



**CONCOURS DE RECRUTEMENT
DE CONSEILLERS DE CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES**

Session 2020

Étude d'un dossier de finances publiques

(Durée : 4 heures ; coefficient : 2)

Calculatrice autorisée

SUJET :

Conseiller de chambre régionale des comptes, le président de votre juridiction vous demande en vue de la préparation de la programmation pluriannuelle de la chambre, d'élaborer une note sur les enjeux notamment financiers, liés au revenu de solidarité active (RSA).

Sur la base de vos connaissances et du dossier qui vous est remis, vous présenterez un état des lieux mettant en évidence l'impact de ces dépenses sur l'équilibre financier des départements et identifiant les écueils auxquels ces derniers sont confrontés dans la mise en œuvre de cette compétence.

Votre analyse des enjeux et des conséquences éventuelles pour les départements, de la réforme envisagée du financement du RSA d'une part, et de la perspective de la création du service public de l'insertion d'autre part, est particulièrement attendue.

Liste des documents (46 pages) :

Document n°1 : *Code général des collectivités territoriales, article L3321-1 - 1 page – page 1*

Document n°2 : *Code de l'action sociale et des familles, article L. 263-1 - 1 page – page 2*

Document n°3 : *Qui fait quoi en matière de RSA ? Ministère des solidarités et de la santé, 4 janvier 2016 – 1 page – page 3*

Document n°4 : De l'efficacité des mécanismes de péréquation départementale, Gestion & Finances Publiques, 2019/5, N° 5/ Extraits/ septembre-octobre 2019 – 4 pages – **page 4**

Document n°5 : Cour des comptes, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics,– Extraits octobre 2017 – 5 pages – **page 8**

Document n°6 : La décentralisation des politiques sociales en question(s), Regards protection sociale– Extraits/ mars 2020 – 5 pages – **page 13**

Document n°7 : Service public de l'insertion, ministère des solidarités et de la santé, Extraits/ 9 septembre 2019 - 3 pages – **page 18**

Document n° 8 : Les conséquences de la hausse des Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) sur les finances des départements, Assemblée des Départements de France/ Extraits/ mars 2020 – 3 pages – **page 21**

Document n° 9 : Le revenu de solidarité active, fin décembre 2019, Caisse nationale des allocations familiales /avril 2020 – 5 pages – **page 24**

Document n° 10 : Une re-nationalisation du financement du RSA est-elle envisagée ? La gazette des communes, 6 mars 2019 – 1 page – **page 29**

Document n° 11 : Le futur service public de l'insertion se dessine dans 14 territoires, La gazette des communes, 5 février 2020 – 2 pages – **page 30**

Document n° 12 : La lettre de l'Odas, Dépenses départementales d'action sociale en 2018 /Extraits/ juin 2019 – 4 pages – **page 32**

Document n° 13 : Le RSA à la veille d'une catastrophe annoncée, La gazette des communes, 16 mai 2020 - 2 pages – **page 36**

Document n° 14 : Discours de M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre, le 21 février 2019 - 4 pages – **page 38**

Document n° 15 : Le revenu de solidarité active, Caf, avril 2020 – 3 pages – **page 42**

Document n° 16 : Service public de l'insertion : la concertation finalisée en avril prochain, Assemblée des Départements de France, janvier 2020 – 2 pages – **page 45**

Légifrance – Le service public de la diffusion du droit

Code général des collectivités territoriales

Article L3321-1

Sont obligatoires pour le département :

- 1° Les dépenses relatives au fonctionnement des organes délibérants et à l'entretien de l'hôtel du département ;
 - 2° Les dépenses relatives aux indemnités de fonction prévues aux articles L. 3123-15 à L. 3123-18 et aux frais de formation des élus visés à l'article L. 3123-12 ainsi que les cotisations au fonds institué par l'article L. 1621-2 ;
 - 3° Les cotisations au régime général de la sécurité sociale en application de l'article L. 3123-20-2 et les cotisations aux régimes de retraites des élus en application des articles L. 3123-22 à L. 3123-24 ;
 - 4° La cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale ;
 - 5° La rémunération des agents départementaux, les contributions et les cotisations sociales afférentes ;
 - 5° bis Dans les conditions prévues à l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les dépenses afférentes aux prestations mentionnées à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
 - 6° Les intérêts de la dette ;
 - 7° Les dépenses de fonctionnement des collèges ;
 - 8° La participation du département aux dépenses de fonctionnement des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation ;
 - 9° (Abrogé) ;
 - 10° Les dépenses relatives à l'action sociale, à la santé et à l'insertion mises à la charge du département ;
 - 10° bis Les dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie ;
 - 11° Les frais du service départemental des épizooties ;
 - 12° La participation au service départemental d'incendie et de secours ;
 - 13° Les dépenses résultant de l'entretien des biens transférés au département par application des dispositions de l'article L. 318-2 du code de l'urbanisme ;
 - 14° Les dépenses de construction et grosses réparations des collèges ;
 - 15° Les dépenses d'entretien et construction des ports maritimes de commerce et de pêche ;
 - 16° Les dépenses d'entretien et construction de la voirie départementale ;
 - 17° Les dépenses de remboursement de la dette en capital ;
 - 18° Les dettes exigibles.
 - 19° Les dotations aux amortissements ;
 - 20° Les dotations aux provisions, notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers ;
 - 21° La reprise des subventions d'équipement reçues ;
 - 22° La contribution prévue à l'article 6 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée ;
 - 23° La retenue à la source prévue au 1° du 2 de l'article 204 A du code général des impôts.
- Un décret détermine les modalités d'application des dispositions des 19°, 20° et 21°.

Légifrance – Le service public de la diffusion du droit

Code de l'action sociale et des familles

Article L263-1

Le conseil départemental délibère avant le 31 mars de chaque année sur l'adoption ou l'adaptation du programme départemental d'insertion. Celui-ci définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes.

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

*Égalité
Fraternité*

Qui fait quoi en matière de RSA ?

publié le : 03.12.14 - mise à jour : 04.01.16

Comme beaucoup d'autres politiques sociales, le revenu de solidarité active (RSA) est une politique partenariale qui engage, aux côtés du bénéficiaire, de nombreux acteurs institutionnels. Il est donc utile de savoir « qui fait quoi » en matière de RSA.

Le conseil départemental

Les politiques d'insertion relèvent de la responsabilité du conseil départemental, qu'on désigne souvent comme le « département ».

C'est le département qui finance :

- › toute l'allocation RSA pour les foyers qui n'ont pas de revenus ou qui n'ont que de petits revenus d'activité professionnelle. Le RSA vient, dans ce cas, compléter les ressources du foyer jusqu'au montant forfaitaire.

Le département assure l'organisation du dispositif d'insertion des bénéficiaires du RSA par :

- › la mise en oeuvre de l'allocation, de l'instruction de la demande d'allocation à son versement ;
- › l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires.

Le conseil départemental définit le PDI (programme départemental d'insertion) et en finance les actions. Il pilote l'insertion et conclut avec les autres acteurs de l'insertion la convention d'orientation et d'accompagnement ainsi que le PTI (pacte territorial pour l'insertion).

Le conseil départemental peut déléguer une partie de ces missions.

Les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de mutualité sociale agricole (MSA)

Les CAF et MSA reçoivent, enregistrent, instruisent les demandes, calculent le droit (liquidation) et versent le RSA. Elles peuvent recevoir délégation des départements pour l'accompagnement de certains publics.

Pôle emploi

Pôle emploi assure l'accompagnement professionnel des bénéficiaires du RSA, dans les conditions établies avec le conseil départemental.

Les autres organismes chargés de l'accompagnement

Pour répondre à certaines situations ou difficultés particulières, le département peut confier l'accompagnement de certains bénéficiaires à des référents relevant d'organismes autres que ses services ou de Pôle emploi.



Matthieu HOUSER
Maître de conférences en droit public (HDR)
Université de Bourgogne-Franche-Comté

De l'efficacité des mécanismes de péréquation départementale

Mots clés : finances locales-budgets des départements-péréquation - dotations de solidarité-fonds de soutien

Les dispositifs de péréquation des budgets départementaux et leurs critères se sont accumulés sans parvenir à corriger les inégalités devant le reste à charge des allocations individuelles de solidarité qui pèse sur les budgets départementaux. La péréquation verticale, insuffisante, a été complétée par des fonds de solidarité et de soutien. Une remise à plat ou, au minimum, une mise en perspective s'imposent.

Les relations financières État-départements ne sont décidément pas un long fleuve tranquille. Depuis les années 2003-2004, se succèdent des transferts de compétences et des compensations financières, sans une réelle cohérence.

Tout d'abord, après la mise en place de la compensation financière du RMI-RSA par le biais de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), a été créé le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) doté de 500 M€ dès 2006 avec trois parts, dont une consacrée à la péréquation. Puis, en réaction à la réforme de la taxe professionnelle créant de nouvelles inégalités, la loi a institué deux nouveaux dispositifs de péréquation horizontale, l'un portant sur la CVAE et l'autre sur les DMTO.

Enfin, devant l'accroissement du reste à charge (RAC) en matière d'allocations individuelles de solidarité (AIS), le législateur a imaginé le dispositif de compensation péréquée puis le fonds de solidarité.

Dans ce système à plusieurs composantes, chaque mécanisme fonctionne indépendamment des autres avec ses propres indicateurs. Dès lors, se pose inévitablement la cohérence interne de tous ces dispositifs, notamment à l'heure où la loi de finances pour 2019 modifie un certain nombre de points et qu'un débat existe sur la remise à plat plus globale du système.

Deux questions majeures traversent les finances départementales, il s'agit du reste à charge (RAC) en matière de d'allocations individuelles de solidarité (AIS), c'est-à-dire le montant financé par les conseils départementaux en matière de compétences transférées, et l'essor des inégalités financières entre départements.

Le montant agrégé du RAC pour 2016 en fonction des AIS est le suivant :

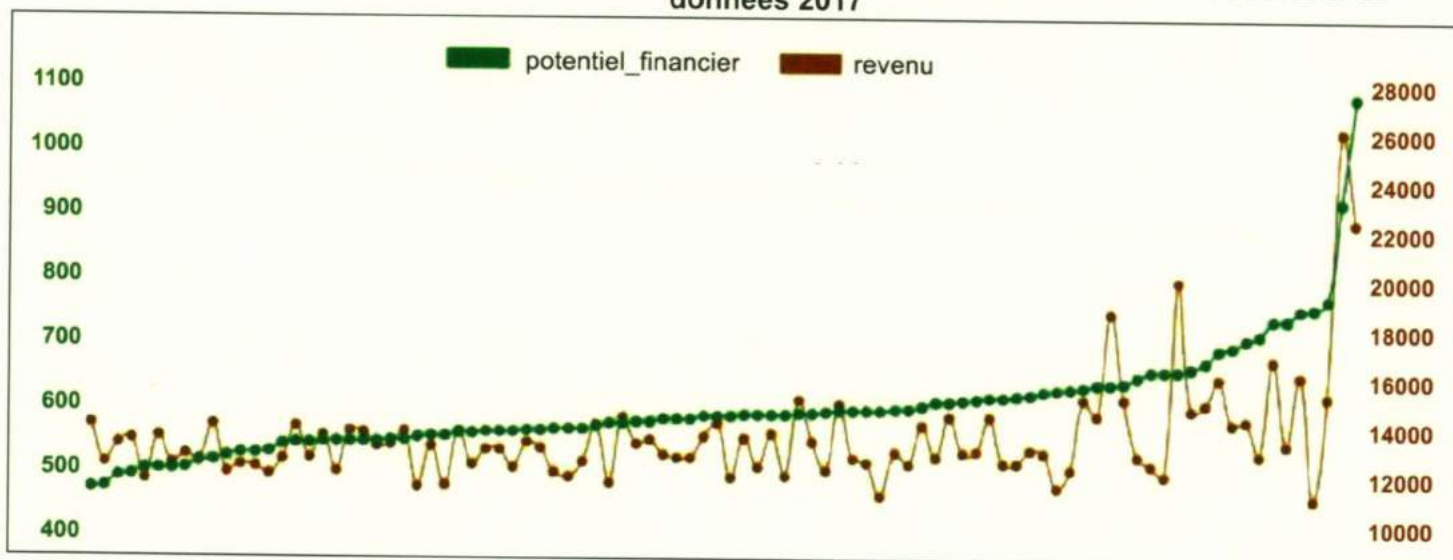
Répartition du reste à charge des départements au titre des trois allocations de solidarité en 2016

Type d'AIS	Dépenses	Recettes	Reste à charge
RSA	10,6	6,9	3,8
APA	5,72	2,3	3,4
PCH	1,8	0,6	1,1
Total AIS	18,1	9,8	8,3

Source : Mission « Finances locales » Rapport sur le financement des allocations individuelles de solidarité, avril 2018. En termes de recettes, sont pris en compte les dispositifs de compensation (TICPE, FMDI, concours de la CNSA) et dispositif de compensation peréquée affecté au prorata du poids des dépenses d'AIS, conformément à la convention suivie par la DGCL antérieurement à 2017 (900 M€ en 2016). Données en milliards d'euros.

Contrairement à la détermination du RAC, la mesure des inégalités s'avère plus délicate. Si le potentiel financier a longtemps été l'indicateur dominant, désormais d'autres référentiels sont utilisés comme le revenu par habitant¹. Notons toutefois que les critères révélant des inégalités ne sont pas forcément en concordance entre eux, ainsi que le révèle le graphique suivant démontrant l'évolution du revenu par rapport au potentiel financier :

Évolution du revenu en fonction du potentiel financier données 2017



Source : www.finances-locales.org

¹Sur la finalité et la pertinence des indicateurs utilisés, voir M. Houser, Le droit de la péréquation financière, L'Harmattan, 2015

Cette difficulté à mesurer précisément les inégalités explique, en partie, la prise en compte depuis quelques années de nouveaux indicateurs, comme le taux de pauvreté ou encore l'épargne brute des départements².

À cette première difficulté s'ajoute l'articulation très incertaine entre péréquation verticale et horizontale. En effet, à aucun moment, n'est prise en compte la réalité de l'une de ces formes de lutte contre les inégalités par l'autre procédé pour apprécier les conséquences à en déduire.

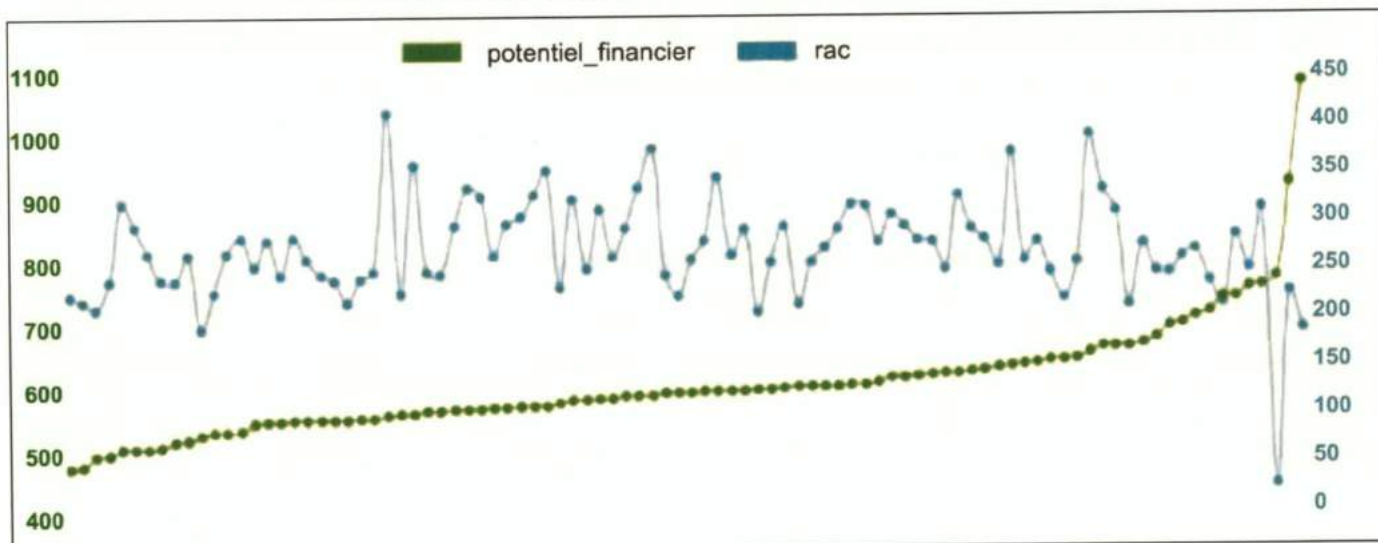
Plus problématique encore, le potentiel financier³ demeure un indicateur figé ne prenant en compte l'effet d'aucun mécanisme de péréquation horizontale.

Pour le Conseil constitutionnel, les questions d'inégalités et de compensation de transferts de compétences ne sont pas *a priori* liées⁴. Certes, d'un point de vue juridique, la rédaction de l'article 72-2 de la C. ne relie pas ces deux aspects.

Toutefois, d'un point de vue politique et financier, le débat se pose d'un lien entre compensation et péréquation. Est-il normal que le reste à charge ramené à la population soit quasiment insensible à la richesse mesurée par le potentiel financier ? Ne serait-il pas plus cohérent que le RAC augmente avec la hausse du potentiel financier ? Quel doit être l'effet des dispositifs de péréquation en la matière ?

