



**Contribution de l'ODAS
à la réflexion engagée par les pouvoirs publics
sur la simplification du RSA**

Paris, le 24 juin 2010

A la suite des expérimentations conduites dans 34 départements, la généralisation du RSA sur le plan national en juin 2009 a été plutôt bien accueillie. Après un an de mise en œuvre, le dispositif suscite toutefois des interrogations et des difficultés, liées à son mode de financement et à sa complexité.

L'ODAS a donc souhaité contribuer à une démarche de simplification voulue par les pouvoirs publics. Même si cet exercice de simplification est aujourd'hui confronté à une interrogation paradoxale : comment favoriser le succès de l'insertion dans un contexte économique défavorable, qui engendre des questions qui ne se posaient pas au moment de la conception du RSA ?

A cette fin, **l'ODAS a choisi de proposer des pistes d'amélioration** applicables à court terme, dans l'objectif de performance du dispositif et de renforcement de la qualité du service rendu aux bénéficiaires¹. Les préconisations proposées par l'ODAS ne prétendent guère épuiser la panoplie des questions et difficultés qui se posent au quotidien. C'est pour cette raison que l'ODAS développera, en complémentarité des travaux du Comité national d'Evaluation, une série coordonnée d'études sur l'accompagnement et la politique d'insertion qui viendront étayer ultérieurement une analyse plus approfondie du RSA.

Les préconisations de l'ODAS peuvent se décliner en quatre grands axes :

- 1) Sur l'attribution de la prestation ;
- 2) Sur l'accompagnement et l'insertion ;
- 3) Sur l'attractivité du RSA activité;
- 4) Sur le pilotage du dispositif.

¹ Cette contribution a pu être réalisée avec un groupe d'experts issus de la Commission Insertion de l'ODAS.

1. Sur l'attribution de la prestation

Ces recommandations résultent notamment d'un constat, à savoir que les revenus des personnes pauvres sont souvent caractérisés par de grandes fluctuations d'un mois à l'autre. Or le dispositif du RSA est conçu pour des évolutions linéaires de situation. C'est pourquoi il faut assouplir les procédures afin de mieux tenir compte de ces fluctuations.

Préconisation 1 : Sur le dépôt et le circuit de la demande : simplifier le dossier

Le RSA, contrairement au RMI, ouvre la possibilité d'une demande directe des usagers, sans rendez-vous systématique avec un instructeur. Il s'agit d'un facteur de diversification de l'accès à la prestation, de nature à toucher davantage de public. La diversité des services instructeurs ne semble pas être un frein à l'accès aux droits, mais renforce au contraire l'accessibilité par un maillage des opérateurs sur les territoires.

L'idée d'une saisie en ligne (sur le www.caf.fr) de la demande pourrait être une piste intéressante pour les bénéficiaires potentiels du RSA activité. La simplification du contenu du dossier de demande de RSA est perçue comme prioritaire.

Il faut en effet favoriser une plus grande accessibilité au droit, au détriment d'un examen très détaillé de la situation des demandeurs, le contrôle devant plutôt s'effectuer a posteriori.

Préconisation 2 : Sur les rejets de droits : supprimer l'obligation d'instruction de la demande

Jusqu'à 25% des dossiers instruits peuvent faire l'objet d'un rejet. Par conséquent, le résultat négatif au test d'éligibilité devrait pouvoir valoir rejet de la demande, dans des conditions à préciser pour garantir l'égalité de traitement.

Préconisation 3 : Simplifier la réglementation des déclarations de ressources des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles

Le terrain révèle une grande complexité relative à l'évaluation des revenus des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles, ces derniers ne bénéficiant pas du RSA de façon équitable sur le territoire (le calcul du droit ne repose pas sur la prise en compte des mêmes ressources selon les départements). Par exemple, lorsqu'un ETI n'a pas d'obligation de faire appel à un service comptable, y-a-t-il une cohérence à vérifier les DTR de l'année « N-1 » en s'appuyant sur un avis d'imposition de l'année « N-2 » ? Le résultat peut engendrer un trop perçu, générant un indu et fragilisant les revenus. La préconisation est donc la suivante : déclaration simplifiée des ressources de l'année « N-1 » permettant au Conseil général d'établir un revenu moyen pour l'année N.

De même, pour les ETI et les intermittents du spectacle, les pièces justificatives à fournir et les conditions de calcul sont très complexes et peuvent avoir un effet de dissuasion pour les demandeurs.

Préconisation 4 : Uniformiser les conditions d'ouverture de droit au RSA

Les conditions d'ouverture de droit sont aujourd'hui différentes selon que le demandeur relève ou non du RSA majoré. Cette situation peut donc réduire la lisibilité des conditions d'éligibilité des demandeurs potentiels. Une plus grande harmonisation serait de nature à faciliter l'ouverture des droits ainsi que le changement de statut. Par exemple, pour les parents isolés étrangers, le régime du RSA socle majoré est plus favorable que celui du RSA socle. Lorsque l'enfant atteint l'âge de trois ans, certains parents ne peuvent pas basculer au RSA socle, les conditions de résidence n'étant pas remplies.

