

René-Paul VICTORIA
Député de La Réunion

**PROPOSITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU
REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE (RSA) ET
DU CONTRAT UNIQUE D'INSERTION (CUI)
EN OUTRE-MER**

à la demande du Premier Ministre

Avril 2009

Remerciements

J'exprime mes sincères remerciements aux personnes rencontrées pour le concours qu'elles ont apporté à l'enrichissement des réflexions de la mission ainsi que pour la qualité du dialogue et des échanges au cours des différents entretiens.

Je tiens en particulier à remercier les inspecteurs de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales qui m'ont accompagné pendant cette mission et qui m'ont aidé dans l'élaboration de ce rapport :

- Werner GAGNERON, inspecteur général de l'administration
- Thierry LECONTE, inspecteur des affaires sociales
- Marguerite MOLEUX, inspecteur des affaires sociales
- Françoise TAHERI, inspecteur de l'administration

Table des matières

TABLE DES MATIERES	3
RAPPORT DE SYNTHÈSE.....	6
INTRODUCTION.....	7
1. DEPUIS 10 ANS, MALGRÉ UN TAUX DE CROISSANCE MOYEN SUPÉRIEUR À 3%, LE CHOMAGE ULTRAMARIN DEMEURE ÉLEVÉ.....	10
2. AVANT TOUTE EXTENSION DU RSA OUTRE-MER, IL IMPORTE D'ÉVALUER PRÉCISEMENT LES EFFETS DU RSTA.....	11
3. CERTAINES PROPOSITIONS PEUVENT ÊTRE MISES EN ŒUVRE SANS DÉLAI	12
3.1. <i>L'allocation de retour à l'activité (ARA) peut être supprimée</i>	<i>12</i>
3.2. <i>Il est proposé de reporter à 55 ans l'âge d'entrée dans le revenu de solidarité (RSO).....</i>	<i>13</i>
3.3. <i>Les politiques d'insertion ultramarines doivent être redynamisées</i>	<i>13</i>
4. À CE STADE, D'AUTRES PROPOSITIONS SONT POSSIBLES SI UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE DU RSA EST DÉCIDÉE	17
4.1. <i>Les inconvénients d'une modulation du taux de cumul et du point de sortie du RSA semblent supérieurs à ses avantages.....</i>	<i>17</i>
4.2. <i>Dans le prolongement du RSTA, l'âge d'entrée dans le RSA "chapeau" pourrait être abaissé pour les DOM</i>	<i>19</i>
4.3. <i>En remplacement de l'ARA, une mesure d'intéressement spécifique pourrait être envisagée</i>	<i>19</i>
4.4. <i>Les CAF conserveraient leurs compétences en matière d'instruction administrative et pourraient assurer la pré-orientation des bénéficiaires du RSA vers un parcours d'insertion</i>	<i>20</i>
4.5. <i>Des modalités spécifiques de compensation de l'allocation de parent isolé pourraient être prévues</i>	<i>21</i>
FICHES PROPOSITIONS	22
PROPOSITIONS POUVANT ÊTRE MISES EN ŒUVRE IMMÉDIATEMENT	23
1/ COMPTE TENU DE L'ADOPTION DU RSTA, À QUELLE DATE FAUT-IL METTRE EN ŒUVRE LE RSA ?	24
1. L'INSTAURATION D'UN REVENU SUPPLÉMENTAIRE TEMPORAIRE D'ACTIVITÉ MODIFIÉ FONDAMENTALEMENT LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU RSA.....	24
2. AVANT TOUTE DÉCISION SUR LA MISE EN ŒUVRE DU RSA OUTRE-MER, IL CONVIENT D'ÉVALUER PRÉCISEMENT L'EFFET DU RSTA.....	25
3. AFIN DE DISPOSER DE RÉSULTATS À LA MI-2010, LA MÉTHODE D'ÉVALUATION DOIT ÊTRE MISE EN PLACE DES À PRÉSENT.....	26
2/ FAUT-IL SUPPRIMER LE REVENU DE SOLIDARITÉ (RSO) ?.....	29
1. TRÈS DIFFÉRENT DU RMI ET DU RSA, COMME DU RSTA, LE RSO A CONNU UN RELATIF SUCCÈS	29
1.1. <i>Une prestation dont la logique est très différente du RMI et du RSA</i>	<i>29</i>
1.2. <i>Près d'un tiers des allocataires potentiels du RSO en ont demandé le bénéfice</i>	<i>30</i>
1.3. <i>Le coût réel du RSO doit être apprécié au regard des économies réalisées en matière de dépenses d'insertion.....</i>	<i>32</i>
2. LA SUPPRESSION ÉVENTUELLE DU RSO ENTRAÎNERAIT DES EFFETS DE REDISTRIBUTION NON NEGLIGEABLES	33
2.1. <i>L'effet d'une suppression du RSO sur l'augmentation du taux d'emploi est difficile à évaluer.. ..</i>	<i>33</i>
2.2. <i>La suppression du RSO entraînera une baisse des ressources d'un certain nombre d'allocataires de cette prestation.....</i>	<i>34</i>
2.3. <i>Le RSO devrait être maintenu, mais pourrait être aménagé.....</i>	<i>35</i>

3/ L'ALLOCATION DE RETOUR A L'ACTIVITE (ARA) PEUT-ELLE ETRE SUPPRIMEE ?.....	36
1. L'ALLOCATION DE RETOUR A L'ACTIVITE N'A PAS FAIT LES PREUVES DE SON EFFICACITE.....	36
1.1. <i>Le bilan de l'ARA montre que cette mesure a été un relatif échec</i>	36
1.2. <i>Le recours à l'ARA a fortement régressé depuis 2006</i>	38
1.3. <i>Le régime d'intéressement de la loi du 23 mars 2006 a supplanté l'ARA</i>	39
2. L'ARA POURRAIT ETRE SUPPRIMEE.....	41
4/ FAUT-IL CONSERVER LES AGENCES DEPARTEMENTALES D'INSERTION (ADI) ?	45
1. LES AGENCES DEPARTEMENTALES D'INSERTION AVAIENT POUR OBJECTIF D'ASSURER LE PILOTAGE UNIFIE D'UN DISPOSITIF PARTAGE ENTRE L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS	45
2. DANS UN CONTEXTE OU LE CONSEIL GENERAL EST DESORMAIS SEUL RESPONSABLE DE LA POLITIQUE D'INSERTION, LES ADI COMPLEXIFIENT LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL SANS APPORTER DE REELLE PLUS-VALUE A LA POLITIQUE D'INSERTION.....	47
3. UN CHOIX D'ORGANISATION DE LA POLITIQUE D'INSERTION LAISSE A LA MAIN DES CONSEILS GENERAUX.....	49
3.1. <i>Les conseils généraux devraient être autorisés à intégrer les ADI à la collectivité départementale ou, s'ils le souhaitent, à les conserver</i>	49
3.2. <i>Quelle que soit la solution retenue, il est nécessaire de distinguer nettement les fonctions stratégiques des fonctions opérationnelles</i>	51
3.3 <i>Les différents scénarios possibles de l'organisation de la politique d'insertion sociale et professionnelle</i>	52
5/ QUEL CONTRAT UNIQUE D'INSERTION POUR L'OUTRE-MER ?	54
1. MALGRE LA CREATION DE DISPOSITIFS SPECIFIQUES, L'UTILISATION DES CONTRATS AIDES DANS LES DOM DEMEURE INEGALE SELON LES TERRITOIRES.....	54
1.1. <i>Une architecture complexe</i>	54
1.2. <i>Une utilisation des contrats en-deçà des objectifs et variable selon les territoires</i>	55
2. LE PASSAGE AU CONTRAT UNIQUE D'INSERTION PRESENTE DES AVANTAGES EN TERMES DE SOUPLESSE POUR LES BENEFICIAIRES, ET UN DIFFERENTIEL FINANCIER LIMITE POUR LES ENTREPRISES.....	57
2.1. <i>Le passage au CUI offre aux bénéficiaires de contrat aidé des conditions de mise en œuvre plus souples</i>	57
2.2. <i>Les ajustements financiers liés au passage au CUI seront faibles pour les employeurs</i>	60
2.3. <i>Une mise en œuvre rapide du CUI dans les DOM est souhaitable</i>	64
2.4. <i>Le passage au CUI ne doit pas se traduire par un désengagement financier de l'Etat</i>	64
3. LES DTEFP DOIVENT ETRE IMPLIQUEES PLUS ETROITEMENT DANS LE PILOTAGE DU CUI	67
3.1. <i>La prescription des contrats aidés pourrait être confiée à Pôle emploi</i>	69
6/ COMMENT AIDER LES JEUNES ENTRANT SUR LE MARCHE DU TRAVAIL ?	70
PROPOSITIONS APPLICABLES DANS L'HYPOTHESE D'UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE DU RSA	72
7/ FAUT-IL ADAPTER A L'OUTRE-MER LA « PENTE », LE « POINT DE SORTIE » OU LE CHAMP DU RSA ?	73
1. FAUT-IL APPLIQUER AU RSA UN BAREME ET UN TAUX DE CUMUL DIFFERENTS DANS LES DOM ?.....	73
1.1. <i>Le point de sortie du RSA conditionne le niveau de couverture de la population par le dispositif</i>	73
1.2. <i>La détermination du niveau de ce point de sortie doit permettre de répondre au double objectif d'incitation à l'activité et de lutte contre la pauvreté</i>	75
1.3. <i>Les enjeux de lisibilité du dispositif ainsi que le taux de couverture de la population avec une pente à 62% plaident pour l'instauration d'un barème commun à la métropole et aux DOM</i>	77
2. FAUT-IL MODULER LA PENTE DU RSA DANS LES DOM COMPTE TENU DES DONNEES ECONOMIQUES LOCALES ?	79
3. LES SPECIFICITES DES DOM EN MATIERE DE PRESTATIONS FAMILIALES NE NECESSITENT PAS L'ADAPTATION DU RSA	81
3.1. <i>Les modalités de versement des prestations familiales dans les DOM présentent certaines spécificités</i>	81
3.2. <i>Le complément familial dans les DOM diffère fortement de son équivalent métropolitain</i>	83

3.3.	<i>Les fonctionnaires dans les DOM disposent d'un régime de prestations familiales spécifique ..</i>	84
3.4.	<i>Ces spécificités ne justifient pas une adaptation du RSA.....</i>	84
4.	LES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 1 ^{ER} DECEMBRE EN MATIERE DE COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE COMPLEMENTAIRE DOIVENT ETRE ETENDUES	85
8/ FAUT-IL UNE PRESTATION SPECIFIQUE POUR LES JEUNES DE MOINS DE 25 ANS ?.....		87
1.	LES JEUNES EPROUVENT DES DIFFICULTES D'INSERTION SPECIFIQUES SUR LE MARCHÉ DE L'EMPLOI	87
2.	DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT COMME LE RSMA ONT DEJA FAIT LA PREUVE DE LEUR SUCCES, MAIS LEUR CAPACITE DE PRISE EN CHARGE DEMEURE LIMITEE	88
3.	UN INTERESSEMENT SPECIFIQUE A L'INSERTION DANS L'EMPLOI POURRAIT ETRE ENVISAGE.....	89
9/ EN COMPLEMENT DU RSA, FAUT-IL UNE MESURE D'INTERESSEMENT SPECIFIQUE AUX DOM ?		94
10/ FAUT-IL DES OUTILS SPECIFIQUES D'INSERTION OU D'ACCOMPAGNEMENT DANS LES DOM ?.....		96
1.	COMMENT LES CARACTERISTIQUES SOCIODEMOGRAPHIQUES ET ECONOMIQUES DES DOM IMPACTENT-ELLES LES POLITIQUES D'INSERTION?.....	96
1.1.	<i>Une croissance dynamique mais reposant sur des fondamentaux fragiles.....</i>	96
1.2.	<i>Une population confrontée massivement à un problème de pauvreté</i>	97
1.3.	<i>Des enjeux spécifiques en matière de parcours d'insertion.....</i>	99
2.	COMMENT ORGANISER AU MIEUX LES PARCOURS D'INSERTION ?.....	100
2.1.	<i>Les conseils généraux doivent s'approprier le rôle de chef de file des politiques d'insertion que leur confie la loi</i>	100
2.2.	<i>Certains acteurs ont concentré leur action sur des publics ciblés compte tenu du nombre des personnes à accompagner et des moyens disponibles</i>	101
11/ QUEL DISPOSITIF D'ORIENTATION OU DE PRE-ORIENTATION METTRE EN PLACE POUR LES BENEFICIAIRES DU RSA DANS LES DOM ?		103
3.	LA CAF DOIT-ELLE CONSERVER LE MONOPOLE D'INSTRUCTION DES DEMANDES D'ALLOCATION ?... 103	103
4.	QUI DOIT ASSURER LA PREORIENTATION DES BENEFICIAIRES DU RSA VERS UN PARCOURS D'INSERTION ?	104
12/ FAUT-IL DES MODALITES DE COMPENSATION SPECIFIQUES DU TRANSFERT DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLE (API) AUX DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER ?.....		108
1.	LA COMPENSATION DU TRANSFERT DE L'API DANS LES DOM IMPLIQUE DE PRENDRE EN COMPTE L'EVOLUTION DU NOMBRE DE SES BENEFICIAIRES	108
2.	UN FONDS D'ACCOMPAGNEMENT SPECIFIQUE ACCOMPAGNE DE CLAUSES DE RENDEZ-VOUS DOIT ETRE PREVU.....	110
CONCLUSION : LISTE DES PROPOSITIONS		111
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION		114
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES		116
ANNEXE 3 : LISTE DES SIGLES UTILISES.....		125
ANNEXE 4 : BUDGET PREVISIONNEL DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER POUR 2008..		127

Rapport de synthèse

INTRODUCTION

Par lettre du 23 octobre 2008, le Premier ministre m'a confié une mission consistant à faire des propositions de mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) et du contrat unique d'insertion (CUI), adaptées au contexte social et économique des départements d'outre-mer (DOM), de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, tout en permettant d'unifier les dispositifs existants.

La loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion instaure un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, d'encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et d'aider à l'insertion sociale des personnes considérées. Le revenu de solidarité active remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. En métropole, cette loi entre en vigueur le 1^{er} juin 2009, à l'exception des dispositions relatives au contrat unique d'insertion qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Dans les départements d'outre-mer et les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, la loi prévoit que le revenu de solidarité active entre en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2011¹. Le gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances les mesures d'adaptation qui seront nécessaires à l'application de cette loi et à la mise en œuvre des politiques d'insertion dans les départements et collectivités concernés.

Depuis l'adoption de la loi du 1^{er} décembre 2008, le cadre d'analyse a été fondamentalement modifié par l'entrée en vigueur d'une nouvelle prestation. En effet, un revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) a été créé dans les départements d'outre-mer en anticipation du RSA. Il est attribué à compter du 1^{er} mars 2009 et prendra fin, selon les termes du décret organisant ses modalités de mise en œuvre, « à compter de l'application dans les DOM et collectivités territoriales concernées, du revenu de solidarité active ».

Les départements d'outre-mer présentent de nombreuses spécificités socio-économiques qui ont conduit, par le passé, à la création de dispositifs particuliers en matière de minima sociaux (revenu de solidarité – RSO), d'intéressement à la reprise d'activité (allocation de retour à l'activité – ARA), de contrats aidés (contrat d'accompagnement dans l'emploi des départements d'outre-mer – CAE-DOM – et contrat d'insertion par l'activité – CIA) ainsi qu'à l'instauration des agences départementales d'insertion (ADI).

¹ Pour ce qui concerne le CUI, la date de mise en œuvre est prévue au plus tard le 1^{er} janvier 2011, mais le gouvernement s'est engagé à ce que cette mise en œuvre du CUI se fasse concomitamment en métropole et en outre-mer au 1^{er} janvier 2010.

Il convient donc de faire des propositions de mise en œuvre du RSA et du CUI qui permettent :

- de prendre en compte le contexte de ces départements et territoires ;
- de tenir compte des autres dispositifs existants (RSO, ARA et désormais RSTA) ;
- s'il y a lieu, d'unifier et de simplifier les dispositifs en vigueur.

Le présent rapport a pour objet d'examiner l'opportunité et les conséquences d'une adaptation du RSA et du CUI dans les territoires ultramarins et d'identifier leurs conditions de mise en œuvre compte tenu des spécificités mentionnées ci-dessus, en répondant à quatre principales questions :

- faut-il mettre en œuvre à brève échéance le RSA compte tenu de la création du RSTA ?
- dans cette hypothèse, quels doivent être les paramètres du RSA ultramarin ?
- comment doivent être organisées les politiques d'insertion ?
- comment mettre en œuvre le contrat unique d'insertion au regard notamment des contrats spécifiques existant outre-mer ?

Ce rapport de synthèse, remis au Premier ministre, est complété de fiches propositions.

PRINCIPALES PROPOSITIONS DU RAPPORT

Les principales propositions du rapport pouvant être mises en œuvre sans délai sont les suivantes :

- mettre en place un **dispositif d'évaluation du RSTA** afin de faire le bilan de cette mesure **d'ici mi 2010** avant toute extension du RSA outre-mer ;
- **maintenir le RSO**, mais en reportant par paliers l'âge d'ouverture du droit à **55 ans** ;
- **supprimer l'ARA** ;
- **donner la possibilité aux départements soit de conserver les ADI soit de les intégrer dans la collectivité**, et confier explicitement aux conseils généraux la responsabilité d'organiser et de conduire les politiques et les parcours d'insertion ;
- **mettre en œuvre un contrat unique d'insertion outre-mer au 1^{er} janvier 2010**, sans désengagement financier de l'Etat et supprimer les contrats spécifiques (CIA et CAE-DOM) ;
- **confier à Pôle emploi, par délégation du conseil général et de l'Etat, la prescription du futur CUI** ;
- **créer une allocation logement jeune travailleur (ALJT)**, sous forme d'une réduction du reste à charge locatif, pour faciliter le logement des jeunes prenant un emploi.

D'autres questions, notamment celle du dispositif le plus efficace pour lutter contre la pauvreté en outre-mer et inciter à l'activité, tout comme celle de savoir quel opérateur sera le mieux placé pour orienter les personnes prises en charge vers des parcours d'insertion, ne pourront être tranchées qu'une fois évalué l'impact respectif du RSTA et du RSA.

Toutefois, pour le cas où l'option d'une évaluation ne serait pas retenue et où une mise en œuvre précoce du RSA apparaîtrait préférable, **les propositions suivantes peuvent être formulées** :

- **adopter, en outre-mer, les mêmes paramètres d'allocation du RSA qu'en métropole** ;
- **prévoir**, dans un contexte de sous-déclaration de l'activité salariée, **une prime spécifique d'intéressement** pour les personnes reprenant une activité à temps plein ;
- **laisser aux seules CAF la compétence d'instruction administrative** de l'allocation de RSA ;
- **confier aux CAF la pré-orientation** des bénéficiaires du RSA vers un parcours d'insertion ;
- **prévoir outre-mer un RSA « chapeau »** pour les jeunes de 22 à 25 ans ;
- **prévoir un fonds d'accompagnement spécifique aux DOM** pour l'extension de compétence en matière de « RSA socle majoré » (ex API).

1. DEPUIS 10 ANS, MALGRE UN TAUX DE CROISSANCE MOYEN SUPERIEUR A 3%, LE CHOMAGE ULTRAMARIN DEMEURE ELEVE

Les départements d'outre-mer disposent d'un réel potentiel de croissance : au cours des dix dernières années, leur taux de croissance moyen a dépassé la barre des 3%. Cette croissance s'accompagne cependant d'un chômage nettement supérieur à la métropole, puisqu'il touche près du quart de la population active (de 20,6% en Guyane à 24,5% à La Réunion, contre un taux de chômage moyen de 7,5% en métropole²). Elle n'a pas non plus permis de réduire significativement le nombre de bénéficiaires du RMI, qui était de 136 720 au 31 décembre 2008.

Plusieurs explications peuvent être avancées pour expliquer ce décalage entre la croissance de l'économie et un marché du travail qui offre des perspectives insuffisantes. D'une part, cette croissance économique est largement portée par l'investissement et la dépense publics tandis que les structures privées peinent à se développer de façon autonome. D'autre part, le marché du travail se caractérise par une part importante de travail informel à côté de l'emploi salarié privé, contribuant à la croissance sans résorber le sous-emploi apparent. Enfin, la part des demandeurs d'emploi disposant d'un faible niveau de qualification est plus élevée dans les DOM qu'en métropole, alors même que les secteurs perçus comme fortement créateurs d'emplois (par exemple les services à la personne) requièrent des qualifications spécifiques.

Dans les territoires ultramarins, ce potentiel de croissance repose sur un tissu économique où **les entreprises de petite taille occupent une part prépondérante** : plus de neuf établissements sur dix comptent moins de dix salariés. Si ces données sont similaires à celles constatées sur le territoire métropolitain (90% des établissements comptent également moins de dix salariés), elles s'en distinguent par le faible nombre, en valeur absolue, de grandes structures, ainsi que par la faible proportion d'entreprises comptant plusieurs établissements, ce qui peut rendre plus limitée leur « capacité d'absorption » des dispositifs aidés de la politique de l'emploi.

Corollaire du développement économique, **les politiques d'insertion et d'amélioration du niveau de vie** constituent dans les départements d'outre-mer un enjeu de taille. A titre d'exemple, plus de la moitié de la population de La Réunion vit en-dessous du seuil national de pauvreté, c'est-à-dire avec moins de 880 euros par mois pour une personne seule³. Une pauvreté qui touche particulièrement les jeunes, puisqu'un habitant sur deux en Guyane, un sur trois à La Réunion et plus de un sur quatre aux Antilles a moins de 20 ans.

La question de l'éloignement à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux mérite toutefois d'être examinée avec prudence, compte tenu du fort taux d'inscription de ceux-ci à Pôle emploi (proche de 50%). Plus largement doit être examinée la question de l'adaptation entre la structure de l'économie et les qualifications de la population active, qui contribuent en partie à expliquer le fort taux de chômage des territoires considérés.

² Chiffres INSEE 2007.

³ Correspondant à 60% du revenu médian national.

2. AVANT TOUTE EXTENSION DU RSA OUTRE-MER, IL IMPORTE D'ÉVALUER PRÉCISEMENT LES EFFETS DU RSTA

Les mouvements sociaux de janvier-mars 2009 dans les DOM ont conduit l'Etat et les partenaires sociaux à un accord sur le principe d'une revalorisation des salaires.

Cette revalorisation prend la forme d'un revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA). Il a pour objectif de garantir un complément de revenu à l'ensemble des salariés (à l'exception des titulaires de la fonction publique) dont les revenus salariaux sont compris entre 1 et 1,4 SMIC. Le montant du RSTA est forfaitaire : il s'élève à 100 € et est attribué au prorata de la durée travaillée, à compter du 1^{er} mars 2009. Il est à la charge de l'Etat et s'applique dans l'ensemble des départements d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Au-delà de 1,4 SMIC, des dispositifs d'augmentation des rémunérations sont prévus, afin d'éviter un effet de seuil (par exemple un engagement à négocier en Guadeloupe une hausse de 6% des salaires, entre 1,4 et 1,6 SMIC).

Le RSTA prendra fin, selon les termes du décret organisant ses modalités de mise en œuvre, « à compter de l'application dans les DOM et collectivités territoriales concernées, du revenu de solidarité active ».

Deux options sont dès lors envisageables pour le passage de l'une à l'autre prestation :

- soit une mise en œuvre à brève échéance du RSA par simple substitution au RSTA ;
- soit une évaluation préalable approfondie du RSTA afin de déterminer le profil de prestation le plus adapté à la situation ultramarine et aux enjeux des politiques d'insertion.

Cette évaluation apparaît d'autant plus opportune que le RSTA peut s'avérer un moyen efficace d'intéressement à la reprise d'emploi à temps complet. Le caractère forfaitaire de cette prestation en fait un système d'incitation simple. Par ailleurs, à la différence du RSA de droit commun, le RSTA bénéficiera aux jeunes de moins de 25 ans en emploi.

Il est en outre souhaitable d'évaluer le RSTA sur une durée suffisante, d'une année par exemple, pour être à même de mesurer ses effets, notamment sur les comportements individuels en matière d'emploi.

Afin de comparer, pendant cette période intermédiaire, les effets du RSTA avec ceux du RSA en matière de lutte contre la pauvreté et de retour à l'activité, **un comité de pilotage devrait être mis en place** : il étudierait sur deux territoires témoins, l'un métropolitain bénéficiant du RSA et l'autre ultramarin bénéficiant du RSTA, l'impact de ces deux prestations. A l'issue de cette évaluation, plusieurs solutions pourraient être envisagées :

- le passage au RSA ;
- le maintien du RSTA outre-mer ;
- la mise en œuvre d'une prestation combinant des caractéristiques du RSTA et du RSA.

Proposition n°1 : Mettre en place un dispositif d'évaluation du RSTA afin de faire le bilan de cette mesure d'ici mi 2010 avant toute extension du RSA outre-mer

3. CERTAINES PROPOSITIONS PEUVENT ETRE MISES EN ŒUVRE SANS DELAI

3.1. *L'allocation de retour à l'activité (ARA) peut être supprimée*

Instaurée par la loi du 13 décembre 2000 pour les bénéficiaires du RMI, de l'API, de l'ASS et de l'allocation veuvage qui s'engagent à reprendre une activité professionnelle déclarée, **l'ARA n'a connu dans l'ensemble qu'un succès mitigé**. Au total, du 1^{er} juillet 2002 au 31 décembre 2007, seulement 8 777 allocations ont été attribuées, dont 83 % au titre du RMI et de l'API, ce qui, rapporté au nombre de bénéficiaires potentiels, apparaît faible. En outre, le total des demandes annuelles de bénéfice de l'ARA est en nette diminution depuis 2006, ce qui s'explique notamment par le fait que les dispositions de la loi du 23 mars 2006 relative à l'intéressement à la reprise d'emploi des bénéficiaires de minima sociaux s'y sont pour partie substituées.

La combinaison des mesures d'intéressement instituées par la loi du 23 mars 2006 et du RSTA permet de garantir aux personnes reprenant un emploi dans les DOM des revenus à peu près équivalents à ceux dont ils peuvent disposer avec l'ARA.

Compte tenu de ces éléments, et du fait que les principaux acteurs rencontrés n'ont pas exprimé d'opposition à la suppression de cette allocation, il est **proposé, sauf pour ses actuels bénéficiaires, de ne pas maintenir l'ARA, sauf pour ses actuels bénéficiaires**.

Proposition n°2 : Supprimer l'ARA, sauf pour ses actuels bénéficiaires.
--

3.2. *Il est proposé de reporter à 55 ans l'âge d'entrée dans le revenu de solidarité (RSO)*

La logique du RSO (revenu compris entre un plancher de 471€ et un plafond de 826 € pour une personne seule, versé à condition que cette personne s'engage à ne plus rechercher un emploi) **diffère fondamentalement de celle du revenu de solidarité active** et de son dispositif d'incitation à la reprise d'activité, comme de celle du RSTA.

Le RSO a connu un succès non négligeable : en effet, environ un tiers des bénéficiaires potentiels de cette prestation a effectivement demandé à en bénéficier et a donc quitté le dispositif RMI, cette proportion atteignant près de 50% en Guadeloupe. Au 31 décembre 2008, 12 708 allocataires percevaient le RSO dans l'ensemble des DOM.

Compte tenu de cette situation, la suppression du RSO poserait un double problème :

- **dans un certain nombre de cas, les bénéficiaires du RSO seraient financièrement perdants lors du retour au RMI** (comme lors du passage au RSA socle si cette prestation était mise en œuvre dans les DOM) ;
- **un impact hypothétique sur l'amélioration du taux d'emploi**, compte tenu de la réalité du marché du travail et des ressources limitées des conseils généraux et de Pôle emploi pour accompagner l'ensemble des allocataires dont ils ont la charge.

A l'inverse, le seuil d'entrée actuellement fixé à 50 ans pour le bénéfice du RSO contribue à sortir trop précocement du marché du travail des personnes qui pourraient contribuer à l'activité de leur territoire.

Au vu de ces éléments, il est préconisé de maintenir le RSO mais d'en décaler, par paliers, l'âge d'entrée à 55 ans pour les nouveaux entrants, à l'instar de ce qui s'est fait pour l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

Proposition n°3 : Décaler à 55 ans, par paliers, l'âge d'entrée dans le RSO.
--

3.3. *Les politiques d'insertion ultramarines doivent être redynamisées*

De manière générale, la mise en œuvre du RSTA pendant une période qui pourra atteindre trois ans ne doit pas conduire à différer la refonte et la redynamisation des politiques d'insertion dans les DOM, en faveur desquelles les conseils généraux se sont déjà engagés.

En effet, la réussite des parcours d'insertion est conditionnée par l'offre effectivement mobilisable en la matière. Dans les départements d'outre-mer, le paysage de l'insertion se caractérise par un faible nombre d'opérateurs privés de placement en emploi, par un secteur de l'insertion par l'activité économique dynamique et par la réussite du service militaire adapté en matière d'insertion des jeunes les plus en difficulté. En revanche, ces territoires connaissent des difficultés particulières de mobilisation des entreprises et de placement en emploi durable.

La qualité de l'accompagnement des publics en insertion dépend de ressources humaines dont le nombre et la formation apparaissent en partie insuffisants. Si l'on retient un objectif de 60 personnes suivies par référent, le suivi de l'ensemble des allocataires du RSA relevant des politiques d'accompagnement ne pourrait se faire qu'à condition d'augmenter très sensiblement le nombre de référents et d'assurer leur formation.

La refonte des politiques d'insertion et l'utilisation optimale des moyens disponibles apparaissent donc nécessaires pour offrir à l'ensemble des bénéficiaires potentiels de ces politiques un accompagnement à la hauteur de leurs besoins.

