

RSA : LA RECENTRALISATION DE SON FINANCEMENT EXPÉRIMENTÉE EN SEINE-SAINT-DENIS

Stéphane Troussel

21/12/2022

Alors que le gouvernement souhaite expérimenter à partir de 2023 le RSA sous conditions dans 19 départements, la Seine-Saint-Denis est, quant à elle, le premier département métropolitain à expérimenter la recentralisation du financement du RSA. Pour l'Observatoire de l'expérimentation et l'innovation locales de la Fondation, Stéphane Troussel, président du département de la Seine-Saint-Denis, montre qu'elle permet ainsi à ce territoire de sortir de l'asphyxie financière, mais aussi d'exercer enfin sa compétence en matière d'insertion professionnelle

Depuis le 1^{er} janvier 2022, la Seine-Saint-Denis est le premier département métropolitain à expérimenter la recentralisation du financement du Revenu de solidarité active (RSA). Cette expérimentation, dont les contours ont été négociés pendant de longs mois avec l'État, est une première réponse au combat mené de longue date par la majorité départementale au sujet du poids toujours croissant des dépenses liées au RSA dans son budget. Cette expérimentation, c'est la possibilité pour la Seine-Saint-Denis de sortir de l'asphyxie financière dans laquelle nous nous enfermions d'année en année, mais c'est surtout, j'en suis convaincu, le moyen pour le département d'exercer enfin sa compétence en matière d'insertion à la hauteur des besoins du territoire et de ses habitantes et habitants. Plus généralement, elle interroge sur les conséquences des épisodes de décentralisation ayant eu lieu depuis le début des années 2000 sur l'aggravation des inégalités territoriales, qui ne sauraient rester impensées.

L'asphyxie budgétaire du financement du RSA par le département en Seine-Saint-Denis

La loi du 1^{er} décembre 2008 qui crée le RSA énonce que son financement est à la charge du département dans lequel les demandeurs résident. Elle fait aussi du département le chef de file des politiques d'insertion sur son territoire, en charge de recenser les besoins et l'offre locale en

matière d'accompagnement social et professionnel, et de développer et planifier les actions d'insertion correspondantes. En liant financement de l'allocation et mise en place des politiques d'accompagnement et d'insertion, l'État espère alors « responsabiliser » les départements, qui seraient plus à même de développer des politiques d'insertion efficaces puisque c'est sur eux que pèse le coût du RSA.

Or, le transfert par l'État depuis 2004 du financement du Revenu minimum d'insertion (RMI) puis du RSA est rapidement devenu une contrainte budgétaire pour de nombreux départements, et ce malgré l'affectation de ressources dédiées à son financement lors du transfert et la mise en place de dispositifs de péréquation visant – insuffisamment – à réduire les inégalités entre territoires. Comme pour un grand nombre des compétences décentralisées, le reste à charge a ainsi augmenté rapidement dans plusieurs départements, au premier rang desquels la Seine-Saint-Denis, aggravant les difficultés des territoires les plus populaires. L'équation initiale, reposant sur le postulat qu'être en charge du financement du RSA inciterait à mieux accompagner ses allocataires, atteint vite ses limites, faute de moyens suffisants pour payer à la fois le RSA et développer des politiques d'insertion suffisamment ambitieuses.

La situation en Seine-Saint-Denis, de par les caractéristiques sociales hors normes de ce département, et la croissance continue depuis 2004 du reste à charge RSA ont asphyxié financièrement nos politiques publiques. Dès le transfert du RSA, un net décrochage entre la dépense relative à l'allocation et les recettes affectées à son financement est observé, décrochage qui n'a cessé de s'amplifier. Année après année, la Seine-Saint-Denis a vu son reste à charge de dépense RSA augmenter, au même rythme que le nombre d'allocataires, jusqu'à représenter en 2020 un coût de 220 millions d'euros pour la collectivité. Le RSA, la même année, représentait plus d'un quart des dépenses de fonctionnement de notre collectivité et la moitié de l'augmentation de nos dépenses entre 2018 et 2020. Au global, entre 2009 et 2019, le reste à charge du RSA en Seine-Saint-Denis a été multiplié par 3,6, la dépense de RSA par 1,8 et les recettes affectées à son financement par 1,4. Pour l'ensemble de la période 2015-2020, la dépense totale de RSA avait atteint 2,994 milliards d'euros, dont 1,179 milliards de reste à charge, donc de « dette RSA » pour la collectivité.

