 7 avril 2009, sous la présidence de MM. Jean Arthuis et Nicolas About, présidents, la commission des finances et la commission des affaires sociales ont procédé conjointement à l'audition de M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut commissaire à la jeunesse, sur la mise en place du revenu de solidarité active (RSA).

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, a rappelé que les commissions des finances et des affaires sociales ont désigné MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier et Mme Bernadette Dupont pour mener une nouvelle mission de contrôle conjointe sur la mise en place du revenu de solidarité active (RSA) et que cette audition du haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut commissaire à la jeunesse, s'inscrit dans ce cadre. Il a souligné les enjeux liés à l'entrée en vigueur du RSA au 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine, notamment pour les conseils généraux.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales, a souscrit à ces observations.

M. Martin Hirsch, haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut commissaire à la jeunesse, s'est déclaré satisfait que la mise en place du RSA fasse l'objet d'un contrôle du Parlement, afin de s'assurer que la volonté exprimée lors de l'examen du projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion soit pleinement appliquée. Il a précisé que tous les éléments d'information nécessaires seront transmis aux deux commissions et a remis un document présentant l'impact de la crise économique sur les prévisions de recettes et de dépenses liées au RSA.

Il a rappelé que les dispositions de la loi généralisant le RSA requièrent peu de mesures réglementaires d'application mais qu'elles nécessitent la signature de plusieurs conventions entre les collectivités territoriales et les organismes chargés de la mise en œuvre du dispositif. Un décret en Conseil d'Etat devrait être prochainement publié, après avoir reçu les avis favorables de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), de la Mutualité sociale agricole (MSA), du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) et de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). Les autres décrets devraient également être finalisés rapidement, une fois

connues, notamment, les préconisations de Mme Sylvie Desmarescaux en matière d'évolution des droits connexes.

M. Martin Hirsch a indiqué que des réunions de mise en place du RSA se sont tenues régulièrement avec les différents acteurs concernés – conseils généraux, Cnaf, MSA, Pôle emploi, Union nationale des centres communaux d'action sociale – et que les projets de conventions, notamment celles relatives à l'accompagnement des bénéficiaires par Pôle emploi, sont en cours d'examen par les différents partenaires.

Il a ensuite mis en évidence les principaux enjeux de la mise en œuvre du revenu de solidarité active : l'information des bénéficiaires, l'adaptation des systèmes informatiques des caisses chargées du versement de la prestation, l'adéquation des effectifs de ces dernières et, enfin, la capacité d'évolution du système.

Le système informatique de la Cnaf est en cours de refonte et devrait être opérationnel à la mi-juin. L'information des allocataires a débuté au moment du versement de la prime de solidarité active et s'est accompagnée de la mise en place d'un test d'éligibilité au RSA sur Internet, qui a été très largement utilisé dès son ouverture. Une plateforme téléphonique – le 39.39 – a également été créée et se trouve aujourd'hui débordée en raison du grand nombre d'appels reçus.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, **M. Martin Hirsch** a décrit les principales demandes formulées et informations délivrées dans le cadre de ce service et a estimé que ce dispositif de premier niveau devrait permettre de faire face à environ 400 000 appels au cours des prochains mois, des adaptations pouvant être envisagées en fonction des besoins constatés. Un dispositif de deuxième niveau devrait également être mis en place dans les caisses d'allocations familiales et les conseils généraux. Ce système d'information apparaît aujourd'hui chargé et tendu, compte tenu de l'afflux de demandes d'informations, mais il devrait permettre d'éviter des retards par la suite. De la sorte, la quasi-totalité des prestations de RSA pourra être versée dès le début du mois de juillet 2009. Par ailleurs, des études sont en cours afin de mettre au point une bonne articulation entre le dispositif de l'auto-entrepreneur et celui du RSA.

M. Martin Hirsch a indiqué que l'orientation et l'accompagnement vers l'emploi font également l'objet de tests dans quatre territoires, afin d'entrer en vigueur dans les meilleurs délais. Des effectifs supplémentaires ont été octroyés aux caisses d'allocations familiales et à Pôle emploi afin de faire face à la surcharge de travail induite par la mise en place du RSA.

Malgré la crise économique, déjà à l'œuvre à la fin de l'année 2008, les expérimentations ont confirmé que le RSA permet un meilleur taux de retour à l'emploi que les dispositifs précédemment en vigueur. En période de

basse conjoncture, cette prestation joue également un rôle de stabilisateur automatique. D'après de récentes simulations, en dépit de l'évolution de la conjoncture économique, le nombre de bénéficiaires du RSA ne devrait pas être significativement revu à la hausse : certaines personnes devraient entrer dans le champ de la prestation, notamment du RSA « chapeau », mais d'autres devraient en sortir, pour bénéficier des prestations versées par l'assurance chômage. La dépense liée au RSA ne devrait donc pas être très supérieure aux prévisions initiales, même en retenant des hypothèses de taux de chômage élevé.

M. Jean Arthuis, président, a observé que le taux de chômage retenu dans le scénario le plus défavorable – 8,5 % en 2010 – peut apparaître faible, compte tenu de la dégradation de la conjoncture économique.

M. Martin Hirsch a indiqué que d'autres simulations pourraient être réalisées en prenant en compte des hypothèses de taux de chômage plus élevé. L'impact de la croissance du chômage apparaît toutefois limité sur l'évolution du nombre total de bénéficiaires du RSA et les dépenses globales liées à cette prestation. De même, la crise économique ne conduit pas à remettre en cause les prévisions initiales de rendement de la contribution de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, les trois-quarts de son assiette étant insensibles aux variations boursières ou à la diminution du prix de l'immobilier.

Il a rappelé que le Fonds national des solidarités actives, qui finance le RSA « chapeau », devrait connaître un excédent en 2009 et qu'en cas de besoin, le plafonnement global des niches fiscales pourrait permettre un redéploiement de certaines recettes au profit de ce fonds.

M. Martin Hirsch a souligné qu'un important travail est en cours concernant l'adaptation des droits connexes locaux, une mission sur ce thème ayant été confiée à Mme Sylvie Desmarescaux. La tarification des transports en Ile-de-France devrait ainsi être révisée afin de passer d'une logique de gratuité liée au bénéfice du RMI à une progressivité des tarifs en fonction des revenus, tout en étant neutre pour les recettes du syndicat des transports d'Ile-de-France (Stif).

M. Nicolas About, président, a souhaité obtenir des précisions sur les modalités concrètes de prise en compte des revenus par le Stif.

M. Martin Hirsch a expliqué que les Caf transmettront trimestriellement au Stif les informations relatives aux ressources des bénéficiaires du RSA, ce qui lui permettra d'ajuster régulièrement les tarifs appliqués à chaque allocataire.

Mme Bernadette Dupont, rapporteur, a souhaité savoir si les Caf seront effectivement prêtes à liquider et verser le RSA au mois de juillet

prochain. Elle s'est également interrogée sur la capacité des caisses à répercuter en temps réel, sur le montant des prestations versées, les informations transmises par les conseils généraux sur l'évolution de la situation financière des allocataires.

M. Martin Hirsch n'a pas contesté la montée d'une inquiétude dans les caisses, mais on constate qu'elles sont particulièrement mobilisées et désireuses de faire face à leur responsabilité, comme cela a toujours été le cas. Les Caf ont fait un grand effort de modernisation au cours des dernières années, ce qui leur a permis de devenir l'une des administrations les plus performantes, comme le montre notamment la brièveté de leurs délais de réponse aux appels téléphoniques. Certes, certaines caisses présentent aujourd'hui des retards importants dans le traitement des dossiers, mais ils pourront être résorbés rapidement : la caisse de Châtelleraut a par exemple rattrapé un retard de trois semaines en fermant l'accueil public pendant seulement trois jours. Les Caf ont donc 95 % de chances d'être au rendez-vous, les 5 % restants étant dus au risque, jamais totalement maîtrisable, d'un bug informatique.

En ce qui concerne la transmission des données entre les caisses et les conseils généraux, un groupe de travail dédié au sujet doit veiller à ce que les systèmes informatiques permettent, d'une part, aux conseils généraux de vérifier que les Caf ont bien répercuté en temps réel, sur le niveau des prestations versées pour leur compte, les changements de situation financière des allocataires, d'autre part à l'ensemble des acteurs concernés de partager les mêmes données sur les allocataires grâce à un outil informatique commun.

M. Auguste Cazalet, rapporteur, a rappelé que le nouveau système de versement de la prestation devrait être fourni aux caisses à la mi-juin, ce qui n'autorise aucun échec dans la conception, compte tenu de la proximité de la date d'entrée en application effective du RSA. Une solution de rechange, en cas de problème technique, a-t-elle été imaginée ?

M. Martin Hirsch a indiqué que l'expérimentation du RSA dans plusieurs départements n'a pas posé de problèmes informatiques insurmontables. Le versement de la prime de solidarité active, sur l'ensemble du territoire, constitue par ailleurs un test qui permettra de mettre à jour en amont, les fichiers lorsque cela sera nécessaire.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, s'est interrogé sur la viabilité du financement du RSA : la prise en charge de la partie « socle » de l'allocation est-elle remise en cause par la baisse des recettes de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ? Le financement de la partie « chapeau » est-il touché par la diminution du volume des produits d'assurance-vie, soumis à la « contribution RSA », au profit du livret A, qui en est exonéré ? Enfin, dans un autre domaine, les modalités de mise en place du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) sont-elles déjà définies ?

M. Martin Hirsch a considéré que le gonflement du livret A ne relève pas d'une stratégie d'optimisation fiscale, mais il a reconnu ne pas disposer d'informations précises expliquant le phénomène. Le RSTA est un dispositif transitoire qui se différencie du RSA sur deux points : il prend moins en compte les charges familiales, puisque la part forfaitaire est plus importante, et il monte plus haut dans l'échelle des revenus. Il est applicable rétroactivement depuis le 1^{er} mars mais ne sera versé qu'à compter du 1^{er} juillet par les caisses de sécurité sociale sous l'égide de la caisse nationale d'assurance vieillesse qui en sera le liquidateur. Le calendrier du passage au RSA n'est pas encore défini.

Mme Bernadette Dupont, rapporteur, a souhaité connaître le degré de préparation et d'implication de Pôle emploi, qui a déjà dû surmonter de nombreuses difficultés pour se constituer.