3.3.1. Les conseils généraux devraient être autorisés à reprendre les agences départementales d'insertion

Si le bilan des agences départementales d'insertion n'apparaît pas négligeable, leur place dans les dispositifs d'insertion soulève plusieurs questions :

- **leur positionnement institutionnel** : à l'heure où la conduite de l'insertion est sous la responsabilité pleine et entière des conseils généraux, l'utilité d'une structure partenariale Etat / département n'apparaît plus justifiée. L'existence des ADI contribue de fait à brouiller les responsabilités et à priver les conseils généraux d'une partie de leurs compétences stratégiques en matière de politiques d'insertion (élaboration du programme départemental d'insertion entre autres) ;
- **l'efficacité inégale des prestations offertes** : l'articulation des ADI avec les autres acteurs de l'insertion (conseils généraux, Pôle emploi, CAF) pose la question de leur plus-value en matière d'accompagnement, de suivi individuel et de portage de projets d'insertion. Leur intervention dans le champ socioprofessionnel crée des risques de redondance avec l'offre de service de Pôle emploi ;
- **des ressources inadaptées aux enjeux** : l'inadéquation des qualifications d'une partie des agents et les ratios de suivi disproportionnés qui leur sont attribués (jusqu'à 500 allocataires suivis par un agent) constituent autant de freins à un accompagnement de qualité.

Sur le plan politique, aucun des conseils généraux n'a manifesté d'attachement au maintien des ADI, la Martinique et la Guyane exprimant même le souhait de supprimer ces structures.

La question du repositionnement des agents doit toutefois être examinée avec attention sous la responsabilité du conseil général. Plusieurs scénarios sont envisageables :

- **une affectation de l'intégralité des personnels au sein des services du conseil général**, accompagnée d'une formation les adaptant aux nouveaux besoins des politiques d'insertion ;
- **la mise à disposition de Pôle emploi d'un certain nombre d'agents** dont les profils apparaîtraient adéquats.

Il est donc proposé de modifier le code de l'action sociale et des familles pour donner la possibilité aux conseils généraux d'intégrer les ADI à la collectivité départementale ou, s'ils le souhaitent, de les conserver. Le choix serait ainsi laissé aux conseils généraux entre un portage direct (par une direction du conseil général) ou délégué (via un établissement public départemental) des actions d'insertion. En tout état de cause, il sera nécessaire de distinguer les compétences stratégiques (élaboration du PDI notamment), qui doivent être assurées directement par le conseil général, des compétences de gestion, qui peuvent au choix être assurées par le conseil général ou déléguées.

Proposition n°4 : Donner la possibilité aux départements soit de conserver les ADI soit de les intégrer dans la collectivité, et confier explicitement aux conseils généraux la responsabilité d'organiser et de conduire les politiques d'insertion.

3.3.2. Une aide au logement des jeunes travailleurs devrait être attribuée pour le logement des jeunes

Le chômage touche dans les DOM près de la moitié des jeunes actifs (15-24 ans) contre 20% au niveau national. Selon les statistiques d'Eurostat⁴, le taux de chômage chez les 15 à 24 ans est de 55,7% à la Guadeloupe, 50% à La Réunion et 47,8% à la Martinique.

Or l'insertion rapide dans une trajectoire professionnelle dès l'entrée sur le marché du travail est déterminante pour la suite du parcours des jeunes sortants de formation initiale. Elle justifie dès lors la mise en œuvre de moyens spécifiques, notamment en termes d'aide au logement des jeunes qui prennent un emploi.

En vue de faciliter le logement des jeunes travailleurs, une solution pourrait consister à utiliser le 1% logement afin de diminuer le loyer restant à leur charge après application des allocations logement.

Chaque organisme collecteur du 1% logement a en effet l'obligation de consacrer 9% de ses fonds au logement des personnes ayant des difficultés d'insertion. Ces fonds pourraient dès lors servir à constituer une « aide sur quittance » afin de diminuer le montant résiduel de loyer (montant restant à leur charge une fois toutes les autres aides intervenues) des jeunes reprenant un emploi. Il serait versé sur une période limitée (de un à trois ans) avec éventuellement une prise en charge dégressive si l'aide court sur plusieurs années. Les fonds dégagés par la suppression de l'ARA pourraient abonder le dispositif en complément du 1% logement et permettre d'accorder une aide plus conséquente.

Proposition n°5 : Créer une allocation logement jeune travailleur pour faciliter le logement des jeunes prenant un emploi.

⁴ Source : Eurostat, février 2009

3.3.3. La suppression des contrats spécifiques à l'outre-mer et la mise en œuvre d'un contrat unique d'insertion apparaissent souhaitables

La loi du 1^{er} décembre 2008 prévoit la mise en œuvre d'un contrat unique d'insertion outre-mer au plus tard le 1^{er} janvier 2011. Le gouvernement s'est engagé sur une mise en œuvre anticipée du CUI ultramarin en même temps que le CUI métropolitain, au 1^{er} janvier 2010. Ce dispositif a vocation à remplacer les actuels contrats aidés issus de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Ses modalités de mise en œuvre sont plus souples et plus modulables et mettent fin au cloisonnement des dispositifs entre les bénéficiaires de minima sociaux et les autres publics éloignés de l'emploi.

Dans les territoires ultramarins, la simplification des dispositifs de contrats aidés dans un CUI doit prendre en compte l'existence de deux contrats spécifiques dont les aides à l'employeur sont financées intégralement par l'Etat : le contrat d'insertion par l'activité (CIA) pour le secteur non marchand et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE-DOM) pour le secteur marchand – ce qui porte le nombre total de contrats aidés outre-mer à cinq (contrat d'avenir, CI-RMA, CAE, CAE-DOM et CIA).

Dans les faits, l'application du CUI tel qu'elle est prévue en métropole aurait dans les DOM plusieurs types de conséquences :

- **pour les bénéficiaires**, elle se traduira par une plus grande souplesse en termes de durée travaillée (de 20 à 35 heures) et de durée du contrat (de 6 à 24 mois en cas de contrat à durée déterminée), ainsi que par un renforcement des dispositifs de formation mobilisés ;
- **pour les entreprises**, le CUI est au moins aussi favorable que les actuels dispositifs, sauf pour les publics prioritaires en CAE-DOM dont la rémunération est au moins égale à 1,03 SMIC. De son côté, le CIA présente l'avantage de dispenser la collectivité utilisant effectivement le salarié de son rôle d'employeur, assuré par l'ADI ;
- **pour les financeurs**, le passage au CUI va modifier la répartition des charges : en effet, il n'existera plus, pour les bénéficiaires du RMI, de contrats dont les aides seront financées exclusivement par l'Etat, ce qui veut dire que pour maintenir un volume constant de contrats, les conseils généraux devront contribuer davantage. A l'inverse, à charges financières équivalentes pour les départements, le nombre de mesures diminuera.

Au vu de ces éléments, il apparaît souhaitable :

- **d'adapter le rythme de versement des aides à l'employeur** pour garantir une neutralité en trésorerie équivalant à celle qui existait dans le cadre du CIA ;
- **d'examiner les possibilités de cumul entre les aides au titre du CUI et les dispositifs généraux d'exonération de charges**, pour compenser le manque à gagner lié à la disparition du CAE-DOM et éviter le risque d'un désengagement financier de l'Etat dans un contexte de besoins croissants ;
- **d'ajuster les conditions de financement du CUI** afin que la mise en œuvre de ce nouveau contrat ne se traduise pas par un désengagement financier de l'Etat ni par un transfert de charges aux conseils généraux – le cas échéant en prévoyant des clés de financement des contrats différentes de celles retenues en métropole.

Proposition n°6 : Mettre en œuvre un contrat unique d’insertion outre-mer au 1^{er} janvier 2010 en prévoyant des clefs de financement adaptées pour soutenir les dispositifs en faveur de l’emploi en raison des contraintes financières des collectivités ultramarines.

4. A CE STADE, D’AUTRES PROPOSITIONS SONT POSSIBLES SI UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE DU RSA EST DECIDEE

Sont étudiées ci-dessous des mesures qui seraient nécessaires en cas de substitution à brève échéance du RSA au RSTA. Dans l’hypothèse d’un maintien à plus longue échéance du RSTA, les mesures de mise en œuvre du RSA ne pourraient être formulées qu’au vu de l’évaluation de ce dispositif, et devront donc être examinées à terme.

4.1. Les inconvénients d’une modulation du taux de cumul et du point de sortie du RSA semblent supérieurs à ses avantages

Une des premières adaptations envisageables dans le cadre de la mise en œuvre du RSA outre-mer consisterait à **moduler le taux de cumul ou le point de sortie** par rapport au dispositif métropolitain.

Une modulation du taux de cumul (c’est-à-dire une variation, en fonction de situations individuelles spécifiques, de la part des revenus d’activité déduite du montant forfaitaire) **permettrait de renforcer les avantages liés au RSA en fonction de priorités identifiées** : accentuer la lutte contre la pauvreté, inciter à la reprise d’activité à temps plein ou encore à la bi-activité au sein du couple. Les objectifs et les inconvénients potentiels de ce type de formule sont résumés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 : Exemples de modulation du taux de cumul entre revenus d’activité et RSA

	Objectif : aider les ménages les plus pauvres	Objectif : favoriser la reprise d’emploi à temps plein	Objectif : favoriser les couples bi-actifs
Modulation du taux de cumul	Taux de cumul plus élevé pour les durées travaillées les plus faibles, diminuant à mesure que le salaire augmente.	Taux de cumul plus élevé pour les personnes proches du temps plein.	Taux de cumul plus élevé lorsqu’il y a deux emplois au sein du foyer.
Difficultés	Risque de « trappe à temps partiel » compte tenu du caractère moins avantageux de l’augmentation d’activité.	Dégressivité très brutale ou point de sortie élevé, ce qui risque de substituer cette allocation à l’employeur en matière de politique salariale.	Effet anti-redistributif : les personnes dont le revenu salarial serait le plus élevé sont aussi celles dont le RSA serait le plus élevé.

Source : mission

Compte tenu de l'importance que revêt la lisibilité du dispositif de RSA et son appropriation par ses bénéficiaires potentiels, **les inconvénients de telles formules sont supérieurs à leurs avantages**. La CNAF a par ailleurs souligné la complexité que représenterait pour elle, tant sur le plan informatique que pratique, la gestion d'un tel dispositif.

Concernant le point de sortie du RSA, la solution qui consisterait à paramétrer le RSA dans les DOM en dessous du RSA métropolitain (« pente » moins importante et donc point de sortie plus bas) n'apparaît pas pertinente. Une telle solution n'a plus aucune justification depuis que l'ensemble des prestations sociales et des minima de salaire (SMIC) des DOM sont alignés sur ceux de la métropole. Par ailleurs, le choix d'un taux de cumul moins favorable que le taux métropolitain ne permettrait pas de prendre en compte l'objectif spécifique de lutte contre la pauvreté dans les départements concernés.

L'opportunité de retenir une solution plus favorable que celle adoptée en métropole a également été étudiée. Concrètement, cela pourrait signifier deux choses :

- soit une modification du barème du RSA, en fonction de la composition familiale ;
- soit une modification du taux de cumul entre revenus d'activité et RSA.

A barème équivalant au barème métropolitain, les simulations effectuées par la CNAF, la DREES et la DGTPE évaluent à 42% le taux de couverture⁵ de la population ultramarine par le RSA. Il n'apparaît pas opportun d'aller au-delà de ce pourcentage, sous peine de substituer durablement le revenu de solidarité active aux négociations salariales entre employeurs et salariés (modification du taux de cumul) ou de rendre moins intéressante la reprise d'un emploi compte tenu du niveau du RSA socle (modification du barème).

Un point de sortie plus élevé dans les DOM (donc avec une pente plus forte) pourrait être aussi utilisé pour compenser partiellement le coût de la vie local : cependant, cette question de la cherté de la vie relève d'autres actions, après que les mécanismes de formation des prix auront été mis en évidence, comme s'y attachent actuellement les pouvoirs publics.

Dès lors, le taux de cumul de 62% retenu pour la métropole apparaît le plus adapté pour les DOM.

Proposition n°7 : Adopter outre-mer les mêmes paramètres d'allocation de RSA qu'en métropole.
--

⁵ Nombre de bénéficiaires du RSA par rapport à l'ensemble de la population.

4.2. *Dans le prolongement du RSTA, l'âge d'entrée dans le RSA "chapeau" pourrait être abaissé pour les DOM*

La structure démographique des DOM est marquée par une part des jeunes de moins de 25 ans dans la population très supérieure à la métropole. En outre, la sortie de formation initiale et l'entrée dans la vie active constituent une étape essentielle pour l'intégration dans le monde du travail. C'est donc pour eux, plus que pour toute autre tranche d'âge, qu'il importe de sortir de la spirale chômage/désinsertion/dépendance à l'égard des minima sociaux.

Ces jeunes, lorsqu'ils trouvent un emploi, peuvent rencontrer plus d'obstacles à la prise de cet emploi qu'en métropole, pour des raisons qui peuvent tenir par exemple à l'offre de logement ou aux difficultés de transport. En outre, ils entrent sur un marché du travail où plus qu'ailleurs les emplois sont parcellaires, voire relèvent de l'économie informelle, offrant dès lors moins de possibilités de se qualifier et de se constituer une expérience professionnelle reconnue.

Toutes ces raisons justifient de faire un effort particulier à l'égard de ces jeunes, pour les aider à s'insérer. Le RSTA va déjà dans ce sens puisqu'il s'applique quel que soit l'âge du bénéficiaire. Selon cette même logique, l'extension du RSA chapeau, c'est-à-dire uniquement du volet intéressement, aux jeunes sortis de formation initiale, pourrait être une solution. Cette mesure ne devrait toutefois être appliquée qu'à partir d'un certain âge – à compter de 22 ans – pour ne pas inciter les jeunes à quitter le système scolaire ou de formation de manière prématurée.

En outre, une telle mesure doit veiller à ne pas créer d'effet de seuil disproportionné à la première heure travaillée.

Proposition n°8 : Prévoir un RSA chapeau pour les jeunes de 22 à 25 ans.

4.3. *En remplacement de l'ARA, une mesure d'intéressement spécifique pourrait être envisagée*

Une mesure d'intéressement spécifique à l'outre-mer, forfaitaire, devrait être étudiée pour compléter le RSA. Son objet serait de renforcer l'incitation à la reprise d'une activité à temps plein. Une telle mesure serait particulièrement adaptée dans des économies où les « trappes » à inactivité ou à faible activité sont plus fortes qu'ailleurs, et où le travail dissimulé représente une part importante de l'emploi.

Proposition n°9 : Prévoir une prime spécifique d'intéressement pour les personnes reprenant une activité à temps plein.
--

4.4. Les CAF conserveraient leurs compétences en matière d'instruction administrative et pourraient assurer la pré-orientation des bénéficiaires du RSA vers un parcours d'insertion

A l'heure actuelle, les CAF bénéficient d'un monopole de fait pour l'instruction administrative des demandes de RMI. Cette situation présente l'avantage appréciable de raccourcir les délais d'instruction des droits, de dématérialiser les procédures (dans le logiciel de traitement de la CAF) et de garantir un service proche des allocataires, compte tenu du maillage territorial des CAF considérées. Certaines CAF ont par ailleurs recours à des permanences au sein des CCAS pour assurer un meilleur service de proximité.

Le choix de la CAF pour l'instruction des demandes de RSA paraît donc de nature à assurer une gestion efficace des droits des allocataires.

En complément de cette première prestation de services, la CAF est également en mesure de se positionner sur la pré-orientation des bénéficiaires du RMI, puis du RSA vers un parcours d'insertion, grâce à son outil @RMI / @RSA⁶. Cette solution permettrait de :

- faire réaliser au cours d'une même journée, par un interlocuteur unique, l'instruction administrative des droits et la prédétermination d'un parcours d'insertion ;
- identifier les principales caractéristiques de l'allocataire grâce à l'outil de profilage intégré dans @RSA, qui pourrait le cas échéant être enrichi, concourant au diagnostic des besoins individuels en matière d'insertion ;
- éviter aux conseils généraux une charge de travail qui sera amenée à croître compte tenu des nouveaux publics bénéficiaires du RSA, afin de leur permettre de se concentrer sur les enjeux spécifiques de l'accompagnement.

La signature du contrat d'insertion et la mise en œuvre du parcours relèveraient par la suite du référent unique d'insertion et du bénéficiaire.

Il convient toutefois de bien prendre en compte la spécificité des situations locales, et notamment les partenariats existant entre les acteurs : des solutions alternatives, pourraient être envisagées, comme la constitution d'une plate-forme d'orientation sous la responsabilité du conseil général (sous réserve de sa capacité à accueillir effectivement, sans surcoût d'organisation, l'ensemble des personnes entrant dans le RSA et relevant de l'accompagnement). Cette dernière solution permettrait en outre de réaliser un diagnostic plus approfondi qu'avec l'outil de profilage de la CAF.

Proposition n°10 : Laisser aux seules CAF la compétence d'instruction administrative de l'allocation de RSA et leur confier la pré-orientation des bénéficiaires vers un parcours d'insertion.

⁶ L'outil @RSA est le logiciel de la CAF permettant l'instruction administrative dématérialisée ainsi que la liquidation des droits des allocataires du RSA. Il permet par ailleurs de collecter les données nécessaires à la pré-orientation des bénéficiaires vers un parcours d'insertion.

4.5. *Des modalités spécifiques de compensation de l'allocation de parent isolé pourraient être prévues*

Les présidents de conseil général des départements d'outre-mer ont exprimé de fortes inquiétudes quant aux modalités de compensation financière de l'allocation de parent isolé, intégrée dans le RSA sous la forme d'un montant forfaitaire majoré. Certains ont même fait part de leur intention de demander que l'Etat en conserve la compétence.

Il n'est pas souhaitable de renoncer au transfert de cette compétence en outre-mer, dans la mesure où le maintien de deux financeurs séparés (Etat pour le RSA socle majoré et conseil général pour le RSA socle) compromettrait fortement la réorganisation et l'unification des politiques d'insertion. Toutefois, des modalités de compensation financière intégrant les problématiques spécifiques à l'outre-mer doivent être envisagées compte tenu de la dynamique de la dépense API.

Il est proposé de créer un fonds d'accompagnement du RSA, spécifique aux départements d'outre-mer destiné à doter ces collectivités de moyens suffisants pour assurer la prise en charge de l'extension de compétence prévue par la loi. Ce fonds pourrait être constitué à partir :

- **des crédits attribués aux départements ultramarins au titre du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)⁷, qui serait ainsi pérennisé et sanctuarisé.** En prenant pour base la répartition opérée en 2008 (sur la base des dépenses 2007), ces crédits seraient équivalents à 54,46 M€. Le montant de ce fonds pourrait être actualisé en fonction de la répartition du FMDI qui sera réalisée en fin d'année 2009 ;
- **de crédits supplémentaires** pouvant être proportionnés à la progression constatée dans les départements d'outre-mer des dépenses API sur les trois dernières années.

Proposition n°11 : Compte tenu des caractéristiques particulières de l'actuelle API dans les DOM, créer un fonds d'accompagnement du RSA spécifique aux départements d'outre-mer, financé à partir des crédits du FMDI et de moyens supplémentaires.

Telles sont les principales propositions que j'ai l'honneur de soumettre. Elles sont détaillées et complétées dans les fiches propositions ci-après.

⁷ Il a été créé à titre transitoire, par une loi de finances rectificative pour 2006, un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), dont la finalité était de compenser une partie des déficits constatés au titre des exercices 2005, 2006 et 2007. Il a été doté pour l'exercice 2007 d'une enveloppe de 500 M€ pour l'ensemble des départements. Ce fonds comprend une quote-part outre-mer.

Fiches propositions

**PROPOSITIONS POUVANT ETRE MISES EN ŒUVRE
IMMEDIATEMENT**

1/ Compte tenu de l'adoption du RSTA, à quelle date faut-il mettre en œuvre le RSA ?

1. L'INSTAURATION D'UN REVENU SUPPLEMENTAIRE TEMPORAIRE D'ACTIVITE MODIFIE FONDAMENTALEMENT LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU RSA

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion prévoyait dans son article 29 l'entrée en vigueur des dispositions concernant le RSA « *au plus tard le 1^{er} janvier 2011* ». Elle précisait par ailleurs que « *le Gouvernement [était] autorisé, après consultation de l'ensemble des collectivités concernées et dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnances les mesures d'adaptation relevant du domaine de la loi qui sont nécessaires à l'application de la présente loi et à la mise en œuvre des politiques d'insertion dans les départements et collectivités mentionnés au I. Ces ordonnances seront prises au plus tard le dernier jour du dix-huitième mois suivant la publication de la présente loi. Les projets de loi de ratification devront être déposés au plus tard six mois après la publication de ces ordonnances.* »

Depuis l'adoption de cette loi, ce contexte a été modifié par l'entrée en vigueur d'une nouvelle prestation. En effet, les mouvements sociaux de janvier-mars 2009 dans les DOM ont conduit l'Etat et les partenaires sociaux à un accord sur le principe d'une revalorisation des salaires, qui prend la forme d'un revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA). Le RSTA est à la charge de l'Etat et s'applique dans l'ensemble des départements d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Cette prestation a pour objectif de garantir un complément de revenu à l'ensemble des salariés (à l'exception des titulaires de la fonction publique) dont les revenus salariaux sont compris entre 1 et 1,4 SMIC. Le montant du RSTA est forfaitaire : il s'élève à 100 € et est attribué au prorata de la durée travaillée.

Le RSTA est attribué à compter du 1^{er} mars 2009 et prendra fin, selon les termes du décret organisant ses modalités de mise en œuvre, « *à compter de l'application, dans les DOM et collectivité territoriales concernées, du revenu de solidarité active* ».

L'existence du RSTA modifie fondamentalement l'appréciation des conditions de mise en œuvre du RSA. En effet, ces deux prestations :

- **ont un certain nombre de points communs** : les publics bénéficiaires sont partiellement les mêmes (publics ayant un faible niveau de revenu) et tant le RSA

que le RSTA constituent des dispositifs d'intéressement financier pour des personnes en emploi ou reprenant un emploi ;

- **différent fortement sur d'autres points** : un certain nombre de ces différences sont techniques (le RSA prend en compte l'ensemble des ressources du foyer⁸ tandis que le RSTA s'appuie exclusivement sur les revenus professionnels ; le RSA tient compte de la composition familiale, alors que le RSTA est strictement individualisé ; le RSA est versé à un rythme mensuel et le RSTA à un rythme trimestriel), d'autres tiennent au périmètre de ces dispositifs (le RSTA bénéficie aux jeunes de moins de 25 ans en emploi, à la différence du RSA ; le RSTA est forfaitaire et le RSA dégressif).

Tableau 2 : Comparaison des principales caractéristiques du RSTA et du RSA

	RSTA	RSA
Bénéficiaire	Individu	Foyer allocataire
Point de sortie	1,4 SMIC	Variable en fonction de la composition familiale
Montant	Forfaitaire, soit 100 € pour un SMIC à temps plein	Variable en fonction de la composition familiale et des revenus d'activité : le RSA est maximal pour les familles nombreuses à faibles revenus d'activité

Source : Mission

Compte tenu de ces caractéristiques, la question de l'articulation entre ces deux prestations constitue un sujet à part entière.

2. AVANT TOUTE DECISION SUR LA MISE EN ŒUVRE DU RSA OUTRE-MER, IL CONVIENT D'ÉVALUER PRÉCISEMENT L'EFFET DU RSTA

Deux options sont envisageables pour le passage de l'une à l'autre prestation :

- soit une mise en œuvre à brève échéance du RSA par simple substitution au RSTA ;
- soit une évaluation préalable approfondie du RSTA afin de déterminer le profil de prestation le plus adapté à la situation ultramarine et aux enjeux des politiques d'insertion dans ces territoires.

⁸ A l'exception de certaines prestations limitativement énumérées à l'article R. 262-11 du Code de l'action sociale et des familles parmi lesquelles on peut notamment citer : prime à la naissance ou à l'adoption, majoration pour âge des allocations familiales, allocation de rentrée scolaire, allocation d'éducation de l'enfant handicapé, allocation journalière de présence parentale, prime de déménagement, prestations en nature de l'assurance maladie, capital décès...

Une interruption précoce du versement du RSTA présenterait plusieurs inconvénients importants :

- **elle ne permettrait pas à cette prestation de produire pleinement ses effets.** Or, il serait intéressant de pouvoir étudier les effets du RSTA dans deux domaines où il est assez différent du RSA :
 - **le caractère forfaitaire du RSTA, qui peut constituer une incitation simple à reprendre une activité à temps complet**, dans la mesure où ni l'augmentation de la durée travaillée ni celle du salaire ne viennent minorer le montant de la prestation versée⁹. Au contraire, le montant de RSTA versé étant fonction de la durée travaillée, un passage d'un mi-temps à un temps plein fait passer le montant de la prestation de 50 à 100 € ;
 - **la prise en compte des jeunes de moins de 25 ans : le RSTA peut constituer un outil intéressant pour améliorer la situation des jeunes travailleurs**, car, à la différence du RSA de droit commun, il bénéficiera aux jeunes de moins de 25 ans en emploi quel que soit leur âge ;
- **une interruption du RSTA moins d'un an après sa mise en place rendrait impossible d'évaluer l'efficacité de cette prestation :** compte tenu de la période de montée en charge du RSTA, une durée d'un an minimum est nécessaire à toute évaluation de ses effets.

Il apparaît dès lors préférable de prendre le temps d'évaluer le RSTA dans des conditions satisfaisantes avant de trancher la question de la mise en œuvre du RSA, ou de son adaptation à l'outre-mer en reprenant certaines des caractéristiques du RSTA.

3. AFIN DE DISPOSER DE RESULTATS A LA MI-2010, LA METHODE D'EVALUATION DOIT ETRE MISE EN PLACE DES A PRESENT

L'évaluation du revenu supplémentaire temporaire d'activité doit respecter un double impératif : un délai suffisant pour que la prestation produise ses effets ; l'élaboration d'une méthodologie précise.

En termes de délais, une durée d'un an minimum est nécessaire avant toute évaluation : les objectifs et la méthodologie de cette évaluation devront être établis dès à présent en vue d'obtenir les premiers résultats mi-2010. Ce calendrier permettrait de prévoir une « clause de rendez-vous » avant l'été 2010 sur les différents sujets liés au RSTA (évaluation au regard des objectifs prédéfinis, débat avec les différents acteurs concernés).

En termes de méthode, plusieurs préconisations peuvent d'ores et déjà être faites :

⁹ Dans la limite d'un temps plein rémunéré à 1,4 SMIC.

- **prévoir deux méthodes d'évaluation** : une solution pourrait consister à composer deux équipes d'évaluateurs (statisticiens, économètres, sociologues) et à élaborer au sein de chacune de ces équipes une méthodologie d'évaluation différente. La mise en place de ces deux démarches conjointes permettrait de croiser - et donc de mieux valider - leurs résultats respectifs ;
- **rendre publics les travaux et la méthode** afin d'instaurer le plus tôt possible un débat contradictoire sur l'évaluation en cours ;
- **insérer éventuellement cette démarche dans le cadre d'une mission parlementaire**, dans la prévision d'un débat au Parlement sur l'articulation entre RSTA et RSA ;
- **définir précisément les objectifs à retenir** : la difficulté de cet exercice, central pour la réussite de l'évaluation, tient au fait que les objectifs du RSTA ne sont pas nécessairement les mêmes que ceux du RSA. Plusieurs objectifs communs peuvent néanmoins être retenus :
 - lutter contre la pauvreté : dans la mesure où le RSA comme le RSTA sont des prestations financières, ils contribuent à lutter contre la pauvreté monétaire dans les départements concernés. Ils peuvent dès lors être évalués au regard de leur impact sur le taux de pauvreté monétaire dans les départements considérés ;
 - faciliter la reprise d'activité, et notamment la reprise d'activité à temps plein : compte tenu de la dégradation de la conjoncture économique depuis la fin de l'année 2008, la comparaison de l'accès au travail à temps plein avant et après la mise en œuvre du RSTA va s'avérer délicate, et impliquera de neutraliser l'effet de l'évolution conjoncturelle ;
 - améliorer les trajectoires individuelles : le suivi de cet objectif peut se faire de deux façons distinctes. Une première possibilité consisterait à définir deux cohortes de bénéficiaires (dans un territoire témoin bénéficiant du RSA et dans un territoire RSTA) afin de comparer l'évolution des trajectoires individuelles avec le RSA et avec le RSTA. La limite de cette option tient au fait qu'il sera très difficile de comparer des situations métropolitaines et ultramarines et d'en tirer des conséquences opérationnelles. Une seconde possibilité serait de reconstituer pour un groupe de personnes leur trajectoire antérieure et d'en suivre l'évolution une fois le RSTA entré en vigueur. Elle présente toutefois un certain risque de déformation de la perception qu'ont les personnes interrogées de leur parcours antérieur.

Tableau 3 : Exemple d'indicateurs pouvant être utilisés dans le cadre de l'évaluation

Objectif	Indicateur
Lutter contre la pauvreté	Taux de pauvreté monétaire au seuil de 50% et de 60% du revenu médian national ¹⁰ : - de la population dans son ensemble - des ménages dans lesquels au moins une personne travaille
	Mesure de l'intensité de la pauvreté (écart entre le revenu médian des ménages pauvres et le seuil de pauvreté à 60% de la médiane)
	Taux de pauvreté de la population par classe d'âge
Favoriser la reprise d'activité	Evolution de la quotité travaillée d'une cohorte de bénéficiaires du RSTA
	Taux de retour à l'emploi d'un échantillon de bénéficiaires du RMI et de l'API ultramarins (impact du RSTA sur l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux)
	Evolution du taux de chômage et de la proportion de salariés à temps partiel
Infléchir les trajectoires individuelles	Etude de trajectoires sur un échantillon de bénéficiaires, à la fois en termes de revenu, de relation au marché du travail et d'insertion.