Les marges budgétaires qui auraient pu être retirées de la croissance de nos recettes fiscales ont été intégralement absorbées par celle du reste à charge du RSA. Cette fragilisation constante du budget du département a eu trois conséquences principales :

- une contrainte permanente sur notre section de fonctionnement afin de dégager les marges suffisantes pour absorber une partie du reste à charge du RSA, ne nous permettant pas de

faire monter en charge certaines politiques publiques pourtant plus essentielles encore pour notre territoire que pour d'autres (jeunesse, autonomie, rénovation de l'espace public, etc.);

- un niveau de dépenses d'équipement resté trop faible par rapport au nombre d'habitantes et d'habitants et au déficit historique d'équipement de notre territoire ;
- un niveau d'endettement qui s'est creusé d'année en année.

Tous ces éléments ont mobilisé très tôt la majorité départementale, engagée depuis plus d'une décennie dans un combat contre cette absurdité politique et budgétaire : faire reposer sur l'échelon local le financement d'une allocation de solidarité nationale, dont les évolutions sont liées avant tout à des éléments de réglementation comme de conjoncture nationale.

Recentraliser le RSA : retour sur les négociations autour de l'expérimentation

La volonté de l'État de laisser plus de place aux expérimentations locales et les nombreuses alertes des départements sur le sujet du financement du RSA ont, en 2021, permis d'obtenir une avancée historique dans ce long combat : l'engagement par l'État de négociations autour d'une recentralisation du RSA pendant cinq ans, négociations qui aboutirent à un accord historique pour la Seine-Saint-Denis et le lancement de cette expérimentation au 1^{er} janvier 2022.

Les négociations entre la Seine-Saint-Denis et l'État ont néanmoins duré toute une rude année. En effet, il ne s'agissait pas pour l'État de reprendre purement et simplement la charge financière du RSA en Seine-Saint-Denis : comme dans tout transfert de compétences, la reprise du financement du RSA s'est accompagnée d'un transfert des recettes y afférentes. C'est donc d'abord sur le montant de ce transfert qu'il a fallu tomber d'accord, et plus précisément sur deux paramètres : l'année de référence utilisée pour établir le montant de la rétro-compensation du département à l'État pour les cinq années de l'expérimentation, et la nature des ressources concédées à l'État pour cette compensation.

La première proposition de l'État – une moyenne du coût du RSA pour les années 2019-2020-2021 – aurait gravé dans l'accord les hausses de dépenses de RSA liées à la crise sanitaire. Elle aurait conduit à l'inscription pérenne dans notre budget du plus fort montant dépensé pour le RSA que nous ayons connu : en 2021, le coût total du RSA en Seine-Saint-Denis a atteint 570 millions d'euros, dont 270 millions d'euros de reste à charge. C'est pourquoi il a été décidé que les trois années de référence retenues seraient antérieures à la crise – 2018-2019-2020 – et, dès lors, que le montant des recettes cédées à l'État soit limité à 520 millions d'euros.

Le deuxième paramètre majeur des négociations financières a consisté en la détermination de la nature des ressources qui seraient reprises par l'État. Il n'a pas fait de doute que les recettes initialement transférées par l'État au moment de la décentralisation – fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), dotation de compensation péréquée (DCP) et taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) – devaient être reprises, mais celles-ci ne représentaient, en 2021, que 299 millions d'euros. Deux autres catégories de ressources pouvaient être mobilisées : des ressources statiques d'une part – la reprise d'une fraction de dotation globale de fonctionnement (DGF), mesurée en valeur des ressources dites « dynamiques » d'autre part, à savoir les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), mesurées en pourcentage de nos recettes et évoluant avec la conjoncture. C'était, pour le département, la deuxième bataille financière : s'efforcer de limiter autant que possible la part des ressources dynamiques reprises, les DMTO évoluant avec un marché de l'immobilier nécessairement incertain mais tendanciellement en hausse en Seine-Saint-Denis. Au final, sur les 520 millions d'euros de recettes récupérées par l'État, seuls 58% provenaient des recettes initialement affectées au financement du RSA. À ces ressources se sont ajoutés 163 millions d'euros « statiques » de reprise annuelle sur la DGF, ainsi que 0,9 point de DMTO, soit 11% de ressources dynamiques.

