



# STOP OU ENCORE ?

Alors que la loi de finances pour 2022 vient d'ouvrir timidement la voie à une renationalisation du revenu de solidarité active (RSA) dans quelques départements volontaires, la question de la réforme de ce dispositif s'invite dans le débat des élections présidentielles. En témoigne, par exemple, la proposition de la candidate de la droite républicaine, Valérie Pécresse, qui souhaite que "celui qui touchera le RSA donnera chaque semaine 15 heures d'activité à la société". Une manière de relancer à nouveau la question fondamentale du lien entre RSA et insertion. Car depuis 1988, date de la mise en place du RMI, ancêtre du RSA, le retour à l'activité de ses bénéficiaires souffre de nombreuses critiques plus ou moins justifiées. Et la progression du coût du RSA pour les départements menace de plus en plus leur capacité d'action. De quoi inviter à s'interroger sur l'efficacité d'un dispositif qui mériterait sans doute d'être repensé pour être mieux adapté aux réalités actuelles.

PAR CHRISTOPHE ROBERT ET JEAN-MARIE LATOUR

## NOUVEL AFFLUX À PRÉVOIR

“Jusqu'en 2003, l'État finançait l'allocation du Revenu minimum d'insertion (RMI), devenu depuis Revenu de solidarité active (RSA)”, rappelle en préambule Didier Lesueur, directeur général de l'Odas qui précise que “les départements n'avaient en charge que les dépenses d'insertion proprement dites”. En 2004, le transfert aux départements de la gestion de l'allocation a été accompagné au départ d'une dotation de l'État qui en couvrait l'intégralité. “Depuis lors, l'augmentation de la participation de l'État n'a pas suivi celle de la dépense d'allocation, souligne le directeur général. Elle ne représente désormais qu'un peu plus de la moitié de la dépense”. Tandis que les autres minimas sociaux (allocation aux adultes handicapés, allocation spéciale de solidarité, etc.) sont financés intégralement par l'État, tel n'est pas le cas du RSA, dont les règles sont aussi fixées nationalement et ne sont pas modulables localement. Résultat, cette anomalie grève fortement les budgets départementaux.

### FORTES DÉPENSES, FAIBLES RÉSULTATS

Car il est bien un constat sur lequel chacun s'accorde aujourd'hui : le RSA coûte de plus en plus cher aux départements. Et la crise sanitaire dont nous peinons à sortir ne devrait pas arranger la situation. “Ouverture d'un nouveau cycle inquiétant”. Tel est le constat dressé par l'Odas dans sa dernière *Lettre* consacrée aux dépenses sociales et médico-sociales des départements en 2020. L'observatoire relève ainsi qu'entre 2019 et 2020, les dépenses nettes liées au RMI-RSA hors personnel ont bondi de + 7 %. La dépense nette liée au RSA a en effet augmenté en 2020 de 725 millions d'euros par rapport à 2019 pour aujourd'hui dépasser la barre des 11 milliards d'euros. Et si la charge reste en principe répartie à égalité entre les départements et l'État, “l'État n'ayant pas augmenté sa contribution financière, la charge nette pour les départements a augmenté de +15 % en 2020”, souligne l'Odas, qui ajoute : “C'est donc bien le RSA qui explique près de la moitié de la charge supplémentaire de l'ensemble des dépenses sociales pour les départements en 2020”.