Pour alimenter ce débat, le graphique ci-dessous démontre l'indifférence relative du potentiel financier au regard de l'évolution du RAC :

Évolution du potentiel financier en fonction du RAC



Source : www.finances-locales.org / données CA 2017 ramené à la population

²Voir supra.

³Rappelons qu'aux termes de l'article L. 3334-6 du CGCT, il correspond au potentiel fiscal majoré des éléments suivants : le montant de la dotation de compensation notifiée l'année précédente ; le montant de la dotation forfaitaire notifiée l'année précédente (hors montant correspondant à l'ancienne compensation de la « part salaires » après indexation, et nette de la contribution du département au redressement des finances publiques de l'année précédente.

⁴CC, décision n° 2003-474 DC, 17 juillet 2003, *Loi de programme pour l'outre-mer*, rec., p. 389, considérant n° 18 ; CC, décision n° 2003-487 DC du 18 décembre 2003, *Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*.

Ce débat sur le RAC et sur les inégalités n'est pas uniquement théorique mais très concret car il conditionne la santé financière des départements et notamment leur capacité à investir. Cette interprétation s'avère d'autant plus pertinente que depuis quelques années, les dépenses départementales d'investissement ne cessent de baisser, ainsi que l'illustre les données nationales ci-dessous :

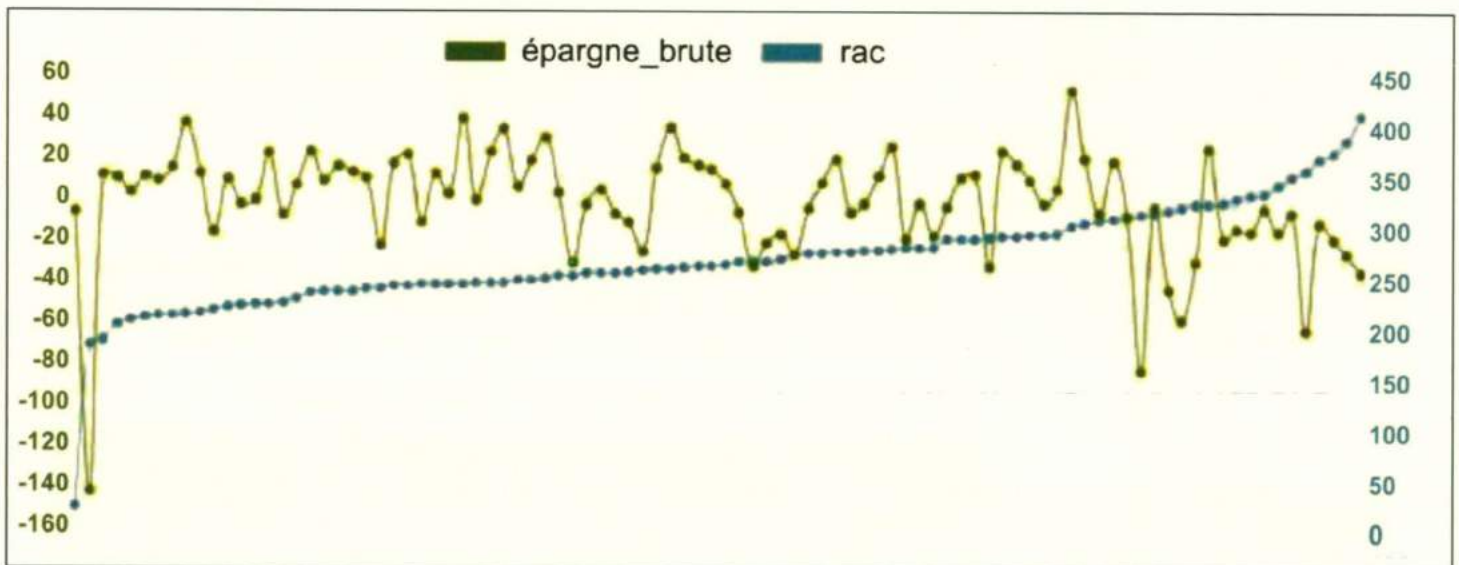
Montant agrégé des dépenses d'investissement. En milliards d'euros.

2013	2014	2015	2016	2017
11,20	10,82	9,77	9,12	9,02

Source : DGCL - <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales-departement-0>

En outre, d'un point de vue plus financier, le RAC pour certains départements entraîne un impact très net sur la dégradation de leur épargne brute et donc leur capacité à investir notamment pour les départements présentant un RAC élevé, comme l'illustre le présent graphique :

Évolution de l'épargne brute en fonction du reste à charges



Source : www.finances-locales.org / données CA 2017 ramené à la population

Cette relation n'a pas échappé au pouvoir exécutif. Depuis quelques années, le législateur utilise l'épargne brute dans des fonds de soutien voté *in extremis* en loi de finances pour soutenir les départements les plus en difficulté⁵. Par exemple, parmi les conditions d'éligibilité déjà utilisées, un taux d'épargne brute inférieur ou égal à 7,5 % a parfois été employé comme critère d'éligibilité. L'efficacité de tous ces mécanismes et leur cohérence impliquent d'étudier la pertinence des mécanismes existants (1) puis la mise en œuvre de la réforme opérée par la loi de finances pour 2019 (2).

⁵ Sans prétendre à l'exhaustivité, notons que de tels fonds ont été votés par l'article 83 de la loi de finances pour 2010 ou encore l'article 70 de la loi de finances rectificative pour 2015 ; voir pour un point de vue Mattieu Houser, Faut-il utiliser l'épargne brute comme critère de péréquation entre départements ?, Publié le 27/04/2016, Gazette des communes.

Finances et comptes publics

Les finances publiques locales

Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements publics

(...)

L'IMPACT DES DÉPENSES SOCIALES SUR L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES DÉPARTEMENTS

2 - Un encadrement juridique des compétences sociales laissant un pouvoir de décision variable aux départements

Les départements exercent leurs responsabilités en matière d'action sociale à l'intérieur d'un cadre juridique défini au plan national, plus ou moins étroit selon les prestations considérées. L'étendue de leur pouvoir de décision est donc variable tout comme, par conséquent, les leviers d'action à leur disposition pour infléchir l'évolution de leurs dépenses.

a) Un encadrement juridique strict s'agissant du RSA

Les départements doivent se conformer à un cadre normatif précisément défini au niveau national : le montant du RSA, les critères d'éligibilité, les modalités d'attribution et les décisions de revalorisation sont fixés par l'État et ne laissent que peu de pouvoir de décision au département

Tableau n° 53 : répartition des responsabilités en matière de RSA

	Autorité responsable
Barème	État (loi)
Montant nominal	État (règlement)
Revalorisations	État (règlement)
Instruction des demandes	Partagée départements, CAF-MSA, CCAS, Pôle emploi, Associations uniquement sur délégation du PCD
Attribution du droit	Conseil départemental
Liquidation/gestion de la prestation	CAF/MSA
Financement	Conseil départemental
Accompagnement des bénéficiaires	Conseil départemental (contrat fixant les droits et devoirs, coordination des actions), Pôle emploi (projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)), autres acteurs intervenant dans l'accompagnement social et/ou professionnel de l'allocataire

Source : Cour des comptes

La décision d'octroi du RSA relève de l'autorité expresse du président du conseil départemental mais le code de l'action sociale et des familles a prévu que les demandeurs puissent déposer leur demande auprès de divers organismes dans le but de faciliter leurs démarches. Ainsi dans un souci de proximité, la demande de RSA peut être déposée, au libre choix du demandeur, auprès des services départementaux mais aussi du centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS)⁴³¹, de la CAF (ou de la MSA) et d'associations désignées par le président du conseil départemental.

Les services départementaux et les caisses de sécurité sociale sont de droit habilités à instruire les demandes de RSA. En pratique, les premiers ne maîtrisent que partiellement le processus d'instruction de la demande et d'attribution de l'allocation. Les rapports des chambres régionales de comptes montrent que les CAF et les caisses de MSA ainsi que d'autres acteurs (CCAS, associations) assurent une part importante de l'instruction des demandes pouvant aller jusqu'à plus de 60 % des dossiers.

En particulier, les CAF et les caisses de la MSA jouent un rôle prépondérant dans la gestion du RSA. Au-delà de l'instruction des demandes, elles assurent le paiement de l'allocation, l'information sur les droits et devoirs et le contrôle de leur respect, la récupération des indus et la lutte contre la fraude.

Chaque département conclut une convention avec la CAF afin de préciser les conditions d'exercice de ces différentes missions. Y figurent notamment⁴³² les modalités d'échange des données entre les parties, la liste des compétences déléguées par le département à la CAF et leur rétribution financière éventuelle, les modalités des contrôles réalisés par la CAF et de lutte contre la fraude, les modalités de gestion des indus. Ayant constaté une assez grande hétérogénéité du contenu des conventions⁴³³, la CNAF a adopté en 2017 une nouvelle convention type visant à renforcer la coordination des actions entre CAF et départements en matière de maîtrise des risques et de lutte contre la fraude, l'usage des outils informatiques déployés à l'occasion de la réforme des minima sociaux (téléprocédures), et à assurer une meilleure prise en compte de l'objectif de neutralité financière de la gestion du RSA pour la trésorerie des CAF.

Du fait essentiellement de leurs difficultés financières, un nombre croissant de départements (9 fin 2015, 17 fin 2016) présentent des retards de paiement aux CAF en remboursement des allocations de RSA versées pour leur compte. Le montant des impayés a quasiment doublé en un an, de 109 M€ au 31 décembre 2015 à 194 M€ au 31 décembre 2016. Le département du Nord, dont le taux de croissance des dépenses sociales entre 2011 et 2016 figure parmi les plus élevés (31 %), est responsable de 57 % de ces impayés qui ont doublé entre fin 2015 et fin 2016.

En définitive, la pluralité des acteurs compétents pour recevoir et instruire les demandes de RSA limite la capacité du département à maîtriser les dépenses correspondantes. Elle réduit notamment son aptitude à nouer un lien contractuel avec les nouveaux bénéficiaires de l'allocation, à veiller au respect de leurs obligations et à initier leur parcours d'insertion (cf. *infra*). Le décret du 1^{er} février 2017 relatif à la réforme des minima sociaux, qui, pour faciliter l'accès à l'allocation, rend possible à compter d'avril 2017 d'effectuer une demande de RSA par télé-service auprès des organismes payeurs (CM, MSA), pourrait encore renforcer cette contrainte.

(...)

⁴³¹ Cette instruction peut aussi être assurée par le CCAS (ou CIAS) si son conseil d'administration l'a décidé sans que le conseil départemental puisse s'y opposer.

⁴³² Article L 262-25 du CASF.

⁴³³ Un bilan réalisé en 2013 a montré que, bien que fidèles à 80 % des dispositions de la convention type imposée en 2009 par la CNAF, les conventions passées avec les départements, dont plus de 90% avaient intégré par avenants des articles supplémentaires, présentaient une grande hétérogénéité, notamment s'agissant des modalités de contrôle (indus, fraude, remise de dette) et de partage d'informations.

3. L'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA

Les politiques d'insertion des départements ont vocation à répondre aux besoins de l'ensemble des publics dont les difficultés économiques, sociales ou de santé font obstacle à l'accès à l'emploi. Elles ciblent tout particulièrement l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA qui, parallèlement à la perception de l'allocation ont droit à un accompagnement social et professionnel adapté⁴⁵⁶.

Cependant, les moyens consacrés par les départements aux actions d'insertion sont orientés à la baisse. En 2015, ils représentaient en moyenne 10 % de leurs dépenses de RSA (les 90 % restants correspondant aux allocations) contre 14 % en 2011. Par allocataire, ils s'élevaient à 550 € en 2015 contre 743 € en 2011⁴⁵⁷.

Pourtant, le développement des actions d'insertion reste un moyen de maîtriser les dépenses d'allocations même si, du fait des publics concernés, parfois loin de l'emploi, la sortie du dispositif du RSA par le retour sur le marché du travail est un objectif souvent difficile à atteindre. Outre une meilleure coordination des divers acteurs impliqués (cf *supra*), le développement de cette politique nécessite de la part des départements de progresser à un double niveau : le suivi des allocataires et l'efficacité des actions d'insertion. Les bonnes pratiques constatées montrent que de tels progrès ne sont pas hors de portée.

a) Le suivi souvent lacunaire des allocataires

Le nombre élevé et croissant d'allocataires rend délicat un suivi individualisé par les services départementaux confrontés à de longues files d'attente. Les professionnels référents, chargés chacun de suivre jusqu'à une centaine de bénéficiaires du RSA, peuvent difficilement remplir cette mission définie dans le code de l'action sociale et des familles. Les départements peinent à assurer un suivi des allocataires de leur entrée dans le dispositif à leur sortie. La loi prévoit deux grands types d'orientation des allocataires en fonction de leur éloignement du marché du travail : une orientation vers l'emploi, qui débouche sur un accompagnement par Pôle Emploi, ou une orientation dite d'insertion sociale, qui relève soit des services départementaux (travailleurs sociaux, conseillers emploi-formation), soit des organismes conventionnés (CCAS, associations). Cette structuration de l'offre d'insertion selon l'orientation des bénéficiaires du RSA complique leur prise en charge. Il en résulte un cloisonnement de l'offre d'insertion et une dualité du suivi. De fait, plus de la moitié des bénéficiaires du RSA (orientés vers la voie professionnelle) ne sont pas suivis directement par les services du département en tant que référent unique⁴⁵⁸.

b) le manque d'efficacité des actions d'insertion

À côté des mesures d'accompagnement social s'adressant aux personnes les plus éloignées de l'emploi et visant à lever les freins à l'insertion en développant l'autonomie et les aptitudes sociales (résolution de problèmes de mobilité et de santé, actions de soutien psychologique, aides financières individuelles), les départements déploient des actions plus directement ciblées vers l'insertion professionnelle des allocataires, au premier rang desquelles figurent le financement, à côté de l'État via des contrats d'insertion⁴⁵⁹, des places en structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)⁴⁶⁰.

⁴⁵⁶ Article L. 262-27 du CASF.

⁴⁵⁷ Chiffres DREES, les dépenses d'aides sociales des départements 2011-2015.

⁴⁵⁸ Pour mettre en oeuvre leur parcours d'insertion, les allocataires se voient d'abord proposer une orientation. Dans un second temps, l'organisme vers lequel ils sont orientés désigne un référent avec lequel est conclu un contrat d'engagement réciproque (CER) ou un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

⁴⁵⁹ CUI-CAE dans le secteur non marchand CUI-CIE dans le secteur marchand.

⁴⁶⁰ Ateliers et chantiers d'insertion, entreprises d'insertion, associations intermédiaires, entreprises de travail temporaire d'insertion notamment.

Au plan national, la Cour des comptes a relevé l'efficacité limitée du recours aux contrats aidés comme outils d'accès durable à l'emploi. Dans son référé sur les minima sociaux adressé au Premier ministre le 21 septembre 2015, elle a souligné la faiblesse des taux de sortie des allocations au profit d'une insertion durable sur le marché du travail (de 2 % à 4 % selon les minima sociaux). Toutefois, les analyses de la direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistiques (DARES) mettent en avant des effets positifs à court terme des contrats aidés sur l'insertion professionnelle⁴⁶¹.

Les départements continuent de recourir fortement aux contrats aidés malgré un coût élevé et des résultats limités. Au total, sur l'ensemble des dépenses d'insertion hors allocation, 22 % portaient en 2015 sur le financement des contrats aidés dans des structures d'insertion économique. Ainsi, en 2016, le département des Bouches-du-Rhône, qui fait partie des 10 % des départements ayant le nombre d'allocataires du RSA le plus élevé, envisageait avec l'État la possibilité de cofinancer quelque 3 000 contrats CUI-CIE. Comme la chambre régionale des comptes l'a constaté, le département a motivé cette décision par son souhait de soutenir le recrutement d'allocataires par des employeurs privés malgré un coût moyen des contrats aidés supérieur à celui du RSA⁴⁶². La chambre régionale des comptes de Bretagne a relevé que le bilan des chantiers d'insertion du département du Finistère met en évidence la faiblesse des taux d'insertion durable dans l'emploi. Au regard des résultats atteints, la chambre a invité le département à envisager un financement modulé de ces structures selon les taux de sortie atteints. Elle a aussi observé que le plan d'insertion 2013-2015 ne comportait aucun objectif chiffré permettant en fin de pacte territorial d'en faire une évaluation.

c) Les bonnes pratiques en matière d'insertion

Faisant le constat des insuffisances de leurs dispositifs d'insertion, certains départements se sont efforcés d'y porter remède. Leurs démarches ont pour dénominateur commun l'amélioration des procédures de suivi des bénéficiaires ainsi que l'accent mis sur l'insertion professionnelle des allocataires et le lien avec les besoins d'embauche des entreprises.

Ainsi, les départements du Bas-Rhin et du Calvados ont adopté en 2013 et 2014 de nouvelles orientations en matière d'insertion des allocataires du RSA, basées sur une meilleure mobilisation du lien avec les entreprises, *via* la constitution d'équipes de conseillers emplois chargés de prospecter des offres et de préparer le placement des allocataires. Le département du Bas-Rhin a complété sa stratégie d'insertion en mettant l'accent sur l'amélioration de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (conclusion accélérée et formalisation plus précise du contrat d'engagement et d'un projet professionnel, alternance entre suivi individuel et mobilisation en collectif), sur une meilleure prise en compte dans le financement des opérateurs de l'insertion des résultats obtenus au regard des objectifs fixés, et sur un renforcement des contrôles exercés sur les bénéficiaires.

