

Contribution ANDASS



La renationalisation du financement du Revenu de Solidarité Active est-elle une réponse adaptée aux enjeux de la politique publique de lutte contre la pauvreté et d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA ?

Le Rapport parlementaire d'information sur la loi d'expérimentation de recentralisation du RSA conclut à une évaluation globalement positive de la renationalisation du RSA pour les Départements expérimentateurs. Centrée sur trois Départements (hors collectivités d'outre-mer) dont le reste à charge sur le RSA était important et dont la part de bénéficiaires était supérieure aux moyennes départementales ainsi qu'un revenu par habitant inférieur à la moyenne des Départements, elle a manifestement permis à chacun de ces Départements de retrouver une capacité d'intervention, qu'ils ont pour partie réinvesti dans un effort supplémentaire en matière d'insertion sociale et socio-professionnelle.

Au regard de ce souffle retrouvé pour ces Départements, et dans un contexte de difficultés structurelles de financement des Départements dont les ressources sont majoritairement figées, la renationalisation du financement des dépenses d'allocation RSA peut apparaître comme une solution « gagnante », au moins pour les finances des Conseils Départementaux.

Avant de discuter les principes et présupposés d'un tel choix au regard des enjeux d'organisation et d'efficacité de la politique d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA, laquelle constitue le versant d'action publique à ce jour étroitement corrélié à l'attribution du RSA, rappelons en préalable deux aspects importants :

- **L'expérimentation à partir de 3 départements, qui concentraient le niveau de bénéficiaires RSA parmi les plus élevés de France** (en tout cas s'agissant de la Seine Saint Denis et les Pyrénées-Orientales) **et un niveau initial de dépense d'insertion par bénéficiaire significativement faible compte tenu de leur situation financière au moment de l'expérimentation, ne peut être considérée comme suffisante et transposable** à la réalité de l'ensemble des contextes départementaux. L'expérimentation telle que menée n'est pas suffisamment représentative pour pouvoir envisager une généralisation rapide.
- Depuis 2008, année de mise en œuvre du RSA, **le montant des dépenses liées à l'allocation n'a jamais cessé d'augmenter, hormis sur la période 2020/2021 correspondant à une décreue ponctuelle liée au pic atteint pendant la période Covid**. Au cours des années récentes, qui a vu le nombre d'allocataires se stabiliser, ce sont les revalorisations du montant de l'allocation qui expliquent l'essentiel de ces augmentations.

Le RSA fait indéniablement partie des dépenses de protection sociale dont la dynamique est structurelle tout en subissant des variations liées à la conjoncture économique nationale.

La mesure proposée ne paraît donc nullement régler la question du coût du modèle social de lutte contre la pauvreté que représente le RSA, sauf à envisager d'en baisser le niveau monétaire ou à en limiter son accès via notamment la limitation dans le temps du droit à cette allocation. Or, la France propose un revenu minimum social correspondant à un peu plus de 50% du seuil de pauvreté monétaire, niveau qui demeure inférieur à celui préconisé par la Commission européenne dans le cadre du socle des droits sociaux (objectif de 60 %).

La renationalisation de l'allocation RSA amène successivement à s'interroger sur deux types de question :

- **La remise en question du lien entre l'autorité qui paye le RSA et celle qui assume le coût et le suivi du parcours est-elle favorable à une plus grande efficacité de l'action publique et à produire des impacts positifs pour les personnes accompagnées ?**
- **À quelle échelle la mise en œuvre d'une politique d'insertion est-elle la plus à même de produire des effets positifs pour les individus concernés et les territoires sur lesquels ils vivent ?**

- I- La première question est évidemment essentielle puisqu'elle revient sur ce que le Gouvernement et le Parlement ont considéré il y a près de 20 ans comme une liaison nécessaire qui n'avait pas été retenue antérieurement, au moment de la création du RMI.

L'association des deux volets a constitué le socle essentiel de la loi de généralisation du RSA en 2008 et a été réaffirmée dans le cadre de la loi pour le plein emploi. Elle permet d'associer engagement de la personne dans son parcours et soutien monétaire en direction des personnes vulnérables. Sur le plan politique, elle constitue un axe structurant de maintien d'une dynamique en faveur de l'insertion.

Le lien entre l'allocation et l'accompagnement revêt une importance vis-à-vis des personnes accompagnées. L'institution qui in fine porte la responsabilité de l'allocation est également celle qui a une capacité d'intervention sociale globale auprès des personnes, pouvant assurer un suivi du parcours dans ses différentes étapes de vie.