À cette réalité, qui impacte surtout les départements les plus fragiles sur le plan économique, viennent encore s'ajouter des dysfonctionnements structurels récemment relevés par la Cour des comptes. Dans un rapport publié en janvier 2022, elle ne ménage pas ses critiques à l'encontre d'un dispositif dont elle juge les résultats pour le moins contrastés. Ce rapport, intitulé *Le revenu de solidarité active : évaluation d'une politique*

Le nombre d'allocataires du RSA pour la France métropolitaine atteint aujourd'hui près de 1,8 million de personnes. Ce chiffre, relativement stable depuis 2016, ne reflète pas la réalité de la précarité en France, qui s'est aggravée avec la crise sanitaire. Car, comme l'explique Florent Guéguen, ancien directeur de la Fédération des acteurs de la solidarité (Fnars), “Beaucoup d'emplois précaires et peu qualifiés ont été détruits en 2020. Tout cela alimente l'augmentation de la pauvreté en France”. Et nombreux sont ceux qui basculent parce qu'ils n'ont pas été protégés par le chômage partiel. Cette situation risque d'empirer, car si les aides gouvernementales ont eu le mérite d'atténuer une partie des conséquences de la crise sanitaire, elles ne les ont pas pour autant supprimées. “Il est probable qu'avec la fin de toutes les aides gouvernementales, l'accroissement du nombre d'entreprises en difficulté amènera fin 2021, et surtout en 2022, un afflux de nouvelles demandes de RSA”, analyse pour sa part l'Odas.

*publique*, rappelle les objectifs initialement poursuivis par le RSA : assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires. Comme le soulignent les rapporteurs, “l'ambition de la loi de 2008 était donc que le RSA, tout en garantissant un niveau minimal de ressources et un accompagnement personnalisé comme le RMI, préserve davantage les incitations à l'activité professionnelle”.

Or, les sages de la rue Cambon relèvent “une atteinte insuffisante des publics cibles qui laisse subsister des situations de précarité et d'exclusion (...) avec un taux de couverture d'environ 70 % pour le volet allocation.” Mais la Cour déplore aussi la “faiblesse de l'accompagnement et de la contractualisation, qui obère les perspectives d'insertion”. Car, si le RSA vise effectivement à sortir de la pauvreté, il poursuit aussi un objectif d'insertion et de retour à l'emploi. Et en ce domaine, les difficultés des bénéficiaires du RSA restent importantes. Leur taux de retour à l'emploi, de 3,9 % par mois en

## LE NON-RECOURS À LA LOUPE

Dans son dernier rapport intitulé *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité*, publié le 11 février, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) indique qu'un tiers des foyers éligibles ne demandent pas à percevoir le RSA auquel ils pourraient légitimement prétendre. Plus en détail, 16 % des femmes seules avec enfants éligibles à la pres-

tation seraient en situation de non-recours au RSA contre la moitié (49 %) des couples éligibles sans enfant. Il en va de même pour 15 % des locataires en HLM contre 33 % des locataires du parc privé et 61 % des propriétaires (y compris accédants). Au final, ce phénomène du "non-recours" permettrait ainsi à l'État de réaliser une économie de 3 milliards d'euros chaque année.

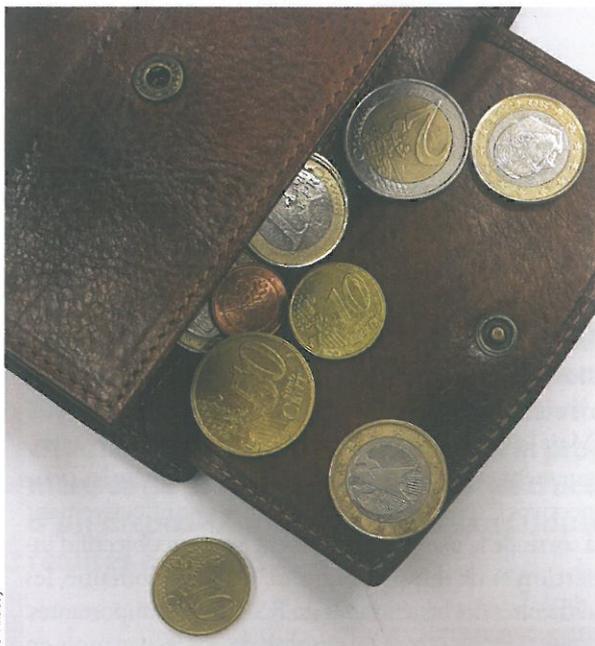
2019, est non seulement très inférieur à la moyenne des demandeurs d'emploi (8,2 %), mais il l'est aussi à celui de tous les autres publics bénéficiant de dispositifs spécifiques (demandeurs d'emploi de longue durée, résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), personnes de plus de 50 ans, etc.). En conclusion, la Cour des comptes pointe du doigt une réalité qui fâche : "À rebours de l'idée de palier vers l'emploi mise en avant lors de sa création, le RSA est d'abord, et de plus en plus, vu par ses bénéficiaires et par ceux qui les accompagnent comme un revenu minimum. C'est au regard de cette réalité que l'effectivité des droits et devoirs doit être appréciée". Une manière de dire que le troisième et dernier objectif du RSA, à savoir l'insertion sociale et professionnelle, tendrait