M. Martin Hirsch a insisté sur l'engagement tenu par Pôle emploi d'offrir aux bénéficiaires du RSA les mêmes prestations de services qu'aux demandeurs d'emplois. La réussite du RSA passe désormais par la coordination de tous les acteurs et les conseils généraux ont donc tout intérêt à maintenir leur effort de financement de Pôle emploi à son niveau actuel, soit 70 millions sur le milliard d'euros consacré à la réinsertion des allocataires du RMI.

M. Gérard Miquel a souligné que la coopération des conseils généraux avec les Caf et les mutualités sociales agricoles (MSA) ne posent aucune difficulté particulière, mais qu'elle est parfois plus compliquée avec Pôle emploi, notamment en raison de la mise en place assez lente de cet organisme. Il a rappelé que le transfert de la charge du RMI aux départements ne s'est jamais accompagné, en dépit des engagements du gouvernement, d'une compensation des coûts à l'euro près. Il n'est pas envisageable que le Gouvernement se désintéresse, cette fois-ci, de la charge financière que représente le RSA pour les conseils généraux qui risquent, en raison de la baisse des droits de mutation, d'être dans l'incapacité de la supporter. Enfin, dans un autre domaine, la mise en place de représentants des bénéficiaires du RSA n'est-elle pas paradoxale, puisque l'allocation a justement été créée pour faciliter le retour à l'emploi, et donc pour sortir in fine du RSA ?

M. Alain Vasselle a souhaité connaître le résultat des évaluations du RSA expérimental. Observe-t-on, par exemple, une augmentation du taux de retour à l'emploi dans les départements qui l'ont proposé ? Quelles sont les économies budgétaires qui en découlent ?

M. Eric Doligé a rappelé qu'un accord-cadre entre l'association des départements de France (ADF) et Pôle emploi sera prochainement conclu. Il a souligné que les départements rencontreront cette année des difficultés pour financer les aides aux personnes handicapées. Concernant la prestation de compensation du handicap (PCH), par exemple, les recettes de la caisse

nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ne devraient lui permettre de compenser les dépenses des conseils généraux qu'à hauteur de 74 % du total. Le reste à charge pour un département moyen serait d'environ un million d'euros.

M. Guy Fischer s'est interrogé sur la capacité du RSA à répondre à l'ampleur des problèmes d'emploi et de pauvreté créés par la crise économique. Dans quelle mesure, par exemple, sera-t-il efficace face à une progression du chômage de l'ordre de 180 000 personnes en deux mois ? Ne risque-t-on pas, une fois de plus, de se contenter de donner un peu aux plus fragiles pour se dispenser de leur offrir une solution durable ?

M. Claude Jeannerot a mis en évidence le problème financier que représente pour les départements le mode de compensation du RSA : l'Etat ne remboursera aux conseils généraux le reste à charge de l'année 2009 que sur présentation de leurs comptes administratifs, qui ne seront disponibles qu'au deuxième semestre 2010. Dès lors, en période de crise économique, l'avance de trésorerie risque d'être trop volumineuse et il serait donc utile de prévoir une clause de revoyure pour les départements qui ne peuvent y faire face. Concernant la collaboration avec Pôle emploi, il est certain que les conseils généraux doivent s'engager, pour faciliter la réinsertion des allocataires du RSA, au-delà du minimum légal, mais il faut également veiller à ce que les prestations de droit commun fournies par cet organisme soient de qualité, ce qui est loin d'être le cas actuellement.

M. Jean Desessard a regretté que la déclaration de ressources des allocataires du RSA ne soit pas mensuelle. Il s'est enquis auprès du Haut commissaire du succès rencontré par sa proposition aux dirigeants de grandes entreprises de consacrer une partie de leur rémunération au financement du RSA.

M. Martin Hirsch a apporté les éléments de réponse suivants :

- la transformation du RMI en RSA est neutre financièrement pour les départements : elle n'apporte ni amélioration, ni détérioration de la compensation ; pour ce qui est du remplacement de l'API par le RSA, une clause de revoyure est prévue dans dix-huit mois, qui permettra de vérifier que les modalités de compensation financière sont satisfaisantes ; ceci étant, le risque financier est limité pour les conseils généraux, puisque la partie API ne représente que 10 % du RSA « socle » et que ceux-ci bénéficieront directement de la mise en place du RSA « chapeau », financé uniquement par l'Etat, et qui devrait conduire à réduire fortement le nombre d'allocataires du RSA « socle » ;

- dans les départements qui ont expérimenté le RSA, le taux de retour à l'emploi a été supérieur de 30 % à celui observé dans les départements témoins ; en outre, dans ces départements, les revenus du travail n'ont pas

baissé, ce qui prouve que le RSA ne s'est pas substitué, mais bien ajouté, aux revenus tirés d'un emploi ; enfin, on constate que les employeurs n'ont pas diminué le temps de travail des bénéficiaires du RSA ;

- il est vrai que la réussite du RSA passe par la coopération de chaque acteur public et il ne faudrait pas que certains se désinvestissent au détriment des autres sur lesquels retomberait la charge de travail ; il serait utile, en ce sens, que le Parlement contrôle l'implication de tous les protagonistes ;

- certes, l'inquiétude vis-à-vis de la capacité de Pôle emploi à remplir son rôle est grande, mais cela montre bien que cet organisme est désormais reconnu comme un acteur essentiel dans la réinsertion des allocataires du RSA, ce qui est très positif ; les bénéficiaires du RSA vont dorénavant pouvoir bénéficier, au même titre que les demandeurs d'emploi, des prestations de service que propose Pôle emploi, comme la validation des acquis de l'expérience, les aides à la mobilité ou les tarifs réduits sur les transports, ce qui représente plusieurs centaines de millions d'euros par an ; par ailleurs, l'Etat a ouvert une ligne de crédits supplémentaire de 150 millions d'euros pour créer une prestation nouvelle, l'aide personnalisée pour le retour à l'emploi, destinée à financer des soutiens ponctuels aux allocataires qui retrouvent un emploi ; les conseils généraux, Pôle emploi et les Caf devront se répartir annuellement, dans un cadre conventionnel, cette somme dont 10 % devront obligatoirement être distribués sous forme d'aides à la mobilité.

B. AUDITION DE MARC-PHILIPPE DAUBRESSE, MINISTRE DE LA JEUNESSE ET DES SOLIDARITÉS ACTIVES – 19 OCTOBRE 2010

Réunies le mardi 19 octobre 2010, sous la présidence de Mme Muguette Dini et de M. Jean Arthuis, présidents, la commission des finances et la commission des affaires sociales ont procédé conjointement à l'audition de M. Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre de la jeunesse et des solidarités actives. - Le budget des solidarités actives affiche l'effort de solidarité de la Nation à l'égard des Français les plus fragiles avec la novation que constitue le RSA-activité, complément attribué aux travailleurs aux revenus les plus modestes et qui continue de monter en charge pour environ 100 millions d'euros par mois. Cet effort significatif consacre un droit ouvert : le nombre de bénéficiaires détermine le budget du RSA et pas l'inverse ; Bercy ne nous dit pas de nous arrêter quand un montant donné est atteint. Le RSA-activité est financé par une contribution de 1,1 % sur les revenus du capital ; en fonction de la réalité de la dépense, nous effectuons un ajustement budgétaire. Nul ne peut se voir refuser le bénéfice du RSA dès qu'il en remplit les conditions, qui sont déterminées par la loi.

Les prévisions budgétaires pour 2011 sont calibrées en intégrant la montée en puissance, la diversification des publics bénéficiaires et une simplification du dispositif. Dès ma prise de fonctions, j'ai en effet perçu la très forte demande des départements, confrontés à une rigidité formidable, d'où le plan que j'ai présenté en juillet. Ce plan se déroule normalement à une exception près, qui est l'harmonisation des fichiers informatiques entre la CNAF et les départements.

Nous voulons éviter que le parcours des intéressés se transforme en un saut d'obstacles et montons des plateformes communes entre Pôle emploi, les CAF, les départements, parfois les CCAS. Nous copilotons ce dispositif avec l'Assemblée des départements de France et nous aurons à la fin de l'année une journée sur les programmes territoriaux d'insertion.

En dehors du RSA, nous avons également une enveloppe de crédits de 5 millions d'euros consacrée à l'économie sociale et solidaire, dont nous allons installer le conseil supérieur la semaine prochaine.

Créé le 1^{er} juin 2009, le RSA concernait au 31 juillet dernier 1 787 000 foyers, dont 1 145 000 pour le RSA-socle, pour un montant mensuel moyen de 429 euros, et 642 000 foyers pour le RSA-activité, pour un montant moyen de 170 euros. Le RSA-activité représente 1,3 milliard d'euros cumulés depuis sa création. En hausse substantielle, le nombre de ses bénéficiaires a fait un bond de 55 % en un an, alors que le RSA-socle a légèrement augmenté en raison de la dégradation du marché du travail (7 %). On constate également une progression de 42 % des bénéficiaires qui exercent une toute petite activité

permettant de cumuler les deux. Le montant moyen est de 398 euros par mois pour ceux qui perçoivent le RSA-socle en même temps que le RSA-activité.

Le nombre de bénéficiaires du RSA n'est pas stable. Il existe une réelle fluctuation avec 114 000 entrées et 97 000 sorties par mois. Cette instabilité du dispositif est le signe qu'il joue son rôle puisque ces chiffres sont en ligne avec les entrées et les sorties sur le fichier des demandeurs d'emploi. La moitié des bénéficiaires perçoit entre 100 et 300 euros, le tiers moins de 100 euros, ce qui explique d'ailleurs que tous les bénéficiaires potentiels ne le demandent pas à cause de la lourdeur des démarches administratives. Au titre du RSA-activité, la tendance s'établit à environ 110 millions servis mensuellement tandis que la charge pour les départements est de 533 millions pour le RSA-socle.

La prévision délibérément haussière du budget 2010 répondait à la volonté de constituer un fonds de roulement pour les deux années suivantes. La dépense pour 2010 s'élève à 1 547 millions d'euros, dont 1 313 millions pour le RSA-activité, 20 millions pour le RSA-jeunes, 137,2 millions pour l'allocation de retour vers l'emploi et 77 millions de frais de gestion ; les recettes pour 2010 sont de 2 842 millions comprenant 1 223 millions de contribution additionnelle et 333 millions de créances sur l'ACOSS. La contribution de l'Etat était bien supérieure à la prévision de dépenses, ce qui explique la constitution d'un fonds de roulement que nous mettons en oeuvre pour les années suivantes.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - En 2010, quel est le montant prévisionnel du fonds de roulement du Fonds national des solidarités actives (FNSA) ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - 1 386 millions.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - C'est gigantesque !