Certains ont pu arguer que ce lien n'est pas aussi direct du fait que la CAF est l'interlocuteur premier des usagers au titre du paiement des allocations et qu'à contrario, le Département ne finance pas les parcours de certains des bénéficiaires accompagnés par France Travail. Cette réalité complexe ne permet pas toujours, effectivement, de savoir qui fait quoi et qui est responsable de quoi.

Pour autant, ce lien entre aide financière et pilotage de l'accompagnement est au cœur de toutes les préoccupations, et permet de donner corps au principe des « obligations réciproques » que le RSA exige des bénéficiaires comme des professionnels chargés d'accompagnement.

La loi de 2023 en réaffirme d'ailleurs fortement les aspects pratiques en confiant par exemple la possibilité de proposer une suspension du droit RSA à France Travail lorsque les allocataires sont suivis par l'opérateur national, mais en laissant le Département décider de sanctions plus importantes, en tant que « payeur » de l'allocation.

Plus largement, **l'association des 2 dimensions -allocations et accompagnement- a conduit les Départements à inscrire leur politique d'insertion dans une logique de performance en visant à maximiser les flux de sortie des allocataires et en veillant à contrôler le versement du « juste » droit et le respect des obligations d'insertion.**

Il est à craindre qu'en cas de renationalisation du financement de l'allocation, ces variables soient beaucoup moins suivies et dans tous les cas, significatives pour les exécutifs départementaux et leurs services.

D'un point de vue institutionnel, la fin du financement du RSA par les Départements, sans autre aménagement, pourrait donc avoir pour effet cumulatif :

- **de faire croître la dépense d'allocation** (par « désintérêt » d'une sortie du RSA de certains opérateurs de l'accompagnement et/ou du fait de la baisse qualitative de l'accompagnement notamment des plus éloignés de l'emploi) **financée par l'État,**
 - **de centrer les missions du Département sur l'accompagnement social, confiant l'orientation, la contractualisation et la sanction à France travail, opérateur national.** Cette logique implique une évolution dans l'accompagnement des personnes avec in fine une forme de prescription de l'accompagnement social, une approche qui serait contraire aux recommandations du haut conseil en travail social en matière d'intervention sociale
 - **d'inciter les Départements à se désengager de leurs dépenses d'insertion,** sauf à imposer un niveau contraint d'engagement, cependant contraire au principe de libre administration protégé constitutionnellement.
- II- **Réaffirmer le principe de lien entre financement de l'allocation et des parcours d'accompagnement pourrait cependant conduire à envisager une option de renationalisation complète. Or celle-ci ne semble ni réaliste, ni pertinente du point de vue de l'efficacité globale et de l'impact vis-à-vis des personnes.**

Dans un scénario de recentralisation complète, l'impact financier reposerait essentiellement sur les budgets de la solidarité nationale et cela impose une réforme structurelle de l'État pour assurer le pilotage et la mise en œuvre à l'échelle des territoires de l'action de proximité. Cette option réduit les Départements à l'action sociale en réponses aux besoins primaires, et aux situations d'urgence. Une partie de son intervention se confondrait alors avec celle des CCAS ou des CIAS qui interviennent sur les publics les plus précaires et en mode « accueil inconditionnel ».

L'action d'accompagnement vers l'emploi conduite de façon centralisée reposerait sur une plus grande homogénéité voire uniformité et vise un panier de service, au détriment d'une prise en compte globale de la personne et de ses enjeux de parcours de vie. Elle aboutirait néanmoins à recloisonner les politiques d'emploi et les politiques d'insertion, logique à rebours de ce que la loi pour le plein emploi permet.

Or, la réalité est que l'insertion sociale et professionnelle implique une forte adaptation territoriale et une liaison étroite avec d'autres politiques publiques qui justifient totalement le maintien d'une compétence décentralisée.

Du point de vue de la politique publique et de l'impact pour les bénéficiaires, il est essentiel de maintenir l'accompagnement dans une logique de proximité et de subsidiarité, c'est-à-dire en maintenant une capacité forte d'adaptation de l'offre d'accompagnement au territoire de vie des habitants, notamment des plus vulnérables.