Source : mission

Il ne s'agit là que d'orientations générales qui méritent d'être approfondies et expertisées par des statisticiens et des économistes.

Un comité de pilotage devrait être mis en place dans les meilleurs délais pour porter cette démarche. En effet, compte tenu du temps nécessaire pour bâtir une démarche d'évaluation solide, seule une prise de décision rapide permettra de disposer de premiers résultats à la mi-2010.

A l'issue de cette évaluation, plusieurs solutions pourraient être envisagées :

- le passage au RSA ;
- le maintien du RSTA outre-mer ;
- la mise en œuvre d'une prestation combinant certaines caractéristiques du RSTA et d'autres caractéristiques du RSA.

Proposition n°12 : Définir des modalités et indicateurs d'évaluation du RSTA dans le cadre d'un comité de pilotage en vue d'une évaluation mi-2010.

¹⁰ Sur la base de l'enquête Budget des familles si disponible dans les délais.

2/ Faut-il supprimer le revenu de solidarité (RSO) ?

Instauré par la loi du 13 décembre 2000, le revenu de solidarité (RSO) est destiné aux résidents des DOM et des collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, allocataires du RMI ou de la prime forfaitaire depuis plus de deux ans, âgés d'au moins 50 ans et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail et de l'insertion.

1. TRES DIFFERENT DU RMI ET DU RSA, COMME DU RSTA, LE RSO A CONNU UN RELATIF SUCCES

1.1. Une prestation dont la logique est très différente du RMI et du RSA

Le bénéficiaire du RSO s'engage à se retirer du marché du travail. En échange, il peut cumuler intégralement, sous certaines conditions, des revenus, mais aussi des prestations familiales, avec une allocation versée par la CAF – le RSO –, ce qui n'est pas possible dans le RMI où ces revenus et ces prestations familiales sont en général pris en compte dans la base des ressources servant au calcul de l'allocation. Il peut s'agir par exemple de revenus d'activité perçus par le conjoint de l'allocataire ou de revenus tirés d'une pension incomplète. Il s'agit aussi des prestations familiales, qui peuvent se cumuler avec le RSO.

Le RSO est versé jusqu'à ce qu'un plafond de revenus fixé par décret soit atteint. Au 1^{er} janvier 2009, le barème du RSO est le suivant :

Tableau 4 : Barème du RSO au 1^{er} janvier 2009

	Personne seule		Couple	
	inférieures à 354,43€	Comprises entre 354,43€ et 825,44€	Inférieures à 826,11€	Comprises entre 826,11€ et 1297,12€
Ressources mensuelles du bénéficiaire avant RSO				
RSO mensuel	471,01€	Allocation différentielle permettant de porter le revenu à 825,44€	471,01€	Allocation différentielle permettant de porter le revenu à 1297,12€

Source : CNAF

Un bénéficiaire vivant seul dispose donc avec le RSO d'un revenu qui s'échelonne de 471,01€ à 825,44€ (de 471,01€ à 1 297,12€ pour un couple).

Le RSO est fondamentalement différent du RSA et du RSTA :

- l’objectif du RSO consiste, pour ses allocataires, à les faire quitter définitivement le marché du travail ; il est contraire à l’esprit du RSA qui vise à encourager la reprise d’emploi. De même, le RSTA, dont le versement est conditionné à l’exercice d’une activité salariée, relève d’une logique très différente du RSO ;
- le RSO ne tient pas compte de la composition familiale, ce qui s’explique par la tranche d’âge à laquelle il est destiné. C’est pourquoi les allocations familiales peuvent s’ajouter au RSO ;
- sa prise en compte des couples est très différente de ce qu’elle est dans le RMI. Pour le RMI, les revenus des deux conjoints entrent dans la base de calcul, mais l’allocation de base (RMI ou RSA socle) est alors supérieure de 50% à celle à laquelle une personne seule a droit. Dans le RSO, les revenus éventuels du conjoint ne sont pas pris en compte et peuvent, dans la limite du plafond de ressources, se cumuler avec le RSO ;
- la prise en compte des revenus déterminant le montant de RSO versé se fait sur une base annuelle, et non trimestrielle.

1.2. Près d’un tiers des allocataires potentiels du RSO en ont demandé le bénéfice

Au 31 décembre 2008, le nombre d’allocataires du RSO dans les DOM¹¹ s’élève à 12 708, alors qu’il était de 9 963 en 2005, soit une augmentation de 28 % en 3 ans. La répartition par DOM est la suivante :

Tableau 5 : Nombre d’allocataires du RSO dans les DOM au 31 décembre

	2005	2006	2007	décembre 2008	Evolution 2008/2007 (en %)
Guadeloupe	2 192	2 496	2 787	3 060	+ 9,8%
Guyane	534	602	808	988	+ 22,3%
Martinique	1 066	1 161	1 278	1 301	+ 1,8%
Réunion	6 171	6 732	7 160	7 359	+ 2,8
Total	9 963	10 991	12 033	12 708	+ 5,6%

Source : CNAF

¹¹ Pour mémoire, début 2009, il y a 2 allocataires du RSO à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Au 31 décembre 2008, le RSO représentait 8,5 % du nombre total de bénéficiaires du RMI et du RSO dans les DOM, contre 6% au 31 décembre 2005. Si on le rapporte au nombre total de bénéficiaires du RMI de + de 50 ans présents depuis plus de deux ans dans le dispositif (population éligible) et de bénéficiaires du RSO, ce qui constitue une mesure plus exacte du taux de recours au RSO, ce taux était de 34,4% au 31 décembre 2008¹².

Un tiers des bénéficiaires potentiels du RSO en a donc demandé la liquidation, ce qui montre l'intérêt de cette mesure.

Le taux de recours au RSO est cependant très différent d'un DOM à l'autre.

Tableau 6 : Taux de recours au RSO par DOM¹³

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Total des allocataires du RMI de + de 50 ans et du RSO	9 329	8 590	4 268	19 813
Total des allocataires du RSO	3 060	1 269	988	7 359
%	32,8%	14,8%	23%	37,1%

Source : données recueillies par la mission auprès des CAF

Le taux de recours au RSO croît en fonction de l'âge, pour atteindre plus de 40% à partir de 60 ans (51% à La Réunion). A 92,8% le RSO bénéficie à des personnes seules, les couples ou les familles ne représentant que 7,2% des allocataires. A 94% les allocataires du RSO n'ont pas d'enfants à charge.

Il n'existe pas d'étude générale sur les bénéficiaires du RSO dans les DOM : il apparaît cependant qu'une grande partie des allocataires du RSO (plus de 90% en Martinique et en Guyane par exemple) ne déclare aucune ressource en sus du RSO et des autres prestations qui peuvent leur être versées par les CAF (notamment allocations familiales et allocation logement). Une petite partie seulement des allocataires du RSO bénéficient donc de ressources autres, qui ne sont pas issues des prestations sociales versées.

En revanche, une part importante des allocataires du RSO ont des revenus sensiblement supérieurs à ce qu'ils auraient avec le RMI, sans doute en raison de la possibilité de cumul des autres prestations CAF avec le RSO.

¹² Source CNAF : soit 12 708 bénéficiaires du RSO pour une cible potentielle de 36 885 (36 885 = 24 177 allocataires du RMI de plus de 50 ans et de plus de deux ans de durée dans le RMI + 12 708 allocataires du RSO, au 31 décembre 2008).

¹³ Pour ce tableau, il n'a pas été possible de distinguer, par département, les bénéficiaires du RMI depuis plus de 2 ans. Les vrais taux de recours au RSO sont donc supérieurs aux taux qui apparaissent dans ce tableau.

Tableau 7 : Ventilation des allocataires du RSO en fonction de leurs ressources (en %)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Allocataires n'ayant comme ressources que le RSO	67,6	74,4	non disponible	55,3
Allocataires n'ayant comme ressources que le RSO et des prestations CAF	90,9	91,4	92,4	92,05
Allocataires ayant des ressources autres que les prestations CAF	9,1	8,6	7,6	7,9

Source : mission

Le montant moyen de RSO servi est très proche du montant maximum théorique de 471,01€.

Tableau 8 : Montant moyen du RSO par allocataire (2008)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Montant moyen mensuel du RSO versé par bénéficiaire	460 €	467,44 € au 01 / 04 / 2009	461,68 €	456,70 €
Montant moyen du total des ressources du bénéficiaire du RSO (RSO+ autres ressources)	546€	821,33 €	non disponible	589,65 €

Source : Mission

En conclusion, le RSO est un dispositif qui a connu un réel succès. Il s'adresse pour l'essentiel aux personnes isolées, et permet à une partie de ses allocataires d'avoir des ressources qui peuvent être sensiblement supérieures à celles qu'ils auraient avec le RMI.

1.3. Le coût réel du RSO doit être apprécié au regard des économies réalisées en matière de dépenses d'insertion

La question de l'opportunité de supprimer ou de faire évoluer le RSO dépend en partie de la question de son coût pour les conseils généraux. Ils supportent en effet intégralement son coût, selon la même règle de compensation que celle applicable au RMI, la différence entre le montant unitaire du RMI et celui du RSO étant pour sa part considérée comme compensée par la réduction des dépenses d'insertion qui découle du retrait du marché de l'insertion des bénéficiaires du RSO.

Il est difficile d'approcher le coût réel du RSO pour les conseils généraux, dans la mesure où les publics du RMI et le RSO ne sont pas identiques. Une comparaison entre l'allocation moyenne versée à un bénéficiaire du RMI et à un bénéficiaire du RSO montre cependant que la différence n'est pas très importante.

Ainsi, selon les données de la CNAF, le montant moyen du RMI versé dans les territoires ultramarins était en 2007 de 404 € par bénéficiaire ; le montant moyen du RSO s'échelonnait, selon les DOM, de 456 à 467 €. Même si l'on ne retient pour le RMI que le montant moyen versé aux célibataires sans enfants (370 €) dans les DOM en 2007, la différence avec le RSO moyen se situe dans une fourchette de 86 à 97 € par mois.

Encore conviendrait-il de retrancher de ces surcoûts l'économie de dépenses d'insertion faite par les conseils généraux pour les bénéficiaires du RSO. A titre d'exemple, à La Réunion, les dépenses d'insertion à la charge du conseil général hors versement des allocations proprement dites dépassent 100 € par mois et par allocataire¹⁴ en 2008, tous âges confondus il est vrai. Si l'on ne tient compte pas des dépenses liées aux contrats aidés, mais des seules dépenses d'insertion sociale et de fonctionnement de l'ADI, elles sont encore de l'ordre de 40 à 50 € par mois et par allocataire.

Il n'est donc pas certain qu'un maintien éventuel du RSO représenterait une charge importante pour les conseils généraux.

2. LA SUPPRESSION EVENTUELLE DU RSO ENTRAÎNERAIT DES EFFETS DE REDISTRIBUTION NON NEGLIGEABLES

2.1. *L'effet d'une suppression du RSO sur l'augmentation du taux d'emploi est difficile à évaluer*

La suppression du RSO irait dans le sens de l'objectif d'amélioration du taux d'emploi en France pour atteindre l'objectif de Lisbonne en 2010, soit un taux d'emploi global de la population de 70 %. Ce taux n'était que de 65% en 2008 pour la France entière, et seulement de 49,7% en Guadeloupe, 42,1% en Guyane, 47,7 en Martinique et 45,1% à La Réunion (données 2007 ou 2008, selon les DOM).

De plus avec un taux d'emploi des seniors de 38 %, la France se situe très en dessous de la moyenne européenne (45 %) et loin de la cible de 50 % fixée à horizon 2010 au niveau communautaire. Dans cette perspective, l'engagement à quitter le marché du travail à partir de 50 ans pour bénéficier du RSO contrarie l'atteinte de ces objectifs. Sur ce point, il convient de souligner qu'un autre dispositif, l'allocation de solidarité spécifique (ASS), permettait à ses allocataires de bénéficier d'une dispense de recherche d'emploi à partir de 55 ans. La loi du 1^{er} août 2008, relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, a modifié cette disposition en reculant progressivement l'âge de dispense de recherche d'emploi pour le porter à 60 ans.

¹⁴ Source : ADI de La Réunion.

Dans le même esprit, la suppression **du RSO aurait comme conséquence de ne plus dispenser un certain nombre de bénéficiaires de minima sociaux de la recherche d'un emploi.**

Cette approche resterait cependant assez théorique dans des DOM où existe une très forte pénurie d'emplois par rapport à la population active, et où les personnes proches de l'âge de la retraite ont donc moins de chances de retrouver un emploi. En outre, la vérification de l'obligation de recherche d'emploi resterait elle aussi assez théorique, comme le montrent les pratiques actuelles en matière de suivi des parcours d'insertion des bénéficiaires du RMI (les ratios d'accompagnement, supérieurs à 200 allocataires suivis par référent, ne permettent pas d'assurer un suivi régulier de l'ensemble des personnes en insertion). La suppression du RSO ne changerait donc pas grand chose à moyen terme en matière de retour à l'emploi ; seule sa portée symbolique serait perçue, mais plutôt comme le retrait d'un avantage acquis.

L'intérêt d'une suppression du RSO pour favoriser le retour à l'emploi des allocataires concernés est en outre rendu plus improbable par l'augmentation rapide du nombre de personnes de plus de 50 ans dans les DOM, qui aggravera sans doute pendant quelques années la difficulté à trouver un emploi. Ainsi, entre 1999 et 2008, pour la seule tranche d'âge des plus de 60 ans, la population s'est accrue de plus de 5 % aux Antilles, de 13,9 % à La Réunion et de 42,2 % en Guyane.

Un autre risque ne doit pas être négligé : la suppression du RSO pourrait conduire un certain nombre d'allocataires du RMI de plus de 50 ans à demander le bénéfice de l'AAH pour continuer à bénéficier de la dispense de recherche d'emploi.

Enfin cette suppression aurait comme conséquence statistique immédiate une augmentation du taux de chômage dans les DOM.

2.2. La suppression du RSO entrainera une baisse des ressources d'un certain nombre d'allocataires de cette prestation

Il est difficile d'apporter une réponse à la question de savoir quelles seraient les incidences du retour au RMI sur le revenu des personnes bénéficiant du RSO, mais certains allocataires verront en tout état de cause le niveau de leurs ressources baisser.

Une perte est possible pour les allocataires qui ont des ressources propres autres que le RSO (environ 30% du total des allocataires), car les ressources autres, par principe non issues de l'exercice d'une activité de l'allocataire, viennent, sauf exception et sauf pendant la période d'intéressement, réduire d'autant le montant du RMI. Il est probable qu'une partie de ces allocataires verraient leurs ressources réduites au seul RMI, soit 454,63 € pour une personne seule. Or, pour les allocataires du RSO ayant des ressources autres que le RSO (autres prestations sociales ou revenus propres), la moyenne de ces ressources est de l'ordre de 200 à 300 € par mois selon les départements (par exemple 263 € en Guadeloupe en 2008 et 301 € en Martinique) : la perte mensuelle engendrée par la suppression du RSO risquerait donc d'être dans certains cas du même ordre de grandeur.

En revanche, pour les allocataires dont l'intégralité des ressources est constituée par le RSO, soit de l'ordre des deux tiers des allocataires actuels du RSO, le retour au RMI ne devrait avoir pour conséquence qu'une réduction des ressources de 16,38€ par mois. Pour certains cette perte pourrait être compensée, en tout ou partie, par le bénéfice de droits connexes liés au RMI, dont sont actuellement exclus les bénéficiaires du RSO.

2.3. Le RSO devrait être maintenu, mais pourrait être aménagé

La mise en œuvre du RSA en métropole et du RSTA dans les DOM est une inflexion nette de la politique d'insertion vers une incitation à réintégrer le marché du travail. En ce sens, il est légitime de se poser la question de l'avenir du RSO. Cependant, la perte de ressources provoquée pour certains allocataires par le retour au RMI exclut de modifier les droits acquis des allocataires actuels. **Un aménagement du RSO ne pourra donc porter que sur les nouveaux bénéficiaires potentiels. C'est pourquoi il est proposé de maintenir le dispositif du RSO, mais en l'aménageant progressivement.**

Ce maintien partiel se justifie par la situation de l'emploi dans les DOM, marquée par une forte pénurie du côté de l'offre. Il permettrait en outre aux partenaires de l'insertion de concentrer leurs efforts sur les allocataires du RMI ayant le plus de chance de retrouver un emploi.

Le dispositif pourrait être le suivant :

- tous les allocataires du RSO actuellement dans le dispositif **en conserveraient, s'ils le souhaitent, le bénéfice** dans les conditions où il a été attribué ;
- **l'âge d'entrée dans le RSO serait porté à 55 ans**, en cohérence avec l'évolution des dispositions relatives à l'ASS. Ce relèvement serait progressif, afin de ne pas remettre en cause la situation des personnes qui remplissent déjà les conditions pour en bénéficier, mais aussi d'éviter un afflux de demandes juste avant l'entrée en vigueur de cette mesure. Cette mesure devrait réduire d'environ un tiers le nombre de bénéficiaires du RSO ;
- pour les bénéficiaires du RMI ayant plus de deux années de présence dans le dispositif et âgés de 50 à 55 ans, **le montant forfaitaire de base du RMI pourrait, à titre dérogatoire, reprendre le montant du RSO** (soit actuellement 471,01€ au lieu de 454,63€), limitant ainsi les risques de moindre revenu par rapport au maintien du RSO pour cette tranche d'âge ;
- **les droits connexes attachés au bénéfice du RMI devraient être rendus applicables** dans les mêmes conditions aux bénéficiaires du RSO, pour permettre un choix en toute clarté de l'allocataire.

<p>Proposition n°13 : Maintenir le RSO pour les allocataires du RMI ou du RSA socle âgés de plus de 55 ans.</p>
--

3/ L'allocation de retour à l'activité (ARA) peut-elle être supprimée ?

Outre-mer, deux régimes d'intéressement coexistent : l'allocation de retour à l'activité, spécifique à l'outre-mer, et le régime de droit commun mis en place au 1^{er} octobre 2006, qui s'applique également dans les DOM.

1. L'ALLOCATION DE RETOUR A L'ACTIVITE N'A PAS FAIT LES PREUVES DE SON EFFICACITE

L'allocation de retour à l'activité a été créée par l'article 28 de la loi 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2001. Elle est accordée aux titulaires de certains minima sociaux dans les départements d'outre-mer qui s'engagent à exercer une activité professionnelle¹⁵ déclarée.

Cette mesure avait été recommandée en 1999 par le rapport Fragonard, afin de repositionner la politique du RMI vers l'insertion et d'éviter que l'alignement du montant du RMI sur celui de métropole, effectif au 1^{er} janvier 2002, ne crée dans les DOM une désincitation au travail ou ne développe le travail informel.

Pour obtenir l'ARA, l'intéressé doit avoir bénéficié, pendant 3 mois au cours des 6 mois précédant la reprise d'une activité professionnelle, du RMI, de l'ASS, de l'allocation veuvage ou de l'API. L'allocation de retour à l'activité est versée pendant 24 mois à un seul membre du foyer bénéficiaire du RMI. Son montant est forfaitaire, quelle que soit la composition familiale, et est égal à 60% du RMI pour une personne seule¹⁶, soit, au 1^{er} janvier 2009, à 272,77€ par mois. Le bénéficiaire de l'ARA sort du dispositif RMI et perd en conséquence les droits connexes qui y sont associés. Il s'engage simplement à reprendre le travail, mais aucun justificatif ne lui est demandé sur ce point.

1.1. Le bilan de l'ARA montre que cette mesure a été un relatif échec

Les données statistiques relatives à l'ARA ne sont disponibles qu'à compter du 1^{er} juillet 2002. L'évolution du nombre de bénéficiaires de l'ARA a été la suivante :

¹⁵ L'ARA n'est pas cumulable avec les autres aides à l'emploi, notamment les contrats aidés, comme le CIA ou le contrat d'accompagnement dans l'emploi, à l'exception du contrat d'accès à l'emploi (CAE-DOM).

¹⁶ Lorsque la moyenne des sommes perçues au titre du RMI, de l'ASS, ou de l'API pendant une durée d'au moins 3 mois au cours des 6 mois précédant la reprise d'une activité professionnelle est inférieure à 60% du RMI, le montant de l'ARA versée est ramené à ce niveau. Si l'intéressé perçoit l'allocation veuvage le montant de l'ARA n'est pas limité.

Tableau 9 : Stock des bénéficiaires de l'ARA¹⁷ au 31 décembre de chaque année

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total
Au 31 / 12 / 2002	329	573	30	948	1 880
Au 31 / 12 / 2003	673	854	39	1 482	3 048
Au 31 / 12 / 2004	639	524	29	1 730	2 922
Au 31 / 12 / 2005	554	461	53	1 907	2 975
Au 31 / 12 / 2006	532	569	58	2 208	3 367
Au 31 / 12 / 2007	433	484	41	1 364	2 322

Source : CNAV et CGSS

Tableau 10 : Nombre de nouvelles ouvertures de droit ARA par année

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total
Du 1/7/ au 31/12/2002	226	246	6	452	930
2003	374	351	21	898	1 644
2004	324	263	17	1 097	1 701
2005	243	252	58	1 115	1 668
2006	272	339	41	1 139	1 791
2007	233	232	23	555	1 043

Source : CNAV et CGSS

L'âge moyen des allocataires s'établit à 38 ans. Les allocataires sont célibataires à 67%, soit plus que la moyenne pour les bénéficiaires du RMI et de l'API dans les DOM, ce qui s'explique par la non prise en compte de la situation familiale dans l'ARA. La Réunion a représenté à elle-seule 59% des bénéficiaires de l'ARA en 2007 alors qu'elle ne représente que 50% des bénéficiaires RMI et API dans les DOM¹⁸.

Au total, du 1^{er} juillet 2002 au 31 décembre 2007, seulement 8 777 ouvertures de droit à l'ARA ont été effectuées, dont 81 % au titre du RMI, ce qui, rapporté au nombre de bénéficiaires potentiels, apparaît faible.

¹⁷ Tous minima confondus. En l'absence de consolidation par la CNAV à la date de la mission, les données 2008 ne sont pas prises en compte.

¹⁸ Cette proportion correspond à la part des allocataires du RMI de La Réunion dans l'ensemble des allocataires ultramarins.

Il n'y a pas d'informations disponibles sur les emplois repris par les bénéficiaires de l'ARA, ni quant à leur quotité, ni quant aux revenus qu'ils procurent, car la circulaire CNAV n°2002-7 du 6 février 2002 qui met en place un système d'information statistique spécifique à l'ARA ne demande pas aux CGSS de faire remonter des données sur cette durée du travail ou sur les revenus tirés de la reprise d'activité. En outre, l'absence de contrôle sur cette activité ne permet pas de recenser ces données. Il n'est donc pas possible de dire si l'ARA a plutôt bénéficié à la reprise d'activité à temps très partiel, à temps partiel ou à temps plein.

1.2. Le recours à l'ARA a fortement régressé depuis 2006

Le nombre de bénéficiaires de l'ARA a été relativement stable de 2003 à 2005, a augmenté de 10% en 2006, puis a régressé très fortement en 2007. Les premières données disponibles au titre de 2008 confirment cette tendance.

Cependant, même avant l'entrée en vigueur en octobre 2006 des nouvelles dispositions d'intéressement, l'ARA avait connu un relatif échec : le total des bénéficiaires de l'ARA n'a atteint qu'un maximum de 3 367 au 31 décembre 2006, dont 83% étaient auparavant bénéficiaires du RMI et de l'API. Si l'on rapporte le flux des nouveaux bénéficiaires de l'ARA au cours de cette année issus des dispositifs RMI ou API (1487) au nombre de bénéficiaires du RMI et de l'API, le taux n'est que de 0,8%.

Ce taux de recours de l'ARA a été beaucoup plus faible que celui des autres mesures d'intéressement (cf. tableau ci-dessous), qui atteindront pour leur part plus de 8% (rapport entre le nombre de mesures d'intéressement versées par les CAF en cours au 31 décembre 2007 et le nombre de bénéficiaires du RMI à la même date).

Ce relatif échec s'explique, semble-t-il, par le fait que la mesure ARA n'a pas été réellement promue par les services concernés (ANPE, ADI, etc.), par la perte des droits connexes au RMI, ainsi que par l'absence totale de prise en compte de la composition familiale dans ce dispositif, à la différence des autres mécanismes d'intéressement.

Mais l'intervention du nouveau régime d'intéressement (loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi), entré en vigueur le 1^{er} octobre 2006, est aussi clairement à l'origine de la **baisse très forte enregistrée par cette mesure depuis 2007**¹⁹.

¹⁹ Le préfet de La Réunion a d'ailleurs explicitement demandé à la CGSS de La Réunion, par un courrier du 6 juillet 2007, de rejeter toutes les demandes d'ARA et de les orienter vers le nouveau dispositif d'intéressement.

1.3. Le régime d'intéressement de la loi du 23 mars 2006 a supplanté l'ARA

Ce régime a été mis en place dans les DOM en même temps qu'en métropole, le 1^{er} octobre 2006. Il s'est substitué au régime antérieur de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Il n'a pas conduit à la suppression de l'ARA. Simplement l'articulation avec cette mesure, qu'il concurrence directement, a été définie dans la note d'information DGAS/MAS du 26 décembre 2006 : l'ARA n'est pas cumulable avec les primes forfaitaires ; le cas échéant, elle met fin de plein droit aux primes ; elle est accessible aux bénéficiaires desdites primes.

Ce nouveau régime d'intéressement consiste, dès lors que la reprise d'activité est d'au moins 78 heures par mois, en un cumul intégral entre le revenu d'activité et l'allocation (RMI, ASS ou API) pendant trois mois, en une prime de retour à l'emploi d'un montant de 1000 € versée en une fois au bout du troisième mois et en une prime forfaitaire d'un montant de 150 € (pour une personne seule) ou de 225 € (pour un couple), versée pendant 9 mois maximum à compter du quatrième mois.

Pour les reprises d'activité inférieures à 78 heures par mois, le cumul entre le revenu d'activité et l'allocation est intégral pendant trois mois ; au-delà, seuls 50% des revenus d'activité sont pris en compte pour le calcul du montant de l'allocation.

Tableau 11 : Caractéristiques des nouvelles mesures d'intéressement mises en place par la loi du 23 mars 2006

Durée travaillée	Période d'intéressement	Montant de l'intéressement
- de 78 heures par mois	12 mois, dont 3 mois de cumul intégral salaire / RMI, et 9 mois de cumul partiel	Abattement de 50% des revenus d'activité pour le calcul du RMI
+ de 78 heures par mois	12 mois, dont 3 mois de cumul intégral et 9 mois de prime forfaitaire ²⁰	150 € pour une personne seule, 225 € pour un couple + prime de 1000 € après 4 mois

Source : DREES, exploitation mission

La comparaison entre le bilan des mesures d'intéressement de la loi du 23 mars 2006 et l'ARA donne des indications intéressantes.

²⁰ Sauf pour le cas où le salaire est inférieur au montant du RMI familialisé, auquel cas le bénéficiaire reste dans le dispositif RMI.

Tableau 12 : Comparaison des mesures d'intéressement métropole et DOM (au 31/12/2007)

	Métropole	rappor-té au nombre de foyers allocataires du RMI	DOM	rappor-té au nombre de foyers allocataires du RMI
Foyers allocataires avec au moins un ancien intéressement (avant octobre 2006)	10 018	0,99%	516	0,36 %
Foyers allocataires avec au moins un nouvel intéressement (décret d'octobre 2006)	164 135	16,30% ²¹	11 572	8,03% ²²
Dont cumul intégral revenu et RMI (3 premiers mois)	40 555	4,03%	2 936	2,04%
Dont nombre de primes de 150 ou 225 € (travail de + de 78 heures)	92 843	9,22%	6 791	4,71%
Dont nombre d'abattements de 50% du revenu (travail de - de 78 heures)	32 941	3,27%	1 961	1,36%
Foyers allocataires avec au moins une forme d'intéressement	173 996	17,29%	12 074	8,38%
Bénéficiaires ARA	Sans objet	Sans objet	2 322	1,62%
Total	173 996	17,29%	14 396	10,01%

Source : CNAV

Le nombre de mesures d'intéressement de la loi du 23 mars 2006 était, dans les DOM, au 31 décembre 2007, très nettement supérieur au nombre de mesures ARA au 31 décembre de l'année précédente, ce qui semble montrer que ce nouveau dispositif, après un an d'existence, s'est avéré plus intéressant que l'ARA. De même, au 31 décembre 2007, le partage entre les mesures de la loi du 23 mars 2006 et l'ARA était très nettement en faveur des premières, puisqu'à cette date l'ARA ne représentait que 16% du total des mesures d'intéressement dans les DOM. Le dispositif de la loi de mars 2006 apparaît donc beaucoup plus attractif que l'ARA.

Si l'on s'en tient à l'ensemble de ces données, à droit constant, **une suppression de l'ARA semble envisageable, les mesures d'intéressement de la loi de 2006 s'étant avérées beaucoup plus attractives et s'étant de facto déjà substituées à ce dispositif.**

²¹ Certains foyers pouvant avoir plusieurs intéressements simultanément, ce pourcentage est légèrement inférieur aux trois pourcentages par type de mesure.

²² Idem.

2. L'ARA POURRAIT ETRE SUPPRIMEE

Le RSTA comme le RSA constituent en eux-mêmes des dispositifs d'intéressement : le RSA, par nature, puisqu'il permet de cumuler une partie du RSA socle avec les revenus tirés d'une activité ; le RSTA indirectement, en ce qu'il majore les salaires et rend la reprise ou l'exercice d'une activité plus intéressante, relativement au bénéfice du RMI. Se pose donc la question de l'opportunité de maintenir un dispositif - l'ARA - qui n'a pas vraiment fait ses preuves. Sans adaptation particulière, l'ARA coexisterait en effet dans les DOM, soit avec les dispositions de la loi de mars 2006, en cas de maintien du RSTA, soit avec le RSA.