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Il a été intégré dans les prévisions : 372 millions d'euros seront prélevés en 2011 et 564 millions en 2012, de manière à stabiliser la contribution de l'Etat à 700 millions en 2011 et 2012. Je l'indique clairement, la subvention d'équilibre a permis de combler une partie de l'écart entre dépenses et recettes, mais la marge de manoeuvre est extrêmement faible et il ne faudrait pas se laisser aller à la tentation d'utiliser cet argent ailleurs, sauf à jouer les « sapeur Camember ».

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - La logique serait que le budget 2011 prenne en charge les dépenses 2011.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - La tentation de modifier cette prévision aurait une incidence sur l'équilibre budgétaire du FNSA. Le Premier ministre a tenu des réunions sur la situation financière des conseils généraux, mais l'APA et la PCH ont un impact plus important que le RSA. Nous avons surmonté la question du décalage dans le temps de la

compensation du RSA majoré, ex-API. Le Premier ministre prendra les décisions utiles. Reste que la marge de manœuvre du FNSA est très faible.

Les prévisions budgétaires prennent en compte le RSA-jeunes (5 600 demandes en septembre). Les vérifications pour ces dossiers sont longues ; nous estimons qu'il y aurait entre 15 000 et 20 000 RSA-jeunes. Le RSA-DOM, que nous avons traité avec Mme Penchard, a donné lieu à un arbitrage plutôt social, avec option entre le RSA et le RSTA. Nous avons observé la montée en puissance du prélèvement de 1,1 % sur les revenus de capital. Nous sommes dans les prévisions, avec une petite marge d'erreur.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Nous étions tous extrêmement sceptiques lors de l'examen du budget 2010 ; nous voyions bien qu'il y avait là un gros coussin, mais je n'ai pas souvenir qu'on ait parlé de fonds de roulement à l'époque. Cette interprétation a posteriori n'est-elle pas un peu en marge du principe de sincérité budgétaire ? Comment justifier un tel fonds de roulement ?

Un mot de la prime pour l'emploi et du RSA, que l'on ne peut cumuler : les bénéficiaires de celui-ci ne préfèrent-ils pas celle-là ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Il n'y a pas eu volonté de constituer une trésorerie artificielle sur le FNSA. On disait alors que le verre était à moitié vide et Martin Hirsch a voulu démontrer qu'on pouvait faire face à une rapide montée en puissance. On me dit aujourd'hui que le verre est à moitié plein, mais mes prévisions sont tenues, avec 640 000 bénéficiaires du RSA-activité. On peut accélérer la montée en puissance mais on voit bien qu'un certain nombre de personnes redoutent la complexité du dispositif. Nous constatons qu'il existe un fonds de roulement. Il n'est pas malsain qu'un fonds de roulement existe dans un fonds public. Comment pouvons-nous l'utiliser ? Le Gouvernement a décidé d'ajuster la contribution budgétaire venant du budget de l'Etat à 700 millions d'euros, tant en 2011 qu'en 2012. Nous allons donc servir un droit ouvert en nous adaptant à la réalité de la dépense.

La fusion de la PPE avec le RSA a fait l'objet de longues discussions au Parlement ; on a finalement décidé que le RSA viendrait en déduction de la PPE, et c'est ce qui se passe depuis juin 2009. Celle-ci est d'ordre fiscal, celui-là est une prestation sociale. Cette déduction a représenté une économie de 680 millions sur la PPE. Est-il souhaitable de revenir sur cette question ? Il faut établir un parcours et limiter les cloisonnements. J'y travaille dans le cadre de la simplification. Une plus grande lisibilité est-elle souhaitable ? Le débat est ouvert, que vous pourrez poursuivre à l'occasion de la réforme fiscale en 2011. Le Gouvernement est ouvert aux réflexions sur cette question.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Je préfère votre réponse à ma seconde question. Quant à la première, vous vous servez de ressources non utilisées pour lisser le niveau de la dépense.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Il n'est pas souhaitable de laisser un fonds de roulement à cette hauteur. Utilisons-le avec une vision

claire de l'avenir et reprenons les choses avec une plus grande orthodoxie financière. Ce sont les principes que j'essaie d'appliquer à l'héritage que j'ai reçu.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - D'autres actions de cette mission sont sous-dotées.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Si vous n'arrivez pas à combler l'écart entre recettes et dépenses, la marge de manoeuvre est faible : quand on prend quelque chose ici, il faut pouvoir ajuster la dépense à la recette. Je fais confiance à la sagesse de la commission et me tiens à votre disposition pour vous montrer que nous avons évalué la dépense de manière très rigoureuse, y compris pour le RSA-jeunes et le RSA-DOM.

Mme Colette Giudicelli. - Quel est le bilan de l'allocation personnalisée de retour vers l'emploi (APRE) ? Comment les acteurs locaux se sont-ils répartis la compétence et est-il pertinent de distinguer deux enveloppes ?

Avez-vous un budget de communication pour le RSA et y a-t-il incompatibilité entre celui-ci et le statut d'autoentrepreneur ?

Je suis solidaire de ce qu'a dit le président Arthuis. Les conseils généraux éprouvent de grandes difficultés pour établir leur budget : il ne serait pas mal de les aider, par exemple par une compensation au plus près de la dépense réelle.

M. Jean-Pierre Fourcade. - Représentant la commission des finances au conseil de surveillance de la CMU et de la CMU-c, je voudrais savoir si l'augmentation du nombre de personnes bénéficiant du RSA-activité se traduit également par une hausse des affiliations à la CMU et à la CMU-c, qui concernent déjà près de 4 millions de personnes. A-t-on cherché à faire le point pour améliorer la situation de ce public ?

Mme Isabelle Debré. - Quelle sera la vocation du conseil supérieur dont vous avez annoncé la création alors qu'il y a déjà un Conseil national d'insertion par l'activité économique (CNIAE) ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Le nouveau conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire ne concerne pas le RSA.

M. Auguste Cazalet. - Certains conseils généraux estiment que le RSA tend à scinder trop nettement l'insertion sociale de l'insertion professionnelle. Par ailleurs, le Gouvernement entend-il reconduire la prime de Noël fin 2010 ?

M. Guy Fischer. - Le ministre, qui maîtrise toutes les statistiques, le sait bien, le nombre de bénéficiaires du RSA est moins important que prévu. Quand le chômage touche 25 % des jeunes, ne sous-estime-t-on pas les effets de l'explosion du chômage en tablant sur 15 000 à 20 000 RSA-jeunes ? Pouvez-vous en outre nous en dire un peu plus sur la normalisation des rapports avec les départements ?

Mme Anne-Marie Payet. - Je souhaite avoir des précisions sur les prévisions pour les départements d'outre-mer.

Mme Annie Jarraud-Vergnolle. - Il y a eu l'an dernier des amendements pour récupérer une partie de la subvention au FNSEA : on parlait déjà d'un fonds de roulement, monsieur le Président...

La complexité des dossiers de RSA-activité est bien grande pour un public fragile et à l'emploi précaire. Ne peut-on optimiser les démarches ?

Vous avez demandé un rapport sur l'intégration de l'allocation de solidarité spécifique dans le RSA. A-t-il été publié ? Si oui, quelles sont ses conclusions ?

A qui va s'adresser le conseil supérieur que vous allez installer et ne va-t-il pas faire double emploi avec le CNIAE qu'a longtemps présidé Claude Alphandéry ?

Mme Patricia Schillinger. - Quelle sera l'évolution de la montée en charge du RSA par rapport au RMI ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - J'ai intégré la complexe question de l'allocation personnalisée de retour à l'emploi dans le plan de simplification de juillet. Lors des débats législatifs, nous avons souhaité créer un cadre très souple pour établir un parcours d'insertion professionnelle sécurisé et personnalisé. Dans chaque territoire, les préfets ont engagé, avec les conseils généraux et Pôle emploi, une réflexion permettant de définir un règlement du versement de cette allocation avec des critères d'attribution, voire des montants d'attribution. J'ai constaté qu'il existe des formules et des solutions très différentes d'un département à l'autre, et même selon les antennes de Pôle emploi. Celui-ci éprouve en particulier des difficultés pour articuler son règlement national et les règlements départementaux. Comment pouvons-nous alors éviter les retards et une transformation inadmissible du parcours en un saut d'obstacles ? Nous tirerons le bilan de la réflexion engagée avec une cinquantaine de départements. Nous pensons qu'il faut conserver et faciliter l'octroi de cette allocation, par exemple en créant un chéquier-services. En ce qui concerne le volet financier de l'APRE, le projet de budget pour 2011 prévoit une enveloppe de 84,5 millions d'euros, soit un total de 110 millions avec les reports de l'année 2010 : 90 millions seront transférés aux départements et 20 millions à Pôle emploi.

Vous m'interrogez ensuite sur le budget de communication. Malgré la grande campagne menée par mon prédécesseur, la montée en puissance du dispositif n'a pas été celle que l'on pouvait espérer. J'ai mis en place un plan ciblé sur les travailleurs pauvres. Avec M. Pélissard, j'ai écrit à tous les maires de communes de plus de 5 000 habitants. Les employés de ma cantine, souvent des mères seules, ne connaissaient pas leurs droits, alors que cela leur aurait été bien utile... Chez moi, sur 60 personnels, 25 perçoivent désormais le RSA.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Organisez des assises départementales de l'insertion !

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Nous aurons à la fin de l'année, en lien avec les départements, des assises nationales sur les pactes d'insertion. En un mot, j'ai essayé de faire de la communication de prescription. Comme les bénéficiaires d'autres prestations peuvent être intéressés par le RSA, j'ai rencontré la CNAF et nous avons utilisé son journal, qui est très lu, pour expliquer la prestation à des personnes potentiellement concernées. Notre budget de communication demeure raisonnable car nos campagnes sont ciblées.

Le statut d'auto-entrepreneur n'emporte aucune incompatibilité avec le RSA. Les caisses d'allocations familiales apprécient la situation des intéressés en fonction des déclarations qu'ils leur remettent en application d'un décret de juillet 2009.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Quand ils déclarent...

