



**COMMUNICATION SUR
LA MISE EN ŒUVRE DU REVENU
DE SOLIDARITE ACTIVE**

Rapporteur : Sébastien ROBLIQUE

Séance plénière du 16 juin 2010

Créé pour combattre la pauvreté tout en valorisant le travail par la loi du 1^{er} décembre 2008, le Revenu de Solidarité Active (RSA) est entré en vigueur six mois après la promulgation de cette loi. Le Président de la République a annoncé, le 29 septembre dernier, l'extension en 2010 du RSA aux jeunes de moins de 25 ans qui ont exercé une activité professionnelle.

Déjà en décembre 2008, le Conseil Economique et Social Régional avait publié une communication sur le RSA qui soulevait quelques interrogations. Depuis, le CESR a été alerté par certaines Caf de la région Centre concernant les difficultés qu'elles rencontrent pour faire face à la mise en place de ce nouveau dispositif.

Avant toute chose, il est important de souligner que le RSA est intervenu dans un contexte de crise économique qui a rendu plus difficile l'accès à l'emploi, auquel est venu s'ajouter la fusion plus que difficile de l'ANPE et des Assedics (création de Pôle Emploi). De plus, si le RSA revêt un objectif de solidarité, celui-ci par sa dimension collective peut apparaître quelque peu antinomique avec la dimension individuelle prônée dans le « travailler plus pour gagner plus » et le recours aux heures supplémentaires.

A noter que dans la présente communication, le CESR a fait le choix de ne pas revenir sur les statistiques relatives au RSA, celles-ci étant traitées dans le rapport de conjoncture, présenté également ce jour.

1- Un RSA socle qui ne semble pas avoir les outils d'une véritable politique d'insertion

Peu de problèmes ont été identifiés sur le RSA socle car il s'agissait avant tout d'un transfert des ex-rmistes et bénéficiaires de l'Allocation Parents Isolés (API). Mais il faut quand même souligner la complexité du système : alors que ce dispositif était prévu pour réduire le nombre d'allocations attribuées, les bénéficiaires doivent jongler entre trois interlocuteurs (les Caf/MSA, Pôle Emploi, et les Conseils Généraux) pour lesquels il est difficile de savoir qui fait quoi. Il existe un flou dans la perception des prérogatives de chacun pour les usagers et pour les acteurs eux-mêmes.

A cela s'ajoute un facteur aggravant : la crise économique. Si les effets ne sont pas encore perceptibles pour le moment, ils sont attendus. En effet, un certain nombre de personnes en fin de droits vont venir grossir les rangs des personnes touchant le RSA.

Il est nécessaire que se mette en place un véritable partenariat entre l'Etat (DIRRECTE), Pôle Emploi, les Conseils Généraux, et la Région via sa compétence en matière de formation, afin qu'une politique réellement efficace puisse être à l'œuvre en matière d'insertion

L'ensemble des partenaires sociaux européens ont signé, en mars 2010, un accord-cadre sur des « marchés du travail inclusifs européens ». Ils s'engagent à renforcer l'accès, le maintien, le retour et le développement de personnes en situation précaire en termes d'emploi. Le dialogue social doit permettre de développer partout les politiques d'intégration spécifiques et efficaces. Cet accord sera suivi d'effets et prendra du sens si dans les départements, les partenaires sociaux sont partie prenante des Pactes Territoriaux pour l'Insertion (PTI)¹ pour faciliter l'accès des entreprises aux allocataires du RSA. En ce sens, le PTI apparaît, pour le CESR, être un outil fondamental en termes de coordination.

Le CESR s'interroge, en outre, sur la place de Pôle Emploi dans l'insertion. Il est à la fois prescripteur et chargé de l'accompagnement, en concurrence avec des prestataires privés qui lui sont parfois préférés car moins chers.

2- Un RSA activité qui n'a pas su trouver sa place

Les difficultés les plus grandes ont sans aucun doute été enregistrées au niveau du RSA activité. En effet, il apparaît que dans le tiers des cas, l'instruction du dossier se conclue par un non droit, alors que dans le même temps nous sommes très loin du nombre de bénéficiaires attendu. Cela pose clairement un problème de communication sur le dispositif mais aussi un problème d'orientation des personnes. Pour le CESR, il est absolument nécessaire qu'il y ait de véritables généralistes des questions sociales qui puissent orienter les personnes en amont.

Le CESR tient à souligner la lenteur de la montée en charge du dispositif qui, si elle s'apparente à celle observée lors de la mise en place du RMI, interpelle tout de même. En effet, on constate des écarts très importants entre les estimations faites à la base et le réalisé à ce jour (cf. avis de conjoncture du CESR de juin 2010). En Eure-et-Loir, la Caf a ainsi enregistré environ 2 600 bénéficiaires sur les 11 000 attendus. Dans les Caf des personnels supplémentaires ont été affectés mais le dispositif a quand même été embouteillé. Qu'en aurait-il été si le nombre attendu de personnes était véritablement venu demander le RSA ? On ne peut qu'être interpellé par une telle situation.

Cette faiblesse de la montée en charge s'explique aussi par le fait qu'un certain nombre de personnes ne veulent pas recourir au RSA par peur d'être stigmatisées. D'autres ne veulent tout simplement pas s'engager dans cette démarche du fait de sa lourdeur. Il faut, en effet aller à un premier rendez-vous puis revenir pour l'instruction à un second rendez-vous d'une durée de 20 à 45 minutes et fournir de nombreuses pièces.