Le département des Yvelines a profondément infléchi sa politique d'insertion afin de contenir la croissance des dépenses. Les mesures adoptées portent sur toutes les étapes du dispositif du RSA : la création de huit plateformes départementales d'instruction pour l'ouverture du droit, la convocation de la totalité des allocataires en vue d'une orientation mieux ciblée, le renforcement du partenariat avec Pôle emploi et l'adoption d'un plan de contrôle des bénéficiaires en 2016. Cette démarche a été accompagnée de l'amélioration de l'offre d'insertion. Une agence chargée de développer l'activité et l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA, « Activit' Y », a été créée. Selon le département, les premiers résultats de cette politique innovante sont significatifs puisque le nombre d'allocataires a baissé de 16 % entre décembre 2015 et décembre 2016.

⁴⁶¹ *Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan, DARES, mars 2017: parmi les personnes sorties de contrats aidés depuis six mois, 26 % (contrats dans le secteur non marchand) et 57 % (contrats dans le secteur marchand) étaient en situation d'emploi durable (CDI ou CDD de plus de six mois). Les bénéficiaires des minima sociaux passés par les contrats aidés s'insèrent plus difficilement (12 points de moins pour le secteur non marchand et 9 points de moins pour le secteur marchand).*

⁴⁶² *Selon le département des Bouches-du-Rhône, le coût moyen annuel des contrats aidés « non marchand » et « marchand » étaient d'environ 6 300 € contre 6 000 € pour le versement du RSA.*

La démarche du département de Haute-Saône est voisine. Constatant un taux de retour à l'emploi de seulement 4 % des bénéficiaires du RSA, il a constitué un groupement d'intérêt public (GIP). « Insertion 70 », chargé de dynamiser le retour et l'accès à l'emploi des personnes en difficulté d'insertion professionnelle. qui associe l'État, Pôle emploi, la région, le département, les communautés de communes, les chambres consulaires et des entreprises du territoire. L'efficacité du nouveau dispositif doit être favorisée par un accompagnement renforcé, des périodes d'immersion et des tutorats. Le département, qui se fixe comme objectif de doubler le taux de retour à l'emploi, a créé quatre postes pour cette mission. en partie financés par le fonds social européen (FSE).

Le Loir-et-Cher a mis en place une application numérique, « Job 41 », vouée à la mise en relation entre les bénéficiaires du RSA et les offres d'emplois du territoire.

Sans avoir un caractère exhaustif. ces différents exemples montrent l'existence de bonnes pratiques en matière d'insertion des bénéficiaires du RSA. Il est souhaitable que les départements se dotent d'indicateurs visant à mesurer l'efficacité et le coût des moyens relatifs à ces démarches.

La décentralisation des politiques sociales en question(s)



Par **Michel Borgetto**, Professeur à l'Université Paris 2 (Panthéon-Assas) où il dirige le master 2 « Droit sanitaire et social ». Il est aussi le directeur de la Revue de droit sanitaire et social (éd. Dalloz). Parmi ses publications récentes, on retrouve Droit de la sécurité sociale (avec Robert Lafore), Dalloz, 19^e éd., 2019 et Droit de l'aide et de l'action sociales (avec Robert Lafore), Lextenso éditions, coll. « Précis Domat », 10^e éd., 2018.

(...)

1.2. Les difficultés de la décentralisation

IL convient d'explicitier ici la nature de ces difficultés (1.2.1) avant de tenter d'en dégager les origines (1.2.2).

1.2.1. La nature de ces difficultés

Ces difficultés sont liées, à la croissance régulière tant du montant global des dépenses sociales des départements que du montant spécifique des dépenses restant à leur charge.

1.2.1.1. La croissance des dépenses

On assiste en effet, depuis plusieurs années, à une croissance continue des dépenses sociales des départements. Alors qu'en 2007, les dépenses sociales brutes représentaient 26.57 Mds et les dépenses nettes 24.78 Mds¹², elles étaient passées, en 2011, respectivement à 32.15 Mds et 29,75 Mds puis, en 2017, à 40 Mds et 37,5 Mds¹³. Cette même année (2017), ces dépenses correspondaient à 65 % du budget global de fonctionnement des départements, lequel s'établissait à 61,3 Mds.

L'augmentation du montant de ces dépenses est liée à des facteurs d'ordre à la fois démographique (vieillesse de la population), socio-économique (chômage de masse avec son cortège de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion) ou encore financier (mesures de revalorisation des prestations).

De manière plus précise, cette augmentation est liée principalement à la montée en puissance continue de certaines catégories de prestations. Parmi celles-ci, celles qu'il convient bien évidemment de mentionner en premier lieu forment ce qu'il est convenu d'appeler les allocations individuelles de solidarité (AIS), c'est-à-dire le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH) : le montant des dépenses liées à ces trois seules allocations n'ayant cessé, au fil des ans, de croître de manière régulière puisqu'il est passé de 11.5 Mds en 2008 à... 17.5 Mds en 2015, pour représenter, en 2017, plus de la moitié des dépenses brutes (54 %).

Cependant, à côté de ces prestations, il est également une autre dépense qui, depuis quelques années, croît de manière substantielle : celle liée à l'accueil des mineurs non accompagnés (MNA) : alors que le nombre de ces personnes était évalué à environ 2 500 en 2005, il s'élevait à plus de 13 000 en 2016, à 25 000 fin 2017 et plus de 40 000 fin 2018. Dans le même temps, le coût de la dépense n'a cessé de croître puisqu'il atteindrait désormais 2 Mds fin 2018¹⁴.

¹¹CASF, art. L123-5.

¹²La différence entre les dépenses brutes et les dépenses nettes résulte notamment de ce que les départements peuvent exercer des recours en récupération [art. L. 132-8 CASF] auprès des bénéficiaires de certaines aides tpar recours en cas de retour à meilleure fortune...), de leurs obligés alimentaires ou de leurs héritiers, procéder à des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, se faire rembourser des prestations indues, etc.

¹³Drees, Etudes et résultats, n° 1105, fév. 2019.

¹⁴V.note F. Doineau, J.-P. Godefroy, Mineurs non accompagnés : répondre à l'urgence qui s'installe. Rapport d'information n° 598 (2016-2017), 28 juin 2017. Sénat et Assemblée des Départements de France (ADF). Dossier de presse, p. 13, oct. 2019.

1.2.1.2. La croissance des restes à charge

L'essor des dépenses liées aux AIS ainsi que, depuis peu, à l'accueil des mineurs non accompagnés aurait pu ne pas plonger certains départements dans des difficultés financières quasi-inextricables si avaient été mis en place des dispositifs destinés à en amortir fortement et durablement les effets.

Mais tel n'a pas été le cas et, pour l'heure, tel n'est toujours pas le cas. Résultat : la situation financière des départements s'est dans l'ensemble fortement détériorée¹⁵ : alors que les dépenses restées à leur charge au titre des seules AIS, c'est-à-dire non couvertes par des ressources transférées par l'État, étaient de 6,2 Mds en 2011. ce qui correspondait à un taux de couverture de seulement 59 %, elles s'élevaient, cinq ans plus tard, à 8 Mds. ce qui correspondait à un taux de couverture ramené à 54 %. S'agissant du seul RSA, le taux de couverture, qui était de 81 % en 2011, a régressé à 59.4 % en 2016, tout en demeurant cependant nettement supérieur à ceux attachés à l'APA et à la PCH (respectivement 35.7 % et 31 % en 2016)¹⁶.

Quant à l'accueil des mineurs non accompagnés, il est assorti de conditions financières très défavorables aux départements : certaines études ont établi que la compensation forfaitaire versée par l'État pour les dépenses exposées par ces derniers au titre de la période d'évaluation du mineur se révèle très insuffisante. puisque l'État ne couvrirait qu'un dixième seulement des coûts supportés par eux¹⁷.

1.2.2. L'origine de ces difficultés

Trois séries d'insuffisances sont à l'origine de ces difficultés : une insuffisance au niveau des mécanismes de compensation financière en cas de transfert de compétences de l'État vers les instances locales ou en cas de création ou d'extension de compétences en faveur de ces mêmes instances ; une insuffisance au niveau des mécanismes de péréquation financière entre collectivités territoriales ; et une insuffisance au niveau des ressources financières dont disposent lesdites collectivités.

1.2.2.1. L'insuffisance des mécanismes de compensation financière

Certes, depuis la loi de révision constitutionnelle du 17 mars 2003, l'article 72-2 nouveau de la Constitution prévoit que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice » et que « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

La portée de cette disposition se révèle néanmoins, au final, limitée : d'abord, parce qu'il faut et il suffit que soient attribuées, en cas de transfert de compétences, des ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à l'exercice desdites compétences *au moment* où a lieu le transfert en question ; et ensuite, parce qu'il n'est fait obligation au législateur, en cas de création ou d'extension de compétences, que d'accompagner celles-ci de ressources... dont il est libre de déterminer le volume. En d'autres termes, dans le premier cas, la Constitution n'impose pas au législateur de faire varier la ressource transférée en fonction de l'évolution de la dépense (absence d'un mécanisme de compensation « glissante ») ; et, dans le second cas, elle ne lui impose pas non plus d'assortir la création ou l'extension de compétences d'un montant de ressources correspondant exactement au montant des dépenses mises à la charge de la collectivité territoriale. Ce qui rend quasiment inévitable - outre que ne se creusent dans les faits des inégalités plus ou moins sensibles entre collectivités - que ne s'accroisse, pour les départements, le montant de leurs restes à charge...

¹⁵ Sur ce point, v. *Cour des comptes, Les finances publiques locales Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, p 233-234, octobre 2017 ; *Mission Finances locales. Rapport sur le financement des allocations individuelles de solidarité*, p. 18 et s. avril 2018.

¹⁶ Et encore, ces données chiffrées se révèlent-elles inférieures à celles que fournit régulièrement l'ADF.

¹⁷ V.E. Doineau, J.P. Godelroy, *Mineurs non accompagnés: répondre à l'urgence qui s'installe*, op. cit.), p.41.

Or, le contrôle exercé par le juge constitutionnel ne permet pas de résoudre la difficulté : en effet, s'il vérifie que l'encadrement juridique des compétences locales est de nature à prévenir la survenance de « ruptures caractérisées d'égalité »¹⁸ sur le territoire national, le juge s'abstient en revanche - l'article 72-2 alinéa 4 ne lui imposant nullement, en l'occurrence, d'aller au-delà - de vérifier que les modalités financières de la décentralisation ne sont pas susceptibles, elles aussi, de générer de telles ruptures.

Adoptée notamment lors du transfert, en 2003, de l'allocation du RMI aux départements¹⁹, cette position a été solennellement réaffirmée en 2011 dans trois décisions QPC (questions prioritaires de constitutionnalité) mettant en cause les dispositifs de financement du RSA, de l'APA et de la PCH²⁰.

1.2.2.2. L'insuffisance des mécanismes de péréquation financière entre collectivités territoriales

L'existence de tels mécanismes est certes prévue par les textes et en particulier par la Constitution: la loi de révision du 28 mars 2003 a introduit, à l'article 72-2, alinéa 5 de celle-ci, une disposition nouvelle indiquant que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Cette novation a pour autant été vidée d'une grande partie de sa portée par le juge constitutionnel : celui-ci ayant considéré que « cet alinéa, qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation »²¹.

Là aussi, cette situation se révèle, bien entendu, tout à fait problématique : elle ne peut pas ne pas conduire, dans la mesure où les départements sont inégaux en besoins et en moyens, à ce que se creusent des inégalités plus ou moins importantes d'une collectivité à l'autre sur le territoire national.

1.2.2.3. L'insuffisance des ressources financières des collectivités locales

En effet, ces ressources, qui se caractérisent par une grande hétérogénéité (dotations de l'État, fractions d'impôts nationaux, fiscalité locale), ne permettent pas de satisfaire l'ensemble des besoins auxquels doivent faire face ces dernières. Il s'agit ici d'une situation ancienne que la suppression récente de la taxe d'habitation n'a guère améliorée puisque, pour compenser cette suppression, les départements verront la taxe sur le foncier bâti, qu'ils percevaient, transférée aux communes²².

Les collectivités locales souffrent donc d'un « effet de ciseau » qui se révèle catastrophique pour certaines d'entre elles : à la diminution des recettes en liaison avec la crise répond en effet une augmentation des dépenses en liaison avec cette même crise.

II - QUELLE DÉCENTRALISATION DES POLITIQUES SOCIALES DEMAIN ?

Si l'on s'interroge sur ce que seront ou pourraient être demain les politiques sociales locales, deux grandes évolutions peuvent être envisagées qui, en dépit des apparences, ne se révèlent nullement exclusives l'une de l'autre : la première résiderait dans un réajustement limité des compétences respectives de l'État et des départements, lequel se traduirait par un renforcement des compétences du premier (II.1) : quant à la seconde, elle résiderait dans une accentuation plus ou moins poussée du processus de décentralisation, laquelle se traduirait par un renforcement du rôle joué par les départements (II.2).

¹⁸ Cons. const., décision n°96-387 DC, 21 janv. 1997, consid. 11.

¹⁹ Cons. const., décision n° 2003-487 DC, 18 dec. 2003.

²⁰ Cons. const. décisions n° 2011-142-145 (RM/IRS4), n° 143 QPC (APA) et n° 144 QPC (PCH) du 30 juin 2011.

²¹ Cons. const. décision 2003-474 DC, 17 juif. 2003. consid. 18 ; dans le même sens., v. aussi Cons. const., décision n° 2003-487 DC, 18 dec. 2003 précitée. consid. 15.

²² Certes, les départements bénéficieront du transfert d'une fraction de TVA : mais ils sont résolument hostiles à ce dispositif, qui ne tient pas compte, selon eux, du dynamisme respectif de ces deux ressources • (ADF, motion Bourges., oct. 2019).

II.1. Vers un renforcement des compétences sociales de l'État ?

Ce renforcement pourrait prendre deux grandes directions : l'une conduirait à recentraliser l'allocation du RSA dans le cadre de la mise en place du Revenu universel d'activité (RUA) - la charge en étant confiée à l'État - et l'autre à accroître le rôle de l'État en matière d'accueil des mineurs non accompagnés (MNA).

II.1.1. La recentralisation de l'allocation de RSA via la mise en place du Revenu universel d'activité

En 2020, devrait être discuté au Parlement un projet de loi instituant un nouveau dispositif - le Revenu universel d'activité - destiné à fusionner diverses allocations existantes dont, notamment, le RSA, la prime d'activité, l'APL l'AMH, l'ASS... Pour l'heure, il est encore trop tôt pour connaître avec certitude à la fois le périmètre de la nouvelle prestation (l'AAH y sera-t-elle au final intégrée, etc. ?) et son mode de financement (le RSA incombe aujourd'hui aux départements, la prime d'activité à l'État, l'IAPL à la fois aux employeurs, aux régimes de prestations familiales et à l'État, etc.).

Néanmoins, il pourrait être judicieux de mettre à profit la mise en place du RUA pour confier à l'État - ce qui ne ferait ici que renouer avec un principe qui avait été consacré par la loi du 1^{er} décembre 1988 sur le RMI - le financement du « volet RSA » dans le cadre du RUA²³.

En effet, les arguments en faveur d'une telle mesure seraient nombreux, que l'on se place sur le plan des principes ou sur le plan pratique.

Sur le plan des principes, on pourrait faire valoir - outre que ce ne serait pas la première fois, depuis les lois de 1982-1983, qu'il y aurait une recentralisation limitée en matière sociale²⁴ - d'abord, que les départements n'ont strictement aucune marge de manoeuvre en la matière, les principaux éléments du régime juridique du RSA et, notamment, ses conditions d'attribution étant fixés non pas au niveau local mais au niveau national : dès lors, est-il vraiment pertinent que ces collectivités soient tenues d'assumer les dépenses d'une prestation sur laquelle elles n'ont strictement aucune prise, même pas son montant qui se trouve revalorisé régulièrement par décret ?... Ensuite, que l'État a une vocation particulière à prendre en charge les personnes éligibles au RSA dans la mesure où il est traditionnellement compétent pour les personnes les plus précaires ou en difficultés : c'est lui, on le sait, qui assume les frais de fonctionnement des CHRS, les dépenses engagées en faveur des « personnes dont la présence sur le territoire métropolitain résulte de circonstances exceptionnelles et qui n'ont pu choisir librement leur lieu de résidence, ou les personnes pour lesquelles aucun domicile fixe ne peut être déterminé » ou encore les frais d'aide médicale d'État *en* faveur, notamment, des étrangers en situation irrégulière²⁵. Enfin, qu'il y aurait une certaine cohérence à regrouper dans les mains d'un même financeur à la fois le RSA et la prime d'activité...