Avant d'envisager l'opportunité de supprimer l'ARA, une comparaison préalable entre d'une part les effets de l'ARA, d'autre part les effets des mesures d'intéressement de la loi du 23 mars 2006 combinées avec le RSTA, est nécessaire. Par ailleurs, dans l'hypothèse où le RSA serait mis en œuvre dans les DOM, cette comparaison devrait être faite entre ARA et RSA.

La comparaison entre l'ARA et les mesures d'intéressement de la loi du 23 mars 2006 combinées avec le RSTA (uniquement le RSTA de 100 € versé par l'Etat) montre que les deux dispositifs conduisent à des ressources quasi équivalentes pour les bénéficiaires.

Tableau 13 : Ressources disponibles avec l'ARA et avec les mesures d'intéressement de la loi de 2006 combinées avec le RSTA

Durée de travail	Revenu d'activité mensuel (Smic)	Ressources sur 24 mois avec l'ARA	Ressources sur 24 mois pour un célibataire avec les mesures loi 23/3/2006 et le RSTA	Ressources sur 24 mois pour un couple monoactif avec les mesures loi 23/3/2006 et le RSTA	Ressources sur 36 mois avec l'ARA	Ressources sur 36 mois pour un célibataire avec les mesures loi 23/3/2006 et le RSTA
¼ temps (- 78h)	259	12 744	13 438	15 726	18 192 (RMI différentiel à compter du 25 ^{ème} mois)	19 186 (RMI différentiel à compter du 13 ^{ème} mois)
½ temps (+ de 78h)	518	18 960	17 344	19 000	25 176	24 160
¾ temps	778	25 200	24 184	26 140	34 536	34 420
Temps plein	1 037	31 416	31 000	32 356	43 860	44 644

Source : mission, données CNAV

Globalement, l'ARA est moins favorable pour les reprises d'emploi à temps très partiel (moins d'un mi-temps) ; dans les autres situations, l'ARA est légèrement plus favorable, sans que cet avantage soit déterminant. **Il n'y a pas véritablement dissymétrie entre les effets de l'ARA, d'une part, et ceux des mesures de la loi du 23 mars 2006 combinées avec le RSTA, d'autre part.**

La comparaison entre l'ARA et le RSA est difficile, car les deux dispositifs n'ont pas le même objet : **l'ARA n'est qu'un dispositif d'intéressement à durée déterminée (24 mois), assez puissant, incitant à reprendre une activité et à sortir du RMI, et qui est versé quel que soit le montant de la rémunération tirée de la reprise d'activité ; le RSA est un dispositif de lutte contre la pauvreté et d'intéressement à la reprise ou à l'augmentation de l'activité, tenant compte du niveau de salaire.**

Les résultats de la comparaison du revenu disponible en cas de versement de l'ARA ou en cas de versement du RSA selon les modalités prévues actuellement pour la métropole sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 14 : Dispositif le plus intéressant selon la structure familiale et les revenus d'activités

	Personnes isolées sans enfants ou avec au plus deux enfants	Couples mono-actifs sans enfants	Couples mono-actifs avec enfants	Couples biactifs sans ou avec enfants
Revenus d'activité de $\frac{1}{4}$ SMIC ($\frac{1}{2}$ SMIC pour un couple biactif)	RSA	RSA	RSA	RSA
Revenus d'activité de $\frac{1}{2}$ SMIC (1 SMIC pour un couple biactif)	ARA (pendant les 24 mois de l'ARA)	RSA	RSA	ARA (pendant les 24 mois de l'ARA)
Revenus d'activité de $\frac{3}{4}$ SMIC (1,5 SMIC pour un couple biactif)	ARA (pendant les 24 mois de l'ARA)	ARA (pendant les 24 mois de l'ARA)	RSA et ARA sont approximativement équivalents	ARA (pas éligibles au RSA)
Revenus d'activité égaux ou supérieurs au SMIC (+ de 2 SMIC pour un couple biactif)	ARA (pas éligibles au RSA)	ARA (pendant les 24 mois de l'ARA)	ARA (pendant les 24 mois de l'ARA)	ARA (pas éligibles au RSA)

Source : mission

En faisant abstraction de la question des droits connexes, les observations générales suivantes sont possibles :

- **le régime de l'ARA est plus favorable que le régime du RSA pour les bénéficiaires du RMI reprenant un emploi à temps plein.** A l'inverse, le RSA est plus intéressant pour les personnes exerçant une activité à temps partiel inférieure à un mi-temps payé au SMIC ;

- **l'ARA est globalement plus favorable pour les célibataires et les personnes isolées avec enfant(s)**, dès lors que leur revenu est supérieur à un quart temps payé au SMIC. A l'inverse, le RSA est plus intéressant pour les couples monoactifs ayant des revenus inférieurs au SMIC ;
- **un certain nombre de bénéficiaires potentiels de l'ARA ne bénéficieront pas, ou seulement de façon assez marginales, du RSA** : il s'agit pour l'essentiel de personnes dont les revenus sont supérieurs au SMIC. Le fait que l'ARA ne soit qu'une mesure temporaire n'annule donc pas l'avantage relatif qu'ils auraient à percevoir cette allocation plutôt que le RSA ;
- **pour les familles les plus nombreuses (plus de deux enfants), le RSA est plus favorable jusqu'à un niveau de salaire supérieur à 2 SMIC.**

Les effets des deux mesures sont donc relativement dissymétriques et le passage de l'une à l'autre crée des gagnants et des perdants potentiels, malgré le caractère simplement temporaire de l'ARA.

Ce constat, comme la légère réduction de l'avantage pour le bénéficiaire dans le dispositif de la loi du 23 mars 2006, par rapport à l'ARA, nécessitera en tout état de cause de maintenir le bénéfice de l'ARA pour tous les bénéficiaires qui y sont déjà (maintien des avantages acquis).

En conclusion, la suppression de l'ARA à brève échéance, avant mise en œuvre du RSA, apparaît possible pour les raisons suivantes :

- la mesure ARA n'a jamais connu une très grande diffusion. Elle est en forte baisse depuis 2006 ;
- le RSTA constitue en soi un moyen d'intéressement assez similaire à l'ARA, mais moins puissant. Toutefois, combiné avec les mesures 2006, son effet est quasi similaire. Il est même un peu plus intéressant pour les personnes reprenant un emploi de moins de 78 heures par mois. **L'ARA devient donc redondante, à condition de maintenir dans les DOM les mesures d'intéressement du décret du 23 mars 2006 tant que le RSTA sera versé et que le RSA ne sera pas mis en œuvre.**

Dans l'hypothèse où le RSA serait mis en œuvre, la suppression de l'ARA sera également possible :

- la substitution du RSA à l'ARA permettra de recentrer les moyens sur les foyers les plus pauvres. Il n'y a en effet pas de justification à verser une allocation à une personne ayant des ressources très supérieures au SMIC, comme le permet l'ARA aujourd'hui ;
- le RSA est plus incitatif que l'ARA à la reprise d'une activité à temps très partiel, et peut contribuer par là à faciliter la sortie progressive de l'inactivité, notamment vers de « petits emplois » déclarés ;
- le RSA étant versé sans limitation de durée, le manque à gagner éventuel par rapport à l'ARA est, dans certains cas, compensé par la durée de versement ;

- il apparaît techniquement difficile de faire coexister RSA et ARA ou de les articuler. Cette articulation, en cas de maintien de l'ARA, sera pourtant nécessaire, pour que le dispositif d'ensemble soit lisible et que les bénéficiaires éventuels puissent faire leur choix en toute connaissance de cause. Ainsi, le fait que l'ARA soit impossible rendra la comparaison avec le RSA très difficile pour l'éventuel bénéficiaire.

Enfin, il faut noter de manière générale, que le maintien de l'ARA n'a presque jamais été demandé par les partenaires et collectivités rencontrés par la mission.

Pour toutes ces raisons, **il ne paraît ni utile ni opportun de maintenir l'ARA.**

Proposition n°14 : Supprimer l'ARA et maintenir les dispositifs d'intéressement, tels qu'issus de la loi du 23 mars 2006, pour la durée d'application du RSTA.

4/ Faut-il conserver les agences départementales d'insertion (ADI) ?

Les conseils généraux ne sont pas compétents pour décider du maintien ou de la suppression des ADI dans leur forme actuelle : ces dernières sont des établissements publics départementaux créés par la loi et dont les conditions de fonctionnement sont codifiées aux articles L. 522-1 à L. 522-13 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

En effet, si le département peut créer (et donc dissoudre) par délibération, un établissement public départemental ne comprenant que ses représentants ou instances propres, en vertu de la clause générale de compétences pour régler les affaires départementales inscrite à l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, il est nécessaire qu'une loi fixe les compétences d'un établissement public départemental dès lors que celui-ci comprend parmi ses membres d'autres collectivités ou acteurs. Par parallélisme des formes, seule la loi peut prévoir sa suppression.

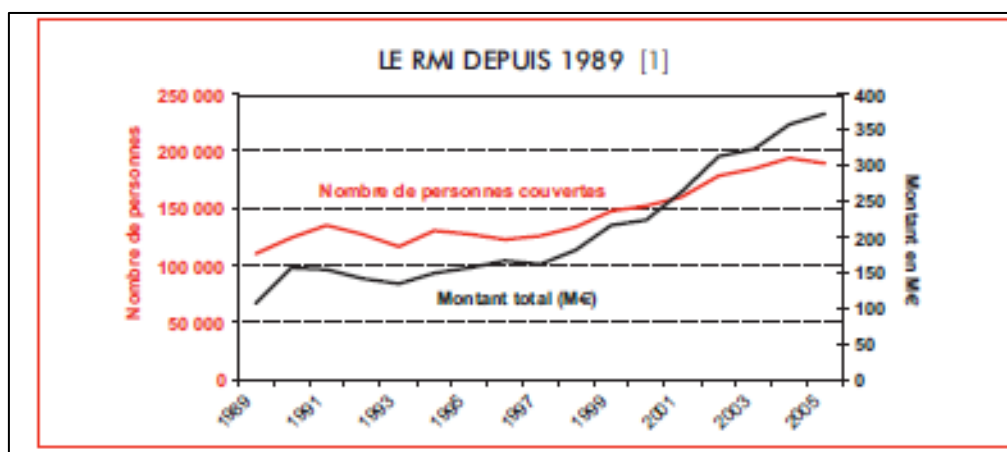
Le projet d'ordonnance devra dès lors trancher la question de l'avenir des ADI. Différentes pistes sont envisageables en la matière.

1. LES AGENCES DEPARTEMENTALES D'INSERTION AVAIENT POUR OBJECTIF D'ASSURER LE PILOTAGE UNIFIE D'UN DISPOSITIF PARTAGE ENTRE L'ETAT ET LES DEPARTEMENTS

Installées dans le paysage sous différentes formes depuis maintenant quinze ans²³, les agences départementales d'insertion (ADI) sont spécifiques aux départements d'outre-mer. Elles ont été créées, dans chacun d'entre eux, avec l'objectif principal d'apporter une solution spécifique en matière d'insertion, compte tenu de la montée en charge très rapide du RMI outre-mer : ainsi, en 1989, les allocataires du RMI de La Réunion représentaient 15% du total national des allocataires (60 000 sur 400 000).

²³ Les ADI ont été créées par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte – loi qui crée également le contrat d'insertion par l'activité et le CAE-DOM. Leur statut a été modifié par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 puis l'ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000. Les dispositions les régissant sont codifiées aux articles L. 522-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles. Elles sont successivement pris la forme d'une association (à La Réunion en 1989), d'un établissement public national (1994) avant de devenir un établissement public local (1998) et enfin départemental (2000).

Tableau 15 : Evolution du nombre de bénéficiaires du RMI à La Réunion depuis 1989



Source : INSEE

Il s'agissait d'unifier le pilotage de l'insertion au profit d'une structure qui devait permettre une prise en charge globale des problématiques des personnes considérées (difficultés d'insertion sociale et professionnelle, de logement, de mobilité, de santé etc.) en définissant la politique d'insertion et en mobilisant en son sein des compétences pluridisciplinaires.

Pour la mise en œuvre de leur action, les agences disposent d'un outil spécifique via la prescription de contrats d'insertion par l'activité (CIA) au profit des bénéficiaires du RMI. Ces contrats ont la particularité de faire de l'ADI l'employeur des personnes qui en bénéficient, tout en les mettant à disposition d'associations ou de collectivités territoriales pour l'exercice de leur activité.

Administrées par le président du conseil général, un directeur et un conseil d'administration composite (représentants des services de l'Etat, du département, de la région, des communes et EPCI, personnalités choisies au sein d'associations ou institutions intervenant dans le champ de l'insertion), **les ADI disposent d'une large autonomie de fonctionnement**. La loi du 25 juillet 1994, codifiée aux articles L. 522-1 à L. 522-13 du code de l'action sociale et des familles, leur a confié le soin d'exercer des compétences en matière sociale et d'insertion qui sont dévolues en métropole au département. Elles sont ainsi chargées en lieu et place du conseil général :

- de construire et de mettre en œuvre le programme départemental d'insertion (PDI) ;
- d'élaborer le contrat d'insertion avec l'allocataire du RMI et d'assurer son suivi ;
- d'établir le programme des tâches d'utilité sociale offertes aux bénéficiaires du RMI, spécifique aux territoires ultramarins ;
- de prendre les décisions individuelles concernant l'allocation du RMI et de la prime forfaitaire du mécanisme d'intéressement ;
- de mettre en œuvre le contrat d'avenir et le contrat insertion- revenu minimum d'activité.

Sur le plan financier, les ADI ont longtemps été perçues comme des établissements disposant de moyens importants : en effet, elles ont bénéficié jusqu'en 2002 des crédits attribués par l'Etat au titre de la créance de proratisation des DOM²⁴ ainsi que d'un financement des conseils généraux correspondant à 17% des dépenses d'allocations avant la loi de décentralisation du RMI en 2003. Leurs moyens se sont depuis contractés²⁵. A l'heure actuelle, les agences reçoivent une contribution du conseil général pour le financement des actions d'insertion, ainsi qu'une contribution de l'Etat pour le financement des contrats d'insertion par l'activité. Elles sont par ailleurs éligibles au fonds de solidarité européen (FSE).

2. DANS UN CONTEXTE OU LE CONSEIL GENERAL EST DESORMAIS SEUL RESPONSABLE DE LA POLITIQUE D'INSERTION, LES ADI COMPLEXIFIENT LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL SANS APPORTER DE REELLE PLUS-VALUE A LA POLITIQUE D'INSERTION

Les ADI ne se sont pas dotées d'outils permettant de dresser le bilan de leurs actions depuis leur création : cet état de fait se traduit par l'absence de document évaluant l'impact de l'offre d'insertion mobilisée par ces structures.

D'une manière générale, les programmes départementaux d'insertion dont a eu connaissance la mission ne permettent pas de détailler suffisamment les objectifs stratégiques et les moyens et les objectifs stratégiques des politiques d'insertion dans la durée.

La très grande majorité des interlocuteurs rencontrés reconnaît que **les ADI ont joué, par le passé, un rôle important dans les programmes d'insertion sociale** en développant notamment, à côté de leur mission de prescription de contrats d'insertion par l'activité, des mesures de lutte contre l'illettrisme ou d'aide au logement, en faveur des allocataires du RMI et de leurs familles.

A l'heure actuelle, la plus value qu'elles apportent dans l'organisation et l'accompagnement de la politique d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI n'apparaît plus clairement, notamment par rapport à ce que pourraient faire les services compétents du conseil général :

- **sur le plan de l'organisation**, l'intérêt d'un établissement public géré de façon partenariale par l'Etat et le conseil général a disparu avec la décentralisation de l'allocation de RMI et le positionnement du conseil général comme chef de file des politiques d'insertion ;

²⁴ La créance de proratisation compensait jusqu'en 2000 la différence entre le taux du revenu minimum d'insertion métropolitain et celui applicable dans les DOM. Son montant était équivalent à la différence entre le total des dépenses RMI outre-mer et le total qui aurait été atteint avec des barèmes métropolitains. Ces ressources étaient utilisées pour les politiques de cohésion sociale ultramarines et réparties entre une enveloppe « insertion » et une enveloppe « logement ».

²⁵ Exemple : évolution de la dépense d'insertion de l'ADI de la Guadeloupe entre 2006 et 2008 – 34%.

- **sur le plan qualitatif**, l'action des ADI ne se traduit pas par la mise en place d'un accompagnement supplémentaire par rapport aux dispositifs de droit commun. Dans bien des cas, leurs modalités d'intervention se résument à verser des prestations aux allocataires ou à effectuer de l'ingénierie technique de contrats aidés, sans assurer un véritable parcours d'accompagnement.

Cette situation tient à plusieurs facteurs.

En premier lieu, les ADI ont développé une culture presque exclusivement orientée vers les problématiques sociales, au détriment d'une approche plus orientée vers l'accompagnement professionnel. Elles ont elles-mêmes joué le rôle d'employeur pour les publics en insertion, en recrutant en contrat aidé certains de leurs personnels, alors même que ces derniers n'ont pas nécessairement le profil adéquat pour les fonctions qui leur sont confiées. Composées majoritairement d'agents de catégorie C insuffisamment formés, elles ne disposent pas des ressources nécessaires en matière d'accompagnement professionnel. Pour pallier cette difficulté, certaines ADI ont passé des conventions de mise à disposition d'agents de Pôle emploi (4 agents à La Réunion et en Guadeloupe) ou engagé une politique de formation de référents socioprofessionnels.

En second lieu, l'action des ADI s'est développée dans la majorité des cas de façon cloisonnée, sans concertation ni coordination avec les autres principaux acteurs sociaux ou de l'insertion que sont les services spécialisés du conseil général, ceux de la CAF, de Pôle emploi ou les services en charge de la formation à la région. A l'exception de la Martinique, les mesures contenues dans le PDI sont élaborées sans tenir suffisamment compte des offres de services ou des aides mobilisables par ailleurs. Ainsi, il peut être observé que malgré l'intervention d'une convention entre l'ADI et l'ancienne ANPE en Guadeloupe, le contrat d'insertion ne vaut pas projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) pour les bénéficiaires du RMI inscrits à Pôle emploi, ce qui les conduit à contractualiser deux fois, une fois avec le conseil général (contrat d'insertion) et une fois avec Pôle emploi (PPAE) sur un objectif d'insertion qui peut être similaire ; qu'en matière d'action sociale à La Réunion, les allocataires du RMI peuvent être accompagnés à la fois par l'ADI et par les travailleurs sociaux du conseil général, créant ainsi des doublons et des surcoûts. Pourtant, l'ADI ne peut pas jouer le rôle d'interlocuteur unique en charge des bénéficiaires du RMI : de multiples acteurs interviennent à des titres divers dans la prise en charge de ces publics, dont les principaux sont les services du conseil général, la CAF et Pôle emploi.

En termes d'accompagnement individuel, le bilan de l'action des ADI est contrasté. Le nombre de contrats d'insertion conclus en 2008 est en dessous de la moyenne nationale en Guyane et à La Réunion (37%), nettement supérieur en Guadeloupe (73%) et proche de la moyenne en Martinique (62%). Cependant, en affichant un portefeuille moyen allant jusqu'à 500 dossiers par agent dans certains territoires, on peut raisonnablement supposer que le contenu des contrats, leur suivi et leur adaptation aux caractéristiques et difficultés particulières des allocataires, ainsi que l'accompagnement concret de ces derniers doivent être souvent faibles.

S'agissant des contrats aidés, le CIA ne paraît pas présenter de plus-value spécifique. Certes, les agences sont les seules à prescrire ce type de contrat dans le secteur non marchand, et assurent par ailleurs le rôle d'employeur des bénéficiaires. Cependant, l'utilisation qui est faite du contrat d'avenir et du CIA s'est révélée dans la pratique substituable avec les autres contrats aidés, le principal critère de prescription étant l'enveloppe globale de crédits ouverte ainsi que le nombre de mois disponibles, et non l'adaptation de l'une ou l'autre mesure aux spécificités des publics considérés. De fait, ces contrats sont considérés comme interchangeables au sein du secteur non marchand.

Par ailleurs, la prescription des contrats par l'ADI intervient dans un contexte où les collectivités territoriales pèsent sur les choix retenus, l'ADI se bornant souvent à vérifier que les conditions d'éligibilité sont bien remplies et à établir les dossiers pour des allocataires présélectionnés par les collectivités d'accueil.

Si le bilan des ADI n'est cependant pas négligeable, leur place à l'avenir dans les dispositifs d'insertion pose la question de **leur positionnement institutionnel, de leur articulation avec les autres acteurs de l'insertion et enfin de l'adaptation de leurs ressources aux enjeux.**

3. UN CHOIX D'ORGANISATION DE LA POLITIQUE D'INSERTION LAISSE A LA MAIN DES CONSEILS GENERAUX

3.1. *Les conseils généraux devraient être autorisés à intégrer les ADI à la collectivité départementale ou, s'ils le souhaitent, à les conserver*

Sur les quatre départements auditionnés par la mission, deux présidents de conseil général – la Guyane et la Martinique – ont clairement exprimé le souhait d'exercer directement à l'avenir les attributions confiées aux ADI et de les intégrer dans leurs services. Le président du conseil général de la Guadeloupe s'interroge sur l'évolution de l'ADI compte tenu du contexte et de considérations locales. La présidente du conseil général de La Réunion souhaite que la future ordonnance sur le RSA tranche la question dans un sens qui permette de préserver le service assuré aux allocataires et de décroïsonner les interventions des différents opérateurs.

Quant à l'ADF, elle est par principe opposée à tout démembrement de la collectivité départementale et observe que les ADI sont en fait en concurrence avec les directions de l'insertion que les départements ont créées au sein de leurs services.

Le statut des ADI se justifiait lorsque la politique du RMI était partagée entre l'Etat et le conseil général et en raison des modalités d'application du CIA qui faisait des ADI des agences de placement. **A l'heure où la conduite de l'insertion relève de la responsabilité pleine et entière du conseil général, l'utilité d'une structure partenariale Etat/département n'apparaît plus justifiée.** L'existence des ADI dans leur configuration actuelle contribue, par ailleurs, à brouiller le paysage institutionnel et a pour effet de priver les conseils généraux d'une partie de leur rôle stratégique en matière d'insertion.

Imposer aux départements d'outre-mer un mode d'organisation institutionnelle des politiques d'insertion spécifique ne se justifie plus dans un domaine où les compétences ont été intégralement décentralisées. Il n'y a en effet aucune justification à ce que soit établit une limite au principe de libre administration de ces départements en introduisant une contrainte quant à l'organisation institutionnelle de la politique départementale d'insertion en outre-mer alors que les conseils généraux ultramarins ont, à l'exemple de leurs collègues métropolitains, la compétence pleine et entière pour en définir les orientations.

Il est donc proposé de modifier les articles L. 522-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles pour donner la possibilité aux conseils généraux d'intégrer les ADI à la collectivité départementale ou s'ils le souhaitent, de conserver un établissement public départemental.

Les ADI pourraient dès lors être intégrées dans les services des départements. Cette hypothèse conduirait à aligner l'organisation institutionnelle des politiques d'insertion des départements d'outre-mer sur celles prévues pour la métropole. Pour autant, elle n'exclut pas la possibilité pour les départements qui le souhaiteraient de créer par délibération un établissement public départemental chargé de la mise en œuvre de la politique de l'insertion. Il reviendrait au département de définir précisément les contours des missions qui seraient confiées à cette structure. Pour éviter toute la confusion avec l'ancien dispositif, une nouvelle dénomination de cet établissement public pourrait être envisagée.

Quel que soit le choix qui sera opéré par les élus, il est nécessaire de donner sans tarder des informations claires aux personnels des ADI sur les perspectives qui leur sont offertes. La question du repositionnement des quelques 607 agents qui composent actuellement ces structures doit en effet être examinée avec attention sous la responsabilité des conseils généraux, d'autant que des inquiétudes ont déjà percé. Plusieurs scénarios sont envisageables :

- **une affectation de l'intégralité des personnels au sein des services du conseil général.** Compte tenu des besoins de requalification et de professionnalisation des agents qui ont été mentionnés, une telle affectation devra faire l'objet de mesures d'accompagnement, en particulier en termes de formation, pour adapter le profil et les compétences des personnels aux nouveaux besoins des politiques d'insertion ;
- **la mise à disposition de Pôle emploi de certains agents,** dont les profils apparaîtraient adéquats ;
- **pour les départements qui souhaiteraient disposer d'un établissement public départemental, une affectation des personnels au sein de cette structure,** accompagnée, là encore, d'une formation sur les nouveaux besoins des politiques d'insertion.

3.2. *Quelle que soit la solution retenue, il est nécessaire de distinguer nettement les fonctions stratégiques des fonctions opérationnelles*

L'approfondissement des compétences des départements en matière d'action sociale et d'insertion professionnelle opéré par la loi du 1^{er} décembre 2008 rend nécessaire une redéfinition des missions des ADI. L'ensemble des acteurs s'accordent à reconnaître que le droit applicable en la matière doit évoluer car il est manifestement daté et insatisfaisant.

En effet, les missions actuellement confiées aux ADI par la loi restent marquées par le temps où les responsabilités en matière de RMI étaient partagées avec l'Etat. La ligne de partage avec les compétences du conseil général est également insatisfaisante car les ADI cumulent des fonctions de simple opérateur avec des fonctions de décision stratégique, alors même que le conseil général est désormais pleinement responsable de la politique d'insertion.

Les élus estiment en particulier que l'élaboration du PDI par l'ADI sur la base des orientations définies par le conseil général conduit, dans les faits, à ce que ces orientations ne soient que partiellement mises en œuvre ou que les corrections demandées interviennent tardivement.

Il a été constaté une volonté très ferme des présidents de conseil général de se réapproprier le noyau dur de la politique d'insertion. Ils souhaitent à l'avenir définir les orientations stratégiques, décider des modalités de son organisation et conclure des partenariats avec les autres acteurs. Cette réappropriation est jugée d'autant plus nécessaire que la politique d'insertion prendra en compte à l'avenir de nouveaux publics (allocataires de l'actuelle API notamment) alors que le périmètre du PDI était jusqu'alors centré sur les bénéficiaires du RMI. Les présidents de conseil général estiment que le PDI, qui définit la politique du conseil général en matière d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins et l'offre locale d'insertion et planifie les actions correspondantes, doit être élaboré par leurs soins et soumis à l'avis de l'assemblée délibérante départementale.

Sur la base de ce constat, il est proposé de distinguer plus nettement qu'à l'heure actuelle entre le niveau compétent pour définir les orientations stratégiques et le niveau opérationnel de mise en œuvre des actions. Cela revient en conséquence à confier au président du conseil général le soin de définir les orientations de la politique d'insertion sociale et professionnelle ainsi que ses modalités d'organisation, et d'autoriser la mise en œuvre des conventions avec les autres partenaires. Il conviendrait dès lors de modifier les articles correspondants du code de l'action sociale et des familles afin de réserver au conseil général, quels que soient les schémas organisationnels retenus, un « noyau dur » de compétences (élaboration du PDI et du PTI) qui ne puissent être déléguées.

3.3 Les différents scénarios possibles de l'organisation de la politique d'insertion sociale et professionnelle

Concrètement, compte tenu de la liberté laissée aux départements de déterminer les modalités de mise en œuvre de la politique départementale d'insertion, plusieurs scénarios sont possibles, selon les choix opérés par les élus. Il peut être ainsi envisagé une organisation autour :

– **de deux acteurs principaux :**

- soit un tandem constitué par le service de l'insertion sociale du conseil général pour les publics nécessitant un accompagnement social approfondi et par Pôle emploi (et ses cotraitants au sein du service public de l'emploi) pour ceux qui sont employables ou proches de l'employabilité ;
- soit un établissement public départemental, exerçant pour le compte du conseil général les compétences en matière d'insertion sociale et associé là aussi à Pôle emploi et à ses cotraitants pour les missions d'insertion professionnelle ;

– **de trois acteurs principaux :** une telle organisation associerait le conseil général pour les publics requérant un accompagnement social approfondi (santé, resocialisation, gestion de difficultés familiales), Pôle emploi pour les personnes en mesure de reprendre un emploi, et enfin un opérateur départemental pour des publics qui nécessitent un accompagnement « mixte », à la fois social et professionnel.

L'organisation d'une relation à deux acteurs (conseil général/opérateur départemental et Pôle emploi) présente des avantages. Elle privilégie un service unifiant le traitement des chômeurs et des allocataires des minima sociaux en matière d'insertion dans l'emploi et fait de Pôle emploi l'opérateur central de placement de l'ensemble des personnes en mesure de reprendre un emploi, quelle que soit la catégorie administrative dont elles relèvent. Cette organisation peut s'appuyer sur le fonctionnement du réseau fortement structuré de Pôle emploi. Si l'on examine le taux d'inscription des bénéficiaires du RMI à Pôle emploi, on constate en outre qu'il est plus élevé que sur le territoire métropolitain, ce qui tendrait à indiquer que le nombre de bénéficiaires de minima sociaux en mesure de reprendre un emploi sans action préalable sur des freins sociaux spécifiques est potentiellement assez élevé – les problèmes rencontrés relevant davantage d'une inadéquation entre la structure de l'offre et de la demande d'emploi. **De ce point de vue, la place centrale de Pôle emploi dans le dispositif d'accompagnement professionnel apparaît d'autant plus justifiée.**

Tableau 16 : Taux d'inscription à Pôle emploi des bénéficiaires du RMI

	Guyane	Martinique	Réunion	Guadeloupe	Métropole
Taux d'inscription en %	34,6%	non communiqué	50%	52%	35%

Source : mission, données Pôle emploi

Cependant, il n'est pas exclu que la création d'un opérateur sous forme d'établissement public départemental soit nécessaire localement. Certains départements ont fait valoir que l'offre de services de Pôle emploi pouvait ne pas leur convenir et que ce dernier n'était pas nécessairement en capacité de s'occuper des publics les plus éloignés de l'emploi. En effet, dans un contexte d'augmentation forte du chômage, Pôle emploi risque de rencontrer des difficultés pour mobiliser le temps et les moyens nécessaires afin de prendre en charge de façon approfondie les publics connaissant des difficultés à la fois sociales et professionnelles. Dans ces conditions, l'accompagnement personnalisé des bénéficiaires du RSA pourrait nécessiter de faire appel à des acteurs se spécialisant sur certains publics ou sur certaines approches. Un partage des rôles entre les trois acteurs, dans le cadre d'une convention cadre, déclinée en convention opérationnelle pour chacun d'entre eux, en fonction des publics concernés, pourrait s'avérer utile.