L'accord final – qui intègre à ces deux dimensions une dotation de soutien à l'investissement, une neutralisation des conséquences de cette recentralisation sur la péréquation ainsi qu'une clause de sauvegarde pour le département – a donc permis à la Seine-Saint-Denis de respirer budgétairement. Il a figé la dépense RSA à son niveau de 2019 mais a également permis de ne plus financer sa hausse probable sur les prochaines années, que cette hausse soit due à une augmentation du montant ou du nombre d'allocataires du RSA. Il ne permet pas pour autant de revenir sur le 1,2 milliard d'euros qui a été directement assumé par le budget départemental au titre de la solidarité nationale depuis la loi de 2004. Il vient figer le reste à charge annuel de plus de 200 millions d'euros pour les cinq ans à venir, soit le plus fort reste à charge de France métropolitaine. Mais il permet, enfin, d'en finir avec la tenaille budgétaire dans laquelle nous nous trouvions chaque année un peu plus, du fait de la hausse constante de la dépense RSA.

Grâce à cette expérimentation, nous ne devenons pas un territoire riche, mais nous retrouvons des ratios financiers normaux, qui vont nous permettre de mieux répondre aux besoins des habitantes et des habitants, en particulier en matière d'insertion.

Le découplage entre financement et compétence : une réponse

nouvelle aux conséquences inégalitaires de l'acte II de la décentralisation

Car le cœur de cette expérimentation est bien là, pouvoir enfin mettre en place des politiques d'insertion au niveau des besoins du territoire et de ses habitantes et habitants. La recentralisation du financement du RSA permet de clarifier les rôles respectifs de chaque institution : d'une part, en faisant assumer par l'État la nécessaire dépense de solidarité nationale et, d'autre part, en conservant au département le rôle de pilotage des politiques en faveur de l'insertion des allocataires du RSA, qui ne seront efficaces que dans la proximité.

Cette expérimentation est également celle d'un concept relativement nouveau dans l'histoire des politiques de décentralisation : le découplage entre financement et exercice de la compétence. La recentralisation négociée entre la Seine-Saint-Denis et l'État, et autorisée par la loi de finances pour 2022, ne porte que sur le financement du revenu de solidarité active. Le département conserve pour sa part le périmètre plein et entier de sa compétence en matière d'insertion, à savoir l'orientation des allocataires du RSA vers un service référent et l'accompagnement de ceux qui auront été orientés vers un parcours social ou socio-professionnel. La Cour des comptes déplore, dans son rapport d'évaluation du RSA de janvier 2022, que les pouvoirs publics renoncent ainsi au « principe financeur = décideur » qui avait présidé à la décentralisation de 2003. Je pense, à l'inverse, que cet ajustement de la loi de 2003 est salutaire, et permet de porter un regard lucide sur les conséquences profondément inégalitaires d'une décentralisation visant à faire financer une dépense de solidarité nationale par des collectivités territoriales aux disparités de richesse évidentes.

Je suis très attaché au principe même de la décentralisation. Les lois Defferre, sous la présidence de François Mitterrand, ont profondément modifié le rapport de la population aux institutions locales et permis un rapprochement démocratique considérable. L'« acte II » de la décentralisation, autour de la révision constitutionnelle de 2003, a pour sa part eu un double effet singulièrement inégalitaire pour les départements, qui perdure aujourd'hui et que la recentralisation du financement du RSA tente de corriger partiellement. D'une part, il a consacré ce que l'on a coutume d'appeler « l'autonomie financière » des collectivités territoriales, et le fait qu'une « part déterminante de l'ensemble de leurs ressources » soit constituée de recettes fiscales et autres ressources propres (article 72-2 de la Constitution, tel qu'issu de la révision de 2003). D'autre part, trois lois du début des années 2000 créent ou transfèrent à la charge des conseils départementaux des allocations individuelles de solidarité : l'allocation personnalisée pour l'autonomie (20 juillet 2001), le revenu minimum d'insertion – aujourd'hui RSA – (18 décembre 2003), puis la prestation de compensation du handicap (11 février 2005). L'effet ciseau est frappant : les

ressources transférées ont pour caractéristique d'être d'autant plus dynamiques que la population est aisée. À l'inverse, les allocations individuelles de solidarité sont d'autant plus importantes que la population du territoire est pauvre. Cette dynamique, inégalitaire et inhérente à cet acte II de la décentralisation, est justement celle que notre expérimentation vient pointer du doigt et à laquelle le découplage entre financement et exercice de la compétence vient apporter de premiers éléments de réponse.