M. Guy Fischer. - Y aurait-il de la fraude ?

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - De l'omission !

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - L'Etat a tiré les conséquences du droit à compensation des départements sur la base des extensions de compétence de 2004. Quand le chômage est revenu de 10,2 % à 7,2 %, le nombre de titulaires du RMI a baissé et certains départements ont reçu plus qu'ils n'ont versé - je ne parle pas de l'APA ou de la PCH, qui appellent une réflexion de fond. La crise est venue, et il y a eu un décalage de trésorerie sur le versement du RSA majoré, que le Gouvernement avait mal anticipé. On a donc prolongé le fonds de péréquation. Le sujet est désormais derrière nous. Pour le reste, le Premier ministre, qui a réuni des présidents de conseils généraux, dira ce qu'il convient de faire.

Les bénéficiaires du RSA ne perdent en aucun cas le droit à la CMU, la loi le garantit d'ailleurs noir sur blanc. Leurs démarches sont facilitées et l'on vérifiera au bout d'un an s'ils continuent de remplir les conditions.

Je répète que le conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire n'a rien à voir avec le RSA.

Mme Annie Jarraud-Vergnolle. - Il y a le CNIAE.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Vous en faites partie et j'en ai fait partie mais, quoique M. Alphanéry ait passé la main à Yves Censi, il n'y a rien de changé. J'étais hier à Londres ; M. Cameron prône une « Big Society », prenant en compte les corps intermédiaires. Là aussi on s'intéresse à l'économie sociale et solidaire.

Mme Isabelle Debré. - Ces conseils ne communiquent pas entre eux, il faudrait des passerelles.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Je vais annoncer une série de mesures dans ce sens.

M. Cazalet m'a interrogé sur le clivage éventuel entre insertion sociale et insertion professionnelle. Le bénéficiaire du RSA-socle, ex-RMI, perçoit moins de 500 euros par mois ; il est tenu, en contrepartie, à une démarche personnelle d'insertion et il a droit à un accompagnement social et professionnel. C'est la loi. Il y a deux parcours, un parcours dit « social » pour les personnes en très grande difficulté et un parcours dit « emploi » pour les personnes potentiellement employables. La tentation est grande de renvoyer les personnes dans l'un ou l'autre de ces parcours ; d'où des va-et vient entre les deux alors qu'il est clair qu'il faut les traiter de concert. J'expérimente donc certains assouplissements, par exemple la progressivité des horaires dans les contrats uniques d'insertion - dont les normes ne doivent pas être trop contraignantes, sous peine d'interdire le passage du social au professionnel. De même le plafond des vingt-quatre mois peut être un handicap. Ces assouplissements répondent à la demande des présidents de conseils généraux. Des mesures de simplification sont à l'étude sur lesquelles nous ferons le point en décembre et je suis prêt à en discuter alors avec vos deux commissions.

La prime de Noël de 2009 avait fait l'objet d'un arbitrage interministériel et son montant avait été prélevé sur le FNSA. On m'a assuré que, pour cette année, il y aura également un arbitrage. Personnellement - je n'engage pas ici le Gouvernement - je pense que cette prime est hautement souhaitable car, si nous sortons de la crise économique, la crise sociale perdure.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Cette prime sera-t-elle inscrite dans le collectif budgétaire ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Je ne peux pas vous répondre. L'année dernière, l'arbitrage n'a été fait qu'à quelques encablures de la date du versement de la prime.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - C'est toujours comme ça. Donc, tout laisse à penser que, cette année encore, cette prime sera inscrite dans le collectif et financée par le FNSA. Cela altère un peu ce que vous avez dit sur la nécessité de maintenir son fonds de roulement.

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Je pense hautement souhaitable de lancer, après les importantes réformes que nous sommes en train de mener, un plan de cohésion sociale. Une série de mesures semblent indispensables mais je m'exprime ici en tant que ministre des solidarités actives et je ne peux engager le Gouvernement avant les arbitrages ministériels.

Monsieur Fischer m'a interrogé sur l'emploi des jeunes. Nous comptons environ 23 % de jeunes au chômage. Même si ce pourcentage inclut un certain nombre d'étudiants ou de stagiaires, il est incontestable que la crise a augmenté le nombre des jeunes sans emploi malgré l'effet d'amortisseur social qu'a joué le plan « Emploi jeunes », avec les primes d'apprentissage, d'embauche ou d'alternance. Je souhaite que nous étudions la possibilité d'un nouveau plan « Emploi jeunes ».

Le RSA-jeunes accorde la priorité aux jeunes actifs. A la fin septembre, 5 635 demandes avaient été déposées. Faut-il étendre ce dispositif ? Ces questions trouveront leurs réponses dans le nouveau plan Emploi-jeunes que j'appelle de mes vœux.

Sur les DOM, nous avons beaucoup travaillé avec le député de Saint-Denis de La Réunion, René-Paul Victoria, qui nous a remis un rapport pertinent - auquel vous avez collaboré, Madame Payet - et j'ai insisté pour que nous ayons, même dans le contexte budgétaire actuel, un arbitrage satisfaisant qui correspond aux souhaits de plusieurs parlementaires de La Réunion. Le RSTA était un complément de revenu d'activité individualisé, tandis que le RSA est un revenu d'activité par foyer, qui tient compte des charges de famille. Si on avait brutalement supprimé le RSTA pour appliquer le seul RSA, certaines personnes seraient sorties de l'un sans pouvoir bénéficier de l'autre. Nous avons donc décidé de laisser le choix de l'option la plus favorable, sans retarder l'entrée en vigueur du RSA dans les DOM où il est très attendu.

Le RSA s'appliquera donc outre-mer à partir du 1^{er} janvier 2011 sur les mêmes bases qu'en métropole. L'ordonnance qui étend le RSA outre-mer porte à 55 ans l'âge où l'on peut bénéficier du revenu de solidarité, le RSO. Elle précise également le nouveau dispositif de contrat unique. Pour répondre au souhait de nombreux élus, toutes tendances confondues, elle laisse aux conseils généraux le choix de déléguer, ou non, des responsabilités aux agences départementales d'insertion, ou encore de les supprimer.

Pendant une période transitoire, les bénéficiaires devront opter soit pour le RSTA, soit pour le RSA. En revanche, il n'y aura plus d'entrée dans le RSTA au 1^{er} janvier 2011, comme le préconisait le rapport Victoria. Le RSTA prendra fin au 31 décembre 2012. Tout cela nous amène à une prévision budgétaire de 200 millions d'euros pour 2011, ce qui est lourd mais indispensable pour rétablir l'équité en faveur de nos compatriotes ultramarins.

Mme Anne-Marie Payet. - Pour faire face à l'afflux des demandes, les effectifs des caisses locales seront-ils augmentés ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Le RSTA étant géré par les caisses générales de sécurité sociale, il y aura un redéploiement de ces caisses vers les CAF, avec une plate-forme unique d'information copilotée par les deux, pour faciliter les démarches de personnes vulnérables et devant faire face à un système compliqué.

Sur l'articulation entre le RSA et l'ASS, un rapport a effectivement été demandé. Les deux prestations sont de natures différentes : avec l'ASS, on a une cotisation retraite tandis que le RSA tient compte des charges et revenus familiaux ; les montants sont différents. Je pense qu'il faut mettre en place un RSA adapté qui reprenne les spécificités de l'ASS, comme le RSA majoré le fait avec l'API. Sur le plan des principes, on peut arriver à une solution satisfaisante mais c'est techniquement très compliqué. Il va de soi que, dès que le rapport sera remis, je suis prêt à venir en discuter devant vos commissions avant que le Gouvernement ne statue définitivement.

Je vais faire un rapide rappel sur la montée en charge du RMI, qui est maintenant le RSA-socle. Lorsque Michel Rocard a créé le RMI, il a fallu cinq ans pour en doubler le nombre de bénéficiaires et dix ans pour le tripler. La crise a augmenté le nombre d'allocataires du RSA-socle mais je le pense maintenant à peu près stabilisé. En revanche, la montée en puissance du RSA-activité sera accélérée avec la reprise qui multipliera les emplois intérimaires ou à temps partiel. Je pense raisonnable d'estimer sa progression à 2 % par mois et c'est sur cette base que nous avons calibré les crédits. Quoi qu'il en soit, il faudra ajuster plus précisément les prévisions pour le budget du FNSEA pour 2012, ce que je ferai en collaboration avec les commissions des finances des deux assemblées.

M. Michel Sergent. - Le service civique, ce sont 75 millions d'euros de crédits inscrits pour 2011, auxquels s'ajoutent 22 millions de compensations de charges versés à l'ACOSS, pour 15 000 volontaires. Quel est le rythme de montée en puissance du dispositif et à quelle échéance l'objectif des 75 000 volontaires fixé par le Président de la République pourra-t-il être atteint ?

Par ailleurs, les crédits du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) s'élèvent à 25 millions d'euros en 2011. Quel retour a le ministère sur les premières actions subventionnées ? Certaines méritent-elles d'être pérennisées et, dans ce cas, quelles en seraient les conséquences budgétaires ?

Enfin, l'heure est au rabotage des niches fiscales. La réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons coûte 1 milliard d'euros et celle accordée au titre de l'impôt sur les sociétés, 400 millions. Le Gouvernement a choisi de ne pas y toucher. A-t-il auparavant évalué l'efficacité de ces dépenses fiscales ? En particulier, quel est l'impact de cette réduction d'impôt sur la générosité des donateurs ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Le budget 2011 du service civique s'élève à 97 millions d'euros pour une prévision de 15 000 volontaires. Nous avons lancé une première campagne dans les médias jeunes, laquelle a été couronnée de succès. Contrairement à ce que d'aucuns ont prétendu, cette campagne n'est pas interrompue. Les résultats sont là puisque 8 500 jeunes ont posé leur candidature et que le site a été visité 67 000 fois. Le service civique suscite un réel engouement : 74 % des jeunes se disent prêts à en faire un, à condition qu'il soit volontaire. Le problème n'est donc pas de susciter des candidatures mais d'activer l'offre, surtout au niveau local et nous allons démarcher les associations départementales de maires. Nous atteindrons les 10 000 volontaires mais, pour dépasser les 15 000, il nous faudrait des moyens supplémentaires. Le budget 2012 devra être réajusté en fonction des flux. J'ai relu le discours du Président de la République : il fixait l'objectif de 10 % d'une classe d'âge, soit 75 000 jeunes. Nous atteindrons les 10 000 ; 15 000 est encore un objectif raisonnable et l'objectif final de 75 000 n'est pas remis en cause.