L'intégration des ADI au conseil général ne permettra pas de maintenir le contrat d'insertion par l'activité (CIA) dans sa forme actuelle. Les conseils généraux ne peuvent pas en effet pratiquer le prêt de main d'œuvre au profit d'autres collectivités ou d'associations. Cette question de l'avenir du CIA est examinée dans la partie relative au CUI.

<p><u>Proposition n°15 :</u> Donner aux conseils généraux la possibilité d'intégrer les ADI à la collectivité départementale, ou s'ils le souhaitent, de les conserver. Examiner, sous la responsabilité du conseil général, la question du repositionnement des agents.</p>

5/ Quel contrat unique d'insertion pour l'outre-mer ?

Le contrat unique d'insertion prévu par la loi du 1er décembre 2008 a pour objectif d'assouplir les conditions de mobilisation des contrats aidés et de mettre fin aux catégories prédéfinies de bénéficiaires (minima sociaux et hors minima sociaux) pour l'attribution de ces contrats, en fusionnant les contrats préexistants. La loi précitée prévoit sa mise en œuvre dans les départements d'outre-mer au plus tard le 1^{er} janvier 2011.

Cette réforme pose la question de l'avenir des contrats aidés spécifiques à l'outre-mer, que sont le CIA et le CAE-DOM.

Après avoir examiné les conséquences pour les bénéficiaires, les employeurs et les prescripteurs de la suppression du CIA et du CAE-DOM, **la mission est favorable à leur fusion dans un CUI calqué sur celui applicable en métropole**. Il est proposé de mettre en œuvre un tel CUI dans les DOM à compter du 1^{er} janvier 2010 et de prévoir des mesures d'adaptation concernant son financement.

Afin que le passage au CUI ne se traduise ni par un désengagement financier de l'Etat (qui actuellement finance largement le CIA et intégralement le CAE-DOM même lorsque ce dernier bénéficie à des allocataires du RMI), ni par une réduction du nombre de contrats, il est **préconisé que la clé de financement du CUI entre l'Etat et le conseil général soit adaptée pour garantir l'équilibre de leurs participations respectives** et que soit créée une part DOM dans l'enveloppe des contrats aidés afin d'en sanctuariser le financement.

1. MALGRE LA CREATION DE DISPOSITIFS SPECIFIQUES, L'UTILISATION DES CONTRATS AIDES DANS LES DOM DEMEURE INEGALE SELON LES TERRITOIRES

1.1. *Une architecture complexe*

L'architecture actuelle des contrats aidés dans les DOM est complexe. A côté des dispositifs nationaux qui sont mis en œuvre dans des conditions de droit commun dans les DOM (contrat d'avenir, CAE et CI-RMA, cf. *infra*), figurent deux dispositifs spécifiques à ces départements, principalement (CIA) ou intégralement (CAE-DOM) financés par l'Etat.

Au total, on trouve les cinq contrats aidés suivants :

- **dans le secteur non marchand** : outre les contrats d’accompagnement dans l’emploi (CAE) et les contrats d’avenir (CAV) institués par le plan de cohésion sociale, des contrats d’insertion par l’activité (CIA) ont été créés. Ils sont prescrits par les agences départementales d’insertion (ADI), qui sont autorisées, dans ce cadre, à mettre à disposition les salariés auprès d’employeurs du secteur associatif ou de collectivités locales²⁶ ;
- **dans le secteur marchand** : en plus du CI-RMA réservé aux bénéficiaires de minima sociaux et mis en œuvre dans les conditions de droit commun, le contrat d’accès à l’emploi dans les départements d’outre-mer (CAE-DOM)²⁷ permet aux employeurs du secteur marchand de bénéficier d’exonérations de cotisations patronales spécifiques ainsi que d’une prime mensuelle. En revanche, le contrat initiative emploi (CIE), très proche du CAE-DOM, n’a pas été étendu aux départements d’outre-mer.

1.2. Une utilisation des contrats en-deçà des objectifs et variable selon les territoires

Les contrats aidés en outre-mer constituent, de façon plus marquée qu’en métropole du fait de la faiblesse relative de l’emploi salarié privé (cf. tableau *infra*), un important outil de cohésion sociale, de lutte contre le chômage et d’augmentation du taux d’emploi de la population. Ainsi la circulaire DGEFP du 30 octobre 2008 prévoyait pour 2009 d’allouer aux DOM 8,9% des contrats aidés du secteur marchand, soit une part significativement supérieure à leur poids démographique. C’est en effet l’instrument privilégié de retour ou d’accès à l’emploi pour les personnes qui sont les plus éloignées du marché du travail.

Tableau 17 : Répartition de l’emploi salarié entre les différentes sphères

En nombre et %	emplois salariés	sphère (%)			sphère publique (%)		
		productive	résidentielle	publique	d’État	territoriale	hospitalière
Guadeloupe	113 029	21,9	45,3	32,8	14,6	13,2	5,0
Guyane	36 438	21,9	36,3	41,8	22,7	13,2	5,9
Martinique	107 641	22,5	39,8	37,7	13,9	16,7	7,1
Réunion	183 608	20,5	43,0	36,5	15,1	17,5	3,9
Métropole	21 074 464	37,1	40,2	22,7	9,5	8,2	5,0

Source : Insee, CLAP, 31 décembre

Source : INSEE

²⁶ L’utilisation faite par les ADI du CIA est présentée dans la fiche concernant les ADI.

²⁷ Le contrat initiative emploi créé par le plan de cohésion sociale n’existe pas en outre-mer, où il est fait usage du CAE-DOM.

En termes budgétaires, le projet annuel de performances au titre de l'exercice 2009 du programme 102 « accès et retour à l'emploi » précise que l'ensemble des dispositifs aidés par l'Etat mobilisables dans les DOM (tous publics) représente 33,7 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 88,4 M€ en crédits de paiement (CP). En particulier, sont prévus :

– pour les CIA : 6,34 M€ en AE et 11,98 M€ en CP pour 3 000 entrées prévues, le stock étant de 3 883 bénéficiaires ;

– pour les CAE-DOM : 15,17 M€ en AE et 19,7 M€ en CP, correspondant à une hypothèse de 4 562 entrées en 2009 et un stock de 6 943 bénéficiaires.

Dans la pratique, on constate une difficulté à consommer les contrats aidés alloués aux DOM. Par exemple, en 2008, pour une dotation de 9 000 CUI expérimentés à La Réunion par le conseil général, auxquels se sont ajoutés 1 800 contrats pour les publics Etat (ASS, API et AAH), seuls 7 700 contrats ont finalement été signés.

Par ailleurs, la mobilisation des contrats aidés dans les territoires ultramarins a conduit à une utilisation très diversifiée de ces mesures selon les départements : en effet, la durée hebdomadaire moyenne du contrat (de 4h50 en Martinique à 20h25 en Guyane pour un contrat d'avenir) comme le taux de prise en charge (de 50,95% à La Réunion à 71,79% en Guadeloupe pour le même contrat d'avenir) se caractérisent par de fortes disparités. On constate en outre que le taux de prise en charge est corrélé positivement avec la durée moyenne (en mois) du contrat : plus la prise en charge est élevée, plus le contrat dure longtemps.

Tableau 18 : Principales caractéristiques des contrats aidés

	CAE			CAV		
	Taux moyen de prise en charge	Durée moyenne (en mois)	Durée hebdo moyenne	Taux moyen de prise en charge	Durée moyenne (en mois)	Durée hebdo moyenne
Guadeloupe	82,35 %	12,47	26 h. 42 m.	71,79 %	17,39	26 h. 12 m.
Guyane	67,09 %	9,25	21 h. 07 m.	67,88 %	20,25	26 h. 00 m.
Martinique	79,78 %	8,39	21 h. 54 m.	51,32 %	4,50	26 h. 00 m.
Réunion	72,98 %	7,22	23 h. 25 m.	50,95 %	11,72	26 h. 00 m.

Source : DGEFP

Une analyse des taux de rupture avant le terme du contrat met en évidence un taux relativement important, pouvant aller jusqu'à 20 % dans le secteur marchand. Il existe de forts contrastes selon les territoires dans les motifs de rupture (19% des ruptures sont à l'initiative du salarié pour les CAV à La Réunion contre 44 % en Guyane, 9 % interviennent pendant la période d'essai en Martinique contre 21% en Guyane). Pour les CAV, il ne semble pas y avoir de véritable corrélation entre le taux de rupture et la durée des contrats.

Tableau 19 : Taux de rupture des contrats aidés et principaux motifs de rupture

	CAE-DOM			CAV		
	Taux de rupture	Dont rupture pour démission du salarié	Dont rupture période d'essai	Taux de rupture	Dont rupture à l'initiative du salarié	Dont rupture pour embauche du salarié en CDI
Guadeloupe	13%	50%	12%	8%	33%	32%
Guyane	20%	45%	21%	15%	44%	23%
Martinique	14%	59%	9%	14%	31%	23%
Réunion	20%	48%	20%	14%	19%	13%

Source : ASP, ensemble des contrats conclus jusqu'en 2008

La principale conclusion qu'il semble possible de tirer de ces différents constats est qu'il n'y a pas une politique unique de l'emploi aidé dans les DOM, mais autant de politiques qu'il y a de départements. Les partenaires de la politique de l'emploi aidé ont besoin, dans les DOM, de vraies marges de manœuvre et d'une véritable souplesse pour adapter les mesures à leurs publics, faute de quoi ils s'exposent à sous-consommer les mesures disponibles.

2. LE PASSAGE AU CONTRAT UNIQUE D'INSERTION PRESENTE DES AVANTAGES EN TERMES DE SOUPLESSE POUR LES BENEFICIAIRES, ET UN DIFFERENTIEL FINANCIER LIMITE POUR LES ENTREPRISES

2.1. *Le passage au CUI offre aux bénéficiaires de contrat aidé des conditions de mise en œuvre plus souples*

La loi du 1^{er} décembre 2008, qui renforce les droits et les devoirs en matière d'insertion professionnelle des bénéficiaires des minima sociaux, prévoit la mise en œuvre au plus tard le 1^{er} janvier 2011 d'un contrat unique d'insertion remplaçant les anciens dispositifs de contrats aidés issus du plan de cohésion sociale. Ce contrat se décline en un volet marchand (reprenant les caractéristiques de l'actuel contrat d'insertion dans l'emploi – CIE) et un volet non marchand (qui prolonge l'actuel contrat d'accompagnement dans l'emploi – CAE). Il fait appel à des mécanismes de cofinancement de l'Etat et des départements comme les actuels contrats d'avenir et CI-RMA ce qui le distingue du CIA et du CAE-DOM financés largement ou exclusivement par l'Etat.

Le tableau suivant compare les avantages et les inconvénients pour les bénéficiaires, des dispositifs actuellement en vigueur et du CUI, pour le secteur non marchand et le secteur marchand.

Tableau 20 : Caractéristiques dans les DOM des actuels contrats aidés du secteur non marchand et du CUI

	CIA	Contrat d'avenir	CAE	CUI non marchand
Publics éligibles	Allocataires du RMI ou leur conjoint	Bénéficiaires du RMI, ASS, API, AAH	Personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi	Personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi
Forme du contrat	CDD de 3 à 24 mois (jusqu'à 36 mois à titre exceptionnel)	CDD de 6 à 24 mois, renouvelable pour 12 mois (max. de 5 ans pour les + de 50 ans et les travailleurs handicapés)	CDD de 6 à 24 mois, renouvellement compris	CDI ou CDD de 6 à 24 mois Prolongation possible pour achever une formation ou, jusqu'à 5 ans, pour les travailleurs handicapés et les bénéficiaires de minima sociaux de +50 ans voire au-delà pour les salariés en ACI
Durée de travail	Temps plein ou partiel, 17 à 24 h	Temps plein ou partiel, 20 à 26 h	Temps plein ou partiel, 20 h minimum	Temps plein ou partiel, 20 h minimum
Rémunération	SMIC horaire appliqué au temps de travail	SMIC horaire appliqué au temps de travail	SMIC horaire appliqué au temps de travail	SMIC horaire appliqué au temps de travail
Suivi du salarié	Suivi personnalisé et possibilité de formation	Bilan/ formation	Orientation/ formation/ VAE	Accompagnement professionnel personnalisé/ Orientation/ formation/ VAE période d'immersion

Source : mission

Le futur CUI non marchand présente l'avantage de ne pas être réservé aux bénéficiaires des minima sociaux et est à ce titre moins stigmatisant que les actuels contrats. Il intègre les bénéficiaires de ces minima dans la démarche d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, via un outil de placement commun : dans les DOM, où s'est instaurée une véritable segmentation des publics, cette indifférenciation est sans doute plus nécessaire qu'ailleurs.

Par ailleurs, la durée de travail hebdomadaire est plus largement modulable (de 20 à 35 heures) et peut donc en théorie être plus longue. Les mesures d'accompagnement sont en outre plus étoffées, puisqu'il est prévu d'offrir aux bénéficiaires des contrats un accompagnement renforcé pour favoriser leur insertion durable dans l'emploi à l'issue du contrat. Enfin, l'offre de formation sera élargie puisqu'il est prévu d'ouvrir aux titulaires de CUI non marchand dans les collectivités territoriales les formations mises en place par le CNFPT, dont ils sont actuellement exclus. La période d'immersion auprès d'un autre employeur ouverte par le CUI non marchand permettra par ailleurs de diversifier les expériences, de favoriser l'acquisition de compétences par les salariés et de construire des passerelles entre les secteurs non marchand et marchand.

Dans le secteur marchand, le futur CUI présentera également des avantages par rapport au CI-RMA et au CAE-DOM tant en termes de modulation horaire que d'offre d'accompagnement.

Tableau 21 : caractéristiques des actuels contrats aidés du secteur marchand et du CUI

	CI RMA	CAE DOM	CUI marchand(CIE)*
Publics éligibles	Bénéficiaires du RMI, ASS, API, AAH depuis 6 mois au cours des 12 derniers mois	RMistes et demandeurs d'emploi de longue durée, handicapés, jeunes bénéficiant d'une convention L. 322-4-18	Personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi
Forme du contrat	CDD de 6 mois minimum renouvelables 2 fois dans la limite de 18 mois, possibilité de CDI	CDD de 12 à 24 mois, jusqu'à 30 mois (BRMI et + 50 ans)	CDI ou CDD de 6 à 24 mois Prolongation possible pour achever une formation ou, jusqu'à 5 ans, pour les travailleurs handicapés et les bénéficiaires de minima sociaux de + 50 ans voire au-delà pour les salariés en ACI
Durée de travail	20 h minimum	Temps plein ou temps partiel	20 h minimum
Rémunération	SMIC horaire appliqué au temps de travail	SMIC horaire appliqué au temps de travail	SMIC horaire appliqué au temps de travail
Suivi du salarié	Formation/VAE	Formation	Accompagnement professionnel

Source : mission

Le CUI marchand est là encore plus intéressant pour les bénéficiaires que le CI-RMA et le CAE-DOM, en ce qu'il permet une plus grande flexibilité des durées d'emploi hebdomadaires et ouvre droit à un accompagnement professionnel renforcé.

Il importe que les nouvelles possibilités ouvertes par le CUI dans son volet marchand et non marchand puissent être pleinement utilisées, notamment en termes de modulation des durées travaillées hebdomadaires et de durée totale du contrat.

2.2. Les ajustements financiers liés au passage au CUI seront faibles pour les employeurs

Pour favoriser l'embauche des publics les plus éloignés de l'emploi, les employeurs de contrats aidés du secteur marchand et non marchand bénéficient d'exonérations de cotisations sociales ainsi que d'aides financières associées.

Pour les contrats aidés de droit commun en direction des bénéficiaires de minima sociaux (contrat d'avenir et CI-RMA), l'aide à l'employeur est constituée par la prestation dont bénéficiaient, avant leur embauche, les allocataires du RMI (activation de la dépense « passive » du RMI) et par des aides complémentaires. Avec le CUI, la loi du 1^{er} décembre 2008 prévoit que l'aide versée par l'Etat et le conseil général correspondra à une fraction de la rémunération brute des bénéficiaires de ces contrats ne pouvant excéder 95% du SMIC pour le secteur non marchand (CUI non marchand) et 47% pour le secteur marchand (CUI marchand). Le préfet de région encadrera par arrêté le niveau des aides attribuées en fonction du type d'employeurs, des publics et de l'effort consenti par l'employeur en matière de formation et d'actions d'accompagnement.

Tableau 22 : Comparaison des aides accordées dans le cadre actuel et dans le cadre du CUI au secteur non marchand

	CIA	Contrat d'avenir*	CAE**	CUI non marchand**
Type d'employeur	ADI	Collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public (sauf Etat), associations et personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public	Collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public (sauf Etat), associations et personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public	Collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public (sauf Etat), associations et personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public
Montant mensuel d'aide à l'employeur	344 €	Ateliers et chantiers d'insertion : 791 € Autre employeur : 736€ (première année) puis 642 €	528 €	528 €
Financier	Etat	Etat + conseil général pour les bénéficiaires du RMI	Etat	Etat + conseil général pour les bénéficiaires du RSA socle

* pour un contrat d'avenir de 20H, sachant que la durée de droit commun est de 26H

**Pour un contrat d'une durée hebdomadaire de 20 heures avec un taux de prise en charge de l'aide de 70% et sur la base d'un SMIC horaire à 8,71 € (montant au 1^{er} juillet 2008)

Source : DGEFP

Sur le plan des aides financières, le CUI sera plus avantageux que le CIA et que le CAE-DOM pour les employeurs. En revanche, à durée hebdomadaire égale, l'aide accordée à l'employeur ne sera comparable à celle existant dans le cas du contrat d'avenir qu'à condition de retenir le taux maximum de prise en charge de 95%.

Dans le secteur non marchand, l'aide associée au CIA est forfaitaire pour l'Etat ; complétée par l'ADI, qui est de droit l'employeur, elle ne laisse à la charge du bénéficiaire final du contrat (une association ou une collectivité publique) que 15% du salaire. Son montant est donc moins avantageux que le CUI non marchand, dont l'aide peut représenter jusqu'à 95% du salaire, même si une part non négligeable des structures accueillant les bénéficiaires du CIA sont, semble-t-il, exonérées en réalité du versement du complément de 15%.

Dans le secteur non marchand, l'aide associée au CIA est forfaitaire ; son montant est moins avantageux pour les employeurs que le CUI non marchand, dont l'aide peut représenter jusqu'à 95% du salaire.

Par ailleurs, le CUI ouvrant la possibilité de périodes d'immersion de salariés recrutés en contrats aidés auprès d'autres employeurs, l'intérêt du maintien du CIA s'en trouve réduit : les départements pourront dans une certaine mesure continuer à procéder à des mises à disposition s'ils le souhaitent, même si cette période d'immersion ne pourra plus, comme dans le cadre du CIA, constituer le mode d'exécution complet du contrat.

En revanche, le passage au CUI non marchand peut créer des difficultés de trésorerie pour les structures les plus fragiles. Le CIA se caractérise en effet par une substitution de l'ADI à la collectivité comme employeur du salarié. Or dans le cas du CUI, il est prévu que les règlements par l'agence de service de paiement (ancien CNASEA) se fassent, comme dans le cas des contrats aidés de droit commun, en fin de mois.

Pour éviter des difficultés de trésorerie pour ces employeurs publics (communes, EPCI) ou petites associations qui, dans la procédure de mise à disposition, n'avaient pas à faire l'avance de la part aidée des salaires, il est proposé que l'aide soit versée aux employeurs non à terme échu mais en début de mois.

Dans le secteur marchand, le CAE-DOM diffère pour l'essentiel du CUI par le niveau des aides versées à l'employeur. Une prime forfaitaire, d'un montant mensuel de 152 € (pour les publics de droit commun) ou 305 € pour les publics prioritaires), est accordée à l'employeur. En outre, si une formation est organisée au profit du salarié, une aide complémentaire de l'Etat peut être accordée à l'entreprise, d'un montant maximal de 7,26 €/heure, dans la limite de 1 000 heures.

Tableau 23 : Montant des aides (hors exonérations) accordées dans le cadre des contrats aidés du secteur marchand

	CAE DOM	CI-RMA	CUI marchand*
Type d'employeur	Tout employeur du secteur marchand, y compris particulier	Tout employeur du secteur marchand sauf particulier	Tout employeur du secteur marchand
Montant mensuel d'aide à l'employeur (hors exonération)	152 € (publics de droit commun) ou 305 € (publics prioritaires)	455 €	362 €

* pour un contrat d'une durée hebdomadaire de 32h avec un taux de prise en charge de l'aide de 30% et sur la base d'un SMIC horaire à 8,71 € (montant au 1^{er} juillet 2008)

Source : DGEFP

Par ailleurs, les différents contrats aidés ouvrent droit à des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale. Elles sont résumées dans le tableau suivant.

Tableau 24 : Exonérations de cotisations sociales accordées aux employeurs dans les différents dispositifs de contrats aidés

CAE	CAV	CAE-DOM	CI-RMA	CIA	CUI marchand	CUI non marchand
Exonération de CS patronales (hors ATMP ²⁸) dans la limite du SMIC.	Exonération de CS patronales dans la limite du SMIC (hors ATMP depuis 2008)	Exonération de CS patronales jusqu'à 1,3 SMIC	Allègements de CS de droit commun (« allègements Fillon »)	Franchise de CS patronales, dans la limite du SMIC et de 20h par semaine pour l'ADI.	Exonération de CS hors ATMP jusqu'au SMIC	Exonérations Fillon.

Source : mission

Le principal problème lié au passage au CUI tient aux exonérations prévues dans le cadre du CAE-DOM : en effet, ce dernier ouvre droit à des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale qui s'appliquent à la totalité de la rémunération jusqu'à 1,3 SMIC pendant une période de 24 mois, pouvant être portée à 30 mois pour les salariés précédemment allocataires du RMI, ou jusqu'au départ à la retraite des salariés âgés de plus de 50 ans.

Si l'on compare la situation d'un employeur de CAE-DOM avec celle d'un employeur de CUI marchand, les coûts restant à charge, en intégrant les exonérations, sont estimés comme suit.

²⁸ Accidents du travail et maladies professionnelles

Tableau 25 : Comparaison des coûts restant à la charge de l'employeur dans le CAE-DOM et le CUI marchand

Montants des salaires chargés (au 01/07/08)	Coût mensuel pour l'employeur d'un CAE - DOM	Coût mensuel pour l'employeur d'un CUI marchand *	Observations
1 SMIC (1 827 €)	<u>Publics prioritaires</u> : 1 088 € <u>Autres publics</u> : 1 241 €	1 078 €	Le dispositif CIE est plus favorable
1,3 SMIC (2 376 €)	<u>Publics prioritaires</u> : 1 525 € <u>Autres publics</u> : 1 678 €	1 757 €	Le CAE DOM devient plus favorable
1,5 SMIC (2 741 €)	<u>Publics prioritaires</u> : 1 890 € <u>Autres publics</u> : 2 043 €	2 270 €	Le CAE-DOM est plus avantageux

* Sur la base d'un taux moyen d'une durée hebdomadaire de 35 heures et d'un taux de prise en charge de 30 %. et sur la base d'un SMIC horaire à 8,71 € (montant au 1^{er} juillet 2008)

Source : DGEFP

Il apparaît qu'en prenant en compte les exonérations de cotisations patronales, **le CAE-DOM n'est plus avantageux que le CUI marchand pour les employeurs qu'à compter de 1,2 SMIC pour les publics non prioritaires et de 1,013 SMIC pour les publics prioritaires** : en effet, le CUI marchand relève du régime d'exonérations dites Fillon de droit commun²⁹.

Le nombre effectif de contrats pour lesquels le CAE-DOM s'avère plus avantageux semble toutefois limité : en effet, la DGEFP estime à 63 % environ la part des salariés en contrats aidés rémunérés au SMIC horaire. Dans la grande majorité des cas, le CUI marchand sera donc financièrement plus intéressant pour les employeurs. Il conviendrait toutefois, pour éviter que le passage au CUI ne se traduise par des perdants, de prévoir la possibilité de combiner les exonérations générales de cotisations existant outre-mer³⁰ et l'aide au titre du CUI, en introduisant une dérogation à l'article L 5134-33 du code du travail.

Dans la pratique, cela signifierait que dans les secteurs où s'appliquent les exonérations de cotisations sociales spécifiques à l'outre-mer, les entreprises pourraient cumuler ces exonérations avec les aides prévues dans le cadre du CUI. La conséquence serait que l'avantage qui existe dans le CAE-DOM, pour les salaires supérieurs au SMIC, serait maintenu. Cela constituerait en outre une incitation de plus à embaucher des salariés dans les secteurs d'activité considérés, pour un coût qui serait relativement neutre pour les finances publiques.

²⁹ Il s'agit d'un allègement unique dégressif de cotisations sociales, égal à 26 points de cotisations au niveau du SMIC et nul à 1,6 SMIC

³⁰ Est jointe, en fiche annexe, une analyse plus détaillée de l'impact des exonérations sociales et fiscales sur les contrats aidés.

Une autre hypothèse consisterait à augmenter le taux maximal de l'aide à l'employeur (fixé pour l'instant à 47%) pour compenser la suppression des exonérations spécifiques au CAE-DOM. Cette solution présente toutefois l'inconvénient d'augmenter le coût budgétaire du dispositif et d'amplifier l'« effet de concurrence », dans le secteur marchand, entre les entreprises bénéficiant de contrats aidés (et donc d'un coût du travail diminué) et celles n'en bénéficiant pas.

2.3. *Une mise en œuvre rapide du CUI dans les DOM est souhaitable*

La question du maintien ou de la suppression des contrats spécifiques aux DOM dans la perspective de la mise en place du contrat unique d'insertion (CUI) se pose dans des termes particuliers compte tenu des financements et régimes d'exonérations dérogatoires dont ils font l'objet.

Le conseil général de La Réunion, qui a expérimenté le CUI en 2008 dans le seul secteur non marchand, en dresse un bilan mitigé, au motif que la mise en place du CAE et l'abandon du CIA auraient généré un surcoût pour les finances départementales.

Cependant, La Réunion comme les autres départements reconnaissent que la création du CUI représente une opportunité de simplification pour l'ensemble des acteurs, pour les prescripteurs comme pour les employeurs, et offre la possibilité d'un meilleur suivi et accompagnement des bénéficiaires des contrats aidés, en décloisonnant les dispositifs et les modes de prescription et en renforçant les dispositifs de formation prévus dans le cadre de ses contrats.

Quelle que soit la date qui sera retenue pour l'application du RSA dans les DOM, il est proposé de mettre en place le CUI dans ces territoires, à la même date que celle prévue pour la métropole, soit le 1er janvier 2010.

2.4. *Le passage au CUI ne doit pas se traduire par un désengagement financier de l'Etat*

Les pratiques actuelles de gestion des conseils généraux (ou des ADI) dans la prescription des contrats, loin de correspondre toujours à une utilisation privilégiée de tel contrat pour tel type de public, se traduisent par une approche en enveloppe globale de crédits et de nombre de contrats disponibles. Cela démontre que les contrats sont en réalité fongibles au sein des deux secteurs marchand et non marchand, sans que chaque dispositif soit vraiment ciblé sur un public précis. L'adoption du CUI a pour effet de mettre le droit en conformité avec les pratiques observées et est bien acceptée dans son principe par les élus et les acteurs locaux.

La question qui soulève le plus d'inquiétude de la part des conseils généraux est celle du financement³¹ et du risque ressenti d'augmentation pour eux du coût global du CUI par rapport aux autres contrats. Les coûts pour les conseils généraux et l'Etat de chacun des dispositifs applicables dans les DOM, pour des contrats actuels conclus avec des bénéficiaires du RMI et pour le futur CUI des bénéficiaires du RSA socle, sont retracés ci-après :

Tableau 26 : Coût unitaire moyen pour le conseil général des contrats aidés et du CUI non marchand dans le cas d'un bénéficiaire du RSA socle

	CIA	Contrat d'avenir	CUI non marchand
Coût pour le conseil général	96 €* [*]	400 €**	400 €**
Coût pour l'Etat	344 €	ACI : 392 € Autre employeur : 336 € (première année) puis 242 €	128 €

* Pour une durée hebdomadaire de 17 heures et sous l'hypothèse d'une prise en charge de 15% du coût total par la collectivité auprès de laquelle la personne est mise à disposition.

** Pour une durée hebdomadaire de 20 heures avec un taux de prise en charge de l'aide de 70 % et sur la base d'un SMIC horaire à 8,71 € (montant au 1^{er} juillet 2008).

*** Calcul sur la base de l'hypothèse d'un maintien de la contribution financière du conseil général dans le cadre du CUI identique à celle du CAV.

Source : DGEFP

Tableau 27 : Coût unitaire moyen pour le conseil général des contrats aidés et du CUI marchand dans le cas d'un bénéficiaire du RSA socle

	CAE DOM	CI-RMA	CUI marchand *
Coût pour le conseil général	0 €	400 €	362 €
Coût pour l'Etat	152 € (publics de droit commun) ou 305 € (publics prioritaires)	55 €	0

* Pour un contrat d'une durée hebdomadaire de 32h avec un taux de prise en charge de 30%.

Source : DGEFP

³¹ Rappelons que la clé de financement est de 88 % du montant du RMI pour le conseil général et 12% pour l'Etat pour le secteur non marchand. Pour le secteur marchand, cette participation correspond à un financement prioritairement activé du conseil général jusqu'au montant du RSA socle et une participation éventuelle de l'Etat, si la participation du conseil général n'a pas pour effet de saturer le niveau d'aide prévu pour l'entreprise (taux maximal de 47%).