J'irais même plus loin : grâce à cette recentralisation, notre département pourra, pour la première fois, exercer enfin comme il se doit sa compétence. Verser le RSA, sans avoir jamais la main sur ses critères d'attribution et son montant – ce qui est souhaitable pour une allocation de solidarité nationale – tout en réduisant chaque année la part du budget allouée à chaque allocataire sous la contrainte budgétaire, quelle compétence était-ce vraiment ? Le cœur de l'action départementale, c'est la mise en œuvre de politiques sociales ambitieuses, pas d'assumer le versement d'allocations de solidarité nationale que l'État souhaitait sortir de son budget. Avec la recentralisation du RSA, la Seine-Saint-Denis a l'occasion de démontrer que le plein exercice de sa compétence insertion ne dépend aucunement du versement de l'allocation elle-même.

Bien sûr, comme dans tout accord, nous avons pris des engagements vis-à-vis de l'État, mais ceux-ci ne nous imposent rien sur le fond des politiques que nous souhaitons déployer. Ces engagements sont les suivants :

- le doublement des moyens consacrés à l'insertion en deux ans – d'abord 10 millions d'euros supplémentaires en 2022, puis à nouveau 13 millions d'euros en 2023, portant le budget insertion du département à 46 millions d'euros ;
- le doublement du nombre de conseillers dans les parcours sociaux et socio-professionnels ;
- et enfin le doublement du nombre de places financées dans les dispositifs d'insertion.

Loin d'être de véritables contraintes que l'État ferait peser sur notre collectivité, ces engagements sont en fait les seuils que nous nous devons d'atteindre si nous espérons réussir la nouvelle donne de l'insertion en Seine-Saint-Denis.

L'opportunité d'une politique d'insertion radicalement nouvelle

Bien entendu, la recentralisation du financement du RSA a eu des conséquences financières majeures pour l'institution départementale. Mais c'est au moins autant au regard de la réussite de notre refonte de la politique d'insertion que les résultats de cette recentralisation pourront être évalués. La Seine-Saint-Denis s'est en effet donné comme ambition de refondre entièrement ses

politiques d'accompagnement, qui ne produisent pas de résultats à la hauteur des enjeux de notre territoire. Les 90 000 allocataires du RSA en Seine-Saint-Denis doivent être mieux orientés, mieux accompagnés – et à cet égard nous souhaitons aller beaucoup plus loin que ce à quoi nous engage l'accord de recentralisation passé avec l'État.

En effet, ce n'est pas en nous contentant de doubler le budget – 23 millions d'euros supplémentaires dès 2023 – d'une politique qui a démontré ses limites que nous réussirons le défi de l'insertion dans notre territoire. La respiration budgétaire de la recentralisation doit donc s'accompagner d'un changement de philosophie et de méthode d'accompagnement en profondeur, porté par l'ensemble des acteurs du territoire. C'est dans cette profonde transformation que nous nous sommes engagés depuis la signature de l'accord sur la recentralisation du RSA.

À ce titre, les questions posées sont multiples :

- Comment accompagner individuellement plusieurs dizaines de milliers d'allocataires, et donc déployer à une échelle industrielle un accompagnement « cousu main » vers le retour à l'emploi pour des personnes qui en sont très éloignées ?
- Comment articuler entre eux les nombreux dispositifs existants – accompagnement par Pôle emploi, par le département, politique régionale de formation, politiques sociales communales, action des acteurs économiques en faveur de l'insertion, de la petite enfance, de l'accès à la langue française, etc. ?
- Comment tirer le meilleur parti, pour nos services publics départementaux, des politiques innovantes proposées par les acteurs de l'économie sociale et solidaire ?