Les crédits du FEJ n'ont pas été totalement dépensés mais c'est volontaire puisque l'essentiel des expérimentations se fera en 2011 et 2012.

J'ai obtenu une augmentation de 24 millions d'euros pour les laboratoires territoriaux. Sur les quelque 300 expérimentations, une trentaine sont réellement structurantes - qui portent sur la formation, l'orientation, l'insertion et l'emploi, l'autonomie, le logement et l'emploi, l'engagement citoyen - et nous en concentrons le meilleur dans ces laboratoires. Le FEJ montera fortement en puissance en 2011.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Et son fonds de roulement ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Le FEJ, c'est environ 150 millions d'euros d'argent public et 50 millions d'argent privé. Je suis en train d'agir en direction d'une dizaine de fondations et de grandes entreprises qui sont d'accord mais qui veulent que nous territorialisons notre action, ce que je fais avec nos laboratoires. Au total, le FEJ disposera donc de 220 à 250 millions d'euros.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Mais combien reste-t-il en stock ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Il reste 30 millions.

Nous avons maintenu en valeur le budget associatif et, cet été, je me suis battu pour qu'on ne supprime pas la réduction d'impôt sur les dons - que je ne considère pas comme une niche fiscale puisqu'il s'agit de générosité.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Les 50 millions du privé sont des dons ?

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Environ 44 millions proviennent de la fondation Total - qui avait sans doute quelque chose à se faire pardonner - et quelques millions proviennent de l'Union des industries et des métiers de la métallurgie.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Oui, mais la fondation Total est alimentée par un canal qui s'apparente à une niche fiscale. Et à chaque fois que vous faites appel au privé, les deux autres tiers sont pris en charge par l'argent public....

M. Marc-Philippe Daubresse, ministre. - Je me suis battu pour qu'on maintienne en valeur les dépenses associatives, mais je n'ai pas obtenu qu'on les augmente. Ce n'était donc pas le moment de tarir la source des dons privés. Les donateurs ne sont pas seulement de grandes entreprises. Cela dit, je suis d'accord pour étudier en détail l'efficacité de ces dispositifs. Par exemple j'ai demandé au Conseil supérieur de l'audiovisuel, présidé par Michel Boyon, de lancer une réflexion sur les grandes campagnes télévisuelles qui captent d'énormes masses financières en faveur de certaines causes, alors qu'il existe d'autres besoins sur le terrain. Tout cela fait l'objet de travaux en cours.

C. EXAMEN EN COMMISSION – 20 OCTOBRE 2010

Réunies le mercredi 20 octobre 2010, sous la présidence de Mme Muguette Dini et de M. Jean Arthuis, présidents, la commission des finances et la commission des affaires sociales ont entendu conjointement la communication de MM. Auguste Cazalet et Albéric de Montgolfier, rapporteurs spéciaux, et Mme Colette Giudicelli, rapporteur, sur la mise en place du revenu de solidarité active (RSA).

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial. - La commission des affaires sociales et la commission des finances sont à nouveau réunies ce matin pour la présentation des conclusions du contrôle budgétaire sur la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), que nous avons mené avec Colette Giudicelli et Albéric de Montgolfier.

Le RSA a succédé au RMI. Mais il a aussi considérablement innové par rapport à celui-ci. Tout d'abord, il a permis l'harmonisation de deux minimas sociaux en fusionnant le RMI et l'allocation de parent isolé, l'API. Pour ce motif, il est calculé en fonction des charges de famille.

Plus encore, la réforme a introduit un cadre conceptuel nouveau. En effet, le RSA a été conçu pour que la reprise d'activité entraîne, à coup sûr, une hausse de revenus pour ses bénéficiaires. Auparavant, pour un Rmiste, la reprise d'emploi pouvait se traduire par une perte de ressources. En effet, ce statut lui permettait aussi de bénéficier des droits connexes attachés à l'allocation, comme la couverture maladie universelle (CMU), l'exonération de taxe d'habitation ou de redevance audiovisuelle, sans compter les nombreux droits connexes complémentaires tels que la gratuité des transports ou de certains services publics. Aussi la reprise d'activité entraînait-elle, outre la perte du RMI, la disparition des avantages liés au statut d'allocataire que ne compensaient pas les revenus tirés du travail.

Pour corriger cet effet de « trappe à inactivité », le RSA permet à celui qui reprend un emploi d'améliorer sa situation financière. La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion a refondé notre politique d'aide sociale pour répondre non plus à une logique de statut mais à une logique de ressources, permettant ainsi d'englober les « travailleurs pauvres ». Ainsi, contrairement au RMI, une personne qui travaille mais qui retire des revenus trop faibles de son activité sera éligible au RSA.

Deux cas doivent être distingués : pour les personnes privées d'emploi et sans ressources, la solidarité nationale garantit un revenu minimum, que nous appelons le RSA-socle ; celles qui travaillent, ou qui viennent de reprendre un emploi, mais dont les ressources sont inférieures à un seuil, perçoivent un complément de revenus, que nous appelons RSA-activité ou RSA-chapeau. Le dispositif est conçu pour que celui qui passe de la

première à la seconde catégorie voie le niveau global de ses ressources augmenter.

Prenons quelques exemples : un célibataire, sans enfant et sans ressources, est assuré de percevoir environ 460 euros. Un couple avec deux enfants dans lequel aucun des deux époux ne travaille recevra un peu moins de 1 000 euros. Si, dans le même couple, l'un des conjoints trouve un emploi et gagne 600 euros par mois, le foyer percevra un complément de RSA-activité d'environ 738 euros, ce qui portera ses ressources totales à plus de 1 300 euros. Il y a donc un réel gain à la reprise d'un emploi, même à temps partiel.

Bien évidemment, le dispositif est dégressif : plus le salaire augmente et plus le complément de RSA diminue jusqu'à un point de sortie. Pour un célibataire sans enfant, le point de sortie est légèrement supérieur au Smic net à temps plein.

Comme nous le disait hier, en audition, le ministre de la jeunesse et des solidarités actives, les dernières données disponibles montrent que 1,1 million de ménages sont bénéficiaires du RSA-socle pour un montant moyen d'environ 427 euros par mois et 650 000 bénéficiaires perçoivent le RSA-activité pour un montant moyen d'environ 170 euros par mois.

En fait, nous distinguons les deux types de RSA car le socle est financé par les conseils généraux tandis que le RSA-activité est financé par l'Etat ou, plus précisément, par le fonds national des solidarités actives (FNSA). En réalité, pour les bénéficiaires, il s'agit d'un dispositif unique : leur dossier est instruit dans les mêmes conditions. Le président du conseil général octroie l'allocation et elle est servie, suivant les cas, par la Caf ou la MSA. Ensuite, les Caf ou les MSA se retournent soit vers les conseils généraux, soit vers l'Etat, pour obtenir le remboursement des sommes versées.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. - Le RSA a d'abord été un dispositif expérimental prévu par la loi Tepas de juillet 2007. Au vu des premiers retours d'expérience très positifs, il a été décidé de le généraliser, ce qui a été fait par la loi du 1^{er} décembre 2008. Le RSA généralisé est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009 en métropole et sera étendu le 1^{er} janvier prochain dans les Dom.

Voilà donc un peu plus d'un an que le dispositif fonctionne et l'on imagine aisément qu'une réforme d'une telle ampleur puisse créer des complications, des tensions, voire des incompréhensions. C'est dans ce contexte que nous nous sommes rendus, à plusieurs reprises, sur le terrain pour apprécier les difficultés persistantes, ce dont Colette Giudicelli rendra compte dans quelques instants.

Le RSA, c'est également un enjeu financier considérable. En 2007, lors d'une audition devant la commission des finances, Martin Hirsch avait estimé que, en régime de croisière, il pourrait coûter jusqu'à 9 milliards d'euros. Dans un contexte de crise, cette prédiction s'est, hélas, réalisée.

Ainsi, en 2009, les départements ont versé près de 7 milliards au titre du RSA-socle. Ce montant pourrait atteindre plus de 8,4 milliards en 2010, soit une augmentation de 23 %. Le FNSA, au titre du RSA-activité, aura décaissé, à fin 2010, 1,3 milliard. Au total, ce sont donc 9,7 milliards qui seront redistribués, cette année, par la solidarité nationale.

Dans le cadre de ce contrôle budgétaire, nous n'avons pas abordé la question de la compensation par l'Etat des transferts aux départements du RMI puis de l'API.

M. Bernard Cazeau. - C'est dommage...

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. - En effet, malgré l'actualité que nous connaissons tous, il est apparu que la compensation du RMI est un sujet ancien qui n'est en rien affecté par la mise en place du RSA. Avec la crise, nous aurions connu un effet-ciseaux identique si le RMI était resté en l'état.

Le RSA a néanmoins entraîné un transfert de compétence : celui de l'API. Cette ancienne prestation d'Etat représentait un budget d'environ 1 milliard. La compensation définitive de l'API sera arrêtée en loi de finances pour 2012 après deux ajustements, l'un en 2010, l'autre en 2011 prévu à l'article 25 du PLF. Nous n'avons donc pas inclus cette question dans notre contrôle mais il va de soi que nous resterons très vigilants, l'année prochaine, au respect d'une juste compensation.

En revanche, le FNSA a retenu toute notre attention. Ce fonds, qui gère les crédits destinés à financer le RSA-activité, est alimenté par la contribution de 1,1 % sur les revenus du patrimoine et des placements que nous avons spécifiquement votée pour neutraliser le coût de la mise en place du RSA. Si la ressource fiscale n'est pas suffisante pour couvrir les dépenses du fonds, une dotation d'équilibre de l'Etat lui est également versée.

En 2009, pour sa première année d'activité - et plus précisément demi-année - le FNSA a décaissé environ 100 millions par mois. En 2010, ce montant s'élève à peine à 110 millions. La montée en charge du RSA-activité est donc très lente alors que le FNSA a été largement doté en vue d'affronter l'afflux massif de demandes en 2010.