La loi du 1^{er} décembre 2008 prévoit de conserver pour le financement du futur CUI non marchand à destination des bénéficiaires du RSA socle les modalités de répartition de l'aide publique actuellement mises en œuvre dans le cadre du contrat d'avenir – c'est-à-dire une participation du conseil général correspondant à 88% du montant du RMI pour une personne isolée, l'Etat versant le complément dans la limite du montant de l'aide versée à l'employeur. Si le département souhaite appliquer des taux d'aide supérieurs, il lui revient de financer les charges induites.

Les tableaux ci-dessus font apparaître que la mise en place du CUI se traduira par une charge supplémentaire pour les conseils généraux ultramarins, notamment pour ce qui concerne le CIA. Si l'on veut maintenir un nombre constant de contrats aidés pour les publics relevant de la responsabilité de la collectivité départementale, le conseil général devra contribuer plus largement à leur financement dans la mesure où les règles de financement du CUI applicables en métropole lui sont moins favorables que celles relatives aux contrats spécifiques des DOM. En effet, sa contribution portera désormais sur l'intégralité des bénéficiaires du RMI et de l'API ou du RSA socle entrant en emploi aidé, ce qui n'était pas le cas avant.

Ce point risque de rendre difficile la négociation entre les conseils généraux et l'Etat lors du dialogue local sur le niveau d'aide aux employeurs des contrats aidés et sur le nombre de mesures à mettre en place. Dès lors, les objectifs doivent être triples : un maintien de l'engagement financier global de l'Etat en direction des bénéficiaires de minima sociaux, un nombre de contrats maintenu, et un équilibre du partage des coûts entre Etat et conseil général.

Dans ces conditions, le financement du CUI pourrait faire l'objet d'ajustements afin que la mise en œuvre de ce nouveau contrat ne se traduise pas par un désengagement financier de l'Etat et par un transfert de charges aux conseils généraux afin de maintenir un volume de contrats au moins équivalent.

Il est proposé d'introduire une clé de répartition du financement du CUI dans les DOM différente de celle appliquée en métropole, en prévoyant une participation supérieure à 12 % de l'Etat pour le secteur non marchand (CAE) et une participation obligatoire de l'Etat pour le secteur marchand (CIE).

Proposition n°16 : Mettre en œuvre un contrat unique d'insertion outre-mer au 1^{er} janvier 2010.

Proposition n°17 : Supprimer les contrats spécifiques aux DOM (CIA et le CAE-DOM) et les intégrer dans le CUI.

Proposition n°18 : Ne pas exclure une clé de financement spécifique aux DOM pour le CUI marchand et non marchand, en introduisant une participation supérieure à 12 % de l'Etat pour le secteur non marchand (CAE) et une participation obligatoire de l'Etat pour le secteur marchand (CIE).

Proposition n°19 : Verser les aides attachées à l'embauche d'un CUI non marchand en début de mois et non à terme échu pour pallier les difficultés de trésorerie des collectivités locales et des associations ultra marines.

Proposition n°20 : Pour le CUI marchand, prévoir la possibilité de cumuler les exonérations générales de cotisations et l'aide du CUI, afin de maintenir l'avantage spécifique dont disposaient les employeurs dans le cadre du CAE-DOM.

3. LES DTEFP DOIVENT ETRE IMPLIQUEES PLUS ETROITEMENT DANS LE PILOTAGE DU CUI

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la DGEFP a la responsabilité des contrats aidés ultramarins, qui relevaient jusqu'alors du programme 138 « emploi outre-mer », piloté par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer. Ce transfert n'a été perçu localement ni comme facteur d'amélioration ni de dégradation du pilotage.

Les crédits correspondants ont été intégrés dans le programme 102 « accès et retour à l'emploi », sans être individualisés au sein d'une enveloppe propre. Les particularités du marché du travail de chaque région considérée, et donc des territoires ultramarins, semblent prises en compte dans les modalités de répartition des enveloppes de l'Etat entre les régions.

Compte tenu de la proposition précédente sur l'introduction de clés de financement spécifiques du CUI dans les DOM, il est proposé de créer une part réservée à ces départements au sein de l'enveloppe des crédits afférents aux contrats aidés, afin d'en sanctuariser le financement. Sinon, une clef de financement spécifique comme proposé ci-dessus se traduirait simplement par une réduction du nombre de mesures.

Proposition n°21 : Créer une part réservée aux DOM au sein de l'enveloppe des crédits afférents aux contrats aidés, afin d'en sanctuariser le financement.

Au niveau territorial, le CUI est perçu comme une occasion d'améliorer le pilotage actuel de la politique en faveur des contrats aidés et de mettre un terme au partage des publics entre l'Etat et le conseil général, qui aboutit à des orientations morcelées. L'Etat et le département disposeront d'un instrument commun par secteur, quelle que soit la qualité du bénéficiaire – allocataire ou non d'un minimum social.

Par ailleurs, le CUI laisse davantage de souplesse de pilotage aux acteurs locaux, qui, dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens Etat - conseil général, pourront décider du niveau des aides, en fonction des publics et de la catégorie des employeurs et de leurs engagements. Ils pourront déterminer conjointement les actions d'accompagnement favorisant l'insertion, cibler les politiques en fonction du secteur d'activité, des conditions économiques locales, des difficultés d'accès à l'emploi antérieures du salarié. En outre, les conseils généraux pourront recourir au CUI indépendamment de la convention avec l'Etat et prescrire spécifiquement des contrats selon les critères et les priorités qu'ils auront déterminés. Dans ce cas, le financement sera exclusivement à leur charge.

Au niveau départemental, il conviendrait en outre de développer un pilotage qualitatif des contrats aidés, en fixant des objectifs pas tant orientés vers le nombre de contrats que vers le taux d'insertion professionnelle à la sortie des contrats. Cette démarche a été initiée à La Réunion, où, lors de l'expérimentation du CUI, le conseil général a fixé un objectif de 30% de taux d'insertion à l'issue des contrats, grâce à la mise en place d'un accompagnement renforcé et à la mobilisation de dispositifs de formation complémentaires.

Il a par ailleurs été constaté un certain désarroi des DTEFP dans le pilotage des contrats aidés, notamment depuis que la prescription ne relève plus de leurs attributions. Le recentrage des DTEFP sur les fonctions d'animation des dispositifs, de mobilisation des autres acteurs de la politique de l'emploi ainsi que des entreprises, et de contribution à la cohérence globale des politiques territoriales de l'emploi apparaît à l'heure actuelle inachevé. Les services sont en effet confrontés à la difficulté d'animer une politique dont ils ne maîtrisent plus la mise en œuvre concrète. Dans ce cadre, la participation efficace des DTEFP aux futurs pactes territoriaux pour l'insertion constituera une condition essentielle de la qualité de cette fonction d'animation.

De plus, afin d'évaluer au mieux les choix qui seront faits, un suivi (tant quantitatif que qualitatif) de la durée et des taux de prise en charge des contrats devrait être assuré par les DTEFP. Il permettra notamment d'évaluer l'impact du contrat unique d'insertion sur les pratiques locales de contractualisation.

Proposition n°22 : **Repositionner les DTEFP dans le pilotage du CUI en les chargeant, en fonction d'objectifs d'insertion quantifiés, d'un rôle de suivi à la fois de la durée des contrats individuels et du nombre total de contrats conclus, afin d'éviter les risques de fragmentation de ces contrats.**

3.1. *La prescription des contrats aidés pourrait être confiée à Pôle emploi*

A l'heure actuelle, la fonction de prescription des contrats aidés est principalement partagée entre Pôle emploi et les agences départementales d'insertion. Cette solution présente l'inconvénient de morceler les publics en fonction des différents prescripteurs et de ne pas permettre un suivi unifié de l'attribution des contrats aidés. En outre, la proximité qui peut exister entre l'ADI, émanation du conseil général, et les communes utilisatrices de ces contrats aidés complique les conditions d'attribution des contrats en leur conférant une dimension en partie politique.

De ce point de vue, la délégation à Pôle emploi du rôle de prescripteur unique du futur CUI permettrait d'unifier le dispositif et de mettre davantage de distance entre la fonction de prescription et les collectivités bénéficiaires des contrats aidés. Cette solution apparaît préférable par rapport au modèle de commission technique organisée dans certains territoires sous l'égide du conseil général. Cette hypothèse doit toutefois être examinée au regard :

- de la capacité de Pôle emploi à assumer cette fonction supplémentaire dans un contexte où ses agents sont déjà confrontés à une charge importante de travail ;
- de la nécessité que soient inscrits à Pôle emploi, afin de bénéficier de contrats aidés, l'ensemble des bénéficiaires du RSA ou des minima sociaux en mesure de reprendre une activité. De ce point de vue, l'efficacité du dispositif d'orientation des personnes en insertion apparaît fondamentale.

Enfin, elle offre la garantie de la neutralité de Pôle emploi dans la prescription des contrats aidés et éloigne le risque de pression des communes. Les maires ne sont pas hostiles à être moins en prise directe avec la demande de prescription de contrats aidés³².

Proposition n°23 : Confier à Pôle emploi la prescription des futurs CUI.
--

³² Il a notamment été fait état de contentieux nés du non renouvellement de contrats aidés.

6/ Comment aider les jeunes entrant sur le marché du travail ?

L'amélioration du taux d'emploi des jeunes implique d'améliorer les conditions pratiques de la prise d'emploi. A ce titre, les questions de la mobilité et du logement des jeunes apparaissent centrales.

Dans certains des départements concernés, la mise en œuvre de solutions complémentaires d'aide à la mobilité (auto-école sociale, aide au financement d'un véhicule ou d'un permis de conduire) se heurte à la géographie des territoires concernés : ainsi, dans les zones montagneuses de La Réunion, l'amélioration de l'offre de transport ne résoudra pas totalement la question de l'enclavement de certains villages, qui requièrent parfois des voyages de plusieurs heures pour atteindre les villes côtières.

De ce point de vue, le développement d'une offre d'hébergement adaptée pour les jeunes travailleurs apparaît préférable au simple financement d'aides à la mobilité complémentaires. Deux solutions pourraient être imaginées :

- **une solution institutionnelle**, via la création de places supplémentaires en foyer de jeunes travailleurs. Les élus locaux sont particulièrement sensibles à cette problématique du logement des jeunes travailleurs (il n'existe par exemple qu'un unique foyer de jeunes travailleurs pour toute l'île de La Réunion) ;
- **une solution individuelle**, en utilisant le 1% logement pour diminuer le reste à charge des jeunes travailleurs en matière de loyer. Chaque collecteur du 1% logement a en effet l'obligation de consacrer 9 % des fonds au logement des personnes ayant des difficultés d'insertion. Ces fonds pourraient dès lors servir à constituer une « aide sur quittance » afin de diminuer le montant résiduel de loyer (montant restant à leur charge une fois toutes les autres aides intervenues) des jeunes reprenant un emploi. Il serait versé sur une période limitée (de un à trois ans) avec éventuellement une prise en charge dégressive si l'aide court sur plusieurs années. Les fonds dégagés par la suppression de l'ARA pourraient abonder le dispositif en complément du 1% logement.

Au 31 décembre 2008, on comptait dans les DOM 18 700 jeunes de moins de 25 ans bénéficiaires d'une aide au logement, dont 18 173 au titre d'un logement locatif (9 516 allocations de logement familiales et 8 657 allocations de logement sociales³³). Parmi ces allocataires, il faut soustraire les 6 250 bénéficiaires étudiants, ce qui laisse un total de 11 900 allocataires.

³³ L'ALF est versée aux personnes ayant au moins un enfant ou une personne à charge. L'ALS est versée aux personnes ou couples n'ayant aucune personne à charge.

Pour ces allocataires, le montant des allocations peut s'avérer insuffisant pour compenser les charges locatives à hauteur des besoins. A titre d'exemple, un jeune salarié de moins de 25 ans, ayant gagné 600€ par mois au cours de l'année précédente et louant seul un studio pour 400€ hors charges, percevra 158€ d'allocation logement. Une aide sur quittance d'un montant de 100€ lui permettrait de ne payer que 142€ de loyer.

La mise en œuvre de cette seconde solution implique une négociation préalable avec les organismes collecteurs pour valider le principe d'une utilisation fléchée des fonds disponibles.

Cette aide au logement des jeunes travailleurs (ALJT) viendrait compléter les aides financières dont les jeunes de 25 ans peuvent bénéficier dans le cadre du RSTA ou du RSA, si une extension du RSA chapeau aux jeunes de 22 à 25 ans était décidée (voir à ce sujet la fiche n° 8).

D'une manière plus large, cette réflexion sur l'offre d'insertion à mobiliser en direction des moins de 25 ans doit s'inscrire dans le cadre national du plan d'action en direction des jeunes annoncé par le Président de la République le 25 avril 2009, qui prévoit notamment une mobilisation accrue du contrat d'apprentissage et du contrat de professionnalisation à destination des jeunes, au moyen d'une aide complémentaire accordée aux entreprises.

<p>Proposition n°24 : Créer une allocation logement jeune travailleur pour faciliter le logement des jeunes prenant un emploi.</p>

PROPOSITIONS APPLICABLES DANS L'HYPOTHESE
D'UNE MISE EN ŒUVRE RAPIDE DU RSA

7/ Faut-il adapter à l'outre-mer la « pente », le « point de sortie » ou le champ du RSA ?

La mise en œuvre dans les départements et territoires d'outre-mer du revenu de solidarité active implique de déterminer selon quelles modalités et sous quels critères seront attribués les montants financiers qui constituent cette prestation. Concrètement, cela impose de comparer les différents scénarios envisageables en matière de prise en compte de la composition familiale et de cumul entre revenu d'activité et revenu de solidarité, et d'en déduire quel serait le meilleur « point de sortie », c'est-à-dire le niveau de salaire à partir duquel une personne ne touche plus de RSA.

Les enjeux de ces estimations sont triples : de la décision prise en la matière découlent à la fois le nombre d'allocataires potentiels³⁴ de la future prestation, les montants financiers qui y seront associés et enfin l'articulation entre les salaires et le RSA.

Au vu des différents éléments disponibles et des investigations menées, il est préconisé :

- de retenir un point de sortie et une pente similaires à ce qui est prévu pour la métropole ;
- de ne pas moduler le taux de cumul en fonction des situations au regard de l'emploi ;
- de ne pas faire du revenu de solidarité active un outil de lutte contre le travail dissimulé.

1. FAUT-IL APPLIQUER AU RSA UN BAREME ET UN TAUX DE CUMUL DIFFERENTS DANS LES DOM ?

1.1. *Le point de sortie du RSA conditionne le niveau de couverture³⁵ de la population par le dispositif*

Le point de sortie du revenu de solidarité active, c'est-à-dire le niveau de revenu à partir duquel un ménage ne bénéficie plus du RSA, dépend de deux choses :

- **le taux de cumul entre RSA et revenus d'activité**, c'est-à-dire la fraction du revenu d'activité non déduite du montant du revenu de solidarité. Plus ce taux de cumul est important, plus le point de sortie du RSA est élevé. En métropole, le décret n°2009-404 du 15 avril 2009 a fixé ce taux de cumul à 62% : cela signifie que tout euro supplémentaire de revenu d'activité entraîne une diminution de seulement 0,38€ du montant versé au titre du RSA (au lieu que dans le cas du RMI

³⁴ Il faut distinguer ici le nombre de foyers allocataires (un foyer allocataire pouvant comprendre plusieurs membres) et la population totale couverte par le dispositif.

³⁵ Nombre de foyers ou ménages allocataires par rapport au nombre total de foyers ou ménages.

un euro de revenu supplémentaire entraîne une diminution d'un euro des prestations versées) ;

- **le barème du RSA socle**, qui détermine le montant forfaitaire maximum versé en fonction de la composition du foyer allocataire. Il n'existe donc pas un point de sortie unique du RSA mais des points de sortie variables en fonction du nombre de personnes qui composent le foyer. Les modalités de prise en compte de la composition familiale sont présentées dans les tableaux ci-dessous.

Tableau 28 : barème du RSA socle au 1^{er} janvier 2009

Composition du foyer	Montants arrondis au 1 ^{er} janvier 2009 (en €), métropole + DOM	Forfait logement arrondi à déduire (en €)
Allocataire isolé	454	54,5
Personne supplémentaire (50 %)	681	109
Personne supplémentaire au-delà de la première (30 %)	818,3	135
Personne supplémentaire à partir de la troisième, hors conjoint ou concubin (40 %)	+ 181,6	135

Source : CNAF

Tableau 29 : barème du RSA socle majoré³⁶ au 1^{er} janvier 2009

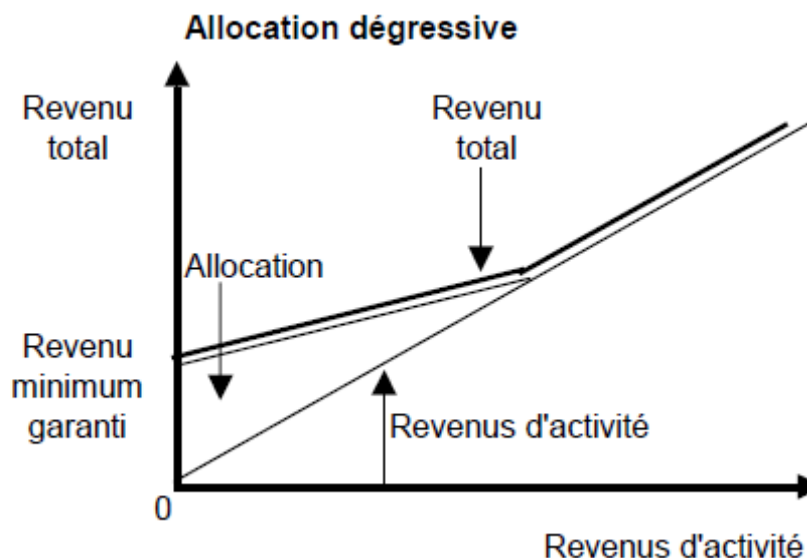
Composition du foyer	Montants arrondis au 1 ^{er} janvier 2009 (en €), en métropole et dans les DOM	Montant arrondi du forfait logement à déduire
Femme attendant un enfant	583,8 €	54,5 €
Parent isolé ayant la charge d'un enfant de moins de 3 ans	778,4 €	109,1 €
Montant par enfant supplémentaire	+194,6 €	135 €

Source : CNAF

Une illustration de ce qu'est le point de sortie du RSA peut être donnée par le graphique ci-dessous, où le point de sortie est le point où les revenus d'activité et le revenu total se rejoignent.

³⁶ Ce barème correspond à celui de l'ancienne allocation de parent isolé, que remplace le RSA socle majoré.

Graphique 1 : Illustration du mécanisme d'allocation différentielle du RSA



Les choix effectués en matière de barème et de taux de cumul déterminent le nombre de bénéficiaires potentiels de l'allocation : en effet, plus le point de sortie est élevé, plus les bénéficiaires du RSA seront nombreux.

Avec un taux de cumul de 62% entre l'allocation et les revenus d'activité, le point de sortie du RSA est de 2,1 SMIC pour un couple avec deux enfants, et de 1,04 SMIC pour une personne seule. Compte tenu de ces paramètres, les projections réalisées par la CNAF, la DREES et la DGTPE aboutissent à un taux de couverture de la population par le RSA (RSA socle + RSA chapeau) d'environ 12% en métropole, correspondant à 3,5 millions de foyers bénéficiaires.

1.2. La détermination du niveau de ce point de sortie doit permettre de répondre au double objectif d'incitation à l'activité et de lutte contre la pauvreté

Le point de sortie du RSA doit être fixé en fonction de l'équilibre que l'on souhaite maintenir entre deux objectifs :

- **un objectif d'incitation à la reprise d'activité** : à quel niveau de salaire le RSA doit-il s'annuler pour rendre la reprise d'activité attractive ? Un point de sortie trop bas risque de rendre trop peu attractive la reprise d'activité à temps plein ; à l'inverse, un point de sortie trop élevé risque de substituer durablement le revenu de solidarité à la progression salariale – les employeurs n'étant pas incités à revaloriser les bas salaires ;

- **un objectif de lutte contre la pauvreté** : quel doit être le taux de couverture de la population par le RSA, et avec quelle intensité ? Un taux de cumul élevé permet en effet de renforcer l'aide apportée aux personnes dont les revenus sont les plus faibles, et de les rapprocher du seuil de pauvreté. Par exemple, avec un taux de cumul de 62%, une personne seule bénéficiaire du RSA dépassera le seuil de pauvreté (soit 880€) dès lors qu'elle reprend un emploi à $\frac{3}{4}$ temps rémunéré au SMIC.

La réalisation de ces deux objectifs peut plaider pour une modulation des points de sortie du RSA : en effet, l'incidence du chômage (dans la mesure où le RSA couvre des foyers allocataires, il peut permettre d'apporter un complément de revenu lorsqu'un des membres du foyer est au chômage mais que l'autre travaille et bénéficie à ce titre du RSA chapeau) ou de la pauvreté (à La Réunion, plus de 50% de la population vit sous le seuil de pauvreté monétaire³⁷ : le complément de revenu qu'apporte le RSA peut permettre de passer ce seuil de pauvreté plus aisément qu'avec les seuls revenus d'activité), le nombre de bénéficiaires de minima sociaux, le coût de la vie et le dynamisme économique varient dans des proportions très importantes entre départements et entre communes. En métropole, c'est toutefois le principe d'un point de sortie unique qui a été retenu par la loi.

Néanmoins, les spécificités des territoires ultramarins en matière de conditions de vie et d'emploi peuvent justifier une adaptation du dispositif métropolitain.

Tableau 30 : Données socioéconomiques de cadrage sur les quatre départements d'outre-mer

	Guadeloupe	Martinique	Réunion	Guyane	Métropole
Population	405 500	402 000	802 000	221 500	62 100 000
dont jeunes de moins de 20 ans	123 664 (30,7%)	114 021 (28,5%)	276 043 (34,9%)	95 888 (44,9%)	15 300 000 (24,6%)
Taux de chômage 2007 (en % de la population active)	22,7%	21,3%	24,5%	20,6%	7,5%
Proportion de bacheliers par génération	59%	63%	52%	37%	64%
Nombre de personnes couvertes par le RMI (en % de la population)	64 663 (14%)	59 865 (15%)	169 775 (22%)	32 953 (16%)	1 963 637 (3,2%)

Source : INSEE

³⁷ Le seuil de pauvreté monétaire est défini au niveau national : il correspond à 60% du revenu médian, soit 880 par mois pour une personne seule.

1.3. Les enjeux de lisibilité du dispositif ainsi que le taux de couverture de la population avec une pente à 62% plaident pour l'instauration d'un barème commun à la métropole et aux DOM

Si les arguments présentés ci-dessus doivent être pris en compte, deux autres considérations plaident en revanche pour la mise en œuvre d'un barème unique³⁸ métropole / outre-mer.

A barème équivalent au barème métropolitain, 42% de la population des DOM est potentiellement couverte par le RSA : en effet, les simulations effectuées par la CNAF en lien avec la DREES et la DGEFP évaluent à 356 000 le nombre de foyers bénéficiaires. Le choix d'un barème plus favorable conduirait donc à une couverture d'au moins la moitié de la population, choix dont les effets pourraient être déstabilisateurs pour le marché du travail. En effet, les entreprises pourraient alors être incitées ne pas à augmenter les salaires, notamment aux niveaux proches du point de sortie du RSA, voire à ne déclarer qu'une partie de la durée effectivement travaillée, pour optimiser les sommes perçues au titre de la prestation.

Tableau 31 : Nombre de bénéficiaires potentiels (en milliers de foyers, champ CAF)

	RMI + API	Nouveaux RSA	RSA total
Guadeloupe	37	41	78
Martinique	35	39	74
Guyane	16	18	34
Réunion	81	89	170
Total	169	187	356

Source : CNAF

De plus, le RSA ne constitue sans doute pas l'instrument le plus adapté pour prendre en compte les enjeux spécifiques des départements ultramarins en matière de coût de la vie. Cette question relève davantage d'actions visant la constitution des prix et la régulation du secteur économique.

Le choix d'un barème plus favorable présenterait en outre un coût budgétaire potentiellement élevé, tant pour l'Etat que les conseils généraux. Une transposition à l'outre-mer du dispositif métropolitain représentera un coût potentiel de 250 millions d'euros³⁹ en année pleine. Toute amélioration du point de sortie du RSA entraînera donc une dépense budgétaire supplémentaire.

³⁸ La notion de « barème unique » ne signifie pas que les spécificités ultramarines, notamment en matière d'allocations familiales, ne devront pas être prises en compte dans la détermination du montant de l'allocation.

³⁹ Source : CNAF.

A l'inverse, le choix d'un barème moins favorable ne permettrait pas de prendre suffisamment en compte les enjeux spécifiques aux territoires ultramarins : en 2005, le revenu disponible brut y était de 10 800€ par habitant et par an contre 18 080 en métropole⁴⁰. Le RSA a donc un rôle particulier à jouer en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à reprendre un emploi. Par ailleurs, une solution consistant à retenir une pente plus faible n'a plus aucune justification depuis que l'ensemble des prestations sociales et des minima de salaire (SMIC) des DOM sont alignés sur ceux de la métropole.

Proposition n°25 : Prévoir pour la mise en œuvre du RSA outre-mer le même taux de cumul et le même barème que pour le RSA métropolitain.

⁴⁰ Source : INSEE, comptes régionaux des ménages.

2. FAUT-IL MODULER LA PENTE DU RSA DANS LES DOM COMPTE TENU DES DONNEES ECONOMIQUES LOCALES ?

Une seconde question concerne l'éventualité d'une modulation du taux de cumul entre RSA et revenu d'activité en fonction du niveau de ressources du ménage. D'une manière générale, plusieurs types de modulations sont envisageables à ce titre :

- **une modulation favorisant la reprise d'activité à temps plein** : par exemple, il pourrait être envisagé de cumuler à hauteur de 62% revenus d'activité et RSA lorsque la personne reprend un emploi à mi-temps rémunéré au SMIC, d'augmenter le taux de cumul lorsque la durée travaillée augmente (afin d'inciter à reprendre une activité à temps plein) puis de revenir au taux de 62% à partir du SMIC à temps plein. L'avantage d'une telle modulation serait de rendre plus incitatif le passage du temps partiel au temps plein. En outre, dans les départements d'outre-mer, où le travail informel occupe une place importante, un taux de cumul plus avantageux pour un temps plein que pour un temps partiel pourrait inciter les salariés ne déclarant que partiellement leur activité à la déclarer pleinement ;
- **une modulation favorisant les ménages les plus pauvres** : pour répondre à cet objectif, il conviendrait de retenir un taux de cumul plus favorable pour les reprises d'activité les plus faibles (par exemple inférieures à 0,5 SMIC) puis de diminuer progressivement le taux de cumul pour atteindre 62%. Ce dispositif présente néanmoins l'inconvénient de créer un risque de « trappe à temps partiel », les personnes n'étant que faiblement incitées à passer d'un temps partiel à un temps plein déclaré compte tenu de la diminution du taux de cumul ;
- **une modulation favorisant les couples bi-actifs** : cela impliquerait d'améliorer le taux de cumul lorsque le second membre du couple reprend une activité. Dans le RSA métropolitain, un couple bi-actif sort du RSA aux environs de 1,4 SMIC. En revanche, un dispositif prévoyant un taux de cumul entre RSA et revenus d'activité plus élevé pour le second membre du couple reprenant une activité favoriserait la bi-activité au sein du couple en repoussant le point de sortie au-delà de 1,4 SMIC.

Tableau 32 : exemples de modulation du taux de cumul entre revenus d'activité et RSA

	Objectif : aider les ménages les plus pauvres	Objectif : favoriser la reprise d'emploi à temps plein	Objectif : favoriser les couples bi-actifs
Modulation du taux de cumul	Taux de cumul plus élevé pour les durées travaillées les plus faibles, diminuant à mesure que le salaire augmente	Taux de cumul plus élevé pour les personnes proches du temps plein.	Taux de cumul plus élevé pour la seconde reprise d'emploi au sein du foyer
Difficultés	Risque de « trappe à temps partiel » compte tenu du caractère moins avantageux de l'augmentation d'activité	Dégressivité tardive du RSA et point de sortie élevé, ce qui risque de substituer cette allocation à l'employeur en matière de politique salariale	Effet anti-redistributif : les personnes dont le revenu salarial est le plus élevé sont aussi celles dont le RSA est le plus élevé. Intérêt limité de favoriser la bi-activité des couples compte tenu du taux de chômage et de l'importance de la monoparentalité.

Source : mission

En outre, trois principaux arguments plaident pour maintenir un taux de cumul unique pour l'ensemble des allocataires, quelle que soit leur situation au regard de l'emploi :

- **un enjeu de simplicité et de stabilité du dispositif** : la complexité du dispositif de RSA est d'ores et déjà importante. Pour éviter que ceci ne nuise à l'appropriation de l'allocation par ses bénéficiaires potentiels, il convient de favoriser une lisibilité aussi grande que possible de l'ensemble du dispositif. Dans le cas contraire, l'intérêt du dispositif et ses objectifs risquent d'être mal perçus par ses allocataires et les objectifs poursuivis par le RSA peuvent ne pas être atteints. Dès lors, un taux de cumul unique entre RSA et revenus d'activité doit être privilégié ;
- **une difficulté à calibrer efficacement le dispositif** : les difficultés pour connaître notamment la part exacte de la population concernée par le travail dissimulé ne permettent pas d'anticiper de façon précise les comportements qu'adopteront les agents économiques face à une modulation du dispositif. Le dispositif risque ainsi d'être partiellement inadapté et de présenter un coût élevé pour une efficacité relative ;
- **un effet sur les ajustements du montant de l'allocation, dont la gestion peut s'avérer compliquée.** Le rythme trimestriel de la déclaration de ressources, qui sert de base au calcul du montant de l'allocation, présente d'ores et déjà le risque d'un décalage avec l'évolution de l'activité des bénéficiaires du RSA, entraînant une régularisation lors de la déclaration trimestrielle de ressources suivante.

