

La renationalisation du Revenu de Solidarité Active : causes et enjeux

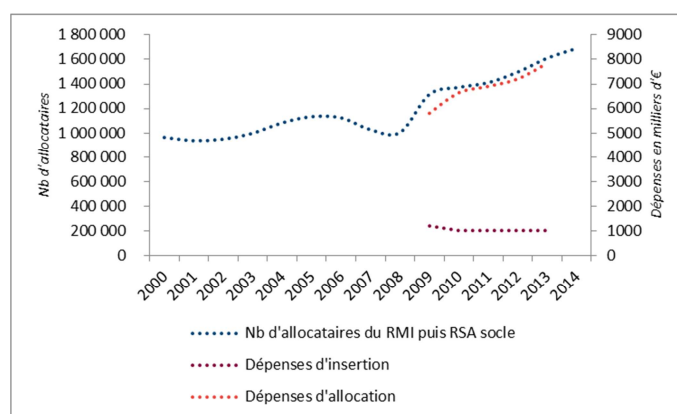
A l'heure où le gouvernement vient d'annoncer la possible renationalisation des dépenses liées au Revenu de Solidarité Active (RSA) et où plusieurs départements se distinguent en matière de politiques d'insertion, ce billet fait un point sur les causes et les enjeux d'une renationalisation du RSA.

Le RSA a été instauré le 1^{er} juin 2009 après une première période expérimentale. Il fusionne le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et l'Allocation Parent Isolé, et a pour ambition de réduire la pauvreté et l'exclusion, tout en encourageant le retour en emploi. Il est, à l'époque, constitué de deux blocs : le RSA socle et le RSA dit d'activité (ce dernier a fusionné le 1^{er} février 2016 avec la Prime Pour l'Emploi pour donner naissance à la Prime d'Activité). Depuis 2008, le versement du RMI (puis le RSA socle) aux allocataires est géré par les départements qui financent cette prestation via un transfert de ressources de l'Etat et des fonds propres. L'instauration du RSA s'est traduite par une généralisation de l'accompagnement de ses bénéficiaires, prioritairement vers l'emploi (et le social si besoin), la mise en place de droits et de devoirs matérialisés par la signature d'un contrat d'insertion, ou encore la nomination, pour chaque allocataire, d'un référent unique de parcours chargé d'en assurer la coordination.

Explosion des dépenses départementales et renationalisation du RSA

Comme le montre le graphique présenté ci-après, avec les crises économiques de 2007-2009 et 2011-2013, le nombre d'allocataires du RSA socle a explosé (+28,7% sur la période 2009-2014) approchant le chiffre record de 1,7 million. Les dépenses en matière d'allocations ont évolué de manière parallèle. Elles ont atteint un montant de 7,8 milliards d'euros pour l'année 2013.

Nombre d'allocataires et dépenses liées au RSA

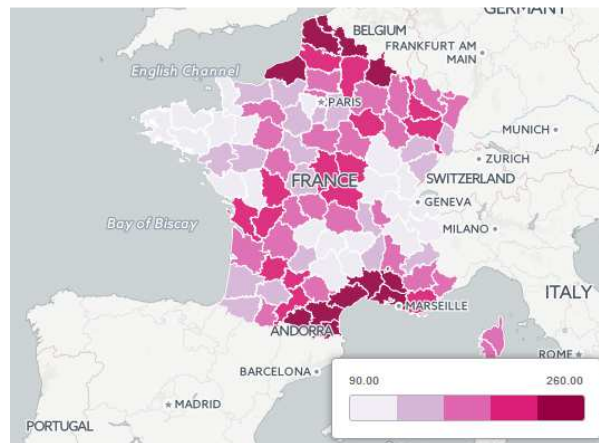


Source : DREES, calcul CEP

Or, les transferts de l'Etat vers les départements n'ont pas augmenté en conséquence, si bien que le reste à charge pour ces derniers est de plus en plus important, ce qui grève leurs finances de manière importante, voire inquiétante pour certains. Ainsi, selon [l'Observatoire national de l'action sociale](#), si la compensation versée par l'Etat aux départements représentait, en 2008, 95% des dépenses liées au RMI, en 2014, elle ne couvre plus que 66% de celles du RSA. Sur la période, le reste à charge passe de 240 millions à 3 milliards d'euros. C'est pourquoi l'Assemblée des Départements de France a tiré la sonnette d'alarme.

Le reste à charge pèse plus lourdement dans les finances des départements où le nombre d'allocataires est élevé (Pas-de-Calais, Nord, Seine-Saint-Denis et Bouches-du-Rhône). Selon un [récent article paru dans la Gazette des Communes](#), le coût du RSA par habitant est le plus élevé en Seine-Saint-Denis (260€/habitant), puis dans les Bouches-du-Rhône (235€/habitant) et le Gard (232€/habitant). Ces inégalités entre départements pourraient encore s'accroître si le RSA venait un jour à être étendu aux jeunes, actuellement exclus du dispositif.

Coût du RSA par habitant (en euros)



Source : La Gazette des Communes

Certains départements ne parvenant pas à boucler leur budget, le gouvernement a récemment annoncé la mise en place d'un nouveau plan d'urgence et le lancement d'une concertation sur la renationalisation du RSA au 1^{er} janvier 2017. De manière concrète, celle-ci se traduirait par une reprise des dépenses initialement transférées, avec, en complément, une ponction sur la Dotation Globale de Fonctionnement. Néanmoins, cette renationalisation n'est pas sans enjeu pour les départements qui ne voient pas tous d'un bon œil cette proposition gouvernementale.