Ainsi, à l'heure où les départements sont de plus en plus asphyxiés par les dépenses sociales, le FNSA accumule des excédents de trésorerie qui, à mon sens, ne sont pas prêts de se résorber. A la fin de l'année 2010, le FNSA disposera d'un fonds de roulement d'environ 1,2 milliard. Fin 2011, d'après les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances, il s'élèverait encore à près de 950 millions. Cela suppose, de surcroît, une montée en charge du RSA-activité deux à trois fois plus rapide que le rythme actuel, ce qui paraît peu crédible. Certes, 2011 devrait être une année de reprise économique mais le ministère ne nous a toujours pas transmis des chiffreages détaillés justifiant cette hypothèse, que nous pouvons qualifier d'optimiste.

Concrètement, je crains que le fonds ne soit encore largement excédentaire l'année prochaine et les suivantes. Le Gouvernement argue d'un lissage sur une période de trois ans pendant laquelle la trésorerie du FNSEA serait réduite peu à peu. Il ne s'agit que d'une justification a posteriori de l'excédent constaté. En tout état de cause, sans une montée en charge plus rapide, le fonds restera structurellement excédentaire.

Nous proposons par conséquent de réaffecter une partie de sa trésorerie aux départements afin de desserrer la contrainte de financement qu'ils connaissent actuellement. Nous déposerons des amendements en ce sens lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011.

Nous nous interrogeons également sur l'existence même du FNSEA. Initialement, il avait été mis en place afin de flécher l'utilisation de la nouvelle contribution de 1,1 % vers le seul RSA-activité. Il s'agissait donc d'un outil de transparence. Force est de constater qu'aujourd'hui, il est devenu un instrument d'opacité budgétaire que le Gouvernement utilise notamment pour contourner la norme d'augmentation des dépenses. Il faudra peut-être envisager la suppression de ce fonds dont l'existence est contraire aux principes d'unité, d'universalité et de sincérité budgétaires et dont les avantages sont, à l'usage, peu évidents.

Mme Colette Giudicelli, rapporteur. - Nous avons effectivement parlé hier au ministre, Marc-Philippe Daubresse, de la possibilité de réaffecter une partie des fonds du FNSEA aux départements. Il a d'abord été catégorique : c'est impossible ! A la fin de la réunion, il s'est montré moins affirmatif...

Après l'exposé des enjeux budgétaires, je souhaite vous présenter les conditions dans lesquelles le RSA s'est mis en place et les questions qui se posent aujourd'hui. L'ampleur du sujet nous a conduits à nous en tenir aux points essentiels.

Il faut tout d'abord souligner que la multiplicité des acteurs, voulue dès l'origine, est source de difficultés persistantes : juridiquement, le RSA est attribué par le président du conseil général, lequel finance en grande partie l'allocation, supervise l'ensemble du dispositif et, en raison de ses compétences traditionnelles, s'occupe du volet insertion sociale ; parce qu'elles instruisent le dossier et versent l'allocation, les Caf, et dans une moindre mesure la mutualité sociale agricole (MSA) ont le rôle de guichet d'accueil ; Pôle emploi est chargé d'assurer un accompagnement professionnel adapté. Pour autant, d'autres acteurs peuvent être amenés à intervenir selon les spécificités locales de l'action publique, soit au niveau du dépôt des dossiers, soit dans les volets d'insertion professionnelle ou sociale : les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, les associations du type mission locale ou Plie (plan local pour l'insertion et l'emploi), les organismes de placement professionnel, etc.

Cette multiplication des acteurs est une constante du monde social et le législateur a souhaité utiliser cette richesse tout en incitant à un travail

collectif. Ainsi, diverses conventions doivent être signées, principalement entre le conseil général, les Caf et Pôle emploi.

On peut déjà relever, comme première difficulté, que les ressorts territoriaux de ces différents acteurs ne coïncident pas toujours : toutes les Caf ne sont pas encore départementales ; Pôle emploi a maintenant une structure fortement régionalisée ; les conseils généraux s'organisent parfois en divisions territoriales disposant d'une grande latitude et n'étant pas nécessairement liées hiérarchiquement au service central qui est en contact direct avec la Caf.

Au-delà de cette observation, on peut citer trois conséquences potentiellement négatives de cette complexité. D'abord, l'éventuel cloisonnement entre les approches sociale et professionnelle. Au moment de l'attribution, le conseil général oriente le bénéficiaire soit vers Pôle emploi ou un autre organisme de placement en vue d'une insertion professionnelle - c'est la voie « *prioritaire* » -, soit vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale. Certains conseils généraux estiment que cette première orientation peut segmenter l'accompagnement des bénéficiaires et ne s'effectue pas dans une complémentarité suffisante. Entre six mois et un an après la première orientation, une équipe pluridisciplinaire, constituée à l'initiative du conseil général, peut être amenée à examiner le dossier des personnes qui restent durablement sur la voie d'une insertion sociale. L'intervention de cette équipe est peut-être trop tardive. Ce sentiment est conforté par ce qui nous a été dit lors de nos déplacements, à Bordeaux ou à Grenoble : il apparaît que les bénéficiaires du RSA orientés vers Pôle emploi relèvent du droit commun des demandeurs d'emploi et ne sont pas suivis par des conseillers spécifiques ou des procédures adaptées.

Ensuite, des problèmes persistants d'échanges informatiques. Un dispositif comportant autant d'acteurs ne peut correctement fonctionner que s'ils sont tous suffisamment informés des dossiers des bénéficiaires, ce qui impose des contraintes techniques : le système informatique des Caf, unique pour l'ensemble des prestations qu'elles gèrent, est l'un des plus volumineux de France alors que les conseils généraux utilisent différents logiciels, par nature plus modestes.

Selon les conseils généraux, qui remboursent les Caf, les factures émises par elles ne sont pas toujours individualisées, ce qui peut alimenter des doutes sur la fiabilité des données et, dans le contexte financier actuel, susciter une fébrilité inutile. Qui plus est, la loi a mis l'accent, par exemple en créant un référent unique par allocataire, sur l'individualisation du traitement des dossiers, si bien que le partage des informations doit bien être le plus large possible.

Des groupes de travail ont été constitués pour améliorer la situation mais on peut déjà s'interroger sur les modifications structurelles que la Cnaf engage mensuellement sur sa base de données et qui semblent à chaque fois obliger les conseils généraux à actualiser leurs systèmes informatiques. La caisse nationale ne pourrait-elle pas y procéder moins fréquemment ? Ces

bases de données nécessitent-elles toujours des modifications telles qu'elles empêchent la récupération des informations par les collectivités ?

Enfin, on le voit plutôt avec Pôle emploi, certaines difficultés sont apparues dans le traitement des données personnelles. Elles semblent en voie de résorption mais le législateur ne pourrait-il autoriser l'automatisation des flux de transmission ? Il en résulterait une meilleure gestion de l'allocation grâce à un traitement plus précis des dossiers.

Troisième conséquence : le RSA reste complexe pour les bénéficiaires, dès le stade de la demande, puis lors des différentes démarches exigées. Si d'importants progrès ont été réalisés, notamment informatiques, il n'y a pas encore de guichet unique personnel, qui supposerait une évolution majeure du système de prise en charge et son décloisonnement. Cela peut partiellement expliquer une montée en charge du RSA-activité, plus lente que les estimations qui en avaient été faites.

Cependant, la complexité administrative ou la difficulté de diffuser des informations simples à des publics cibles ne sont pas suffisantes pour comprendre ce phénomène ; on peut également estimer que des bénéficiaires potentiels choisissent de ne pas solliciter l'allocation, par exemple parce que le montant estimé serait faible au regard des démarches à effectuer ou parce que le RSA reste assimilé au RMI, ce qui peut amener un sentiment de stigmatisation ou de disqualification sociale pour des gens qui travaillent, même s'ils n'en retirent que des ressources faibles. Il faudra approfondir l'analyse de ces comportements individuels dans le cadre d'une évaluation à moyen terme du RSA.

Finalement, ce contrôle budgétaire met en exergue le délicat équilibre entre efficacité des politiques publiques, justice sociale et juste niveau des dépenses. Par exemple, l'obligation pour les allocataires de fournir une déclaration trimestrielle des revenus part d'une idée positive : adapter l'allocation au plus près de la situation personnelle, au bénéfice de l'allocataire quand sa situation se dégrade, au bénéfice des finances publiques quand sa situation s'améliore. Pour autant, à quel moment la mesure entraîne-t-elle un coût disproportionné, tant pour les individus que pour les gestionnaires ? Le Gouvernement l'a bien compris, puisque cette déclaration qui tenait sur deux pages et contenait seize catégories de ressources est depuis peu limitée à une page et cinq catégories. Coûteuse en termes de gestion, cette obligation est également lourde pour les allocataires et elle a des conséquences immédiates : remboursements demandés aux allocataires ou réductions d'allocation pour indu.

Il y a là matière à réflexion ; je pense qu'il faudrait garder un peu de souplesse et éviter, autant que possible, la rétroactivité des décisions.

Rapidement, trois autres points. D'abord, les retards dans la mise en place de l'allocation personnalisée de retour à l'emploi (Apre). Cette allocation a été créée pour compléter les aides existantes et répondre à des besoins spécifiques du retour à l'emploi, en matière de transport,

d'habillement, de logement, d'accueil des jeunes enfants, d'obtention d'un diplôme ou d'une certification. Elle peut être distribuée par le référent unique, prévu par la loi pour accompagner les allocataires, c'est-à-dire le plus souvent par Pôle emploi. Des crédits de 75 millions étaient prévus en 2009 mais très peu ont été consommés cette année-là : l'aide a été volontairement laissée à la discrétion des acteurs locaux, pour lui donner toute son efficacité, mais cela a pu entraîner une certaine inertie ou une peur de la dépense de la part de gestionnaires peu habitués à ce type de liberté... En outre, les différents arrêtés permettant de « faire descendre » les fonds au niveau local ont beaucoup tardé : par exemple, en Isère, l'arrêté du préfet pour répartir les fonds a été signé le 27 novembre 2009 pour les crédits 2009. Il s'agissait certes de la première année mais, dans ce même département, l'arrêté 2010 n'était pas encore signé lors de notre déplacement début juillet. Les crédits de l'Apré s'élèvent à 150 millions en 2010. Le projet de loi de finances pour 2011 propose un montant de 84 millions, qui nous semble suffisant vu la montée en charge, plus lente que prévue, de cette allocation : en Isère toujours, les crédits 2009 n'ont été consommés qu'à hauteur de 20 % à la date du 30 juin 2010. Au final, nous croyons que l'Apré peut apporter un coup de pouce réel aux bénéficiaires du RSA, mais elle doit être simplifiée et sa gestion plus réactive. Alors que le code du travail ne le prévoit pas explicitement, elle est de fait divisée en deux enveloppes : une nationale, gérée par Pôle emploi qui la redistribue dans ses antennes locales ; une départementale, attribuée par le préfet aux différents organismes compétents. Il semblerait plus opérationnel de confier directement l'ensemble de l'Apré à Pôle emploi.