Le département de la Seine-Saint-Denis a choisi une action concentrée sur trois principaux leviers. Le premier levier de notre politique d'insertion est la montée en puissance et en compétence du service public de l'emploi et des services sociaux départementaux. À des degrés divers, tous sont appelés à recruter – 450 recrutements sont visés dans les trois années à venir dans les services sociaux départementaux –, à renforcer la fraction de leur offre combinant accompagnement social et accompagnement vers l'emploi, et à mieux articuler leur action au niveau infra-départemental.

Le deuxième levier de cette nouvelle donne de nos politiques d'insertion est l'appui sur les communes et sur les intercommunalités. L'action locale est en effet nécessaire, qu'il s'agisse du travail conjoint entre insertion et politiques de petite enfance, d'implantation de nouvelles structures dédiées à l'insertion ou de facilitation des clauses sociales dans les marchés publics, largement soutenue financièrement et techniquement par le département.

Le troisième pilier de notre politique d'insertion est probablement le plus original. Le département souhaite en effet faire émerger, entre la filière d'accompagnement dite « professionnelle » de Pôle emploi et la filière dite « sociale » des services départementaux, une offre socio-professionnelle largement appuyée sur les structures d'insertion par l'activité économique. Cette évolution a vocation à se matérialiser dans la naissance de nouvelles agences locales de l'insertion, créées et implantées sur l'intégralité du territoire et qui doivent devenir de véritables centres de ressources de l'insertion, avec le monde économique comme avec les services sociaux et, surtout, ne se contentant plus d'accompagner vers l'emploi les allocataires qui en sont éloignés, mais accompagnant *dans* l'emploi, par la mise en situation professionnelle directe et la levée en temps réel des freins identifiés. Ici encore, la méthode me semble novatrice : en lançant un appel à manifestation d'intérêt sur l'ensemble du territoire, nous avons pris le parti de laisser les acteurs définir eux-mêmes les offres les plus adaptées aux territoires dans lesquels ils candidaient ; en faisant évaluer ces offres par un comité d'experts aussi bien que par les allocataires eux-mêmes, nous avons associé très largement les citoyennes et citoyens à la définition de cette nouvelle politique publique. Si le recul sur les résultats de cette nouvelle ambition manque encore, elle repose sur des intuitions solidement documentées : le taux de sorties dynamiques¹ des structures d'insertion par l'activité économique de Seine-Saint-Denis s'élevait à 47% en 2021, soit trois à quatre fois plus que la moyenne des résultats des actuels « Projets insertion emploi » en place au sein du département. Le travail avec des acteurs nouveaux et l'institutionnalisation de ces méthodes comme piliers des politiques publiques me semblent porteurs d'un renouveau intéressant, dont il conviendra assurément de tirer toutes les leçons dans les années à venir.

L'expérimentation de la recentralisation du financement du RSA en Seine-Saint-Denis a défrayé la chronique dans le petit milieu des politiques sociales et de l'organisation territoriale des compétences entre collectivités publiques. Mais, bien qu'ils soient essentiels et constituent en eux-mêmes une avancée majeure pour le territoire et ses habitantes et habitants, les aspects financiers de cet accord ne sont que la partie visible de cette négociation et de ses conséquences potentielles. Cette recentralisation est en effet pour le département avant tout un triple point d'appui. Point d'appui pour mener des politiques d'insertion radicalement renouvelées d'abord, ambitieuses à la fois dans leurs objectifs et dans leurs méthodes, et qui devraient bénéficier rapidement aux 90 000 allocataires du RSA du territoire. Point d'appui pour mettre en évidence les conséquences inégalitaires des dernières vagues de décentralisation ensuite, et qu'il sera nécessaire de regarder en face pour leurs impacts sur la ségrégation sociale et territoriale croissante au sein de notre société. Point d'appui pour porter des politiques publiques ambitieuses visant à la reconstruction du tissu social enfin, articulant à la fois des moyens supplémentaires, des méthodes profondément renouvelées et une définition commune des modalités avec les usagers et usagères et les actrices et acteurs du secteur.

1. Sont qualifiées de sorties « dynamiques » des SIAE des sorties dans un emploi durable (de plus de six mois), dans un emploi de transition (CDD ou intérim), en retraite, en formation qualifiante ou dans un autre dispositif d'insertion par l'activité économique.