La préconisation est donc la suivante : aligner les conditions d'ouverture de droit au RSA socle majoré sur celles du RSA socle ordinaire ; cela concerne à la fois les conditions de résidence en France et le statut d'étudiant (article L. 262-4 du CASF). A défaut, il serait au moins nécessaire, dès lors qu'un parent isolé a bénéficié du RSA majoré, que la condition de résidence antérieure ne lui soit plus opposée et qu'il puisse continuer à bénéficier ensuite du RSA non majoré.

Préconisation 5 : Réduire les indus CAF: évaluer l'hypothèse d'une annualisation de la déclaration de ressources

La question de la fréquence de la déclaration des ressources, débattue notamment lors des expérimentations du RSA, demeure essentielle. L'hypothèse de la mensualisation de la DTR semble peu réaliste. L'idée d'une annualisation de la déclaration des revenus devrait être étudiée pour rapprocher le traitement des minima sociaux du droit commun. Par ailleurs, l'annualisation devrait permettre de neutraliser un grand nombre d'indus. Mais il faudrait objectiver finement cette proposition d'annualisation, ce que permet la micro-simulation (CNAF et DREES).

Préconisation 6 : Revoir les délais de mise en application des sanctions administratives

La logique des délais de mise en application des sanctions administratives suite aux radiations de Pôle emploi doit être redéfinie : en effet, cette mise en application est repérée à (M+2) ; ensuite il faut un mois pour que la décision soit transmise au Conseil général, un mois pour la transmission à la CAF et encore un mois pour parvenir au bénéficiaire. Il faut donc au mieux cinq mois pour que la sanction administrative tombe auprès du bénéficiaire. La réduction ou la suspension n'a donc plus de sens après un tel délai, et génère des indus, des incompréhensions de la part de personnes qui ont repris leur suivi avec Pôle emploi. Il est sans doute possible d'adapter une réponse plus rapide et efficace en passant directement de Pôle emploi à la CAF.

Préconisation 7 : Revoir la procédure des suspensions de RSA

La procédure de suspension du RSA est graduée (100 euros le premier mois, et 50% durant quatre mois...) avec en outre le délai fixé par la loi à la mise en place des équipes pluridisciplinaires (un mois pour se prononcer, un mois de réponse pour la personne). Outre la complexité de cette démarche, les acteurs ne peuvent plus suspendre totalement. Par conséquent, sur le terrain, les suspensions n'ont aucun effet (pédagogique notamment) sur les bénéficiaires. La préconisation est donc la suivante : permettre la suspension totale de l'allocation en cas de deuxième ou troisième sanction, notamment dans les cas de fraude avérée.

Préconisation 8 : Mettre en oeuvre la subrogation prévue par l'article L. 262-11 du CASF (article 3 de la loi RSA du 1er décembre 2008)

L'objectif est de contraindre, notamment Pôle emploi, à rembourser le Conseil général des allocations RSA versées dans l'attente de l'ouverture des droits à une autre prestation puisque le RSA est une allocation subsidiaire. Actuellement, lorsque l'autre droit est finalement instruit, la prestation correspondante est versée avec effet rétroactif au bénéficiaire, ce qui génère automatiquement un indu de RSA contre le même bénéficiaire, ce qui le fragilise et provoque un traitement administratif (CG, CAF, Trésor public) qui finit le plus souvent en « admission en non valeur ». Si les partenaires locaux sont unanimes sur cette question, la subrogation dépend toutefois d'une décision centrale entre CNAF et Pôle emploi.

Préconisation 9 : Etudier la possibilité de fusionner le RSA socle et le RSA socle majoré pour accroître la lisibilité du dispositif

Cet élément de simplification nécessiterait de réviser la base ressources, en excluant de celle-ci tout ou partie des prestations familiales, pour toutes les familles bénéficiaires comportant des enfants. Ce serait l'occasion de rebalayer les modalités de prise en compte des enfants dans le RSA tant pour les familles monoparentales que pour celles comportant deux parents, avec des enfants de moins et de plus trois ans.

2. Sur l'accompagnement et l'insertion

Préconisation 10 : Supprimer le seuil de 500 euros pour les droits et obligations, la répartition devant se faire entre Socle et Activité

Sur le terrain, le seuil des 500 euros apparaît artificiel comme critère d'obligation d'accompagnement. C'est le diagnostic de la situation qui doit commander la nécessité ou non de l'accompagnement, et non le fait de toucher plus ou moins 500 euros. Les acteurs notent un effet de « yoyo » autour du seuil des 500 euros qui vide de son sens le principe d'un accompagnement sur un trimestre et pas le suivant (incompréhension des allocataires).