Sur le plan pratique, il suffira de souligner que cette recentralisation, précisément, permettrait de remédier assez largement aux difficultés financières rencontrées par les départements. Mais pour que cette recentralisation soit pleinement pertinente et légitime, encore faudrait-il, d'une part que l'année de référence retenue pour opérer le transfert (l'État reprenant alors aux départements un montant de ressources équivalent à celui des dépenses) ne soit pas trop pénalisante pour des départements ayant vu leur reste à charge croître d'année en année²⁶. Et, d'autre part, que des conventions liant l'État et les départements soient passées aux termes desquelles ces derniers prendraient certains engagements dans le cadre des politiques d'insertion dont ils garderaient la responsabilité : des mécanismes d'intéressement pouvant même être mis en place en fonction de l'importance des crédits consacrés à ces politiques, du taux de sortie des bénéficiaires, etc.

²³On rappellera à cet égard que, pour le législateur de 1988, il était parfaitement normal et logique que ce soit l'État qui assume la pleine responsabilité de l'allocation et non une autre collectivité : en ce sens, v. par ex. JP. Worms, AN, séance du 4 oct. 1988, p. 641 : « qui est responsable de l'allocation ? Sans aucun doute l'État (...). Il n'y a (...) là rien de choquant au regard des principes de la décentralisation, car celle-ci a toujours réservé à l'État la responsabilité de la solidarité vis-à-vis des populations les plus fragiles, des situations les plus précaires » : v. aussi C. Evin, AN, séance du 10 oct. 1988, p. 720 : « les principes qui régissent l'attribution de l'allocation ne me paraissent pas contraires aux lois de décentralisation. Celles-ci ont déjà réservé à l'État en matière sociale, des compétences relevant de la solidarité avec les exclus : je pense par exemple aux centres d'hébergement et de réadaptation à caractère social... ».

²⁴En effet, l'institution, en 1999, de la CMU avait débouché sur la suppression de l'aide sociale départementale (laquelle constituait historiquement le premier développement de l'assistance publique) et sur son remplacement par un système de protection non plus local mais national... On pourrait encore faire valoir, par ailleurs que dans la plupart des pays européens ayant consacré un menu minimum garanti, celui-ci est le plus souvent financé par la solidarité nationale.

²⁵An. 345.1 et s.. L.111-3 et L.251-1 et s. CASF.

STRATÉGIE
DE PRÉVENTION ET DE LUTTE
CONTRE LA PAUVRETÉ

Dossier de presse

Le service public de l'insertion

Lancement de la concertation

Lundi 9 septembre 2019

Je souhaite qu'ensemble nous menions deux transformations profondes de notre action collective et de notre stratégie, la première, c'est celle qui consiste à mettre en place, créer un véritable service public de l'insertion (...).

Nous devons ensemble, les départements, mais au-delà des départements, les communes, les agglomérations, les métropoles, les régions qui le voudront, et le gouvernement, trouver la solution la plus intelligente qui permette de créer ce service public de l'insertion, c'est-à-dire de construire l'universalité dont l'État doit être le garant, mais dont l'action doit être déployée partout sur le territoire avec tous ces acteurs engagés que vous êtes (...).

C'est un tout cette politique d'insertion et d'accompagnement, il nous faut donc construire ce qui est un vrai service public, au sens propre du terme, qui n'appartient pas qu'au gouvernement et qui n'est pas la responsabilité que du gouvernement, mais qui sera un même guichet simple pour l'ensemble de celles et ceux qui veulent trouver une place par le travail et l'activité dans la société. Et ce guichet unique, comme on dit souvent, doit associer pleinement les départements, les communes, les régions, le gouvernement, avec un bon système de gouvernance qu'il nous faut inventer, mais en pensant d'abord à celui ou celle qui est dans cette situation.

À chaque fois, c'est permettre à une personne de retrouver une activité. Il faut pouvoir le faire dans un lieu qui assurera un continuum, au coeur de ce service public de l'insertion, de l'emploi, de l'activité, mais en actant que l'accompagnement, la part de soins qu'on doit mettre, est à chaque fois différente selon la vulnérabilité de chacun et la situation dans laquelle il se trouve, mais je suis profondément convaincu qu'on doit cesser de mettre chacun dans une case, chacun son guichet, chacun sa file. Pourquoi ? C'est profondément injuste.

Et donc ce service public, que nous allons ensemble créer, ce service public de l'insertion c'est pour moi la clé, la seule manière de garantir l'universalité de ses droits, et de permettre d'être plus efficace, au concret, sur le terrain. L'État reviendra donc, aux côtés des départements, des métropoles, des communes, des associations qui font le quotidien, par un travail remarquable que je veux ici saluer, pour cette mobilisation générale en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi, et pour construire ce service public de l'insertion. Ce réinvestissement de l'État se fera avec l'ensemble des collectivités territoriales et l'ensemble des associations.

L'État sera responsable, fixera l'ambition, sera garant de l'universalité, et donc également de la clarté du financement, et de sa totalité, mais il s'appuiera sur les départements, les métropoles, les acteurs sociaux, pour mettre en oeuvre.

Emmanuel Macron

Présentation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, 13 septembre 2018

(...)

Les constats

Années après années, rapport après rapport, le constat relatif à nos politiques d'insertion des allocataires du revenu de solidarité active est sans appel :

Un parcours d'insertion cahotique, un droit à l'accompagnement inappliqué

- **Une entrée tardive et peu adaptée dans le parcours d'insertion : on met trop de temps à accompagner les allocataires**
- **Des délais d'orientation supérieurs à 3 mois** : aujourd'hui, 94 jours s'écoulent entre le moment où une personne entre dans le RSA et la date de son premier rendez-vous d'orientation qui permettra de lui affecter un accompagnateur.
- **Et le démarrage réel de l'accompagnement tarde encore 2 mois de plus** : après cette orientation, l'allocataire doit encore attendre en moyenne 58 jours avant d'être effectivement accompagné.
- **6 mois, c'est le délai moyen de démarrage de l'accompagnement dans 50 % des cas** : après avoir été orienté, l'allocataire du RSA doit encore trop souvent attendre de longues semaines avant d'être effectivement accompagné.
- **Un contrat passé avec l'allocataire souvent trop tardif et formel : le droit à l'accompagnement n'est pas assuré**
- **48 % des allocataires sont sans contrat d'engagement au bout de 6 mois¹**
L'accompagnement ne démarre réellement qu'à la signature du contrat entre l'allocataire et l'organisme vers lequel il a été orienté — Pôle emploi, département ou opérateur délégué comme un CCAS ou une association. Dans près d'un cas sur deux, il s'avère que l'allocataire n'a toujours pas signé de contrat au bout de 6 mois, ce qui retarde d'autant le démarrage de son accompagnement.
- **Trop souvent, le contrat d'engagement est perçu comme une simple formalité administrative** et ne sert pas de cadre à l'accompagnement des personnes. Pour la personne accompagnée comme pour les professionnels, le cadre de référence des « droits » et des « devoirs » ne permet pas de guider la construction d'un parcours d'insertion.

« Ça me gêne de le dire mais on n'utilise pas le Contrat d'Engagement Réciproque, on privilégie la discussion naturelle, les raisons qui font que la personne vient »

(mission conduite par F. Bierry, janvier 2019)

¹ Il s'agit des allocataires orientés en parcours social ou socioprofessionnel percevant le RSA depuis au moins six mois.

- **Un suivi de parcours limité**

Une fois le contrat signé, le suivi de l'accompagnement est souvent très réduit :

- **Un manque de cohérence de la trajectoire** : les parcours sont interrompus par des événements de vie (déménagement, ruptures familiales), les personnes concernées peuvent être perdues de vue, les actions d'accompagnement n'interviennent que ponctuellement et sans continuité.
- **Un parcours « subi »** : tout au long de leur parcours, les allocataires du RSA ont souvent le sentiment que leurs choix et leurs projets de vie ne sont pas toujours respectés et n'ont jamais la possibilité de donner leur avis sur les actions qui leurs sont proposées.
- **Répétition des processus, multiplication des démarches.** A chaque nouvel interlocuteur, l'allocataire doit décrire à nouveau son parcours et ses projets.

Une offre de service cloisonnée et hétérogène sur le territoire

- **Une offre de service compartimentée et insuffisamment tournée vers l'emploi**

- **Une frontière artificielle entre accompagnement professionnel et social.** L'orientation initiale vers Pôle emploi ou vers un conseil départemental est souvent définitive et peu flexible alors que, bien souvent, les personnes ont besoin d'un accompagnement global mêlant retour à l'activité et résolution des problèmes de santé, de logement ou encore de surendettement.
- **Une offre d'accompagnement pas assez tournée vers l'emploi.** Trop souvent, les personnes accompagnées ne se voient proposer que peu d'actions tournées vers l'emploi ou la formation, or il est possible de permettre à des personnes rencontrant des difficultés sociales de retrouver également le chemin de l'emploi.
- **Des actions d'accompagnement pas suffisamment évaluées.** Les politiques d'accompagnement ne sont que trop rarement évaluées alors que certaines actions innovantes et vraiment efficaces en matière d'insertion mériteraient d'être diffusées sur tout le territoire.

- **Un investissement collectif insuffisant**

- **Malgré les efforts récents, les dépenses d'insertion ne permettent plus d'accompagner suffisamment les allocataires du RSA vers l'emploi** : elles représentent environ 7 % des dépenses d'allocation des départements aujourd'hui, contre 20 % il y a vingt ans.



FICHE INFO

Les conséquences de la hausse des Allocations Individuelles de Solidarité (AIS) sur les finances des Départements

DONNÉES CLÉS

Les Départements assument 38 milliards d'euros de dépenses sociales, dont 19,5 milliards d'AIS.

- Sur 1000 € dépensés par un Département, 600 € en moyenne le sont pour des actions de solidarité, d'action sociale et de santé, dont 300 € pour les AIS.
- Les AIS concernent plus de 3 millions de bénéficiaires au total dont :
 - **1,84 million d'allocataires du Revenu de Solidarité Active socle (RSA) fin 2018, soit encore une croissance de 1% sur l'année, malgré le niveau déjà très élevé du nombre de bénéficiaires ;**
 - **1,309 million d'allocataires de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) ;**
 - **309 500 demandes de Prestation de Compensation du Handicap (PCH) déposées dans les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).**

La part des AIS à la charge des Départements représente plus de la moitié de leur coût total.

- En 2018, les dépenses des 3 AIS ont représenté 19,5 milliards d'euros.
- Le RSA mobilisait 11,1 Md€. L'APA représentait un coût de 6Md€, la PCH de 2,4 Md€.
- Ces dépenses ont été compensées par l'État pour environ 10 milliards d'euros. Cela représente un reste à charge annuel de plus de 9 milliards d'euros pour les Départements, soit environ 15 % de leur budget de fonctionnement.

Le RSA, en hausse constante, pèse très fortement sur les finances départementales.

- Le budget alloué au RSA représente 57% des dépenses d'AIS. Depuis 2010, les dépenses de RSA ont fortement progressé en raison de la hausse du nombre d'allocataires. Cette évolution a été aggravée par le plan de revalorisation de 2 % par an de l'allocation décidé par l'État entre 2013 et 2017.
- Surtout les Départements ne disposent que de très peu de marges de manœuvre en termes de maîtrise de la dépense de l'allocation elle-même dont les critères (montant, bénéficiaires...) sont fixés au niveau national.
- La prégnance du chômage et le vieillissement de la population entraînent une hausse globale non maîtrisable des dépenses sociales obligatoires, plaçant certains Départements en difficulté financière.

A long terme, la situation financière des Départements demeure incertaine.

- En plus de ne disposer que de très peu de moyens pour contenir la dépense, les Départements n'auront bientôt plus de leviers en matière de recettes. En effet, à partir de 2021, le bloc communal percevra en lieu et place des Départements la taxe foncière sur les propriétés bâties dans le cadre de la réforme relative à la suppression de la taxe d'habitation.
- Après une longue période de fragilité budgétaire, les Départements sont parvenus à stabiliser leurs situations financières au niveau global. Cette amélioration est le fruit de la conjonction de deux facteurs principaux : la rigueur de la gestion des Départements et une meilleure dynamique de leurs recettes dues notamment à la bonne tenue du marché immobilier (les Départements perçoivent en effet une partie des DMTO).
- Toutefois, cette amélioration globale ne doit pas faire oublier la situation de Départements en grande difficulté qui ne bénéficient pas de recettes dynamiques ou dont les dépenses sociales pèsent particulièrement dans leurs budgets. Par ailleurs, les économies en gestion n'étant pas reconductibles à l'infini, les marges de manœuvre des Départements sont de plus en plus limitées, ce qui laisse craindre à nouveau une dégradation de la situation globale et une grave menace sur les investissements, créateurs d'emplois productifs.

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Le transfert de la gestion des AIS, une dépense non maîtrisée pour les Départements

- Suite à la 2ème vague de décentralisation en France, les Départements se sont vus confiés la gestion de l'APA (en 2001), du RMI – devenu RSA socle – (en 2004) puis de la PCH (en 2005). Or, les mécanismes de compensation mis en place à l'époque ne permettent pas de couvrir la totalité du coût réel de ces allocations.
- Depuis 2010, les Départements connaissent des **difficultés structurelles sur le financement des AIS** (RSA, APA, PCH). On constate ainsi une hausse incontrôlée et non maîtrisée de ces dépenses :
 - S'agissant du RSA, les revalorisations successives, notamment depuis 2013, ont particulièrement accentué le poids de cette dépense (cf. *Données clés*) ;
 - S'agissant de l'APA, cette hausse sera d'autant plus forte que l'accompagnement du grand âge entraînera mécaniquement dès 2020 une augmentation particulièrement forte du nombre de demandes (effet du *papy-boom*) ;
 - S'agissant de la PCH, les politiques de plus en plus volontaristes entretiennent une tendance d'augmentation de son coût global, avec une recrudescence des demandes concernant les enfants.
- Or la hausse de dépenses est insuffisamment compensée par l'Etat.

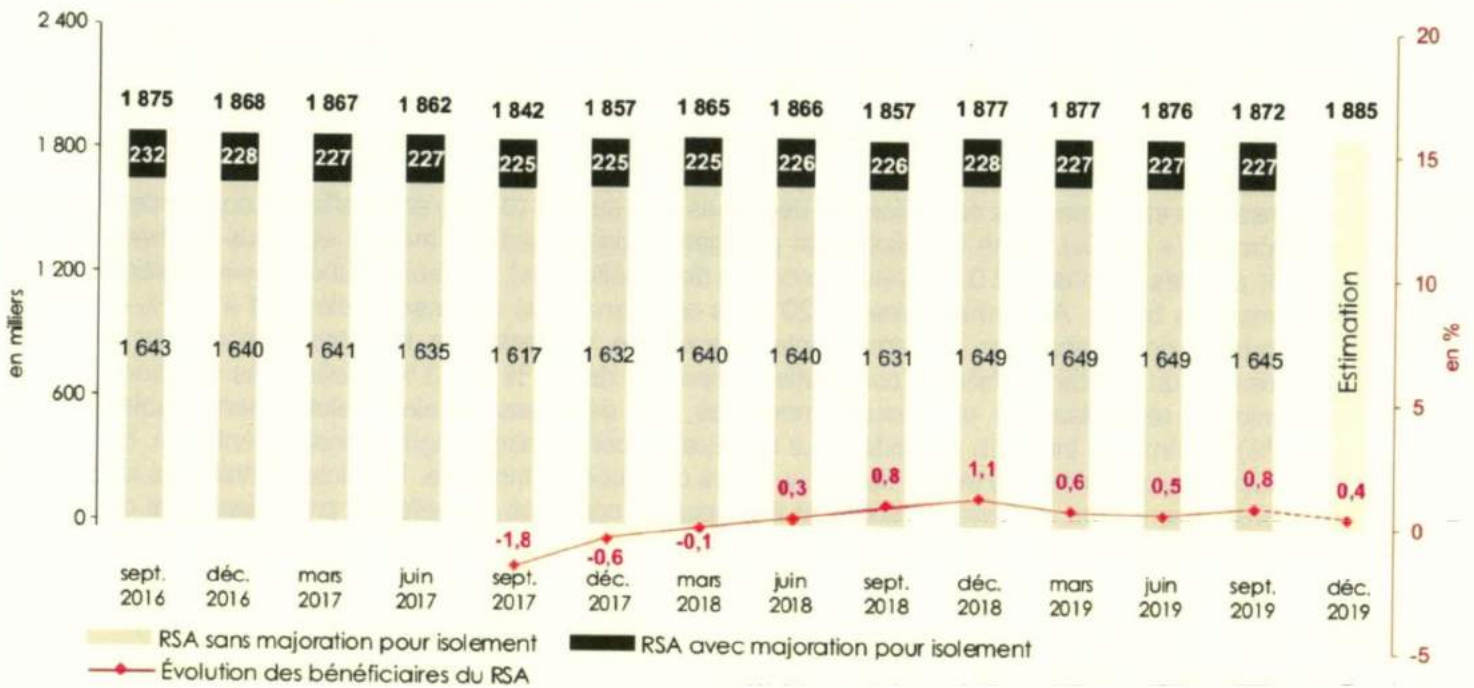
Des garanties souhaitées par les Départements pour le financement des AIS

- Les Départements ont bénéficié de **5 fonds d'urgence ponctuels jusqu'en 2017** : en 2011 (170 M€ pour 7 Départements), 2013 (170 M€ pour 56 Départements), 2015 (50 M€ pour 10 Départements), 2016 (200 M€ pour 44 Départements) et 2017 (100 M€ pour 19 Départements).
- A partir de 2019, le Gouvernement a proposé que soit attribué à partir de 2019 et à une trentaine de Départements un **fonds de stabilisation de 115 M€** pendant trois années au lieu d'une jusqu'à présent.