malheureusement parfois à passer par pertes et profits. Et la Cour des comptes d'appeler chacun à ses responsabilités : "À défaut d'un engagement fort de l'ensemble des acteurs, le RSA risque d'évoluer, pour un nombre croissant de personnes, vers une simple allocation de survie, marquant l'échec des ambitions affichées en 2008 lors de sa création".

## LA VOIE DE LA SÉRÉNITÉ FINANCIÈRE

Fort heureusement, du côté des acteurs de terrain précisément, de nombreux départements ne restent pas passifs, en demandant à l'État d'alléger la charge financière des allocations pour pouvoir investir davantage en matière d'accompagnement et d'insertion. Le premier à avoir ouvert la voie en ce domaine est le département de la Seine-Saint-Denis. En l'espace de quelques années, le coût du RSA y a explosé plus qu'ailleurs, passant de 358 millions d'euros en 2012 à plus de 550 millions en 2020. Il est vrai que ce département est marqué par un taux de pauvreté record de 28 % (contre 14,8 % en moyenne nationale) et que le nombre de bénéficiaires du RSA dépassait les 90 000 fin 2020, dont près d'un sur deux (44 %) depuis plus de cinq ans. "Avec la renationalisation du financement du RSA, nous réparons enfin cette injustice qui faisait payer à la Seine-Saint-Denis une partie toujours plus grande de cette allocation de solidarité nationale à la place de l'État", explique son président, Stéphane Troussel. Grâce à cette économie, le département pourra retrouver des marges de manœuvre qui lui permettront d'investir dans des projets d'insertion, comme le font déjà certains départements comme le Var à travers le financement de services ou d'associations dédiées (voir encadré).

Cette possibilité de "renationalisation" du RSA a été formellement validée par le Parlement à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2022 du 30 décembre





© DR

Dans son récent rapport, la Cour des comptes souligne le faible taux de couverture du volet allocation du RSA (70 %) mais aussi la faiblesse de l'accompagnement des allocataires.

## RENATIONALISATION : CONVENTION NÉCESSAIRE

Les modalités de reprise des compétences RSA par l'État aux conseils départementaux ont été précisées par un décret du 5 février. Dans ce cadre, une convention d'insertion entre le préfet et le conseil départemental doit notamment déterminer :

- les objectifs souscrits par le département en vue de renforcer, sur la durée de l'expérimentation, l'accompagnement des bénéficiaires du revenu de solidarité active ;
- les conditions permettant d'atteindre ces objectifs et notamment les moyens supplémentaires, humains et financiers, que le département entend mobiliser pour leur réalisation ;

■ les modalités par lesquelles le président du conseil départemental et le préfet de département :

- assurent conjointement le suivi de la mise en œuvre des objectifs, en y associant les partenaires qu'ils estiment nécessaires à ce suivi, sur la base d'indicateurs de moyens et de résultats définis dans une annexe à la convention ;
- analysent les résultats de ce suivi au vu des indicateurs précités et les conséquences éventuelles à en tirer en cas de non-respect des obligations contractuelles prévues dans la convention ;
- les conditions dans lesquelles la convention est susceptible d'être modifiée par avenant.