En effet, une personne passant d'un mi-temps à un temps plein deux semaines après sa déclaration trimestrielle de ressources ne verra son montant de RSA baisser que deux mois et demi plus tard, à l'occasion de la déclaration trimestrielle de ressources suivante : la période intermédiaire devra alors faire l'objet d'une régularisation sur le montant de l'allocation suivante. Si l'on module le taux de cumul en fonction du niveau d'activité, la fréquence de ces régularisations s'en trouvera accrue, de même que les risques d'erreurs de gestion.

Il convient par ailleurs d'indiquer que le RSA n'est sans doute pas le meilleur instrument de lutte contre le travail dissimulé et d'incitation à la reprise d'activité à temps plein, compte tenu du caractère familialisé et dégressif de cette prestation. En effet, le montant de RSA versé n'est pas seulement lié à l'activité du salarié mais aussi à la composition du foyer auquel il appartient, ce qui rend moins direct le lien entre le montant de la prestation perçue et la durée de l'activité exercée. Par ailleurs, le RSA est une prestation dégressive, qui diminue au fur et à mesure que l'activité augmente : un salarié peut donc trouver plus intéressant de ne pas déclarer une partie de son activité, pour ne pas voir le montant de son RSA diminuer.

En revanche, une prestation forfaitaire apparaît mieux adaptée à la réalisation de cet objectif dans la mesure où il s'agit d'une prestation individuelle et forfaitaire (en fonction de la durée travaillée), qui ne diminue pas lorsque la rémunération augmente (dans la limite de 1,4 SMIC) et est clairement liée à l'activité. Dans ce cas de figure, il est toujours plus intéressant de déclarer son activité que de ne pas la déclarer, du moins tant que la rémunération est inférieure à 1,4 SMIC : sous ce plafond, une augmentation de la durée travaillée ou du salaire n'entraîne aucune diminution de la prestation versée.

3. LES SPECIFICITES DES DOM EN MATIERE DE PRESTATIONS FAMILIALES NE NECESSITENT PAS L'ADAPTATION DU RSA

3.1. *Les modalités de versement des prestations familiales dans les DOM présentent certaines spécificités*

3.1.1. Dans les DOM les allocations familiales sont versées à compter du premier enfant

Si, en métropole, les allocations familiales sont dues à partir du deuxième enfant à charge (art. L. 521-1 du CSS), dans les DOM, en vertu de l'article L. 755-12 du CSS, elles sont dues dès le premier enfant. Cette disposition spécifique est une survivance de l'époque où il n'existait pas dans les DOM de prestation d'accueil du jeune enfant⁴¹ (ou plus précisément de prestation similaire à celle qui a précédé la PAJE) : le versement des allocations familiales dès le premier enfant tenait alors lieu de prestation d'accueil. Lorsque cette prestation jeune enfant a été introduite dans les DOM, ne sont restés éligibles à l'allocation familiale au premier enfant que les enfants n'ouvrant pas droit à l'allocation de base de la PAJE, c'est-à-dire les enfants de plus de trois ans et ceux de moins de trois ans dont les parents ont des ressources supérieures à un certain plafond.

⁴¹ PAJE, dont le montant mensuel au 1/1/2009 est de 177,95 €, versés jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant.

En outre, le montant des allocations familiales versées pour deux enfants ou plus est très légèrement inférieur dans les DOM par rapport à la métropole :

Tableau 33 : Montant des allocations familiales au 1^{er} janvier 2009

	DOM	Métropole
1 enfant	22,77	0
2 enfants	123,92	124,54
3 enfants	282,70	284,12
4 enfants	441,48	443,69
5 enfants	600,26	603,26
Par enfant à partir du 6^{ème}	158,78	159,57

Source : CNAF

110 433 familles recevaient en 2008 une allocation familiale pour un enfant dans les DOM, soit 38,8% du total des familles ultramarines percevant des allocations familiales.

Les allocations familiales sont prises en compte dans les ressources servant pour le calcul du RMI. En métropole, le décret n°2009-404 du 15 avril 2009 a maintenu cette prise en compte pour le RSA. **Au titre des majorations pour âge, la présence d'un seul enfant donne lieu également dans les DOM à majoration.** En revanche, à compter du 2^{ème} enfant, le dispositif et les montants sont identiques dans les DOM et en métropole.

Tableau 34 : Montants des majorations pour âge des allocations familiales au 1^{er} janvier 2009

Majorations pour âge	DOM	Métropole
Pour 1 enfant de 11 à 16 ans	14,29	0
Pour 1 enfant de plus de 16 ans	21,96	0
Pour 2 enfants, pour le 2 ^{ème} seulement, s'il a de 11 à 16 ans et s'il est né avant le 1 ^{er} mai 2007	34,86	34,86
Pour 2 enfants, pour le 2 ^{ème} seulement, s'il a + de 16 ans et s'il est né avant le 1 ^{er} mai 2007	61,96	61,96
Pour 2 enfants, pour le 2 ^{ème} seulement, s'il a + de 14 ans et s'il est né après le 1 ^{er} mai 2007	61,96	61,96
Pour 3 enfants à charge ou plus, pour chaque enfant de 11 à 16 ans, né avant le 1 ^{er} mai 2007	34,86	34,86
Pour 3 enfants à charge ou plus, pour chaque enfant de + de 16 ans, né avant le 1 ^{er} mai 2007	61,96	61,96
Pour 3 enfants à charge ou plus, pour chaque enfant de 14 ans, né après le 30 avril 2007	61,96	61,96

Source : CNAF

Contrairement aux allocations familiales de base, ces majorations ne sont pas prises en compte dans les ressources servant au calcul du RMI. Le décret du 15 avril 2009 précité maintient cette absence de prise en compte pour le RSA en métropole.

3.2. *Le complément familial dans les DOM diffère fortement de son équivalent métropolitain*

Le complément familial est une prestation complémentaire pour les familles ayant des enfants à charge, qui, contrairement aux allocations familiales, est versée sous conditions de ressources.

Le complément familial dans les DOM est très différent de celui versé en métropole :

- **en métropole il n'est versé que pour les familles de trois enfants et plus ayant plus de trois ans**, en dessous d'un plafond de ressources qui varie selon qu'il y a un ou deux revenus dans le couple ou selon qu'il s'agit d'un couple ou d'un parent isolé. Son objet est de compenser les charges des familles nombreuses, y compris celles qui peuvent découler de l'activité des deux membres du couple ;
- **dans les DOM il est versé dès le 1^{er} enfant, à condition que le foyer compte au moins un enfant entre 3 et 5 ans**. Son montant est sensiblement moins élevé qu'en métropole, et les plafonds de ressources qui s'appliquent, un peu inférieurs, ne distinguent pas selon qu'il s'agit d'un parent isolé ou non, ou selon qu'il y a deux revenus ou un seul dans le couple.

Le complément familial est pris en compte dans les ressources servant au calcul du RMI. Comme pour les allocations familiales, le décret du 15 avril 2009 maintient cette prise en compte pour le calcul du RSA en métropole.

Les montants respectifs du complément familial et des plafonds de ressources en métropole et dans les DOM sont les suivants :

Tableau 35 : Montants du complément familial et des plafonds de ressources en métropole et dans les DOM

Conditions	DOM		Métropole		
	Plafond de ressources annuel	Montant du complément	Plafond de ressources annuel		Montant du complément
			Couple avec un seul revenu	Parent isolé ou couple avec 2 revenus	
1 enfant	22 321	92,13	-	-	-
2 enfants	27 472	92,13	-	-	-
3 enfants	32 623	92,13	34 489	42 191	161,29
4 enfants	37 774	92,13	40 237	47 939	161,29
Par enfant en plus	5 151	-	5 748	5 748	

Source : CNAF

3.3. *Les fonctionnaires dans les DOM disposent d'un régime de prestations familiales spécifique*

Le régime des prestations familiales appliqué aux agents de la fonction publique résidant dans les départements d'outre-mer est tout-à-fait spécifique car à la fois différent du régime métropolitain et du régime appliqué dans ces mêmes départements aux ressortissants du régime général.

Dans ces départements, l'Etat et les employeurs publics ne cotisent pas à la CNAF ; ils assument eux-mêmes la charge financière des prestations qu'ils versent à leurs agents (sauf la PAJE). La base mensuelle de calcul des prestations familiales est spécifique à ces agents et inférieure à celle utilisée en métropole et dans les DOM.

La conséquence de ces spécificités est notamment que les allocations familiales au premier enfant comme le complément familial spécifique aux DOM ne s'appliquent pas aux fonctionnaires travaillant dans les DOM.

3.4. *Ces spécificités ne justifient pas une adaptation du RSA*

La seule raison qui pourrait nécessiter d'adapter le RSA en raison des spécificités des DOM en matière de prestations familiales serait de vouloir éviter la neutralisation des allocations familiales au 1^{er} enfant par le RSA⁴². **Un certain nombre d'arguments incite cependant à ne rien changer aux dispositions actuelles :**

⁴² Dès lors que la base ressources servant au calcul du RSA prend en compte les allocations familiales, l'avantage spécifique au DOM est neutralisé. Il ne faut cependant pas négliger le fait qu'en sens inverse le RSA gommé pour l'ensemble de ces bénéficiaires le différentiel dans le montant du complément familial entre les DOM et la métropole.

- le bénéfice des allocations familiales au 1^{er} enfant est plutôt un héritage de l'histoire, qui n'a plus de véritable justification depuis l'extension de la PAJE aux DOM ;
- les allocations familiales – et donc les allocations au 1^{er} enfant – sont d'ores et déjà incluses dans les ressources servant au calcul du RMI et donc déjà neutralisées. La seule nouveauté serait donc la neutralisation de cet avantage spécifique au DOM pour les bénéficiaires du RSA chapeau ;
- il serait difficilement justifiable de ne sortir de la base ressources que les allocations au 1^{er} enfant, et non l'ensemble des allocations familiales, car on créerait par là, dans les DOM, un avantage relatif en faveur des foyers avec un enfant ;
- en ce qui concerne les allocations familiales de base, cette neutralisation d'un avantage spécifique aux DOM ne porte que sur 22,77€ Pour le complément familial, le montant est certes plus important (92,13€), mais le nombre de foyers concernés n'est pas très élevé (11 745 foyers avec un enfant percevaient le complément familial dans les quatre DOM en 2008, à rapporter à 268 621 bénéficiaires des allocations familiales à la même date), en raison de la condition très particulière imposée (avoir un enfant à charge âgé de 3 à 5 ans).

On pourrait certes se demander, lorsque le RSA remplacera dans les DOM le RSTA, si retirer le complément familial des ressources prises en compte pour le calcul du RSA ne constituerait pas une piste envisageable, soit pour faciliter le passage du RSTA au RSA, soit pour tenir compte d'un coût de la vie supérieur à la métropole. **Une telle piste serait cependant surtout favorable aux familles peu nombreuses : en effet, le complément familial versé dans les DOM présente l'inconvénient d'être faiblement « familialisé » puisqu'il est du même montant, quel que soit le nombre d'enfants.**

La meilleure solution serait sans doute de profiter de la mise en place du RSA pour aligner le régime des allocations familiales et du complément familial des DOM sur celui de la métropole, puisqu'une partie de ses spécificités serait de toute façon gommée pour les bénéficiaires du RSA, c'est-à-dire pour l'ensemble des populations les plus fragiles.

4. LES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 1^{ER} DECEMBRE EN MATIERE DE COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE COMPLEMENTAIRE DOIVENT ETRE ETENDUES

Le RSA peut avoir un impact sur les droits à la CMU-C ou à l'aide complémentaire santé (ACS), puisqu'il permet de sortir plus rapidement des niveaux de ressources inférieurs aux plafonds au-delà desquels ces deux prestations ne sont plus versées. En conséquence, l'effet incitatif à reprendre ou à augmenter une activité, qui est l'objet principal du RSA, peut être contrecarré par cette question des plafonds CMUC-C et ACS. Par exemple, le dépassement du plafond CMUC-C par une augmentation marginale des revenus, peut provoquer un passage du dispositif CMUC-C au dispositif ACS.

Ainsi, un bénéficiaire de l'API avec un enfant percevant $\frac{1}{2}$ SMIC serait exclu de la CMU-C : compte tenu des coûts d'une couverture de complémentaire santé, la perte de ressources serait alors de l'ordre d'une centaine d'euros par mois. **La pente réelle du RSA passerait alors de 62% à une pente de l'ordre de 40%.**

La loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion résout pour la métropole cette difficulté en prévoyant la non prise en compte des montants versés au titre du RSA dans les ressources des bénéficiaires de la CMUC. L'article L.861-1 du code de la sécurité sociale est désormais rédigé de la façon suivante : « l'ensemble des ressources du foyer est pris en compte pour la détermination du droit à la protection complémentaire en matière de santé, après déduction des charges consécutives aux versements des pensions et obligations alimentaires, à l'exception du revenu de solidarité active, de certaines prestations à objet spécialisé et de tout ou partie des rémunérations de nature professionnelle lorsque celles-ci ont été interrompues. »

Cette disposition devra être étendue outre-mer lors de la mise en œuvre du RSA afin de ne pas provoquer de perte de ressources dans ces territoires.

8/ Faut-il une prestation spécifique pour les jeunes de moins de 25 ans ?

1. LES JEUNES EPROUVENT DES DIFFICULTES D'INSERTION SPECIFIQUES SUR LE MARCHE DE L'EMPLOI

Une place spécifique doit être accordée aux jeunes dans l'examen des questions de pauvreté et d'exclusion outre-mer : en effet, un habitant sur deux en Guyane, un sur trois à La Réunion et plus de un sur quatre aux Antilles a moins de 20 ans. Au total, ce sont 610 000 jeunes de moins de 20 ans qui vivent dans les départements d'outre-mer.

L'examen des niveaux de qualification met par ailleurs en évidence le fait que l'insertion des jeunes sur le marché du travail constitue pour les territoires ultramarins un enjeu spécifique : dans les DOM, de 26% à 58% des jeunes ont quitté en 2007 le système scolaire sans diplôme⁴³ et plus du quart des jeunes qui travaillent ne sont pas diplômés⁴⁴.

Tableau 36 : Principales données sur la formation initiale des jeunes ultramarins

Indicateur	Taux de scolarisation des 20-24 ans		Diplôme des jeunes de 25 à 34 ans ayant quitté le système éducatif					Taux d'activité des 25-34 ans ayant quitté le système éducatif		Taux de chômage des 25-34 ans ayant quitté le système éducatif		Part des cadres et professions intermédiaires parmi les 25-34 ans ayant quitté le système éducatif	
	Femmes	Hommes	Sans diplôme	BEP ou CAP	Baccalauréat ou équivalent	Diplôme du supérieur court	Diplôme du supérieur long	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Guadeloupe	33,4	29,2	33,4	23,1	21,6	11,8	10,1	84,7	90,9	37,8	29,5	37,5	29,7
Martinique	39,9	34,4	26,0	25,2	22,1	13,5	13,2	86,6	91,4	33,6	26,2	45,0	32,5
Guyane	23,6	23,8	57,8	13,5	11,9	7,2	9,6	65,7	79,6	42,5	28,4	45,2	34,6
Réunion	26,0	23,7	38,3	22,3	18,4	10,0	11,0	75,7	92,4	39,6	31,4	40,9	32,3

Source : INSEE

⁴³ Soit deux à trois fois plus qu'en métropole.

⁴⁴ Source : INSEE, recensement de 1999. Sont appelés *sortants sans qualification*, des jeunes quittant le système éducatif sans avoir atteint l'année terminale de CAP ou de BEP, ou la classe de seconde générale ou technologique. Toutefois un élève peut être qualifié mais non diplômé : ainsi un élève qui sort d'une classe terminale de CAP ou de BEP mais sans obtenir le diplôme, sera non diplômé mais qualifié.

Le chômage touche dans les DOM près de la moitié des jeunes actifs (15-24 ans) contre 20% au niveau national. Selon les statistiques d'Eurostat⁴⁵, le taux de chômage chez les 15 à 24 ans est de 55,7% à la Guadeloupe, 50% à La Réunion et 47,8% à la Martinique.

Or l'insertion rapide dans une trajectoire professionnelle dès l'entrée sur le marché du travail est déterminante pour la suite du parcours des jeunes sortants de formation initiale. Elle justifie dès lors la mise en œuvre de moyens spécifiques.

2. DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT COMME LE RSMA ONT DÉJÀ FAIT LA PREUVE DE LEUR SUCCÈS, MAIS LEUR CAPACITÉ DE PRISE EN CHARGE DÈMEURE LIMITÉE

Un certain nombre d'offres de service spécifiques existent d'ores et déjà à destination de ces publics, au nombre desquelles on peut notamment mentionner le service militaire adapté (SMA).

Instauré en 1961 aux Antilles et en Guyane à titre expérimental, le SMA a été adapté à La Réunion en 1965. Il consiste en la prise en charge, sous encadrement militaire, de jeunes volontaires⁴⁶ de moins de 25 ans présentant des difficultés sociales, personnelles et professionnelles importantes (à La Réunion, 30% des volontaires du SMA sont illettrés) : une fois sélectionnés, ces jeunes se voient offrir une formation à la fois professionnelle et comportementale, d'une durée maximale de 24 mois, dont l'objectif est de déboucher sur une formation ou un emploi.

La formation dispensée est composée de plusieurs volets : une formation militaire initiale d'un mois, une formation professionnelle de 10 mois (aboutissant soit à la délivrance d'attestations de formation validées par l'AFPA soit à la préparation d'un certificat d'aptitude professionnelle ou d'un certificat de formation professionnelle) et un apprentissage de la technique de recherche d'emploi d'un mois ; une formation citoyenne complémentaire est par ailleurs dispensée pendant toute la durée de la prise en charge, afin d'améliorer non seulement le niveau de qualification du jeune considéré mais aussi son insertion sociale. Les volontaires du SMA peuvent également être amenés à participer, sur réquisition des pouvoirs publics, à l'exécution de plans de secours ou de défense (lutte anti-vectorielle, évacuation de populations en cas de cyclone, etc.).

A l'heure actuelle, près de 80%⁴⁷ des jeunes sortants du SMA bénéficient d'une formation ou d'un emploi au moment où ils quittent le dispositif⁴⁸. Compte tenu de ce succès, le Président de la République a annoncé le 25 avril 2009 le doublement des places ouvertes au titre du SMA (de 3 000 à 6 000 places) à l'horizon 2012.

⁴⁵ Source : Eurostat, février 2009

⁴⁶ Le volontariat a été mis en place en 2001 : auparavant, le SMA était composé de régiments d'appelés.

⁴⁷ En 2007, le taux d'insertion était de 73% à La Réunion et de 83,6% à la Martinique. Il s'agit toutefois du taux d'insertion rapporté au nombre de sortants, ce qui exclut les jeunes entrant dans le dispositif mais

Le coût de ce dispositif (40 000 € par jeune et par an⁴⁹) et l'important niveau d'encadrement qu'il exige (près d'un encadrant pour quatre volontaires) ne permettent toutefois pas d'étendre le SMA à l'ensemble des jeunes ultramarins en difficultés d'insertion sur le marché du travail – et ce d'autant que la forme d'accompagnement proposé, renforcé et personnalisé, n'est pas nécessairement adaptée aux problématiques de l'ensemble des publics concernés. Dès lors, des solutions complémentaires doivent être trouvées pour apporter un appui spécifique aux jeunes ultramarins.

3. UN INTERESSEMENT SPECIFIQUE A L'INSERTION DANS L'EMPLOI POURRAIT ETRE ENVISAGE

Un premier niveau d'intervention en direction des jeunes consiste à agir sur le niveau de leurs ressources :

- **dès sa mise en œuvre, le RSTA offrira un complément de ressources aux jeunes en emploi** : en effet, l'ensemble des jeunes salariés remplissant les conditions d'ouverture bénéficiera du RSTA au même titre que les autres publics concernés, dans la mesure où cette prestation n'est pas soumise à une condition d'âge. Le double effet de cette prestation (amélioration du niveau de salaire et incitation au passage à une activité à temps plein) permettra ainsi d'améliorer l'insertion dans l'emploi des jeunes concernés ;
- **la substitution, à terme, du RSA au RSTA constituera un manque à gagner pour les jeunes de moins de 25 ans**, dans la mesure où le bénéfice du RSA n'est ouvert dans les conditions de droit commun qu'à compter de cet âge⁵⁰ : pour compenser cette perte, **il pourrait être envisagé d'ouvrir le bénéfice du RSA « chapeau » au jeunes de 22 à 25 ans.**

Concrètement, une telle proposition signifierait que tout jeune prenant un emploi se verrait verser un complément de revenu sous forme de RSA chapeau : en revanche, le bénéfice du RSA socle, versé sans condition d'activité, serait réservé aux allocataires de plus de 25 ans.

Le montant de cet intéressement évoluerait en fonction de trois paramètres :

- **le taux de cumul entre RSA et revenus d'activité** : pour rendre le système plus lisible et ne pas créer d'effet de seuil trop important lors du passage dans le RSA de droit commun à 25 ans, il apparaît préférable de retenir le même taux de cumul que pour le reste des bénéficiaires du RSA, soit 62% ;

abandonnant avant le terme de leur formation. Par exemple, à La Réunion, le taux réel d'insertion des jeunes entrant dans le dispositif est de l'ordre de 60 à 65 %, ce qui reste élevé.

⁴⁸ Il n'existe toutefois pas, à l'heure actuelle, de suivi dans la durée des parcours des jeunes considérés – ni de leur maintien dans l'emploi.

⁴⁹ Source : Régiment du SMA Réunion.

⁵⁰ A l'exception des jeunes âgés de moins de 25 ans ayant la charge d'un enfant né ou à naître.

- **la prise en compte ou non de la composition familiale dans le montant de la prestation** : il n'apparaît pas souhaitable de familialiser totalement le montant de RSA chapeau versé, dans la mesure où les jeunes de moins de 25 ans ayant charge de famille peuvent bénéficier du RSA de droit commun. En revanche, des modalités de prise en compte des revenus du couple doivent être mises en œuvre, par exemple en n'ouvrant le bénéfice du RSA chapeau qu'aux couples dont le revenu total d'activité est inférieur à deux fois le point de sortie du RSA de droit commun pour une personne seule, soit environ 2,1 SMIC. Dans les limites de ce plafond, le RSA chapeau serait perçu individuellement par chacun des membres du couple dès lors qu'il serait en emploi.

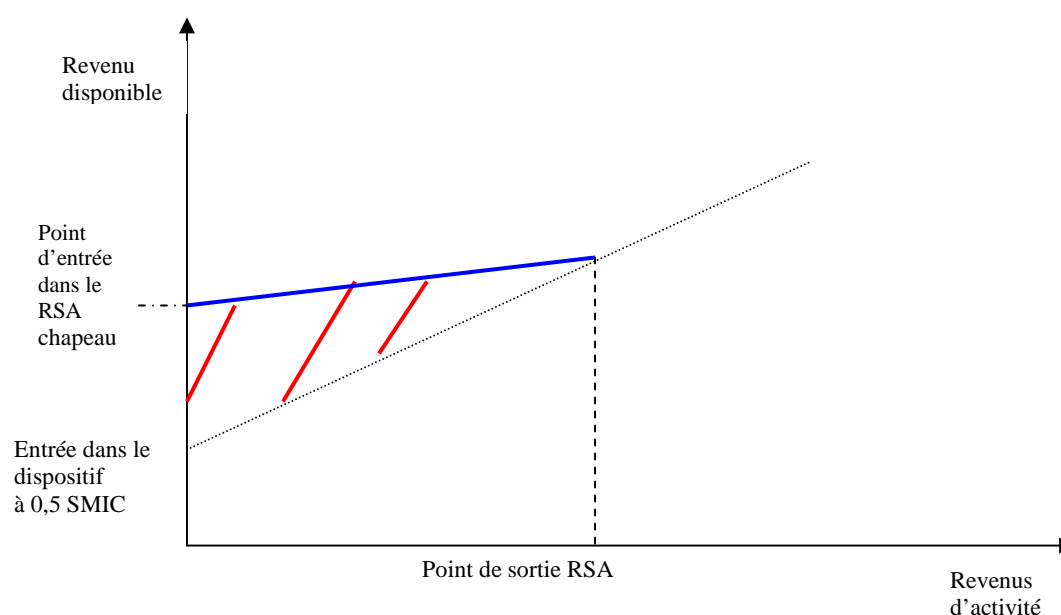
- **le montant forfaitaire de référence pour le calcul du RSA chapeau**

- **le point d'entrée dans le RSA chapeau, en l'absence de RSA socle** : en la matière, deux options sont envisageables (cf. graphiques ci-dessous) :

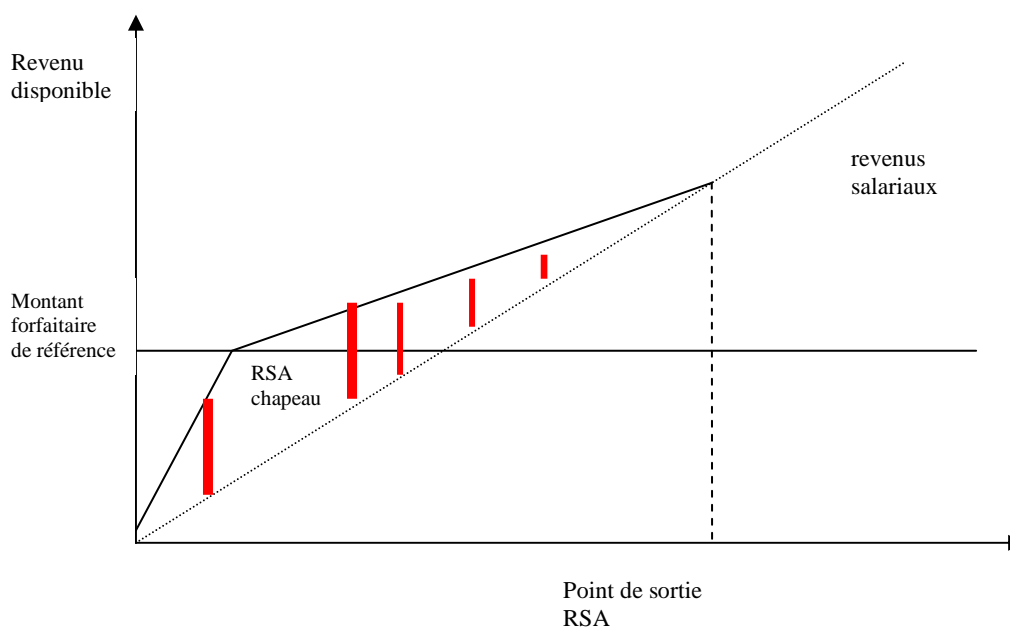
- **soit un point d'entrée dans le RSA chapeau dès la première heure travaillée** : dans ce cas, un dispositif en deux temps pourrait être imaginé. Le RSA chapeau partirait de 0 et augmenterait au taux de 62% jusqu'à ce que les revenus salariaux atteignent le montant du RSA socle de droit commun (450€) puis diminuerait au-delà ;
- **soit un dispositif dégressif unique** à l'image du RSA chapeau de droit commun (cumul de 62% des revenus d'activité, à partir d'un montant de RSA socle fictif, avec le RSA chapeau) mais assorti d'un seuil d'entrée dans le dispositif pour éviter que pour quelques heures travaillées, un jeune puisse indirectement bénéficier du RSA socle à travers le RSA chapeau (par exemple, un jeune qui ne travaillerait que 10 heures dans le mois toucherait près de 400 € de RSA chapeau dans le cas d'un dispositif avec taux de cumul de 62% et montant de référence de 450€).

Graphique : profils envisageables pour le RSA jeunes

1/ Scénario « à allocation dégressive »



2/ Scénario « à pente double »



Source : mission

Tableau 37 : Montant de RSA chapeau versé en fonction du point d'entrée retenu⁵¹ dans le scénario avec allocation dégressive, hors forfait logement

Point d'entrée	Temps de travail	Revenu d'activité avant RSA	Taux de cumul	Montant de RSA versé	Revenu total
450 €	1/4 au SMIC	259	62%	352	611
	1/2 au SMIC	518	62%	253	771
	3/4 au SMIC	778	62%	154	932
	Temps plein SMIC	1037	62%	56	1093
	1,4 SMIC	1452	62%	0	1452
350 €	1/4 au SMIC	259	62%	252	511
	1/2 au SMIC	518	62%	153	671
	3/4 au SMIC	778	62%	54	832
	Temps plein SMIC	1037	62%	0	1037
	1,4 SMIC	1452	62%	0	1452
300 €	1/4 au SMIC	259	62%	202	461

⁵¹ Cette simulation ne prend pas en compte les éventuelles déductions de prestations sociales ou de PPE qui pourraient s'imputer sur le montant du RSA.