- En parallèle, un **fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi de 135 M€** comprenant les 50 M€ correspondant à l'ex fonds d'appui aux politiques d'insertion a été débloqué. Si le dispositif de contractualisation mis en place avec l'Etat à l'occasion du plan pauvreté est bien engagé dans la quasi-totalité des Départements, **les nouveaux crédits disponibles sont jugés très insuffisants.**
- Il convient de préciser que **les actions complémentaires de lutte contre la pauvreté, développées à l'initiative des Départements ne sont pas sorties du Pacte de Cahors malgré la demande réitérée de l'ADF auprès du Gouvernement.** Ceci limite la dynamique nécessaire au renforcement des politiques de retour à l'activité et à l'emploi, en dépit des annonces.
- Par ailleurs, **les Départements ont souhaité renforcer leurs dispositifs de péréquation horizontale.** L'effort de solidarité à l'égard des collectivités départementales les plus en difficulté s'est traduit en 2019 par la mise en place du fonds de soutien interdépartemental (FSID), dit fonds ADF, de 250 millions d'euros, qui sera encore consolidé en 2020 par la création du fonds global de péréquation horizontale de 1,6 Md€, adopté en loi de finances pour 2020. Au regard de cet effort de solidarité, la participation financière de l'Etat au financement des AIS apparaît d'autant plus insuffisante.
- Enfin, **des incertitudes demeurent quant aux modalités de financement du futur Revenu universel d'activité (RUA)** évoqué par le Président de la République le 13 septembre 2018 dans le cadre du plan pauvreté.
- **Si la fusion des aides sociales, que l'ADF avait proposée dès 2016, est pertinente, l'annonce de ce RUA en lieu et place de l'actuel RSA ne manque pas d'interroger sur son financement par l'Etat. Bien que la concertation sur ce futur RUA soit aujourd'hui engagée, la volumétrie du dispositif ainsi que son mode de financement ne sont pas arrêtés. Un projet de loi est annoncé pour 2020 mais aucune information n'est, à ce stade, précisée sur les conditions de « reprise » de l'actuelle allocation du RSA par l'Etat.**

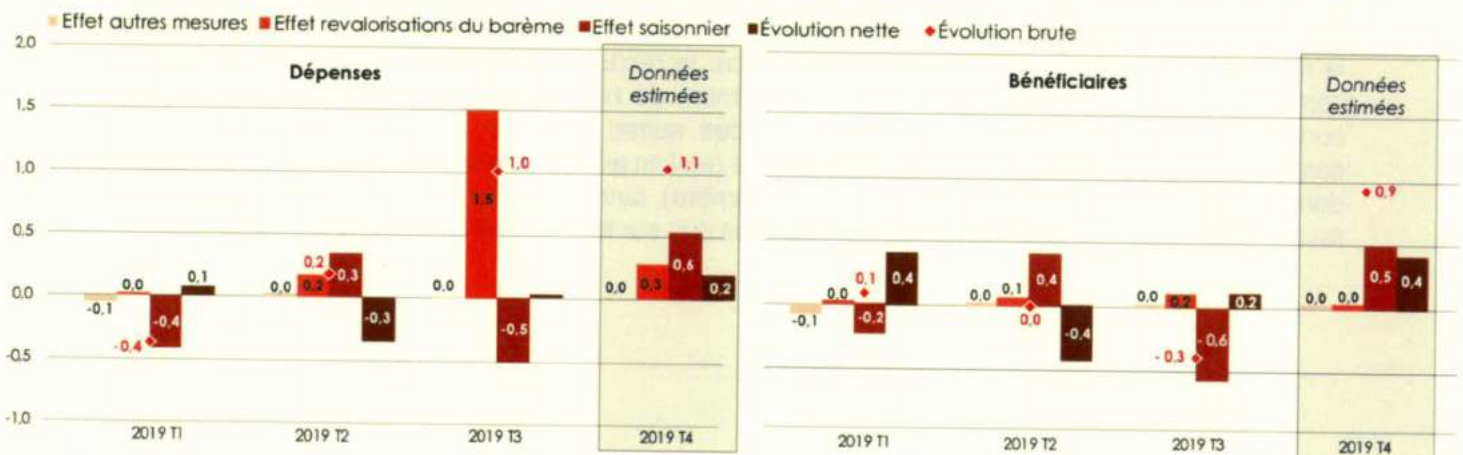
<p style="text-align: center;">RSA Conjoncture</p>	<p style="text-align: center;">Le revenu de solidarité active fin décembre 2019 n° 29 – avril 2020</p>
<p><i>Fin décembre 2019, le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), résidant en France entière, est estimé à 1,88 million de foyers. Les masses financières versées au titre de cette prestation s'élèvent à 2,82 milliards d'euros au dernier trimestre 2019, en progression de 1,7 % par rapport au trimestre précédent (données comptables).</i></p> <p><i>Les dépenses versées aux allocataires au titre des droits d'octobre, novembre et décembre 2019 (données statistiques) seraient également orientées à la hausse par rapport au trimestre précédent (+ 1,1 %). Nette des variations saisonnières, revalorisations du barème et mesures nouvelles, leur relative stabilité observée au troisième trimestre 2019 semble se confirmer ce trimestre (+ 0,2 %). Parallèlement, le nombre de bénéficiaires serait en hausse de + 0,9 % ce trimestre ; une fois les variations saisonnières, revalorisations et mesures nouvelles neutralisées, sa croissance serait plus modérée (+ 0,4 %).</i></p>	<p><u>Avertissement</u></p> <p>La publication RSA Conjoncture a changé de source statistique et de méthode de dénombrement. Elle s'appuie dorénavant sur des données consolidées sur six mois, dénommées « données définitives », constituant les statistiques de référence. L'utilisation des données définitives a conduit à décaler le calendrier de diffusion d'un mois. La publication paraît désormais en janvier, en avril, en juillet et en octobre.</p> <p>La situation de décembre 2019, en bref</p> <p>Fin décembre 2019, le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), résidant en France entière, est estimé à 1,88 million de foyers, correspondant à une croissance de 0,4 % par rapport à décembre 2018 (graphique 1). Selon les données comptables, les masses financières versées au titre du RSA s'élèvent à 2,82 milliards d'euros au dernier trimestre 2019, en hausse de 0,2 % par rapport au dernier trimestre 2018.</p> <p>Les données définitives de septembre 2019</p> <p>Selon les données définitives de septembre 2019, les caisses d'Allocations familiales (Caf) ont versé le RSA à 1,87 million de foyers, pour un montant moyen de 504 euros par mois. Dans la publication précédente (n 28), le nombre de bénéficiaires était estimé à 1,87 million pour ce même mois (surestimation de 2 100 foyers). Les effectifs connaissent une croissance de 0,8 % entre septembre 2018 et septembre 2019, et cette progression concerne l'ensemble des foyers, qu'ils bénéficient ou non d'une majoration liée à leur situation d'isolement avec enfant(s) à charge ou à naître. Le nombre de bénéficiaires du RSA sans majoration augmente de 0,9 % en glissement annuel, les effectifs atteignant 1,64 million fin septembre 2019. Quant aux bénéficiaires du RSA percevant une majoration pour isolement, leur nombre s'élève à 227 000 foyers, en hausse de 0,6 % entre septembre 2018 et septembre 2019.</p>

Graphique 1 - Nombre de foyers bénéficiaires du RSA en fin de trimestre (en milliers) et évolution en glissement annuel (en %) - données définitives



Source : Cnaf – Dser (fichiers Allstat FR6 et calculs Dser). Champ : Caf - France entière.

Graphique 2 - Décomposition des évolutions trimestrielles des dépenses en mois de droit et du nombre de bénéficiaires* du RSA (en %)



Source : Cnaf - Oser (fichiers Allstat FR6 et calculs Oser). Champ : Caf - France entière.

* Il s'agit du nombre total de bénéficiaires observés sur un trimestre, correspondant au cumul du nombre de droits versés au titre de chaque mois du trimestre considéré.

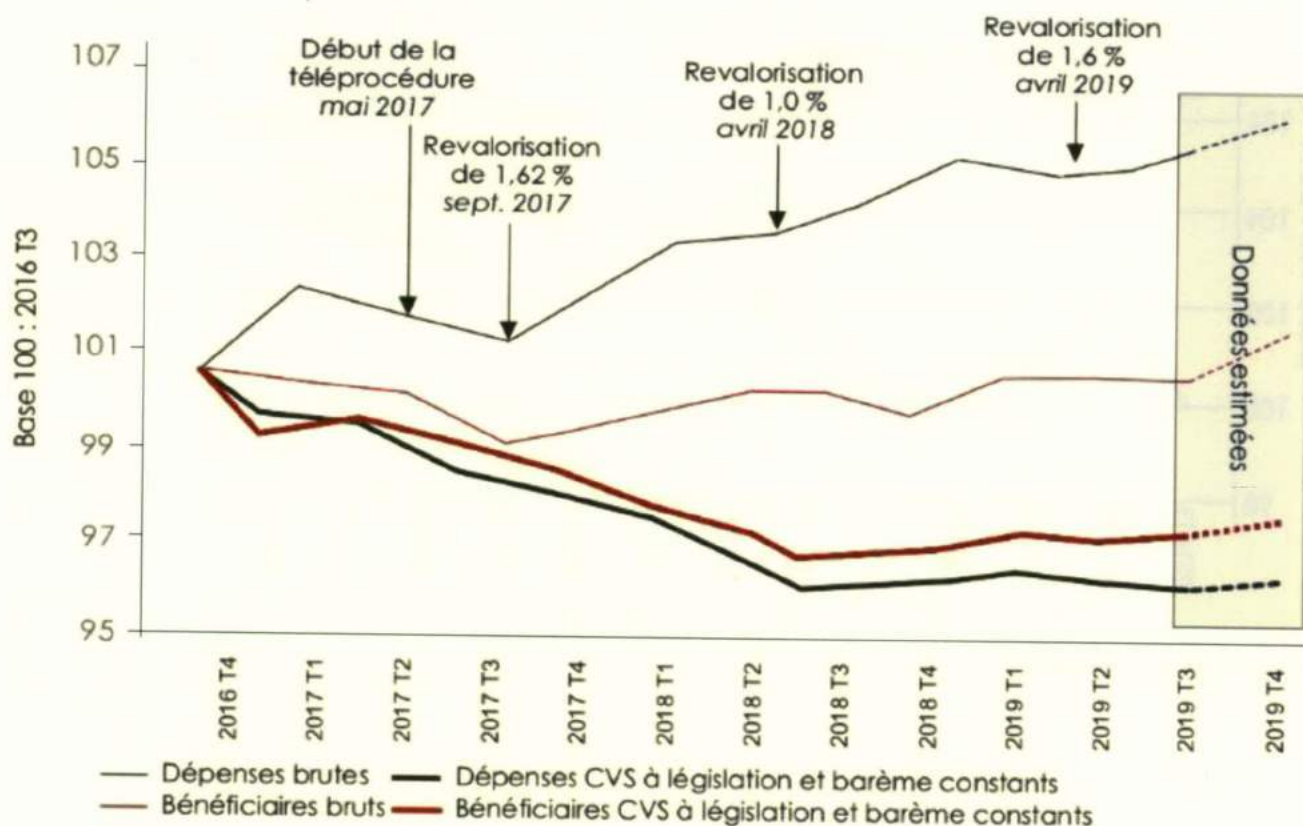
Comprendre les évolutions trimestrielles récentes

Les évolutions du nombre moyen de bénéficiaires et des dépenses de RSA peuvent être analysées, en distinguant la composante tendancielle des autres effets (modifications du barème, impact des mesures nouvelles et variations saisonnières). Les dépenses versées au titre des mois du troisième trimestre 2019 (en données brutes) progressent de 1,0 % par rapport au trimestre précédent, du fait notamment de la montée en charge de la revalorisation du montant forfaitaire au 1er avril 2019 atténuée par l'effet de la composante saisonnière (contribution négative ce trimestre, **graphique 2**). Parallèlement, le nombre de bénéficiaires est en recul (- 0,3 %). En neutralisant les effets saisonniers, les revalorisations et les mesures nouvelles, les dépenses sont stables (0,0 %) et les effectifs augmentent modérément (+ 0,2 %). Dans la précédente publication, ces évolutions avaient été sous-estimées (- 0,4 % pour les dépenses et 0,0 % pour le nombre de bénéficiaires), à la suite d'une sous-estimation des évolutions brutes. Au dernier trimestre 2019, la croissance des dépenses s'élèverait à 1,1 % et s'expliquerait notamment par la composante saisonnière et dans une moindre mesure par la revalorisation du montant forfaitaire (contribution respective de 0,6 % et 0,3 %). Nettes des variations saisonnières, revalorisations et mesures nouvelles, les dépenses seraient relativement stables (+ 0,2 %), comme au trimestre précédent. Le nombre de bénéficiaires augmenterait, quant à lui, de 0,9 %, après avoir connu une légère baisse au cours du troisième trimestre. Une fois neutralisées les variations saisonnières, les revalorisations et les mesures nouvelles, les effectifs progresseraient de + 0,4 % ce trimestre.

Comprendre les évolutions de longue période

Sur une plus longue période, il apparaît qu'en tendance (c'est à dire une fois neutralisées les revalorisations, les mesures réglementaires et la saisonnalité), les masses financières et le nombre de bénéficiaires du RSA, ont connu une phase de décroissance jusqu'au deuxième trimestre 2018 (de respectivement - 0,6 % et - 0,5 % en moyenne chaque trimestre, **graphique 3**). Au cours des trimestres suivants, les dépenses et les effectifs ont été relativement stables, mise à part au second trimestre 2019 au cours duquel les dépenses et le nombre moyen de bénéficiaires du RSA ont légèrement diminué. En données brutes, les dépenses et dans une moindre mesure les effectifs connaissent une croissance au cours de l'année 2018 (de respectivement 2,6 % et 0,4 % en moyenne) liée à la fin de la tendance à la baisse combinée aux revalorisations du barème relativement importantes et aux conséquences de la mise en œuvre de la téléprocédure ayant accru le recours à la prestation. Au cours du premier semestre 2019, les masses financières et le nombre de bénéficiaires sont relativement stables (la contribution des revalorisations du barème et des autres mesures étant très faible). Au second semestre, les dépenses sont orientées à la hausse (en lien avec la revalorisation du montant forfaitaire, dont la fin de montée en charge se situe en septembre), tandis que les effectifs baissent (l'impact des revalorisations étant plus limité sur les bénéficiaires que sur les masses financières).

Graphique 3 - Évolution des dépenses en mois de droit et du nombre de bénéficiaires⁽¹⁾ du RSA chaque trimestre (données brutes et données CVS à législation et barème constants⁽²⁾ - base 100)



Source : Cnaf - Oser (fichiers Allstat FR6 et calculs Oser). Champ : Caf - France entière.

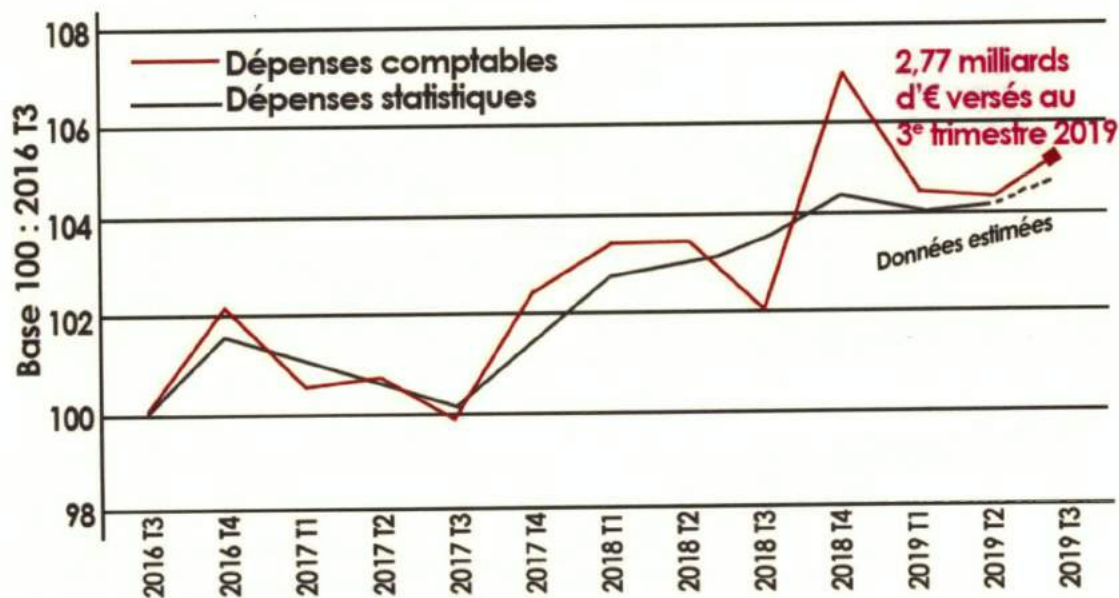
(1) Il s'agit du nombre total de bénéficiaires observés sur un trimestre, correspondant au cumul du nombre de droits versés au titre de chaque mois du trimestre considéré.