Enjeux économiques et budgétaires et risque de disparition des départements

Les conséquences économiques et budgétaires de la renationalisation du RSA seraient importantes. Si son principe semble acté, des discussions ont encore lieu notamment concernant l'année utilisée comme référence : l'Etat souhaite prendre 2016, tandis que les départements préfèrent retenir 2014. Il en résulterait un écart de 1,7 milliard d'euros [selon les calculs de Michel Abhervé](#). Dès lors, si l'année 2016, qui constitue un pic en ce qui concerne le nombre d'allocataires du RSA, était retenue, l'Etat ponctionnerait aux départements des ressources financières nettement plus importantes que si c'était l'année 2014. En conséquence, selon une récente communication de Standard & Poor's, le choix de 2014 comme référence aurait un impact très positif sur la capacité de désendettement des départements, ce qui ne serait pas le cas si l'année 2016 était retenue. Les départements demandent aussi l'instauration d'une clause de revoyure dans le cas où la situation économique s'améliorerait et le chômage baisserait.

Au-delà de l'aspect budgétaire, dans la mesure où les politiques de solidarité et d'insertion sont une des principales prérogatives des conseils départementaux, on peut penser que la renationalisation du RSA risque de mettre un peu plus à mal des départements déjà fragilisés par la loi NOTRe de l'été 2015. Cette loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République a fusionné certaines régions et précise les compétences des collectivités territoriales, entre régions, départements, intercommunalités et métropoles, dans un rôle de politique de proximité. Il n'en demeure pas moins que l'échelon départemental a été un temps menacé par cette réforme. Selon [l'Observatoire national de l'action sociale](#), en 2014, en France métropolitaine, les dépenses liées au RSA

représentait plus du quart des dépenses nettes d'action sociale pour les départements (35,1 milliards d'euros). La renationalisation du RSA, en restreignant encore leurs compétences, pourrait réalimenter ce débat, voire signer la fin des départements.

Quelles politiques d'accompagnement des bénéficiaires ?

Certains départements se sont récemment fait remarquer, en faisant ressurgir les débats en matière de politiques d'insertion. Ainsi, le Conseil départemental du Haut-Rhin a décidé de conditionner le versement du RSA à la réalisation de 7 heures hebdomadaires d'activité bénévole. Le département du Bas-Rhin a pris une décision similaire. Or, le bénévolat relève d'une démarche volontaire et non obligatoire. Les critères d'attribution du RSA étant définis par la loi, ce type de mesures remet en cause le principe d'égalité des citoyens. De plus, imposer 7 heures de bénévolat à un allocataire pour qu'il puisse percevoir son RSA est contraire à la définition même du bénévolat, qui ne saurait être ni rémunéré, ni rendu obligatoire. Le département des Bouches-du-Rhône vient, quant à lui, d'introduire une part variable dans la rémunération des structures en charge de l'accompagnement professionnel vers l'emploi comme de celles assurant un accompagnement social. Cette part est liée à l'atteinte d'un objectif de placement en emploi durable ou formation qualifiante pour les premières, et à l'efficacité de la levée des freins périphériques (problème de logement, santé, garde d'enfants, etc.) pour les secondes. Ces deux exemples interrogent, de manière plus générale, sur les besoins des allocataires du RSA et le ciblage des politiques d'insertion, notamment leur orientation vers un accompagnement social ou professionnel, mais également les objectifs assignés à ce type de politique.

Si le nombre de bénéficiaires du RSA ainsi que les versements d'allocations ont explosé au cours des dernières années, le graphique précédent montre que les dépenses en matière d'insertion n'ont, en revanche, pas suivi la même tendance. Alors qu'entre 2009 et 2013, le nombre d'allocataires du RSA augmentait de 22,4%, les dépenses d'insertion des départements baissaient, quant à elles, de 13,1% (Source DREES, calcul CEP). Les départements étant étranglés financièrement par l'explosion des dépenses d'allocation, certains ont certainement été amenés à sacrifier les politiques d'insertion pour parvenir à faire face à ces charges. Si le RSA était amené à être renationalisé, cela devrait se limiter au versement des allocations et les politiques d'insertion resteraient à la charge des départements. Sans incitation financière de la part de l'Etat, on peut alors s'interroger sur l'intérêt qu'auraient les départements à mener des politiques d'accompagnement social et professionnel volontaristes permettant le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA. De plus, à la suite de la réforme territoriale, les régions peuvent demander à expérimenter la coordination du service public de l'emploi, hors Pôle Emploi. Comment se positionneraient alors les départements en charge de l'accompagnement vers l'emploi des allocataires du RSA ?

Alors que le Conseil Economique, Social et Environnemental vient de rendre un [avis sur l'impact du chômage sur les personnes et leur entourage](#), la baisse relative des dépenses publiques en matière d'insertion et certaines mesures prises par les départements, telle que le bénévolat, reflète bien la propension française à privilégier les sanctions et la stigmatisation des personnes privées d'emploi plutôt que la mise en place d'un accompagnement au plus proche des besoins couplé à des incitations financières fortes à la reprise d'un emploi.