Deuxième sujet : la récente mise en place du RSA jeunes. Le RSA a été étendu aux moins de vingt-cinq ans depuis le 1^{er} septembre, à la condition qu'ils aient travaillé suffisamment dans les trois ans qui précèdent la demande. Il est encore trop tôt pour évaluer la mise en place de cette mesure, mais le législateur y sera naturellement attentif.

Enfin, l'extension aux départements d'outre-mer, qui aura lieu le 1^{er} janvier prochain. Il s'agit d'une mesure de justice et d'équité. Il faudra veiller à ce que les moyens humains et techniques des caisses soient ajustés pour gérer l'afflux certain de dossiers. Le passage du RMI au RSA est à peu près automatique mais la partie activité de l'allocation risque d'entraîner de très nombreuses demandes sur ces territoires où l'activité économique est particulièrement tendue. Par ailleurs, nous avons pris acte du choix du Gouvernement de conserver parallèlement le revenu supplémentaire temporaire d'activité, pour ceux qui en sont aujourd'hui bénéficiaires et qui ne souhaitent pas passer au RSA. Ce RSTA a été créé il y a un an et demi, au moment de la crise sociale dans les Antilles. Ses caractéristiques sont différentes de celles du RSA, puisqu'il tend à apporter un complément forfaitaire de rémunération à ceux qui travaillent mais dont les revenus sont inférieurs à un certain seuil. Bien sûr, on ne pourra pas cumuler les deux allocations. L'idée du Gouvernement est que les bénéficiaires choisissent l'allocation la plus adaptée à leur situation individuelle ; il n'est pas certain

que la population soit à même de faire ce calcul. Qui plus est, cela fait coexister deux dispositifs proches et assez complexes.

Pour conclure, nous souhaitons saluer l'impressionnant travail des personnels des Caf qui ont fait face à un pic d'activité très important pendant environ un an : 14 % de visites supplémentaires et 40 % d'appels téléphoniques en plus. Les caisses se sont adaptées : des recrutements ont eu lieu mais, en raison des délais de formation, les personnels sont parfois arrivés « après la bataille » ; de nombreuses heures supplémentaires ont été réalisées ; des caisses ont fermé leurs bureaux certains jours pour traiter le stock de dossiers en attente ; une régulation nationale a été organisée.

Ces graves difficultés, qui appartiennent - espérons-le - au passé, doivent nous amener à réfléchir sur les délais d'expérimentation de la mise en place d'une allocation telle que le RSA. Le temps de la décision politique et celui de la capacité à mettre les choses en place sur le terrain sont nettement différents et notre pays oublie trop souvent cet impératif.

Cela étant, nos observations ne doivent pas réduire l'importante avancée que constitue le RSA ; c'est un peu la particularité d'un contrôle budgétaire que de mettre en avant les difficultés pour mieux les résorber et il ne faudrait pas que vous retiriez de celui-ci une image négative de ce RSA.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Grâce à vous, nous n'en retirerons pas une image négative.

Sur le plan statistique, s'il est vrai que 1,1 million de ménages bénéficient du RSA-socle et 650 000 du RSA-activité, il y en a, parmi ces derniers, 200 000 qui perçoivent un peu de RSA-socle car le niveau de leurs revenus d'activité reste inférieur à l'ancien RMI.

Par ailleurs, on dit que serait peut-être allouée une prime de Noël dont les 350 millions seraient prélevés sur le FNSA, ce qui allègerait un peu son excédent de trésorerie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. - C'est ce qui s'est passé pour la prime de 2009, mais il restera quand même un excédent, sauf augmentation considérable du nombre des bénéficiaires du RSA-activité. On a voulu créer un dispositif de financement transparent et il est logique que le FNSA finance le RSA, qu'il soit socle ou activité, afin de soulager un peu les départements.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Le parlementaire souhaite surtout soulager le budget de l'Etat.

M. Jacky Le Menn. - Albéric de Montgolfier nous a dit que, devant les premiers résultats positifs du RSA, on a souhaité le généraliser. Alors qu'initialement l'expérimentation devait durer trois ans, elle n'a été que de six à sept mois en Ille-et-Vilaine. Avant même cette expérience, nous connaissions le public concerné et nous avons vu ce qui allait se passer. Mais on ne nous a pas laissé le temps de donner l'alerte. Nous anticipions déjà les

difficultés informatiques et de convergence entre les départements et les Caf. Nous ne sommes donc pas du tout étonnés de voir surgir ces problèmes qu'on aurait pu désamorcer en amont. Si on nous avait laissé poursuivre l'expérimentation pendant deux ans, on aurait pu lancer la généralisation sur de bons rails. Nous étions volontaires pour le faire. Qui veut voyager loin, ménage sa monture...

Mme Gisèle Printz. - Je rencontre des personnes qui ignorent qu'elles peuvent bénéficier du RSA. Je les envoie à Pôle emploi mais je ne sais pas si c'est la bonne démarche.

M. Jean Desessard. - Je remercie Mme Giudicelli d'avoir noté dans son rapport les problèmes informatiques et l'insuffisant délai d'expérimentation. Tout cela, je l'avais dénoncé en séance publique. J'avais aussi soulevé la question des déclarations trimestrielles qui ne conviennent pas du tout à ce genre de public. Si l'opposition avait été écoutée, on aurait évité ces difficultés.

Albéric de Montgolfier dit « craindre » que le FNSA soit largement excédentaire. Quel mot aurait-il employé s'il était déficitaire ? Et pourquoi ce fonds serait-il devenu un « instrument d'opacité budgétaire » ? Au contraire, je trouve intéressant qu'on ait permis un fléchage du financement du RSA.

M. Jean-Louis Lorrain. - Toute nouvelle politique nécessite de nouveaux outils et de nouvelles formations. Un « guichet unique » aura des conséquences sur l'utilisation des crédits. Entre les Caf et les départements, la pratique du conventionnement s'est-elle répandue ? L'interférence avec l'API, c'est encore une complexification pour les départements.

La sous-utilisation des crédits ne signifie pas qu'une politique est mauvaise, mais seulement que des ajustements sont nécessaires.

M. Marc Laménie. - Comment aider les départements à faire face à l'explosion des dépenses liées au RSA ? Par quels moyens lutter contre les fraudes, qui coûtent des sommes non négligeables ?

M. Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales. - Comment la question des droits connexes a-t-elle évolué avec la mise en place du RSA ?

Comme Jean Desessard, je m'interroge sur l'expression d'« opacité budgétaire » employée par le rapporteur. Il me paraît aussi plutôt judicieux d'avoir attribué des ressources spécifiques au financement de l'allocation.

Le rapport indique que la solidarité nationale contribue au financement de l'allocation pour un montant de 9,7 milliards d'euros. Ne devrait-on pas plutôt parler de solidarité départementale ?

Mme Colette Giudicelli, rapporteur. - L'Etat en finance une part importante.

M. Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales. - Mais le RSA-socle, responsable de la plus grosse partie des dépenses, est financé par les conseils généraux.

Mme Colette Giudicelli, rapporteur. - Jacky Le Menn a raison : la mise en place trop rapide du RSA a occasionné des dysfonctionnements, notamment dans les Caf, mais ils ont été réglés.

M. Jacky Le Menn. - Au prix de quels efforts !

Mme Colette Giudicelli, rapporteur. - La montée en puissance du dispositif a été plus lente que prévu, mais le même phénomène avait été observé pour le RMI.

Marc Laménie, nul ne dit que les dépenses liées au RSA sont excessives, mais qu'elles mettent les départements en difficulté : dans les Alpes-Maritimes, elles s'élèvent à 120 millions d'euros par an, qui s'ajoutent au coût des autres allocations versées par les conseils généraux, alors que les droits de mutation ont baissé.

S'agissant de la communication, une campagne a été lancée en 2009. Mais je suis d'accord pour dire qu'il faut maintenant privilégier une communication ciblée, par exemple par le biais de courriers plutôt que de spots télévisés. En outre, les services sociaux savent bien qui sont les bénéficiaires potentiels du RSA.

Mme Mugette Dini, présidente. - Le ministre Daubresse nous a assurés hier que des courriers étaient adressés à ces personnes en même temps que ceux de la Caf, mais on pourrait envisager d'autres modes de communication ciblée, moins coûteux et plus efficaces.

Mme Colette Giudicelli, rapporteur. - Jean Desessard évoquait une déclaration mensuelle, ce qui présenterait des avantages et des inconvénients. Les Caf, les conseils généraux et Pôle emploi ne disposent pas des moyens adéquats pour partager leurs informations, et un tiers des dossiers fait l'objet, chaque mois, d'une actualisation de son contenu.

M. Jean Desessard. - Nous l'avions bien prévu au moment du vote de la loi.

Mme Colette Giudicelli, rapporteur. - Les fraudes doivent être distinguées des indus involontaires, rapidement détectés et recouverts à 88 % selon la Cnaf. Pour lutter contre la fraude proprement dite, nous disposons désormais d'outils juridiques et techniques, les organismes gestionnaires ayant par exemple accès aux données du fichier national des comptes bancaires ; en outre, depuis fin 2008, les Caf reçoivent systématiquement les déclarations fiscales de leurs allocataires. Il faut mieux mobiliser les acteurs et diversifier les moyens de prévention et de répression. Un rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale préconise de simplifier les dispositions relatives à l'échange d'informations entre administrations et organismes sociaux.

Quant aux droits connexes, ils ont fait l'objet d'un excellent rapport de Sylvie Desmarescaux en mai 2009.

M. Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales. - Sont-ils pris en compte dans le calcul des ressources des allocataires ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. - Naguère le statut de RMIste donnait droit à certaines exonérations, par exemple de la taxe d'habitation. Aujourd'hui on ne prend en compte que le niveau de ressources.

M. Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales. - Mais peut-être certaines collectivités territoriales continuent-elles à attribuer des droits en fonction du statut.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. - Que Jean Desessard ne se méprenne pas : je serais très heureux, en ces temps de disette financière, qu'un poste budgétaire fût excédentaire ! Mais il n'est pas satisfaisant de voir coexister un RSA- socle, structurellement déficitaire, à la charge des conseils généraux, et un RSA-activité, structurellement excédentaire, à la charge du FNSA. Martin Hirsch avait promis l'an dernier que le dispositif monterait bientôt en puissance, mais on attend toujours.

Je reviens sur la notion d' « opacité budgétaire ». Je me réjouis que le FNSA jouisse de ressources affectées mais celles-ci devraient être exclusivement dédiées au financement du RSA, et non pas à la prime de Noël ou à des prélèvements budgétaires, comme ce fut le cas lors de la loi de finances rectificative relative au « grand emprunt ».

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - La dotation budgétaire est manifestement supérieure aux besoins.

M. Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales. - Pourquoi ne pas diminuer le taux du prélèvement sur les revenus du patrimoine qui financent le FNSA ?

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - D'un autre côté, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est structurellement sous-financée : le manque est de l'ordre de 100 millions d'euros par an, alors que ces crédits appartiennent à la même mission « Solidarité ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. - C'est l'Etat qui finance la plus grande partie du RSA. La question renvoie au débat sur le RMI. Même si une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est affectée aux départements, l'Etat occupe une part majoritaire dans leurs ressources. La montée en puissance du RSA suit avec un décalage d'un an la courbe du chômage. La progression de l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) a été de 8 % ; le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) n'a pas bougé : 500 millions.

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Le conseil général étant en l'occurrence l'opérateur de l'Etat, ne peut-on imaginer

que ces trois prestations (Apa, AAH et RSA) fassent l'objet d'un budget annexe des départements ? On déduirait ces 4,7 milliards des 12,5 que l'Etat leur verse et ils évolueraient sur la base de la dépense réelle.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. - On s'intéresse alors au delta. Qui le finance ?

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Ces dotations évolueraient en fonction de la dépense réelle, le reste en fonction du contexte budgétaire et de la volonté du Parlement.

M. Alain Vasselle, rapporteur général de la commission des affaires sociales. - Curieux raisonnement que celui qui considère que les transferts expriment la solidarité nationale. Avec la réforme de la taxe professionnelle, les régions vont être les opérateurs de l'Etat pour toutes leurs compétences puisqu'elles n'ont pratiquement plus de ressources propres. Il faut y être attentif !

M. Jean Arthuis, président de la commission des finances. - Les régions perçoivent 25 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; les 75 % correspondent aux impôts qu'elles levaient auparavant.

Mme Michèle André. - Vous observez que l'API a été transférée en deux temps et que vous resterez vigilant sur la compensation. Avez-vous des inquiétudes ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur spécial. - On verra précisément ce que sera la compensation à l'issue de la loi de finances pour 2012 et l'on fera le compte.

Mme Patricia Schillinger. - Si l'on veut éviter des effets pervers, il faut travailler en réseau. Je suis élue d'une région frontalière et l'on sait bien que certains allocataires du RSA vont travailler au noir de l'autre côté de la frontière. Leurs ressources sont en réalité bien supérieures à celles des personnes éligibles au RSA et qui en ont vraiment besoin. Il faudrait sans doute pouvoir contrôler la situation réelle des personnes, ce que feraient les assistantes sociales si elles étaient plus nombreuses.

Mme Mugnette Dini, présidente. - M. Daubresse a écrit aux maires des villes de plus de cinq mille habitants pour les sensibiliser et les informer des procédures du RSA.

Mme Colette Giudicelli, rapporteur. - Il faut en effet s'appuyer davantage sur les structures qui oeuvrent au contact des publics, comme les centres communaux d'action sociale (CCAS).

Mme Patricia Schillinger. - Les agents chargés des opérations de recensement ont parfois découvert des situations stupéfiantes, des enfants cachés non déclarés par les parents, des couples se déclarant parent isolé... Cela fait mal quand on pense à ceux qui auraient vraiment besoin d'être aidés.

Mme Mugnette Dini, présidente. - Je vous propose, mes chers collègues, d'autoriser la publication de ce rapport.

A l'issue de ce débat, les commissions des affaires sociales et des finances donnent acte de leur communication aux rapporteurs et en autorisent la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Mme Colette Giudicelli, rapporteur. - C'est le premier rapport que je suis amenée à établir et je veux dire ma joie et ma satisfaction de siéger à la commission des affaires sociales.

ANNEXES

1. Liste des personnes auditionnées

En 2009 :

- **MM. Jean-Louis Deroussen**, président, **Hervé Drouet**, directeur, et **Frédéric Marinacce**, directeur des prestations familiales de la Caisse nationale des allocations familiales (*1^{er} avril 2009*)
- **M. Yves Bonnet**, inspecteur général des finances, **Mme Isabelle Yeni**, inspectrice générale des affaires sociales, **M. Romain Dubois**, inspecteur des finances et **M. Hervé Leost**, inspecteur des affaires sociales, auteurs du rapport de la mission d'expertise sur les effectifs nécessaires aux caisses d'allocations familiales pour gérer le revenu de solidarité active (*1^{er} avril 2009*)
- **M. Martin Hirsch**, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, Haut commissaire à la jeunesse : audition conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales reproduite ci-dessus (*7 avril 2009*)
- **M. Christian Charpy**, directeur général de Pôle emploi (*5 mai 2009*)
- **M. René-Paul Savary**, président de la commission Insertion et cohésion sociale de l'Assemblée des départements de France (*17 juin 2009*)

En 2010 :

- **M. Fabrice Heyriès**, directeur général de la cohésion sociale, **Mme Virginie Magnant**, sous-directrice des affaires financières et de la modernisation, **M. Pierre Bilger**, adjoint au chef du bureau des minimas sociaux et de l'aide sociale, ministère de la jeunesse et des solidarités actives (*12 mai 2010*)
- **M. Bruno Lucas**, directeur général adjoint, **Mme Dominique Vernaudon-Prat**, directrice, chargée de mission RSA, de Pôle emploi (*12 mai 2010*)
- **MM. Jean-Louis Deroussen**, président, et **Frédéric Marinacce**, directeur des prestations familiales de la Caisse nationale des allocations familiales (*12 mai 2010*)
- **M. René-Paul Savary**, président de la commission Insertion et cohésion sociale de l'Assemblée des départements de France (*1^{er} juin 2010*)
- **M. Marc-Philippe Daubresse**, ministre de la jeunesse et des solidarités actives : audition conjointe de la commission des finances et de la commission des affaires sociales reproduite ci-dessus (*19 octobre 2010*)

2. Liste des déplacements

En 2009 :

Déplacement à Bobigny (9 juin 2009)

- **Caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis :** **M. Tahar Belmounes**, directeur général, **M. Jean-Pierre Tourbin**, président du conseil d'administration, **Mme Corinne Lorenzi**, agent comptable, **Mme Gaëlle Choquer-Marchand**, directrice de l'action sociale, **Mme Magali Dalfin**, directrice des prestations, **Mme Michèle Puget**, sous-directrice des prestations de la caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis et **M. Frédéric Marinacce**, directeur des prestations familiales de la caisse nationale d'allocations familiales

Déplacement à Marseille (24 juin 2009)

- **Caisse d'allocations familiales des Bouches-du-Rhône :** **M. Jean-Pierre Sourreillat**, directeur général
- **Conseil général des Bouches-du-Rhône :** **M. Jean-Noël Guérini**, président du conseil général, et **M. Jehan-Noël Filatriau**, directeur général adjoint en charge de la solidarité
- **Pôle emploi :** **Mme Catherine d'Hervé**, directrice régionale et **M. Alain Bos**, directeur territoriale des Bouches-du-Rhône

En 2010 :

Déplacement à Grenoble (3 juillet 2010)

- **Conseil général de l'Isère :** **M. José Arias**, vice-président en charge de l'action sociale, de l'insertion, de la politique de la ville et du renouvellement urbain, **Mme Monique Limon**, directrice du développement social, **Mme Emmanuelle Petit**, chef du service de l'insertion des adultes, **M. Edi Tissino**, directeur général adjoint, et le directeur des finances
- **Caisse d'allocations familiales :** **Mme Michèle Couvert**, présidente du conseil d'administration, **Mme Evelyne Pasquier**, directrice, **M. Emmanuel Tabuteau**, directeur-adjoint, **Mme Michèle Gollin**, sous-directrice chargée de l'action sociale, et sa collaboratrice **Mme Marie-Françoise Gondol**, **M. Hugues Saniel**, sous-directeur chargé des études et de l'informatique, **Mme Alix Daymon**, responsable de la communication, et **Mme Blandine Simi**, attachée de direction
- **Pôle Emploi :** **M. Jean-Bernard Coffy**, directeur régional adjoint Rhône-Alpes, **M. Nicolas Faillet**, directeur territorial Isère et **Mme Michèle Nucci**, directrice territoriale Isère

Déplacement à Bordeaux (5 juillet 2010)

- **Conseil général de la Gironde** : **M. Bernard Dussaut**, premier vice-président, **M. Hervé Gille**, président de la commission Emploi et insertion ; **M. Pascal Gouffier**, directeur général adjoint chargé de la solidarité, et **Mme Marine Carrat**, chargée de mission sur le RSA au cabinet du président
- **Caisse d'allocations familiales de la Gironde** : **M. Jean-Louis Haurie**, directeur, **M. Pierre-Yves Pacifico**, directeur-adjoint, **M. Fidenzio Rebeschini**, agent comptable, **Mme Françoise Conil**, sous-directrice en charge des prestations, **Mme Marie-Christine Falleur**, sous-directrice en charge de l'action sociale, **Mme Annie Glize**, responsable études et organisation au sein du pôle système d'information, études et organisation, **Mlle Nadia Okbani**, stagiaire diplômée de l'IEP de Bordeaux, chargée d'une étude sur le non-recours au droit du RSA activité
- **Pôle Emploi** : **Mme Maryse Dagnicourt-Nissant**, directeur régional Aquitaine, accompagnée de la directrice territoriale Gironde