(2) Données corrigées des variations saisonnières (CVS), hors revalorisations du barème et hors mesures réglementaires.

Zoom sur les dépenses

Les masses financières du RSA connaissent une croissance de 1,3 % entre 2018 et 2019 selon les données comptables et de 1,5 % selon les données en « mois de droit » (dernier trimestre estimé). Ces évolutions annuelles comparables recouvrent des fluctuations infra-annuelles différentes. Notamment, les dépenses comptables ont été très heurtées au second semestre 2018, en raison d'un problème informatique national. Celui-ci a engendré un renvoi tardif des déclarations trimestrielles de ressources de la part des allocataires, générant d'importants effets de gestion au cours des troisième et quatrième trimestre 2018 (moins de dossiers complets et donc moins de dépenses comptables, puis rattrapage des dossiers et donc davantage de dépenses), à la suite de nombreuses régularisations de dossiers. Pour l'analyse conjoncturelle, il est préférable d'utiliser les dépenses « en mois de droit » qui neutralisent les effets de gestion (en repositionnant convenablement les ajustements tardifs de situation), afin de les comparer au nombre de bénéficiaires). Sur une période de plusieurs trimestres, les dépenses comptables et celles « en mois de droit » ont des évolutions relativement proches (graphique).

Graphique - Évolution des dépenses comptables et des dépenses en mois de droit versées au titre du RSA chaque trimestre (données brutes - base 100)



Source : Cnaf - Dsr (fichiers Allstat FR6 et calculs Dser) et Agence comptable.
 Champ : Caf - France entière.

n° 29
 Avril
 2020

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle - 75685 Paris Cedex 14
RSA Conjoncture • Direction des statistiques, des études et de la recherche (Dser)
 • **Directeur de la publication** Vincent Mazauric • **Directeur de la publication délégué** Bernard Tapie
 • **Auteure** Sophie Cazain • **Maquettiste** Ysabelle Michelet



AIDES SOCIALES

Une re-nationalisation du financement du RSA est-elle envisagée ?

Gabriel Zignani / Réponses ministérielles / Réponses ministérielles finances / 06/03/2019

Réponse de Bercy : La question du financement et de la gestion des allocations individuelles de solidarité (AIS), notamment du revenu de solidarité active (RSA), est l'une des thématiques discutées dans le cadre de la conférence nationale des territoires (CNT). Une mission, conduite par Alain Richard et Dominique Bur, a ainsi été chargée, en lien étroit avec les départements, de proposer des scénarios en vue d'assurer une meilleure maîtrise de l'évolution des dépenses liées aux AIS et de trouver un équilibre financier pérenne en la matière.

Déterminé à trouver un compromis avec les départements, au bénéfice des plus fragiles d'entre eux, le Gouvernement a proposé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 : la création d'un « fonds de stabilisation » doté de 115 M€ par an sur trois ans pour accompagner dès 2019 une trentaine de départements présentant une situation financière dégradée et des restes à charge AIS supérieurs à la moyenne nationale, ce qui constitue un signal fort de l'État en direction des départements ; le renforcement de la péréquation horizontale des recettes de DMTO, à hauteur de 250 M€ dès 2019. Ces mesures figurent à l'article 261 du PLF pour 2019.

Parallèlement à ces mesures visant à appuyer l'action menée par les départements et afin de répondre aux fortes attentes exprimées par les Français en matière de solidarité, le Président de la République a présenté le 13 septembre 2018 la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Des financements seront ainsi apportés aux départements volontaires afin d'accompagner la dynamique de leurs dépenses en matière d'accompagnement social (135 M€ en 2019, 177 M€ en 2020, 208 M€ en 2021).

Conscient des difficultés liées à l'accueil des mineurs non accompagnés, le Gouvernement a également confirmé qu'un soutien financier renforcé (141 M€ en 2019) serait apporté aux départements, tant au titre de la phase amont à la reconnaissance de la minorité que dans la phase aval au titre de l'aide sociale à l'enfance.

REFERENCES

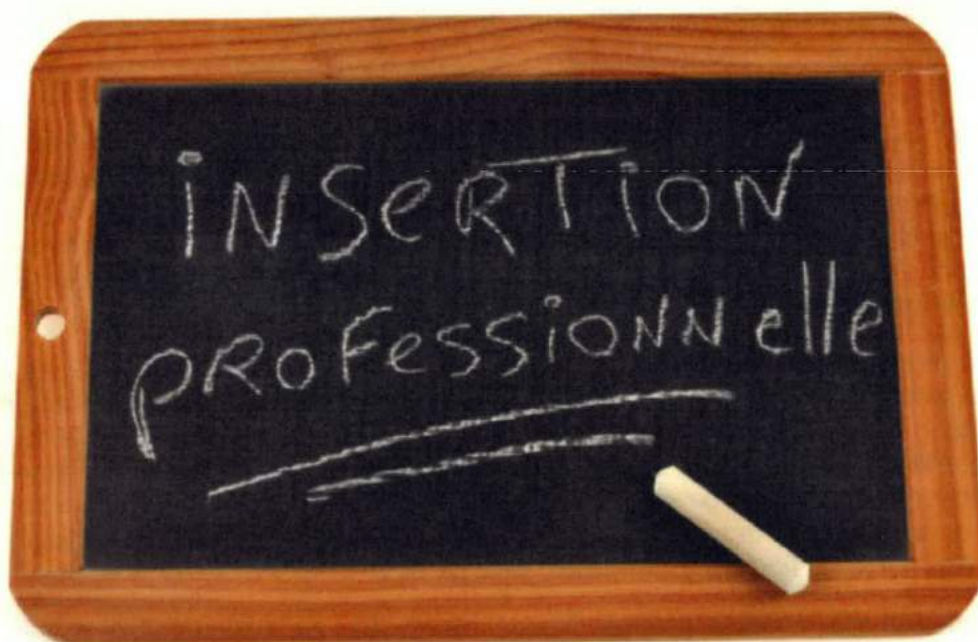
Question écrite de Cédric Perrin, n° 7182, JO du Sénat du 17 janvier 2019

LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

Le futur service public de l'insertion se dessine dans 14 territoires

Mariette Kammerer | France | Publié le 05/02/2020

En parallèle de la concertation nationale sur le service public de l'insertion (SPI), 14 départements vont mener des expérimentations locales, sélectionnées et soutenues par l'Etat, pour améliorer l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.



Alors que la concertation nationale sur le service public de l'insertion est engagée depuis septembre 2019, le gouvernement a lancé en octobre un appel à projets en direction des collectivités. Les 14 projets retenus⁽¹⁾ ont été dévoilés le 30 janvier.

5 millions d'euros

« Sur les 45 dossiers reçus nous avons privilégié des projets qui proposent des systèmes intéressants de coopération entre acteurs autour des allocataires du RSA », explique Jean-Marie Marx, Haut-commissaire aux compétences et à l'inclusion par l'emploi, qui participe à la concertation nationale. Ces projets débiteront officiellement en mars et seront évalués au bout d'un an dans un but d'essaimage. L'Etat a prévu un budget global de 5 millions d'euros qui sera ventilé sur les 14 projets pour financer l'ingénierie et l'évaluation.

L'objectif du SPI est d'améliorer l'orientation et l'accompagnement des allocataires du RSA, notamment en privilégiant les actions tournées vers l'emploi. « Aujourd'hui co-existent des situations trop différentes selon les départements, en termes de délais de prise en charge, de taux d'inscription à Pôle emploi et d'offre d'accompagnement. La construction du SPI vise à harmoniser les critères et l'offre de services pour arriver à une plus grande cohérence sur l'ensemble du territoire », rappelle Jean-Marie Marx.

Logique « d'emploi d'abord »

Parmi les lauréats, le département de l'Yonne: « Ce département rural compte 10 000 allocataires RSA, dont 60 % depuis plus de deux ans, et seulement 27 % d'inscrits à Pôle emploi, rapporte Jean-Marie Marx. Son projet vise à améliorer la coordination entre pôle emploi et le conseil départemental ».

L'Yonne a déjà réduit les délais de prise en charge de 9 mois à 2,5 mois et va réunir les travailleurs sociaux du département et les équipes de pôle emploi autour d'un accompagnement global – social et professionnel –, dans une logique « d'emploi d'abord ». « Ne pas attendre d'avoir levé les freins périphériques pour faire travailler les gens quelques heures par semaine, résume Jean-Marie Marx, car cela leur permet de recréer du lien social, de retrouver confiance, et d'avancer ».

L'expérimentation propose de créer un outil d'information commun aux différents acteurs – conseil départemental (CD), Pôle emploi, CAF, MSA – pour partager des informations utiles sur les allocataires et que chacun puisse connaître les actions mises place par les partenaires.

Immersion en entreprise

Le projet de la Seine-Maritime vise à améliorer l'offre de service et mettre en place une coopération renforcée sur le bassin d'emploi du Havre, qui compte 13 000 allocataires du RSA. Il cible en particulier les « primo-entrants », qui n'ont jamais été inscrits au RSA auparavant, et vise 50 % de retour à l'emploi.

Pour harmoniser les orientations, un diagnostic de situation et une grille d'entretien commune vont être co-élaborés par le CD et Pôle emploi. Toujours dans une perspective « d'emploi d'abord », tous les allocataires bénéficieront d'une immersion en entreprise, grâce à une équipe dédiée aux relations avec les entreprises.

Créer de l'activité utile

Le projet du Bas-Rhin, propose, « en partenariat avec Emmaüs et Caritas, d'analyser par bassin d'emploi les besoins non couverts, – travaux dans l'écologie, le défrichage, les mobilités, l'aide aux devoirs, etc. – afin de créer de l'activité utile à la collectivité et non concurrentielle, sur laquelle positionner les bénéficiaires du RSA », a expliqué Frédéric Bierry lors d'une rencontre organisée par l'Ajis. Un large partenariat inclura la CAF, les Missions locales, Pôle emploi, la Région, les réseaux IAE.

Un projet régional

Le projet porté par la région Bretagne associe 4 départements (Ille-et-Vilaine, Morbihan, Finistère, Côtes d'Armor) et deux métropoles (Brest et Rennes). « Nous travaillons déjà ensemble depuis un an pour améliorer notre coordination sur la formation et l'insertion des publics éloignés de l'emploi, et nous allons signer une convention territoriale d'exercice concerté des compétences », explique Aude Jourdan, directrice insertion, emploi, logement au département du Finistère.

Les objectifs de l'expérimentation sont d'améliorer le repérage et l'orientation des publics, notamment grâce à un fichier d'informations partagé ; d'améliorer la communication par un guichet unique d'information ; et d'améliorer les accompagnements grâce à des réponses coordonnées: « outils de diagnostics, plan de formation commun pour les référents de parcours, cahiers des charges communs et groupements d'achats », précise Aude Jourdan.

« Le rapprochement avec la Région doit nous permettre d'améliorer l'accès à la formation des bénéficiaires du RSA », ajoute-t-elle. Ces chantiers seront suivis par un comité d'animation des sept collectivités, dont la gouvernance reste à définir.

Note 1 Département de la Loire-Atlantique, département de Meurthe-et-Moselle, département du Nord, département du Bas-Rhin, département de Haute-Savoie, département de Seine-Maritime, département de la Somme, département de l'Yonne, département de Seine-Saint-Denis, département du Val-de-Marne, collectivité territoriale de la Martinique, département de La Réunion, région Bretagne (départements d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan, du Finistère, des Côtes d'Armor et métropoles de Brest et Rennes), Métropole de Lyon.

La lettre de l'Odas - Observer pour mieux agir

Finances départementales

Juin 2019

DÉPENSES DÉPARTEMENTALES D'ACTION SOCIALE EN 2018

Un pacte financier respecté... mais à quel prix ?

<p>Sommaire</p> <ul style="list-style-type: none"> I - La protection de l'enfance p. 4 • II - Le soutien aux personnes en situation de handicap p. 6 > III - Le soutien aux personnes âgées dépendantes p. 8 > IV - L'insertion p.10 > L'analyse de La Banque Postale p.11 Conclusion p. 12 	<p>Avec seulement 1,3 % d'augmentation, la dépense nette d'action sociale départementale affiche, en 2018, la plus faible progression enregistrée depuis plusieurs années. Les départements ont en effet veillé à respecter les instructions gouvernementales sur l'augmentation de leur dépense (+1,2 %), ce qui s'est répercuté sur leur principal budget de fonctionnement, celui de l'action sociale. Ce résultat pourrait être perçu comme rassurant s'il ne s'accompagnait d'un autre constat: les dépenses obligatoires que sont les allocations¹ augmentent de 2 %, tandis que l'ensemble des autres dépenses progresse de moins de 0,7 %. On voit donc à nouveau s'accroître le poids des dépenses obligatoires que sont les allocations par rapport aux autres dépenses sociales. Or ces dernières sont intrinsèquement liées à la principale mission sociale des départements: agir en matière de prévention, d'insertion et d'accompagnement social. Le rôle des départements semble ainsi de plus en plus impacté par des responsabilités gestionnaires qui réduisent leurs marges de manoeuvre pour intervenir en amont des problèmes et d'empêcher leur aggravation.</p> <p>En 2018, la dépense nette d'action sociale des départements de France métropolitaine s'élève à 37,9 milliards d'euros, alors que le montant de la charge nette (une fois déduites les contributions de l'Etat pour les allocations) est de 29,5 milliards.</p> <p>¹Allocation compensatrice tierce personne (ACTP), Allocation personnalisée d'autonomie (APA), Prestation de compensation du handicap (PCH) et Revenu de solidarité active (RSA).</p>
<p>Cette étude a été réalisée par Bernard Bas, François Jeger, Paule Laidebeur, Daniel Macé, Claudine Padieu et Didier Lesueur sous la direction de Jean-Louis Sanchez.</p>	
<p>La lettre de l'Odas est une publication de l'Odas, 250 bis Boulevard Saint Germain 75007 Paris Tel: 01 44 07 02 52 http://www.odas.net</p>	
<p>Directeur de la publication: Jean-Louis Sanchez - Edition: Joachim Reynard - Réalisation: Le Jas</p>	

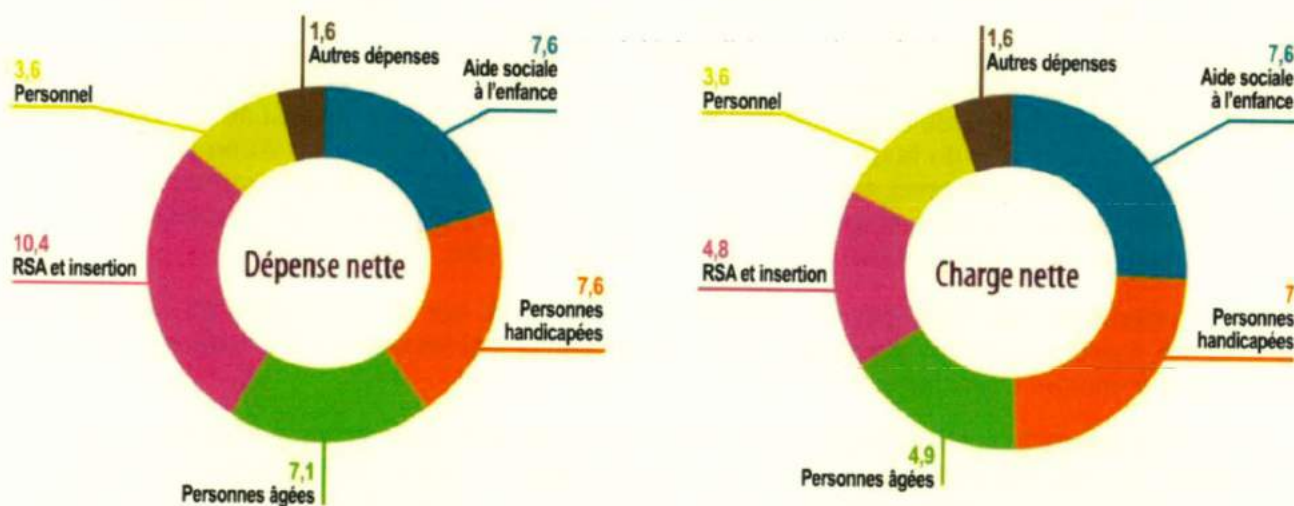
Dépense et charge nettes d'action sociale départementale, par domaine, de 2014 à 2018 France métropolitaine - Millions d'euros

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017-2018
Aide sociale à l'enfance, hors personnel*	7 040	7 230	7 270	7 370	7 560	2,6%
Soutien aux personnes handicapées, hors	6 860	7 130	7 320	7 520	7 600	1,1 %
Soutien aux personnes âgées, hors	6 700	6 770	6 890	7 055	7 145	1,3 %
RMI-RSA, hors personnel	9 330	9 840	10 170	10 270	10 370	1,0%
Autres dépenses d'intervention hors	1 700	1 690	1 650	1 630	1 620	-0,6%
Personnel	3 430	3 490	3 530	3 585	3 615	0,8%
Dépense totale d'action sociale	35 060	36 150	36 830	37 430	37 910	1,3%
Concours CNSA - PCH	530	540	540	560	570	1,8%
Concours CNSA - APA	1 700	1 710	2 040	2 130	2 220	4,2%
Concours TICPE - FMDI	5 630	5 600	5 590	5 590	5 590	0,0%
Charge totale d'action sociale	27 200	28 300	28 660	29 150	29 530	1,3 %