¹ La loi du 1er décembre 2008 généralisant le Revenu de Solidarité Active instaure clairement le Département comme chef de file de la politique d'insertion. Par conséquent, elle place le Conseil général comme un acteur de la politique de l'emploi, car le RSA propose un lien direct entre insertion et emploi. Cette loi organise la gouvernance des dispositifs d'insertion à l'échelle territoriale et prévoit que le Département élabore un PTI. L'enjeu du PTI est d'organiser la convergence des interventions des différents acteurs et, ainsi, apporter les réponses aux personnes dans leur parcours d'insertion et faciliter et fluidifier au maximum ce parcours.

A cela s'ajoute la faiblesse des montants parfois attribués. Ainsi, au 31 décembre 2009, dans le Loiret, 1 163 personnes percevaient moins de 100 euros par mois sur un total de 3 697 bénéficiaires du RSA activité (14 236 bénéficiaires tous RSA confondus). Certaines personnes renoncent même à faire la demande quand elles constatent via le simulateur de la CNAF (disponible sur le site Internet) qu'elles n'auront droit qu'à 20 ou 30€ par mois. On peut en outre s'interroger : combien de personnes ne sont pas comptabilisées car elles ne perçoivent pas le RSA se trouvant en dessous du seuil de 20 €² ?

D'autre part, il a été signalé au CESR que deux personnes percevant le même niveau de revenu peuvent avoir droit à des niveaux de RSA différents en fonction de la nature de leurs revenus antérieurs.

3- Des particularités concernant les non salariés agricoles

Les modalités de base prévoient qu'un exploitant agricole imposé fiscalement sous le régime du forfait ou du réel peut prétendre au bénéfice du RSA. Pour 2009, les revenus retenus sont théoriquement ceux de 2007. Compte tenu des spécificités de la profession, une commission du Conseil Général est chargée d'examiner chaque situation en prenant en compte, outre le revenu, les prélèvements familiaux et l'évolution des principaux critères économiques et financiers. Une situation qui conduit à des appréciations divergentes des situations en fonction des départements, malgré les préconisations proposées par la profession et la MSA. Une situation qui mériterait d'être harmonisée, à l'initiative des pouvoirs publics.

4- Des difficultés qu'il faut résoudre

Comme le CESR l'avait déjà souligné dans la précédente communication, les indus sont générés par la complexité même du dispositif. Les indus posent la question du traitement homogène des bénéficiaires sur l'ensemble du territoire national. Il apparaît, en effet, que tous les départements n'ont pas la même politique en la matière. De plus, ces sommes sont souvent dépensées par les bénéficiaires, qui ont du mal à les rembourser. Au final, cela ne se répercute-t-il pas sur d'autres structures comme le caritatif ou les CCAS ?

Les Conseils Généraux voient leurs compétences s'accroître sans que ces transferts leur soient réellement compensés. La situation ne pourra pas être viable à long terme. Il faut qu'il y ait une véritable péréquation nationale et entre les Départements en la matière.

Par ailleurs, le CESR s'interroge sur l'évolution des prérogatives et des périmètres d'intervention des Conseils Généraux, des Caf / MSA, et de Pôle Emploi.

De leur côté, les Caf sont perçues comme de véritables guichets de référence parfois au détriment d'autres structures comme les CCAS. Elles enregistrent un accroissement de leurs charges auquel elles ont beaucoup de mal à faire face.

² Le RSA n'est versé qu'au dessus de 20€. En dessous, les frais de traitement sont supérieurs à la somme versée.

En effet, les Caf vont avoir à prendre en charge :

- le RSA « jeune »³,
- une réforme importante de l'AAH (qui est certes retardée au 1^{er} janvier 2011) ;
- et le transfert par les services de l'Etat de la gestion de la SDAPL⁴.

A noter que selon la Caf, il faut 18 mois pour qu'un agent soit formé et opérationnel pour instruire l'ensemble des dispositifs mis en œuvre dans les Caf et notamment des dossiers RSA. De plus, du fait de la réforme récente concernant les tutelles, les Caf doivent recevoir des personnes qu'elles ne rencontraient pas auparavant et qui viennent encore alourdir leurs tâches de travail.

Face à ces difficultés, nombre de Caf ont été obligées de recourir à des fermetures de leurs accueils physiques ou téléphoniques pour combler leur retard. Elles ont dû également solliciter leurs employés pour faire des heures supplémentaires (11 000 heures à la Caf du Loiret). Les moyens supplémentaires accordés par l'Etat n'ont pas suffi.

*

* *

En décembre 2008, le CESR concluait que la réussite d'un tel dispositif serait conditionné aux moyens qui lui seront consacrés tant sur le plan financier que sur la mobilisation des acteurs afin qu'il ne reste pas un simple dispositif administratif. Le CESR ne peut que réitérer sa demande au vu de la situation actuelle. Il en va là du respect du service public et du service rendu au public.

3 Concrètement, pour bénéficier du RSA, les jeunes devront avoir travaillé au moins 2 ans sur une période de 3 ans :

- les jeunes qui exercent un emploi auront droit au RSA en complément de leur revenu ;
- s'ils perdent leur emploi, ils auront également accès au "RSA-socle" après l'indemnisation chômage, avec la même logique de droits et de devoirs que les plus de 25 ans.

Près de 250 millions d'euros seront consacrés au RSA pour les jeunes actifs. Au total, selon les estimations du Gouvernement se sont plus de 160 000 jeunes qui devraient bénéficier de cette mesure, dont 120 000 en emploi.

⁴ SDAPL = Section Départementale des Aides Publiques au Logement