2021. Depuis, les modalités de cette expérimentation ont été précisées par un décret du 5 février 2022 (voir encadré ci-dessus). Le dispositif consiste ainsi plus précisément à recentraliser l'instruction administrative,

la décision d'attribution ainsi que le financement du RSA et du revenu de solidarité (RSO), dans des départements volontaires pour une durée de cinq ans. Après la Seine-Saint-Denis, c'est le département des Pyrénées-

RSA PAPER...



IL FAUT CHASSER  
LES FRAUDEURS FISCAUX

OUAIS...!  
A COMMENCER PAR  
LES BENEFICIAIRES  
DU RSA !!

## FOCUS SUR LE CEDIS

Créé en 1989 dans le Var, le Centre départemental pour l'insertion sociale (CEDIS) est une association qui a vocation à accompagner les allocataires du RMI, puis du RSA, dans le département.

Pour ce faire, des outils spécifiques ont été créés pour traiter des difficultés particulières rencontrées par les allocataires.

Par exemple :

- Pour faciliter l'accès au travail de femmes isolées avec de jeunes enfants, le département a développé des crèches ayant un double objectif : accueillir les enfants de personnes en insertion, mais aussi employer d'autres personnes en insertion en contrat aidé pour les former aux métiers de la petite enfance. Cela a permis à plusieurs dizaines de personnes concernées de devenir éducatrices de jeunes enfants, alors que ces métiers sont très recherchés et offrent des emplois. Ces crèches sont d'ailleurs maintenant labellisées "crèches à vocation d'insertion professionnelle" par la CAF, le département et Pôle emploi.
- Pour offrir directement des débouchés, le CEDIS a créé une entreprise d'insertion qui fait de la restauration collective avec une dizaine de femmes en CDI et produit 400 repas jours. Cette entreprise évolue dans un secteur marchand et concurrentiel.
- De façon plus générale, le CEDIS accompagne des employeurs qui souhaitent embaucher en contrat aidé (Parcours emploi compétences) des bénéficiaires du RSA, en développant les aptitudes professionnelles des salariés en les formant pour qu'ils bénéficient d'un emploi durable.

Ainsi, en 2021, l'association a établi 12 330 contrats d'engagement réciproque. 48 % des personnes bénéficiant d'un accompagnement intensif ont été remises à l'emploi.

Orientales et celui des Landes qui ont fait part de leur intérêt pour expérimenter le dispositif. Et d'autres départements pourraient encore suivre. La loi "3DS" a en effet prévu un nouvel appel à candidatures pour une recentralisation à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023. "C'est un premier pas qui peut s'avérer fort utile s'il débouche rapidement sur une orientation plus générale, mais dans tous les cas de figure en s'appuyant sur un cadre défini contractuellement et respecté par tous", considère-t-on aujourd'hui à l'Odas, qui vient de publier un nouveau manifeste intitulé *Consolider le vivre-ensemble : ce qu'il est urgent (et possible) de faire*.

Cette dynamique vers la renationalisation n'est toutefois pas souhaitée par tous les départements, qui craignent que la dissociation du financement de l'allocation et de l'insertion débouche sur une démotivation des départements. Car, rappelons-le, contrairement aux dispositions de la loi sur le RMI, les départements n'ont plus d'obligation sanctionnée en matière d'insertion. En effet, en 1988 ils devaient consacrer l'équivalent de 22 % des dépenses d'allocations en dépenses d'insertion. C'est la position aujourd'hui du département de l'Ariège dont la présidente, Christine Téqui, a adressé un courrier au Premier ministre le 8 février dernier. "Tous les départements ne sont pas égaux en ce qui concerne l'exclusion, tous ne sont pas égaux au niveau de l'intensité mise à l'insertion", souligne l'élue. Peu convaincue par la voie de la renationalisation telle que proposée par la loi de finances, Christine Téqui suggère plutôt un autre dispositif qui consisterait à laisser aux départements le soin de payer l'allocation RSA mais "dans un cadre conventionné avec l'État". "Un niveau de RSA correspondant à celui versé sur la moyenne des années 2019-2020-2021 serait le niveau socle, financé sans changement par rapport aux règles actuelles". La convention viendrait fixer des projections à venir sur l'évolution du RSA et "au-delà du niveau socle, l'État s'engagerait à prendre en charge les futures augmentations à l'euro près", explique la présidente. Selon Christine Téqui, un tel dispositif présenterait l'avantage "de conserver ce couple indissociable "paiement de RSA/politique d'insertion" qui garantit l'implication et la reconnaissance du département dans des politiques d'insertion offensives, permettant ainsi le retour à l'emploi des personnes qui en sont actuellement privées".