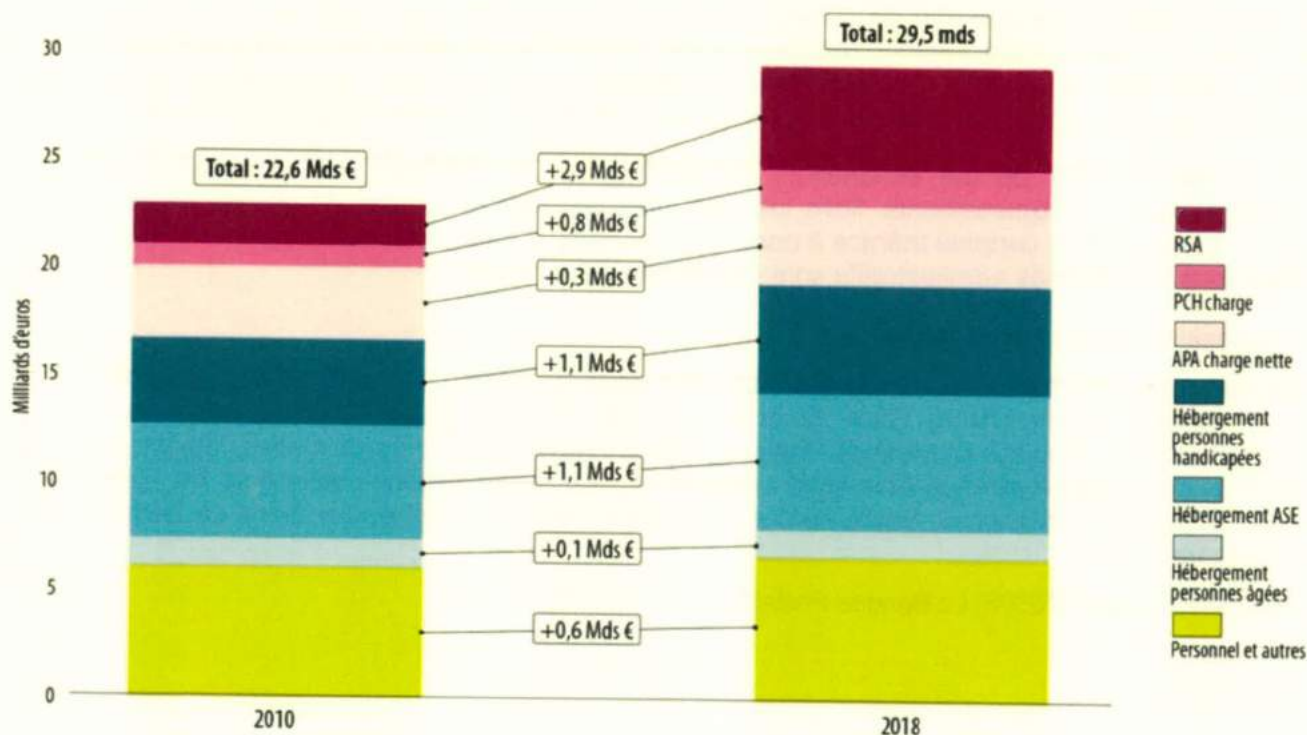
*A l'exception des rémunérations des Assistants familiaux de l'ASE, bien identifiées et qui restent intégrées à la dépense d'ASE « hors personnel ».

La charge nette augmente donc de 1,3 % par rapport à l'année précédente. Mais contrairement aux deux années précédentes, marquées surtout par un accroissement de la dépense de soutien à l'autonomie, en 2018 c'est la protection de l'enfance qui connaît la plus forte progression.

Dépense et charge nettes en 2018 par domaine milliards d'euros, France métropolitaine



Augmentation de la charge nette d'action sociale entre 2010 et 2018 France métropolitaine



Méthodologie

1. La dépense d'action sociale observée est la dépense des fonctions 4 (médico-social) et 5 (social) de la nomenclature M52.
2. La **dépense nette**, représente la dépense défalquée des recettes (récupérations d'indus, participations des usagers, remboursement à d'autres départements ou à l'assurance maladie...). Elle ne traduit pas la charge financière que représente l'action sociale pour les départements. En effet, parmi les dotations versées par l'État, certaines sont explicitement affectées au financement des allocations individuelles de solidarités: la CNSA participe ainsi au financement de l'APA et de la PCH, tandis qu'une part de la dépense de RSA est couverte par le transfert d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et par le versement du Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI). La **charge nette** des départements est donc obtenue en retranchant ces dotations de la dépense nette.
3. Les abondements de l'État pris ici en compte sont ceux qui sont imputés au compte administratif. Il peut y avoir des décalages entre ces imputations et les apports attribués « au titre de l'année » à chaque Département.
4. La dépense comporte les frais de personnel identifiés, regroupés dans le poste « Le personnel ». Toutefois, les rémunérations des assistants familiaux restent intégrés aux dépenses de l'aide sociale à l'enfance. A cette exception près les dépenses analysées par domaines ne comprennent pas les dépenses de personnel.
5. L'estimation nationale est effectuée à partir d'un échantillon permanent de 43 Départements portant sur la France métropolitaine, y compris Paris.

Les Départements concernés constituent un groupe de travail. Chaque année, le questionnaire est élaboré avec le groupe afin de mettre l'accent sur les points d'actualité qui doivent être spécifiquement approfondis. Chacun remplit le questionnaire de son Département dès le mois de février, avec des estimations qui permettent d'anticiper sur le compte administratif. Après contrôles, analyses faites en commun et corrections, l'estimation nationale est publiée en juin.

Il n'y a pas, à partir de cet échantillon, de publications de données individuelles ou de comparaisons entre Départements. Mais les disparités constatées au sein du groupe peuvent conduire à approfondir certains thèmes à partir des données exhaustives fournies par la DREES lorsque tous les comptes administratifs sont disponibles et exploités.

6. Composition du groupe de travail:

Départements: Ain, Aisne, Allier, Ardèche, Aube, Bouches-du-Rhône, Côte-d'Or, Côtes-d'Armor, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Gers, Gironde, Hérault, Landes, Loir-et-Cher, Loiret, Lot-et-Garonne, Lozère, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Saône-et-Loire, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Rhône, Métropole de Lyon, Savoie, Paris, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Somme, Vienne, Yonne, Territoire de Belfort, Essonne, Val d'Oise.

Autres participants: DREES, La Banque Postale.

(...)

IV - L'INSERTION

La tendance à la baisse du nombre d'allocataires du RSA observée en 2017 s'est inversée, leur nombre ayant augmenté de 0,7 % en 2018. La dépense d'insertion augmente de 1 %, et passe donc à 10,4 milliards d'euros en 2018. De plus, compte tenu de la stabilité du concours de l'Etat pour la 3e année consécutive, la charge nette augmente de 2,1 %; elle atteint désormais 4,8 milliards.

Charge nette liée au RSA de 2014 à 2018

France métropolitaine - Millions d'euros - Hors dépense de personnel

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
Allocation	8 570	9 140	9 490	9 600	9 810	2,2 %
Dépenses d'insertion	760	700	680	670	560	-16,4 %
TICPE + FMDI	5 630	5 600	5 590	5 590	5 590	0,0 %
Charge nette totale	3 700	4 240	4 580	4 680	4 780	2,1 %

Ce sont les dépenses consacrées aux allocations qui progressent (+2,2 %) en raison de l'augmentation, bien que faible (+0,7 %), du nombre de bénéficiaires et l'augmentation du montant de l'allocation RSA. En revanche, les dépenses d'insertion diminuent fortement (-16,4 %). Le processus de réduction de ces dépenses, constaté depuis la décentralisation du Revenu Minimum d'Insertion, se poursuit: les dépenses d'insertion atteignaient 830 millions d'euros en 2009 lors de la mise en place du RSA, elles ne sont plus que de 630 millions en 2018. Elles ne représentent plus désormais que 5,4 % de l'ensemble des dépenses nettes consacrées au RSA, contre 12,7 % en 2009.

Nombre de bénéficiaires du RSA de 2014 à 2018

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
Bénéficiaires du RSA	1 666 000	1 709 000	1 636 200	1 624 700	1 635 700	11 000

CAF jusqu'en 2017, DDAS en 2018

DOSSIER : Coronavirus : après l'urgence sanitaire, le choc financier

Social - Le RSA à la veille d'une catastrophe annoncée

Catherine Maisonneuve | A la Une finances | Actualité Club finances | France | Publié le 15/05/2020

Les allocations individuelles de solidarité pèsent de plus en plus lourd sur les finances des départements. Le RSA cristallise leurs inquiétudes depuis longtemps, accrues par la réforme de l'assurance-chômage de 2019. Avec l'épidémie et ses conséquences économiques et sociales inédites elles ne sont pas loin de passer au cauchemar.



Depuis plusieurs années, les départements ne cessent d'alerter sur les difficultés structurelles concernant le financement des trois allocations individuelles de solidarité (AIS) : revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestations de compensation du handicap (PCH). Et constatent une hausse incontrôlée et non maîtrisée des dépenses.

L'Etat et les départements face au défi du RSA.

Dans une fiche info publiée à la veille du confinement, l'Assemblée des départements de France (ADF) fait un état des lieux à fin 2018, à partir des données de la Drees sur l'aide sociale – cette dernière vient de les détailler par département.

38 milliards d'euros de dépenses sociales

Les départements assument 38 milliards d'euros de dépenses sociales, dont 19,5 milliards d'AIS : sur 1000 euros dépensés par un département, 600 en moyenne le sont pour des actions de solidarité, d'action sociale et de santé, dont 300 pour les AIS. Les dépenses des trois AIS ont représenté 19,5 milliards d'euros : le RSA en a mobilisé 11,1, l'APA 6 et la PCH 2,4 milliards.

Ces dépenses ont été compensées par l'Etat pour environ 10 milliards d'euros. Cela représente un reste à charge annuel de plus de 9 milliards d'euros pour les départements, soit environ 15% de leur budget de fonctionnement.

Les AIS concernent plus de 3 millions de bénéficiaires :

- 1,84 million d'allocataires du RSA ;
- 1,309 million d'allocataires de l'APA (+0,7%) ;
- 314 800 bénéficiaires de la PCH.

De la flambée au tsunami ?

« En plus de ne disposer que de très peu de moyens pour contenir la dépense, les départements n'auront bientôt plus de leviers en matière de recettes, commente l'ADF. En effet, à partir de 2021, le bloc communal percevra en lieu et place des départements la taxe foncière sur les propriétés bâties dans le cadre de la réforme relative à la suppression de la taxe d'habitation ».

- La réforme fiscale en un coup d'oeil

Elle souligne aussi à quel point le RSA, en hausse constante, « pèse très fortement » sur les finances départementales. Avec la réforme de l'assurance chômage et les conséquences de l'épidémie », la formule « très fortement » risque vite de devenir une litote... Dès la fin de l'année dernière, de nombreux départements ont, en effet, manifesté leurs craintes d'une flambée du RSA liée à la réforme de l'assurance chômage.

Le deuxième volet de cette réforme, à l'origine applicable au 1^{er} avril, a été reporté, mais l'épidémie de coronavirus et l'inévitable crise économique qu'elle va provoquer sont venues bousculer les prévisions les plus pessimistes : chômage partiel susceptible de devenir total d'ici quelques mois, projets de licenciements en cascade, emplois saisonniers annulés, les observateurs parlent de tsunami.

Les départements vivent dans une atmosphère de veillée d'armes. Sans armes...

Les départements en soutien à l'activité locale

Car ils n'ont pas de levier sur l'économie locale. Devant l'urgence, et pour, sinon prévenir, du moins un peu amortir la catastrophe sociale annoncée, plusieurs départements s'en sont malgré tout saisi. Ainsi, en coordination avec les régions, les autres niveaux de collectivités et les Chambres de commerce et d'industrie, les Alpes-Maritimes, le Gers, l'Ille-et-Vilaine, l'Isère, la Meurthe-et-Moselle, le Bas-Rhin, etc. ont pu débloquer des aides exceptionnelles en soutien au secteur économique local.

La Dordogne ou la Vienne ont aussi annoncé des plans de relance. Elles aussi hors de leur compétences... même si l'ADF a sollicité en ce sens le rétablissement de la clause de compétence générale et la faculté pour les conseils départementaux d'accorder des aides économiques directes aux PMI-PME et aux artisans du territoire pendant la crise. En cette période « *soutenir les entreprises de notre territoire est un enjeu de survie* », estime Christian Gillet, président du Maine-et-Loire. Et de lutte contre la pauvreté dans laquelle les départements se sont engagés. L'après-Covid-19 ne fera pas l'économie du social.

Près de 80 000 employés dans le social par les départements

Fin 2018, les conseils départementaux de France, hors Mayotte, employaient 119 400 personnes pour leur action sociale ou médico-sociale, dont :

- 37 100 assistants familiaux employés directement : accueil à domicile de mineurs ou jeunes majeurs de moins de 21 ans au titre de la protection de l'enfance ou d'une prise en charge médico-sociale ou thérapeutique ;
- 36 600 agents administratifs et techniques dont la moitié relevaient de la catégorie C ;
- plus de 31 000 agents sociaux et éducatifs (conseillers et assistants socio-éducatifs) : assistants de service social, éducateurs spécialisés et conseillers en économie sociale familiale).

Hors assistants familiaux, l'effectif total exprimé en équivalent temps plein (ETP) s'élevait à 77 100 ETP.



Premier ministre

Service de communication

Hôtel de Matignon, le 21 février 2019

Discours de M. Édouard PHILIPPE, Premier ministre
Lancement de la contractualisation avec les Départements pour la mise en œuvre
de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté
Palais de l'Élysée, le 21 février 2019

Seul le prononcé fait foi

Mesdames et Messieurs les ministres,
Monsieur le Président Dominique Bussereau,
Mesdames et Messieurs les Présidents,

Le Président de la République a lancé, le 13 septembre dernier, une stratégie globale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Son objectif n'est pas simplement de contenir la pauvreté par la redistribution, mais de transformer notre système de protection sociale, pour que la pauvreté ne se transmette plus en héritage, d'une génération à l'autre. Vous avez été nombreux à participer à l'élaboration de cette stratégie et je vous en remercie. Nombreux à partager une détermination résolue ; nombreux aussi à la conjuguer avec une lucidité qui nous fait constater que le combat contre la pauvreté est ancien, difficile, et qu'il renvoie à une forme d'humilité, il est désormais temps de convertir nos ambitions en une méthode concrète, celle de la contractualisation que je viens lancer aujourd'hui avec vous.

En deux mots, j'aimerais vous rappeler l'ambition politique qui nous anime. Sur la pauvreté, on a trop raisonné en termes de partage des compétences entre l'État et les départements, pas assez en termes de qualité du service rendu. Notre stratégie inverse donc la logique en mobilisant tous les acteurs – l'État, les départements, mais aussi les Caf, pôle emploi, les acteurs de l'insertion – en un front cohérent et efficace pour que nos concitoyens en perçoivent les effets concrets et durables, dans leur vie quotidienne.

L'État assume pleinement sa part de responsabilité, depuis le début du quinquennat, par des actions ciblées, notamment sur la petite enfance puisque c'est à cet âge que s'instaurent les inégalités les plus pernicieuses.

Le 15 octobre dernier, lors du Congrès de l'UNCASS, je rappelais la création de 30 000 nouvelles places en crèche, sur la durée du quinquennat, pour assurer une égalité d'accès aux modes de garde sur tous les territoires. En ce début d'année 2019, le tiers-payant pour la garde d'enfant est aussi entré en vigueur.

À la rentrée prochaine, 100 000 enfants bénéficieront de petits déjeuners, dans les classes de primaires REP+. Dans les petites communes rurales, les cantines proposeront des repas à un euro à 70 000 élèves, soit 140 repas sur l'année. Aucun enfant ne doit avoir faim, particulièrement quand il essaie d'apprendre. On sait que la malnutrition a des conséquences dramatiques sur leur développement.

L'adolescence et la jeunesse peuvent aussi constituer des moments de bascule dans la pauvreté.

C'est pourquoi le projet de loi pour une école de la confiance prévoit la mise en place d'une obligation de formation de 16 à 18 ans : à cet âge décisif, chacun doit être soit scolarisé, soit en emploi, soit en formation. Dès qu'un jeune décroche, les plateformes de décrochage scolaire gérées par l'Éducation Nationale enverront donc une alerte aux missions locales, qui devront systématiquement contacter les jeunes concernés et leur proposer une solution personnalisée.

Nous allons aussi étendre la garantie jeunes à 500 000 nouveaux bénéficiaires. C'est un dispositif qui n'assure pas seulement un revenu mais aussi une insertion professionnelle efficace, grâce à un accompagnement individualisé des jeunes concernés.

Aujourd'hui, je suis fier de lancer avec vous une nouvelle étape dans la mise en œuvre de la stratégie pauvreté : celle de la contractualisation. Vous l'appeliez déjà de vos vœux pendant la concertation qui a précédé la construction de la stratégie pauvreté, notamment dans le rapport remis par Mathieu Klein et Joëlle Martinaux. Car actuellement, indépendamment des bonnes volontés individuelles ou collectives, le système est devenu incroyablement complexe, opaque et parfois même aléatoire. Il faut donc le réparer et le simplifier, par un travail de co-construction entre l'État et les départements. Plus qu'un débat sans fin sur la recentralisation ou la décentralisation.