Ce principe devrait être conservé lorsque le bénéficiaire passe du RSA socle au RSA activité, car il peut-être très important de continuer l'accompagnement. Le principe du RSA, c'est d'activer le premier pas vers l'emploi. Or, il faut également soutenir le deuxième pas, c'est-à-dire une insertion stable, durable, pérenne dans l'emploi. L'accompagnement des individus doit donc pouvoir se prolonger (continuité entre l'accompagnement vers et dans l'emploi).

Préconisation 11 : Confier la gestion de l'APRE aux Conseils généraux (aide pour le retour à l'emploi, aide individuelle financée par l'Etat)

Afin de renforcer la souplesse et l'adaptabilité de l'APRE aux situations locales, notamment au regard des critères d'attribution, donc son efficacité.

Préconisation 12 : Considérer pour le public de plus de 55 ans (ou ayant de gros problèmes de santé mais ne relevant pas de la MDPH) que le versement de l'allocation n'a aucune raison d'être conditionnel, sans remettre en cause leur droit à l'accompagnement s'ils en font la demande.

3. Sur l'attractivité du RSA activité

Préconisation 13 : Mieux cibler l'information des bénéficiaires potentiels

La Caf de Seine St Denis, avec ses partenaires, a porté une active politique de communication en 2009 autour du RSA : ce qui a engendré 67.000 demandes déposées en 7 mois. Or une demande sur deux a été rejetée. La question d'une communication généraliste est donc à peser au regard des charges de gestion qu'elle induit ensuite chez les opérateurs.

La préconisation est donc la suivante : une mobilisation plus ciblée des relais serait souhaitable, sur les associations caritatives, les employeurs de main d'œuvre (aide à domicile, entreprises de service, agences d'intérim, etc). Par ailleurs, la mobilisation des Impôts au moment du paiement des primes pour l'emploi pourrait être envisagée, car les Impôts sont alors en contact avec le public potentiel du RSA activité (il faudrait qu'ils adressent une notification invitant à tester sa situation sur le www.caf.fr).

4. Sur le pilotage du dispositif

Préconisation 14 : Instauration d'un système d'information partagé

Depuis la mise en place du RSA, il existe un problème récurrent dans les relations partenariales entre les Conseils généraux et les CAF : le transfert des données, en butte à un manque de fiabilité. Par voie de conséquence, la régulation du dispositif est devenue problématique. Les Conseils généraux ne disposent pas de données statistiques fiables concernant le nombre de bénéficiaires du RSA, au moment où le chef de file doit engager des sommes financières de plus en plus importantes. Plus généralement, on constate une grande dispersion des éléments informatiques nécessaires aux Conseils généraux entre CAF et Pôle Emploi, ce qui induit complexité, redondance et non concordance.

Un an après la généralisation du RSA, le pilotage du dispositif par les Départements est ainsi rendu aléatoire en raison de la défaillance des systèmes d'information et des problèmes d'interface informatique. Les Départements se trouvent alors dans la difficulté de suivre la montée en charge du dispositif, non seulement pour ce qui concerne le flux des entrées et sorties, mais également pour ce qui concerne les flux internes, entre le RSA socle et le RSA activité. Ce problème critique de régulation de la prestation engendre un problème de lisibilité en cascade sur l'ensemble du processus RSA (orientation, accompagnement, etc.).

Il faut donc résoudre les problèmes de compatibilité des logiciels statistiques, afin d'améliorer les flux d'informations par l'outil informatique vers le Conseil général (CAF, MSA, Pôle Emploi) en les rendant plus lisibles (dictionnaire des codes, comparaison avec les données nationales dans Elisa...).

En conclusion

Ces propositions visant à simplifier la gestion du RSA, ne peuvent toutefois être traitées indépendamment de la question des principes du dispositif et de ses finalités. En particulier, les départements aujourd'hui confrontés à une crise financière sans précédent demandent une amélioration des règles de compensation pour éviter que la mise en œuvre du RSA n'aggrave leurs difficultés, et tout particulièrement les départements les plus impactés par le chômage. En effet, la question du financement soulève une incertitude majeure susceptible de compromettre la pérennité même de la politique d'insertion.

Par ailleurs, les problèmes de pauvreté, notamment laborieuse, et de retour à l'emploi dans la société française, ne se posent pas simplement sous l'angle de la responsabilité individuelle du bénéficiaire, mais confrontent directement la collectivité à la question de l'offre d'emploi et de formation. Ce sont des questions centrales, car elles conditionnent la réussite de l'accompagnement. En effet, pourquoi se mobiliser fortement dans l'accompagnement social dès lors que celui-ci se heurte à une impasse, l'absence d'emploi ?

L'activité d'insertion doit donc être, dans cette période de crise, beaucoup plus prospective. De ce point de vue, l'insertion est plus que jamais une question de territoire, et pas seulement une affaire de suivi des personnes, si l'on entend par territoire, moins un enjeu de pouvoir, qu'un creuset de développement local.