### LA VOIE DE L'INSERTION

Reste que, comme le rappelle Catherine Nironi, directrice du CEDIS, association chargée de l'insertion dans le Var, "il est important, quel que soit le mode de financement choisi, de maintenir le lien nécessaire



© iStock

Certains départements font face à une explosion du nombre d'allocataires du RSA. Comme en Seine-Saint-Denis, où ce nombre dépassait les 90 000 fin 2020, dont près d'un sur deux (44 %) depuis plus de cinq ans.

entre le montant de l'allocation et les actions d'insertion à initier et à pérenniser. Car les actions d'insertion doivent être décentralisées pour pouvoir s'inscrire dans l'économie et les besoins d'un territoire. C'est d'autant plus nécessaire, que les actions d'insertion peuvent être des leviers pour le développement local”.

### LA VOIE DE L'EMPLOI

C'est aussi le point de vue de l'Odas, qui rappelle que “les départements ont aujourd'hui d'autant plus besoin de voir conforté leur rôle en matière d'insertion que le paysage de l'emploi n'a cessé de les ignorer”. Il est vrai que, fortement investis dans les années 1990 dans la création d'emplois par l'intermédiaire des commissions locales de l'insertion (CLI) dans le cadre du RMI, les départements avaient été déstabilisés par la suppression de ces commissions lors de la transition vers le RSA en 2008. Depuis lors, on leur a aussi retiré leur compétence en matière économique pour la confier aux régions, bien que celles-ci, en raison de leurs nouveaux périmètres géographiques, rencontrent bien des difficultés à trouver leurs repères et leurs modes d'intervention. C'est pourquoi, la mise en place du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), qui vise à renforcer dans un territoire déterminé la concertation entre tous les acteurs locaux (région, département, communes, Pôle Emploi, ARS, CAF/MSA, bailleurs sociaux,

associations...), pourrait être prometteuse si elle ne débouche pas sur la seule production de nouveaux outils numériques, comme par exemple une cartographie de l'offre d'insertion ou un “carnet de bord” pour les bénéficiaires du RSA, ce qui est déjà le cas dans certains territoires.

Car la voie de l'insertion est avant tout une voie personnalisée, comme le rappelle fort justement Catherine Nironi : “L'accompagnement doit s'effectuer dans le cadre d'une relation personnalisée, physique et régulière, pouvant répondre aux problématiques sociales et professionnelles de chaque personne. À cet égard, la question des délais, notamment, entre l'ouverture de droit et la nomination du référent doit être bien traitée. Plus le délai est important, moins l'allocataire adhère à l'accompagnement (s'il a perçu pendant des mois ou des années l'allocation sans rencontrer personne, il ne comprend pas le sens de la démarche...)”.

En conclusion, le RSA s'inscrit aujourd'hui à un tournant de son histoire, tant en ce qui concerne ses modalités de financement de l'allocation, que celles de l'insertion. La réussite des expérimentations en cours sera déterminante pour son maintien. Et les départements ont tout intérêt à s'inscrire dans cette dynamique, car leur légitimité dépend largement de leurs compétences en matière sociale, dont l'insertion constitue un élément central. ■