La contractualisation ouvre une voie qui consiste à réconcilier l'équité sur tout le territoire dont seul l'État est le garant, avec une proximité de terrain dont vous êtes les premiers acteurs. Onze départements ont déjà accepté d'expérimenter cette contractualisation, avant son ouverture à l'ensemble des départements. Dès cette année, nous mobilisons 135 M€, à travers un fonds de contractualisation qui pourra s'élever jusqu'à plus de 210 M€ en 2022. Je crois savoir que vous en avez parlé ce matin : ce fonds de contractualisation a vocation à transformer le quotidien de nos concitoyens sur trois sujets prioritaires.

Le 1^{er} axe concerne la fin des sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance.

Nous le savons tous, les jeunes qui passent par l'ASE ont souvent des parcours chaotiques qui les fragilisent socialement et psychologiquement. Actuellement, 25 % des SDF sont passés par l'ASE. Pour beaucoup de ces jeunes, l'âge de la majorité est un couperet plus qu'un seuil d'émancipation. Certains n'ont pas de boulot, pas de logement et, peut-être pire, certains nous disent qu'ils n'ont personne à qui parler en cas de pépin, de maladie, de question. Ils ne savent pas à qui demander conseil.

La contractualisation permettra désormais aux jeunes de choisir un référent officiel, parmi les figures qu'ils côtoient et apprécient dans leurs familles d'accueil, à l'ASE ou dans les associations de protection de l'enfance. Ces référents les accompagneront dans leurs parcours d'insertion professionnelle et les aideront dans leurs démarches, par exemple, à souscrire une assurance maladie complémentaire.

Je remercie Madame Fouzy Mathey pour l'important travail qu'elle a mené dans cette perspective, en lien avec les différents acteurs et surtout avec les premiers concernés, les jeunes sortants d'ASE. Et j'en appelle à votre engagement, sachant qu'il sera appuyé par la future stratégie de protection de l'enfance portée par la ministre des solidarités et de la santé, Agnès Buzyn, la Garde des Sceaux, Nicole Belloubet, et le secrétaire d'État et chargé de la protection de l'enfance, Adrien Taquet

Le 2^{ème} axe concerne la simplification des guichets et des services.

Actuellement, nos concitoyens se disent désorientés ou écrasés par la complexité administrative, parfois découragés d'avoir à répéter cinquante fois leur histoire à des interlocuteurs différents. Si bien que certains sortent des circuits qui seraient censés les aider. Nous avons donc souhaité généraliser le premier accueil social inconditionnel, dans des lieux de proximité variés comme les maisons des solidarités départementales, les CAF, les centres sociaux, les PMI, les MDPH. Tout dépendra des spécificités de chaque territoire mais aucun endroit en France ne doit échapper à ce maillage.

Et nous voulons développer les référents de parcours qui coordonneront tous les interlocuteurs auxquels s'adressent nos concitoyens les plus précaires pour que leurs problèmes de handicap, de logement et de travail, par exemple, reçoivent une réponse unifiée et cohérente.

Enfin, le 3^{ème} axe porte sur l'insertion des bénéficiaires de minima sociaux.

La meilleure manière de contrer la pauvreté, c'est d'aider nos concitoyens à en sortir par le travail. Je salue au passage la grande qualité du rapport remis par Frédéric Bierry pour aider à orienter tous les bénéficiaires du RSA, en un mois minimum, avec un accompagnement personnalisé. C'est aussi le sens de l'effort massif que nous consentons pour développer l'Insertion par l'Activité Economique (IAE), qui touchera, en 2022, 100 000 personnes de plus qu'aujourd'hui, afin d'offrir une activité, y compris à nos concitoyens les plus éloignés de l'emploi.

Car j'ai la conviction que pour lutter contre la pauvreté, il faut développer des solutions d'insertion adaptées à chacun, en précisant et en personnalisant le contenu du contrat d'engagements réciproques signé entre le bénéficiaire du RSA et le Conseil départemental. Actuellement, trop peu de contrats sont signés : 50% des bénéficiaires du RAS n'ont pas de contrat au bout de 6 mois. Et ceux qui sont signés sont souvent peu concrets. Le même contrat pourrait être signé avec des bénéficiaires très différents. L'idée, c'est que ce contrat vous engage à proposer des solutions personnalisées aux difficultés de logement, de garde d'enfant ou d'inscription à des formations, par exemple, qu'une même personne peut rencontrer. Et, de son côté, le bénéficiaire du RSA doit s'engager à suivre des formations et à s'inscrire dans un parcours d'insertion réel.

Parallèlement, les bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle Emploi seront soumis aux mêmes obligations que les autres demandeurs d'emploi : ils pourront être sanctionnés en cas de refus abusifs d'offres raisonnables d'emploi. C'est le sens de mes propos sur la contrepartie aux aides sociales. Je suis profondément attaché à notre système de solidarité : il est constitutif de notre pacte républicain. Mais je crois aussi qu'il n'est pas scandaleux de poser la question des droits et des devoirs. Cette logique d'engagements réciproques, de droits et de devoirs, était au cœur de la création du RMI, elle est présente dans le RSA, elle doit être assumée. Lorsque nous avons adressé la lettre de cadrage aux organisations syndicales et patronales pour lutter contre le développement de la précarité et contre le développement de la permittence, nous avons d'ailleurs indiqué que nous souhaitons mettre en place un dispositif qui incite au retour au CDI, ce qui revient à favoriser des mécanismes de droits et de devoirs pour tous les acteurs, y compris les entreprises. Il me semble donc légitime et même fondamental de se poser la question des contreparties aux versements, qu'ils soient liés à l'aide sociale, à la solidarité ou à des politiques publiques.

La puissance publique doit mieux orienter et mieux accompagner les allocataires du RSA, en proposant davantage de solutions d'insertion. Mais en contrepartie, ces derniers, qui bénéficient à juste titre de la solidarité nationale, doivent respecter les engagements du contrat qu'ils auront signé avec vous, en participant aux actions qu'il prévoit. J'assume parfaitement qu'il existe des devoirs, en face des droits, dès lors que ces devoirs sont personnalisés, adaptés à chaque situation sociale, sanitaire, psychologique.

J'attends par ailleurs beaucoup de la concertation qui s'ouvrira au printemps, autour du futur service public d'insertion. Je vous invite à y contribuer activement pour que nous concevions ensemble un nouveau service public plus efficace, plus équitable et mieux adapté aux besoins de nos concitoyens. Cette concertation devrait déboucher sur un projet de loi dès l'an prochain.

Mesdames et Messieurs, l'État est pleinement mobilisé pour vous accompagner : les préfets de département sont à votre disposition pour lancer la contractualisation. À partir d'avril prochain, de hauts commissaires entièrement dédiés à l'accompagnement de la mise en œuvre de la stratégie pauvreté seront aussi présents dans chaque région : ils seront, pour vous, des interlocuteurs privilégiés, qui connaissent la réalité de vos territoires. Vous pouvez donc être assurés que l'État est pleinement investi, sur le terrain, pour que cette contractualisation aide à changer la vie de concitoyens les plus précaires.

Dans son magnifique récit, *La Place* (1983), Annie Ernaux évoque la place sociale dans laquelle notre société tend à maintenir chacun de nos concitoyens – en l'occurrence son père qui tient un café-alimentation, à Yvetot et qui vit constamment avec la peur d'être « déplacé », démasqué, et de retomber dans la pauvreté. Aujourd'hui, certains de nos concitoyens expriment aussi leur impression d'être assignés à vie à une « place » sociale, territoriale. Toute l'ambition du gouvernement, depuis le début du quinquennat, consiste précisément à lutter contre les déterminismes qui verrouillent les destinées, depuis le plus jeune âge et aux périodes décisives de la vie – l'adolescence, la maternité, la perte d'un emploi. Pour que la pauvreté ne soit plus jamais « une place » à laquelle on serait assignée, d'une génération à l'autre, comme une fatalité.

Je compte sur vous et je vous remercie.

Le revenu de solidarité active (Rsa)

(Sous condition de ressources)

Si vous êtes démun(e) ou que vos ressources sont faibles, le Rsa complétera vos ressources afin de vous garantir un revenu minimal.

Conditions d'attribution

Vous avez plus de 25 ans. Il n'y a pas de condition d'âge si vous êtes enceinte et si vous avez déjà au moins un enfant à charge.

Si vous avez entre 18 et 25 ans, sans enfant, vous devez avoir exercé, en plus des conditions énoncées ci-après, une activité à temps plein (ou l'équivalent) durant au moins 2 ans sur les 3 dernières années.

Vous habitez en France de façon stable.

Vous êtes français ou citoyen de l'Espace économique européen (/allocataires/droits-et-prestations/s-informer-sur-les-aides/conditions-generales) ou Suisse et vous justifiez d'un droit au séjour, ou vous êtes citoyen d'un autre pays et vous séjournez en France de façon régulière depuis au moins 5 ans (sauf cas particuliers).

Les ressources mensuelles moyennes de votre foyer pendant les 3 mois précédant votre demande ne doivent pas dépasser un certain montant maximal de Rsa (voir tableau suivant). Certaines ressources ne sont pas prises en compte, renseignez-vous auprès de votre Caf.

Vous devez prioritairement faire valoir vos droits à l'ensemble des autres prestations sociales (allocation chômage, retraite...) auxquelles vous pouvez prétendre.

Vous ne pourrez pas bénéficier du Rsa (sauf si vous êtes parent isolé) si vous êtes :

- en congé parental ou sabbatique, en congé sans solde ou en disponibilité ;
- étudiant et que vous ne percevez pas un revenu d'activité au moins égal à 500 euros par mois (au titre des revenus déclarés chaque trimestre).

Pour bénéficier du Rsa, vous devez suivre les étapes suivantes :

Vous devez estimer votre droit au Rsa :

- si vous êtes allocataire : caf.fr > Espace Mon Compte (/redirect/s/Redirect?page=monCompte).
- si vous n'êtes pas allocataire : caf.fr > Mes services en ligne > Estimer vos droits > Le revenu de solidarité active.

En fonction des renseignements fournis, vous pourrez obtenir un montant estimé de revenu de solidarité active (Rsa) et être orienté directement vers la demande en ligne de Rsa.

Attention : le montant du Rsa est donné à titre indicatif dans l'attente de l'étude complète de votre dossier.

En effet, votre situation pourrait changer ou ne pas avoir été prise en compte complètement lors du test.

Un accompagnement personnalisé

Si vous êtes sans emploi ou si vous tirez de votre activité des ressources limitées, le conseil départemental désignera un référent (un professionnel de l'emploi ou du secteur social) pour vous aider.

Vous déciderez avec lui des démarches à entreprendre pour rechercher un emploi, créer votre propre activité et/ou favoriser votre insertion sociale et professionnelle.

Vous signerez avec lui un projet personnalisé d'accès à l'emploi ou un contrat d'insertion sociale que vous devrez respecter.

Montant

Le montant de votre allocation sera égal à la différence entre le montant maximal de Rsa et la moyenne mensuelle de vos ressources, y compris les prestations familiales (sauf exceptions).

Le Rsa ne sera pas versé si son montant est inférieur à 6 euros.

Le Rsa sera calculé de cette façon :

Rsa = (montant forfaitaire) — (autres ressources du foyer + forfait logement)

Montant forfaitaire

Il est déterminé en fonction de la composition de votre foyer. Ce montant peut être majoré durant une période limitée si vous êtes isolé(e) avec au moins un enfant à charge ou enceinte.

Montants forfaitaires (montants valables à compter du 1 ^{er} avril 2020)		
Nombre d'enfants ou de personnes à charge	Vous vivez seul(e)*	Vous vivez en couple
0	564,78 €	847,17 €
1	847,17 €	1 016,60 €
2	1 016,60 €	1 186,03 €
Par enfant ou personne en plus	225,91 €	225,91 €

**Ces montants peuvent être majorés, sous certaines conditions, pour les personnes seules assurant la charge d'un enfant né ou à naître.*

Revenus d'activité du foyer

Moyenne mensuelle de l'intégralité des revenus d'activité ou assimilés perçue par l'ensemble des membres du foyer sur le trimestre précédent (salaires, revenus de stage de formation, revenus d'une activité indépendante).

Autres ressources du foyer

Moyenne mensuelle des ressources du foyer perçues sur le trimestre précédent (revenus d'activité, pensions alimentaires, rentes, indemnités de chômage...) et certaines prestations familiales perçues le mois d'examen du droit (allocation de soutien familial, allocations familiales...)

Forfait logement

Les aides au logement sont prises en compte de façon forfaitaire.

Si vous recevez une aide au logement ou si vous n'avez pas de charge de logement, votre Rsa sera réduit de :

- 67,77 euros pour une personne seule
- 135,55 euros pour 2 personnes
- 167,74 euros pour 3 personnes ou plus.

Exemples

Exemple 1 : vous vivez seul(e), êtes sans emploi et vous bénéficiez d'une aide au logement

Vous percevrez 497,01 € de Rsa ainsi calculé :

- 564,78 € (montant forfaitaire pour une personne)
- 0 € (autres ressources)
- 67,77 € (forfait logement pour une personne)
- = **497,01 €**

Exemple 2 : vous vivez en couple avec 1 enfant à charge. Toutes les activités professionnelles de votre foyer vous rapportent 500 € par mois. Vous bénéficiez d'une aide au logement

Vous percevrez 348,86 € de Rsa ainsi calculé :

- 1 016,60 € (montant forfaitaire pour un couple avec 1 enfant)
- 500 € (revenus d'activité)
- 167,74 € (forfait logement pour 3 personnes ou plus)
- = **348,86 €**

Sans démarche particulière de votre part, vos droits à la prime d'activité seront automatiquement étudiés et pourront venir en complément de vos ressources d'activité et de votre Rsa.

Durée du versement

La somme versée au titre du Rsa est attribuée tant que vos revenus sont inférieurs au montant maximal de Rsa.

Vous devez déclarer chaque trimestre vos ressources, vos droits en dépendent. Vous pouvez effectuer cette démarche sur ce site : Espace "Mon Compte (/redirect/s/Redirect?page=monCompte)", rubrique "Mes démarches" ou retourner le formulaire « déclaration trimestrielles de ressources ».



SERVICE PUBLIC DE L'INSERTION : LA CONCERTATION FINALISÉE EN AVRIL PROCHAIN

Début février, les ministères du Travail et des Solidarités et de la Santé vont dresser un point d'étape sur le futur service public de l'insertion. Les territoires attendent des réponses sur les questions cruciales de la répartition des rôles en matière d'accompagnement à l'insertion des allocataires du RSA et du financement du futur système. La concertation devrait être finalisée en avril.

La concertation sur le futur service public de l'insertion arrive à mi-étape. Après avoir planché, depuis septembre, sur les objectifs généraux de la réforme et dressé les constats sur les lacunes dans le suivi des allocataires du RSA, la concertation va bientôt entrer dans le dur.

Mardi 14 janvier, le comité de pilotage de ce projet, présidé par le haut-commissaire à l'inclusion Jean-Marie Marx et le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté par intérim Vincent Reymond, a entamé la réflexion sur la future offre de services qui pourra être proposée au public.

Début février, un point d'étape doit être réalisé en haut lieu, avec la ministre du Travail Muriel Pénicaud et la secrétaire d'Etat auprès de la ministre des Solidarités et de la Santé Christelle Dubos. La concertation devrait être finalisée vers avril, confirme-t-on à Localtis.

La consultation des territoires arrive elle aussi bientôt à son terme. Après Brest, Metz, et Le Mans au deuxième semestre 2019, de nouveaux ateliers territoriaux du service public de l'insertion sont prévus ce mois de janvier à Rodez, au Havre ainsi qu'à Ris-Orangis (Essonne).

Aussi, les résultats de l'appel à projets pour l'expérimentation territoriale d'un service public de l'insertion, qui aura lieu de 2020 à 2021 devraient être bientôt connus. L'occasion, pour l'exécutif, de dégager des pistes plus concrètes sur la manière dont les différentes structures pourraient se coordonner à l'avenir afin d'améliorer l'accompagnement social et professionnel des allocataires du RSA.

LES DÉPARTEMENTS S'IMPATIENTENT

Attendu pour 2020, le projet de loi pauvreté devra définir la gestion des prestations sociales qui composeront le futur revenu universel d'activité et la gouvernance du futur service public de l'insertion. Deux sujets sensibles et fortement liés qui vont influencer les périmètres de chaque acteur. Et sur lesquels les départements attendent toujours des réponses. « Les départements auraient préféré avoir des indications plus tôt pour anticiper », souligne-t-on à l'Assemblée des départements de France.

Consulté le 19 décembre dernier dans le cadre des ateliers organisés par le gouvernement, le conseil départemental du Mans ne fait pas mystère de sa crainte de devenir « un simple opérateur, au même titre que d'autres partenaires du secteur de l'insertion » si le système venait à être davantage étatisé.

Il s'agirait pour les départements, au contraire, d'aller plus loin dans un rôle de chef de file sur le sujet de l'insertion. Selon l'ADF, la voie à suivre est celle qui a été engagée à travers les conventions de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi signées avec les départements depuis l'an dernier, qui augmentent les budgets dédiés aux politiques d'insertion.