De même, **les politiques d'insertion appellent des transversalités à l'interne des collectivités porteuses de la compétence comme à l'externe avec l'ensemble de l'écosystème emploi formation et aménagement du territoire** (mobilité, logement, santé notamment). Elles impliquent une approche

intégrée des enjeux d'insertion et de développement territorial pour laquelle les services déconcentrés de l'État paraissent aujourd'hui peu outillés.

En conclusion, l'analyse conduit à la synthèse suivante :

Avantages	Inconvénients
Sécurisation financière des Départements	Affaiblissement du rôle des Départements dans l'insertion et risque de tutelle de fait sur les politiques d'insertion
Cohérence avec la gouvernance nationale de l'emploi	Risque budgétaire pour l'État donc impliquant un durcissement dans l'accès aux droits RSA
Renforcement de l'égalité territoriale et homogénéisation de l'offre de service	Perte de maîtrise des flux, risque de report de publics éloignés de l'emploi, c'est à dire mécanisme de prescription de Ft vers le CD avec baisse qualitative de l'orientation (le questionnaire à la place de l'entretien de diagnostic)
Une gestion des flux financiers CAF/ MSA incombant exclusivement à l'État (vs opacité des flux CAF)	Retrait des Départements sur les systèmes d'information insertion au profit des autres systèmes d'information
Rationalisation des données de parcours à l'échelle nationale	Baisse des crédits d'insertion des Départements ayant un taux d'effort supérieur à la moyenne.
Hausse des crédits sur politiques d'activation sous réserve d'un cadre de renationalisation similaire à celui de la phase d'expérimentation	Impact sur le calcul des modalités de compensation des finances du Département : évolution des ratios et indicateurs utilisés dans le calcul des autres composantes de recettes (péréquation, indicateurs de richesse ou d'effort fiscal)

D'un point de vue législatif, l'expérimentation en cours implique à terme soit l'arrêt ou la généralisation de la renationalisation. Avant une telle décision, il demeure possible d'étendre la durée et le périmètre de l'expérimentation.

Cette extension peut être envisagée de deux manières : maintenir le cadre restrictif des Départements concernés à savoir ceux les plus en difficulté, ou intégrer un panel représentatif des différentes situations des collectivités départementales.

Cette seconde option paraît forcément plus satisfaisante dans la mesure où, en prenant en compte des situations territoriales plus diversifiées, elle permettrait de mesurer l'effet de la décorrélation et

plus largement l'effet sur la politique d'insertion et les compétences des Départements. Elle implique néanmoins un cadre de compensation complexe à élaborer pour garantir l'équité de traitement.

Pour l'ANDASS, le Département doit rester au cœur des interventions en matière d'insertion et de lutte contre la pauvreté car il permet une intervention plus adaptée au contexte territorial et une approche globale des personnes. Il peut agir en prévention et tout au long de la vie.

Les enjeux financiers des Départements sont essentiels et doivent être entendus. **Néanmoins l'intérêt financier ne peut pas être pris isolément de l'enjeu de politique publique et d'organisation administrative et politique. Les collectivités locales et singulièrement les Départements sont les mieux armés et légitimes à porter des politiques sociales territorialisés, efficaces et financièrement viables.**

Sauf à faire renaître l'agenda d'une « dévitalisation » de cet échelon territorial, le Département n'a pas vocation à assumer ses compétences en position de simple opérateur, pas plus dans l'insertion que dans d'autres domaines d'intervention.

Dissocier financement des allocations RSA et dépenses d'accompagnement n'apparaît au final que comme un pis-aller, qui reporterait la recherche de solutions pragmatiques et durables, tout en alourdissant la charge des dépenses de solidarité portées par l'Etat, en conduisant probablement ultérieurement à en réduire le périmètre ou l'accès.

D'autres mécanismes sont possibles et à explorer pour préserver les capacités à agir des Départements tout en faisant face à la dynamique de croissance des dépenses RSA.

Des mesures d'atténuation financière devraient être admises par l'État, calculées chaque année au regard des niveaux de revalorisation retenu (inflation) et de la situation économique générale (croissance et taux de chômage par ex). A contrario, maintenir la charge exclusive de l'évolution des dépenses d'allocation RSA sur les Départements conduit inévitablement à mettre les départements dans une situation d'impasse financière, bloquant toute capacité d'investissement social, et limitant mécaniquement la capacité à agir en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des plus précaires.

Contribution approuvée par le Conseil d'Administration de l'ANDASS du 20 avril 2026