	1/2 au SMIC	518	62%	103	621
	3/4 au SMIC	778	62%	4	782
	Temps plein SMIC	1037	62%	0	1037
	1,4 SMIC	1452	62%	0	1452
150 €	1/4 au SMIC	259	62%	52	311
	1/2 au SMIC	518	62%	0	518
	3/4 au SMIC	778	62%	0	778
	Temps plein SMIC	1037	62%	0	1037
	1,4 SMIC	1452	62%	0	1452

Source : mission

Tableau 38 : Montant de RSA chapeau versé en fonction des revenus d'activité dans le scénario à pente double, hors forfait logement

Ressources professionnelles mensuelles (en €)	50	100	200	300	500	600	650	700	750	800	1 000	1 150	1 200
en heures de SMIC par mois	7,3	14,6	29,2	43,8	73,0	87,6	94,9	102,2	109,5	116,8	146,0	167,9	175,2
RSA chapeau	31,1	62,1	124,1	186,1	264,63	226,63	207,63	188,63	169,63	150,63	74,63	17,63	0

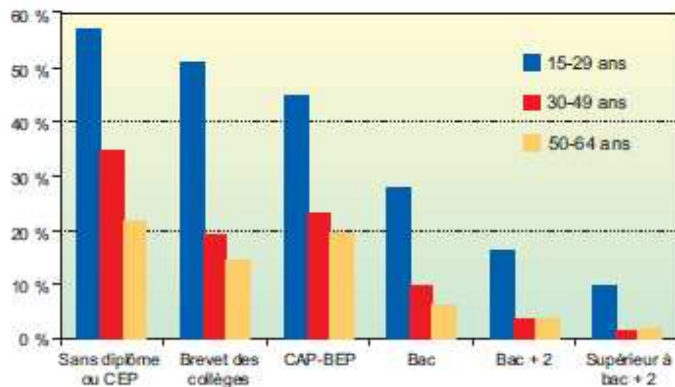
Source : Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté

Si l'option « à pente double » apparaît relativement complexe, elle présente l'avantage d'ouvrir le bénéfice du RSA chapeau dès la première heure travaillée et de constituer une incitation, par son caractère progressif, à augmenter la quantité de travail. En revanche, elle est relativement plus favorable pour les salaires qui s'approchent du revenu forfaitaire (450€) que pour les salaires proches du SMIC à temps plein.

A l'inverse, l'option « dégressive » présente un effet de seuil à l'entrée mais est plus simple dans son fonctionnement. Il apparaît dès lors opportun de disposer, avant tout arbitrage entre ces deux options, d'une connaissance plus fine de la situation des jeunes sur le marché de l'emploi, ce que les données collectées dans le cadre du RSTA permettront de faire dès la fin de l'année 2009. Cela permettra notamment de s'assurer que l'option « à pente double » ne présenterait pas de risque de trappe à temps partiel.

Le seuil de 22 ans proposé pour ouvrir le bénéfice de cette prestation a été retenu afin de ne pas favoriser une sortie trop précoce du système éducatif. Lors du sommet de Lisbonne en mars 2000, l'Union européenne a en effet mis l'accent sur l'importance que revêt, dans les pays européens, le développement d'une économie basée sur la connaissance. La priorité a donc été donnée à la baisse des sorties prématurées du système éducatif. L'objectif fixé est qu'au moins 85 % des jeunes âgés de 20 à 24 ans aient réussi leurs études du second cycle du secondaire en 2010, la qualification constituant une protection contre le risque de chômage, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau 39 : Taux de chômage selon le diplôme et l'âge à La Réunion, 2008



Source : Insee, enquêtes Emploi Dom (situation au 2^e trimestre).

Lecture : parmi les actifs non diplômés de 15-29 ans, 57 % sont au chômage.

Source : INSEE

En outre, ce seuil de 22 ans permet d'articuler le « RSA jeunes » avec la fin du bénéfice des prestations familiales (complément familial et aides au logement s'interrompant à compter de 21 ans) ainsi que du contrat jeune majeur, ouvert aux jeunes de 18 à 21 ans rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle et pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance du conseil général.

Il n'est pas possible dans les délais impartis à cette mission de chiffrer précisément le coût d'un « RSA jeunes », compte tenu des difficultés pour disposer de connaissances actualisées sur la situation des jeunes à l'égard de l'emploi. La mise en œuvre du RSTA, dont les fichiers de gestion contiendront des informations fines et actualisées sur la situation d'emploi des salariés des DOM, y compris des jeunes en emploi de moins de 25 ans, puisqu'il leur est ouvert, pourra utilement servir de base à un chiffrage de cette prestation.

Sur le plan financier, le coût de cette nouvelle prestation sera minoré par un effet de recomposition familiale : en effet, certains bénéficiaires potentiels de ce RSA chapeau appartiendront à des foyers allocataires du RSA. Dès lors que le jeune occupera un emploi et bénéficiera du RSA chapeau à titre individuel, le montant de RSA versé au foyer allocataire considéré sera diminué d'une part.

Proposition n°26 : Ouvrir le RSA chapeau aux jeunes de 22 à 25 ans.

9/ En complément du RSA, faut-il une mesure d'intéressement spécifique aux DOM ?

Si la suppression de l'ARA est recommandée, il n'en reste donc pas moins que la question d'un dispositif d'intéressement spécifique aux DOM, mais différent de l'ARA, se posera lorsque sera réalisé le passage du RSTA au RSA. On peut en effet considérer que le caractère forfaitaire du RSTA et le fait que son versement soit subordonné à l'exercice d'une activité salariée constituent *de facto* une incitation à l'activité à temps plein. En revanche, la dégressivité du RSA en fait un outil moins robuste d'intéressement au-delà d'un temps partiel.

Or un constat s'impose : **de manière générale, le nombre de bénéficiaires de mesures d'intéressement au titre de la loi de 2006, rapporté au nombre de bénéficiaires potentiels, est moitié moins élevé dans les DOM qu'en métropole (cf. ci-dessus, tableaux numéro 9 à 12).** Même en tenant compte des mesures ARA, il reste très sensiblement inférieur. La problématique de l'intéressement dans les DOM est donc particulière.

Cette différence peut s'expliquer par un plus grand éloignement de l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux ultramarins. Mais elle peut aussi être le symptôme d'un emploi informel plus développé. Si pour les emplois très partiels, le RSA semble constituer une bonne incitation à sortir de l'économie informelle, son effet est sans doute plus limité pour des emplois complets, où le RSA « chapeau » versé est proportionnellement plus faible.

En outre, le risque existe dans les DOM de voir se mettre en place des stratégies de maximisation du RSA (plutôt que de proposer un emploi à temps plein, certains employeurs, publics ou privés, pourraient préférer offrir des emplois à mi-temps en tenant compte du fait que le RSA viendrait compenser le manque à gagner).

Ces risques n'existent pas avec le RSTA, en raison de son montant purement forfaitaire et strictement proportionnel au temps travaillé : en ce sens, le RSTA incite plutôt à déclarer l'intégralité de son activité et à ne pas fragmenter les emplois.

Lorsque le RSA sera mis en œuvre dans les DOM, il pourrait donc opportunément être accompagné d'une mesure d'intéressement forfaitaire privilégiant les emplois à plein temps afin à la fois de contrebalancer les risques mentionnés ci-dessus, et éventuellement d'orienter les bénéficiaires de minima sociaux vers un type d'emploi plutôt qu'un autre. Ainsi, une telle mesure pourrait être utilisée pour privilégier les reprises d'emploi dans le secteur privé, compte tenu de la difficulté particulière dans les DOM pour y insérer des bénéficiaires de minima sociaux.

Un dispositif d'intéressement spécifique au DOM pourrait consister à **verser, en sus du RSA, une aide forfaitaire supplémentaire** pendant un certain nombre de mois après la reprise d'une activité, dès lors que cette activité correspondrait à un temps plein et/ou qu'elle interviendrait dans le secteur privé.

Techniquement, un tel dispositif d'intéressement spécifique aux DOM ne poserait pas de problème particulier d'articulation avec le RSA, auquel il s'ajouterait. Le choix de l'organisme versant cette prestation serait par conséquent neutre.

Proposition n°27 : Prévoir une prime d'intéressement spécifique pour les personnes prenant une activité à temps plein.

10/ Faut-il des outils spécifiques d'insertion ou d'accompagnement dans les DOM ?

Les territoires ultramarins se caractérisent par un certain nombre de dispositifs spécifiques d'insertion, dont le principal tient à l'existence d'agences départementales d'insertion (ADI)⁵² qui mettent en œuvre pour le compte du conseil général l'accompagnement des personnes en difficulté, selon des modalités variables en fonction des territoires.

Au-delà de ces spécificités se pose la question de savoir si les politiques d'insertion dans les DOM doivent disposer d'outils d'accompagnement adaptés compte tenu soit des caractéristiques sociodémographiques de ces territoires, soit de freins particuliers dans l'accès à l'emploi des populations.

Ce raisonnement doit en outre s'appuyer sur une analyse concrète des moyens effectifs dont disposent les acteurs de l'insertion sur ces territoires, afin de proposer une réponse réaliste aux enjeux d'insertion considérés.

La réorganisation des politiques d'insertion est étroitement liée à la mise en œuvre du RSA, dans la mesure où cette prestation met fin à une approche par publics des politiques d'insertion et réorganise les modes d'intervention des deux principaux acteurs que sont le conseil général et Pôle emploi.

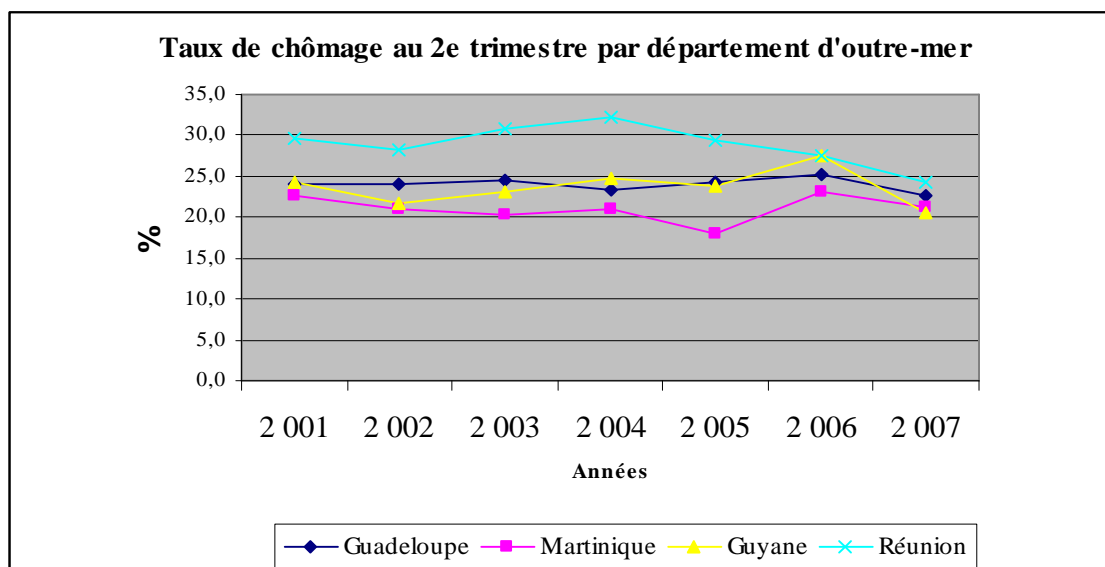
1. COMMENT LES CARACTERISTIQUES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES ET ECONOMIQUES DES DOM IMPACTENT-ELLES LES POLITIQUES D'INSERTION?

1.1. Une croissance dynamique mais reposant sur des fondamentaux fragiles

Les départements d'outre-mer disposent d'un fort potentiel de croissance, porté pour une part importante par l'investissement public : au cours des dix dernières années, leur taux de croissance moyen a dépassé la barre des 3%. Cette croissance s'accompagne cependant d'un niveau de chômage nettement supérieur à la métropole, puisqu'il touche au cours de la dernière décennie plus du quart de la population active.

⁵² Le fonctionnement et les enjeux des agences départementales d'insertion sont présentés dans une fiche spécifique.

Tableau 40 : Evolution du taux de chômage des départements d'outre-mer



Ce paradoxe est sans doute la conséquence d'une économie qui s'appuie sur **un marché de l'emploi dont le fonctionnement est double** : d'un côté, des emplois salariés « classiques », de l'autre côté, une part importante de travail informel, non déclaré, qui représenterait jusqu'à 10% de l'emploi total, soit 20% de l'emploi privé selon une estimation de l'INSEE.

Dans les territoires ultramarins, ce potentiel de croissance repose sur un tissu économique où **les entreprises de petite taille occupent une part prépondérante** : près de neuf établissements sur dix comptent moins de dix salariés.

1.2. Une population confrontée massivement à un problème de pauvreté

Si l'on se réfère aux seuils définis au niveau national⁵³, la pauvreté monétaire touche outre-mer 50% de la population : à titre d'exemple, 53,8% de la population guyanaise vivait en 2001 avec moins de 60% du revenu médian national (soit environ 750 euros par mois pour une personne seule).

⁵³ Le seuil de pauvreté national est fixé à 60% du revenu médian, soit 880€ en 2008. L'enquête Revenus fiscaux n'existant pas dans les DOM, il est difficile de comparer les taux de pauvreté. La principale source statistique disponible est l'enquête quinquennale « Budget des familles ».

Tableau 41 : Les seuils et proportion de ménages à bas revenus à 60% du revenu médian annuel (en euros) par unité de consommation, pour la métropole et les DOM

	60%				
	Métropole	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Seuil départemental annuel de bas revenus (€), soit 60% du revenu médian départemental	9 889	5 929	7 488	5 466	5 915
Taux de bas revenus associé	13.6	14.1	13.9	24.7	12.1
Taux de bas revenus rapporté au seuil métropole (% de ménages ayant moins de 60% du revenu moyen métropolitain annuel)	13.6	50.0	31.0	53.8	50.2

Source : Enquête Budget 2001 (N Alibay et G Forgeot) in Rapport 2005-2006 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)

Ce constat se retrouve dans le taux de couverture de la population par les minima sociaux : en moyenne, 17,3% des habitants des départements d'outre-mer sont couverts par le RMI, contre 3,1% en métropole⁵⁴. C'est la raison pour laquelle les bénéficiaires du RMI ultramarins représentent 14,1% de l'ensemble des bénéficiaires du RMI sur le territoire national, alors que la population ultramarine dans son ensemble ne représente que 3% de la population nationale.

Tableau 42 : Taux de couverture de la population par le RMI et l'API

	Guyane	Guadeloupe (y compris Saint-Barthélemy et Saint-Martin)	Martinique	Réunion
Proportion de bénéficiaires du RMI dans l'ensemble de la population (en %)	16%	14,3%	14,1%	21,2%
Proportion de bénéficiaires de l'API dans l'ensemble de la population (en %)	1,8%	1,5%	1,2%	1,6%
Projection : proportion de bénéficiaires du RSA dans l'ensemble de la population (en %) ⁵⁵	30,6%	38,4%	36,8%	42%

Source : mission, données CNAF

⁵⁴ Source CAF, chiffres au 30 juin 2008.

⁵⁵ Sur la base de deux personnes par foyer.

Une place spécifique doit être accordée aux jeunes dans l'examen des questions de pauvreté et d'exclusion outre-mer puisqu'un habitant sur deux en Guyane, un sur trois à La Réunion et plus de un sur quatre aux Antilles a moins de 20 ans. L'examen des niveaux de qualification met par ailleurs en évidence le fait que l'insertion des jeunes sur le marché du travail constitue pour les territoires ultramarins un enjeu spécifique : plus du quart des jeunes qui travaillent ne sont pas diplômés et la moitié des jeunes qui entrent sur le marché du travail ne trouve pas d'emploi (au niveau national, sept jeunes sur dix sont en emploi un an après la fin de leurs études)⁵⁶.

1.3. Des enjeux spécifiques en matière de parcours d'insertion

Le premier enjeu spécifique en matière d'insertion concerne la prise en charge des jeunes : si ce sujet peut sembler à la marge de la mission, puisque le bénéfice du RSA n'est ouvert qu'aux personnes âgées de plus de 25 ans, il n'en demeure pas moins essentiel dans la mesure où la capacité des acteurs de l'insertion à prendre en charge les jeunes dès la manifestation des premières difficultés doit permettre d'éviter un « enracinement » durable dans les minima sociaux. Une fiche spécifique est consacrée à cette question.

Un accompagnement spécifique des jeunes allocataires (25-30 ans) du RSA devrait être élaboré. Cette prise en charge pourrait s'appuyer sur un certain nombre d'outils :

- **une meilleure articulation avec le réseau des missions locales** : l'âge d'entrée dans le RSA (25 ans) soulève la question de l'articulation entre l'accompagnement proposé aux bénéficiaires de cette prestation avec les parcours mis en œuvre pour les jeunes de moins de 25 ans dans le cadre notamment des missions locales. Un outil de suivi commun des parcours d'insertion gagnerait à être mis en place afin de disposer d'une vue d'ensemble des mesures déjà proposées et du parcours antérieur du jeune avant son entrée dans le RSA ;
- **une mobilisation accrue des dispositifs de formation** : les partenariats entre conseils généraux et régionaux en matière de formation sont inégalement mobilisés. Dans certains territoires (Réunion), le conseil régional ne souhaite pas mettre en œuvre des dispositifs de formation spécifiques au profit des bénéficiaires de minima sociaux. Un meilleur partenariat entre conseil général et régional sur ce sujet devrait permettre de réserver un certain nombre de places aux bénéficiaires de minima sociaux dans les dispositifs de formation, notamment au profit des jeunes allocataires de moins de 30 ans. L'éventualité d'un abondement financier par le conseil général des dispositifs régionaux de formation devrait alors être envisagée. Le futur pacte territorial pour l'insertion prévu par la loi du 1^{er} décembre 2008 doit constituer une enceinte de négociation entre conseil général et conseil régional afin d'optimiser les moyens disponibles au sein de ces deux niveaux de collectivités, afin d'éviter à la fois les doublons et les lacunes.

⁵⁶ Source : INSEE, recensement de 1999.

2. COMMENT ORGANISER AU MIEUX LES PARCOURS D'INSERTION ?

2.1. *Les conseils généraux doivent s'approprier le rôle de chef de file des politiques d'insertion que leur confie la loi*

En application de l'article L. 121-1 du CASF⁵⁷, **le conseil général est le « chef de file » des politiques d'action sociale**. A ce titre, il est chargé de définir les politiques d'insertion et de coordonner l'action des autres acteurs en direction des publics concernés.

La politique d'insertion des bénéficiaires du RMI – et du RSA – participe de cette compétence : les articles L. 263-1 et L. 263-2 du CASF dans leur rédaction issue de la loi du 1^{er} décembre 2008 prévoient en effet que « *le conseil général délibère avant le 31 mars de chaque année sur l'adoption ou l'adaptation du programme départemental d'insertion [qui] 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* » et que « *pour la mise en œuvre du programme départemental d'insertion, le département conclut avec les parties intéressées un pacte territorial pour l'insertion.* »

Toutefois, dans les départements d'outre-mer, l'élaboration du programme départemental d'insertion est confiée à l'agence départementale d'insertion, dont le conseil d'administration est présidé par le président du conseil général. Cette délégation de compétence nuit à la prise en charge politique, par le conseil général, de la dimension stratégique de l'insertion.

L'élaboration des schémas stratégiques dans le champ de l'insertion devrait donc explicitement relever de la responsabilité du conseil général, afin de leur redonner leur véritable portée en termes de définition des grands axes de la politique d'insertion et de coordination des différents acteurs concernés par ces sujets.

L'élaboration concertée de ces dispositifs est indispensable à leur mise en œuvre efficace : dans plusieurs des territoires rencontrés, les acteurs de l'insertion ont en effet mis en avant le manque de coordination des interventions et des politiques locales. Cette absence de coordination est source d'inefficacité dans l'utilisation des moyens alors même que l'ensemble des acteurs sont contraints par la faiblesse de leurs marges de manœuvre budgétaires⁵⁸. Le pacte territorial pour l'insertion constitue à ce titre un outil privilégié de définition des responsabilités et des modalités d'intervention.

⁵⁷ « *Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent.*

Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé mentionnées à l'article L. 116-1 à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre.

Les prestations légales d'aide sociale sont à la charge du département dans lequel les bénéficiaires ont leur domicile de secours, à l'exception des prestations énumérées à l'article L. 121-7. »

⁵⁸ Voir annexe n°4 sur les budgets locaux.

Proposition n°28 : Réaffirmer le rôle de pilotage et de décision du conseil général sur le dispositif d'insertion en modifiant l'article L. 522-1 du CASF afin de confier au département l'élaboration du programme départemental d'insertion.

2.2. Certains acteurs ont concentré leur action sur des publics ciblés compte tenu du nombre des personnes à accompagner et des moyens disponibles

En matière d'accompagnement des publics en insertion, deux options sont envisageables :

- **soit le choix d'un accompagnement centralisé** des personnes en difficulté supervisé par un référent du conseil général ou de l'agence départementale d'insertion ;
- **soit une spécialisation des modes de prise en charge** en fonction de la nature des difficultés rencontrées : les personnes les plus proches de l'emploi sont alors accompagnées par Pôle emploi, le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) valant contrat d'insertion (en application de la loi du 1^{er} décembre 2008), tandis que les personnes chez lesquelles les difficultés d'insertion sociale prédominent bénéficient d'un accompagnement par le conseil général, l'agence départementale d'insertion ou des associations.

Dans la plupart des départements, l'option choisie est celle d'une spécialisation de la prise en charge : le conseil général délègue largement à Pôle emploi la prise en charge des allocataires les plus proches de l'activité, et conserve en revanche en propre, via l'ADI, l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Quelle que soit l'option retenue, la question des moyens notamment humains pour accompagner les personnes prises en charge est centrale. Certains acteurs, prenant acte de l'inadéquation entre le nombre de bénéficiaires à prendre en charge et le nombre d'agents dont ils disposent, ont mis en œuvre une offre de service qui s'appuie sur un ciblage de leurs modes d'intervention.

Ainsi, la direction régionale de Pôle emploi Martinique a élaboré une offre de suivi mensuel personnalisé dirigée sur deux publics spécifiques :

- **les personnes les plus proches de l'emploi**, qu'il s'agit de réinsérer rapidement dans l'emploi afin d'éviter un « enracinement » dans le chômage, sont suivies dans le cadre du suivi mensuel personnalisé ;
- **les personnes les plus éloignées de l'emploi** bénéficient d'un accompagnement spécifique, renforcé, dans le cadre d'une plate-forme d'accompagnement expérimentale.

Si cette solution ne permet pas de prendre en charge de manière satisfaisante l'ensemble des bénéficiaires du RSA pour lesquels est prévu un accompagnement, elle permet de se concentrer sur des publics prioritaires à l'attention desquelles une action ciblée est dès lors mobilisée. Au vu des contraintes budgétaires qui pèsent sur l'ensemble des acteurs ainsi que de l'importance des flux à traiter, une telle orientation est inévitable. Elle est donc, à ce titre, souhaitable.

Proposition n°29 : Compte tenu de la disproportion entre le nombre de conseillers et le nombre de personnes nécessitant un accompagnement, définir, dans le cadre du programme départemental d'insertion, des publics prioritaires en matière d'accompagnement.

11/ Quel dispositif d'orientation ou de pré-orientation mettre en place pour les bénéficiaires du RSA dans les DOM ?

3. LA CAF DOIT-ELLE CONSERVER LE MONOPOLE D'INSTRUCTION DES DEMANDES D'ALLOCATION ?

En métropole, l'article 3 de la loi du 1^{er} décembre 2008 prévoit un partage des compétences en matière d'instruction des droits des bénéficiaires du RSA et modifie en ce sens l'article L. 262-15 du code de l'action sociale et des familles : il dispose que *« l'instruction administrative de la demande est effectuée à titre gratuit, dans des conditions déterminées par décret, par les services du département ou l'organisme chargé du service du revenu de solidarité active. Peuvent également procéder à cette instruction le centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence du demandeur lorsqu'il a décidé d'exercer cette compétence ou, par délégation du président du conseil général dans des conditions définies par convention, des associations ou des organismes à but non lucratif.*

Le décret mentionné au premier alinéa prévoit les modalités selon lesquelles l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail peut concourir à cette instruction ».

En application de ces dispositions, le conseil général, les centres communaux d'action sociale, les caisses d'allocations familiales et Pôle emploi peuvent donc potentiellement prendre en charge, à titre individuel ou conjointement, l'instruction des demandes de RSA.

Dans les départements et territoires d'outre-mer, la caisse d'allocations familiales est d'ores et déjà en charge de l'instruction de l'ensemble des demandes de revenu minimum d'insertion, en application de l'article L. 522-11 du code de l'action sociale et des familles⁵⁹. Cette situation présente l'avantage de raccourcir les délais de traitement préalables à l'ouverture des droits, grâce à une prise en charge dématérialisée et intégrée des demandes d'allocation, qui se feront dans le cadre du revenu de solidarité active sur la base du nouvel outil @IRSA.

Compte tenu du maillage territorial des implantations de la CAF et de l'instauration de permanences CAF dans certains centres communaux d'action sociale (CCAS), l'accès des personnes concernées aux services d'instruction ne serait pas sensiblement facilité par l'intervention d'autres structures dans la procédure d'instruction des droits.

⁵⁹ « Par dérogation aux articles L. 262-14 à L. 262-17, dans les départements d'outre-mer, la demande d'allocation du revenu d'insertion est déposée auprès de la caisse d'allocations familiales ou d'un organisme sans but lucratif agréé par le président du conseil général dans des conditions fixées par décret ».

Dès lors, il n'apparaît pas nécessaire de faire intervenir dans l'instruction des demandes d'allocation de RSA d'autres acteurs que la CAF.

<p>Proposition n°30 : Conserver le monopole de la CAF en matière d'instruction des demandes de RSA.</p>
--

4. QUI DOIT ASSURER LA PREORIENTATION DES BENEFICIAIRES DU RSA VERS UN PARCOURS D'INSERTION ?

L'orientation des bénéficiaires vers un parcours d'insertion est à la charnière entre la partie administrative du dispositif de RSA (instruction de la demande, liquidation des droits et versement de la prestation) et l'insertion à proprement parler (entretien d'orientation, concertation et signature d'un contrat d'insertion, engagement dans un parcours d'insertion).

La fonction d'orientation comporte différentes étapes :

- **l'identification des personnes relevant du périmètre des droits et devoirs**, au vu des ressources dont elles disposent et de leur activité. Pour assurer cette première fonction, l'organisme payeur de la prestation apparaît le mieux placé ;
- **le diagnostic** (que l'on peut qualifier de « pré-orientation ») des difficultés principales de la personne et de sa situation personnelle : il s'agit de recueillir les informations pertinentes au regard de sa situation familiale, de son parcours professionnel, des difficultés qu'il peut rencontrer dans sa démarche d'insertion (problèmes de santé, de transports, de garde d'enfants etc.) préalablement à la réalisation d'un diagnostic approfondi et à l'élaboration du parcours d'insertion ;
- **le choix d'un référent** en fonction de ce diagnostic : c'est le référent unique d'insertion qui suivra la personne tout au long de son parcours d'insertion, il doit donc avoir des compétences adaptées aux besoins considérés ;
- l'organisation, en fonction des différents éléments collectés, du **parcours d'insertion le mieux adapté** (c'est l'orientation à proprement parler) à la situation du bénéficiaire : au vu des informations collectées et du panel d'offres de parcours d'insertion sur le territoire, il s'agit alors d'élaborer avec la personne concernée le contrat d'insertion le mieux adapté à sa situation, de le signer, et d'enclencher la démarche d'insertion elle-même.

Cette démarche d'insertion ne touche cependant pas tous les allocataires du RSA : en effet, la loi du 1^{er} décembre 2008 prévoit que « *le bénéficiaire du revenu de solidarité active est tenu, lorsque, d'une part, les ressources du foyer sont inférieures au niveau du montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 et, d'autre part, qu'il est sans emploi ou ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à une limite fixée par décret, de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle* ». Concrètement, cela signifie que les bénéficiaires du RSA socle, du RSA socle majoré ainsi que les travailleurs pauvres dont le revenu d'activité est inférieur à 500 € ont l'obligation de s'inscrire dans une démarche d'insertion. En revanche, les bénéficiaires du RSA dont le revenu d'activité est supérieur à 500 € sont dispensés de l'obligation d'insertion.

Dans les DOM, la proportion de bénéficiaires relevant de cette obligation d'insertion est potentiellement élevée compte tenu du nombre d'allocataires du RSA socle et RSA socle majoré (160 000) et de la faiblesse des revenus salariaux : il est toutefois difficile de la chiffrer précisément en l'absence d'informations actualisées sur les ressources des futurs bénéficiaires du RSA⁶⁰. En outre, la loi du 1^{er} décembre 2008 prévoit qu'un contrat d'insertion est signé avec chaque personne, et non plus, comme cela pouvait parfois être le cas, avec le ménage. La charge de travail des référents s'en trouvera donc augmentée, alors même que le taux de contractualisation dans certains départements d'outre-mer (cf. *supra*) est déjà faible. Dès lors, une organisation efficace de la fonction d'orientation devra permettre de dégager du temps au profit de l'accompagnement lui-même.

En matière d'organisation de **la pré-orientation**, plusieurs solutions peuvent être envisagées :

- **une orientation des bénéficiaires du RSA par l'ADI ou le conseil général** : en tant que chef de file de la politique d'insertion, le conseil général peut assurer lui-même, ou confier à l'ADI, l'orientation des bénéficiaires du RSA. Cette solution présente toutefois l'inconvénient de complexifier le parcours d'insertion de l'allocataire (instruction par la CAF, orientation par le conseil général, éventuelle prise en charge par Pôle emploi), de constituer pour le département, dont les effectifs sont déjà contraints, une charge de travail supplémentaire et enfin de renforcer la dimension sociale de l'orientation, compte tenu de la formation des travailleurs sociaux du conseil général, alors même que le RSA a pour vocation de renforcer la dimension professionnelle des politiques d'insertion ;

⁶⁰ Il convient de rappeler ici que les outils de micro-simulation ne couvrent que la métropole.

- **une délégation à Pôle emploi** : confier à Pôle emploi l'orientation des bénéficiaires du RSA présenterait l'avantage, symboliquement fort, de mettre véritablement la politique de l'emploi au cœur des parcours d'insertion. Elle s'accorde par ailleurs avec le fait qu'une part importante des bénéficiaires du RMI dans les DOM est d'ores et déjà inscrite à Pôle emploi. Cette solution apparaît toutefois difficilement envisageable au vu des difficultés qu'éprouve déjà l'opérateur unique à prendre en charge l'ensemble des demandeurs d'emploi. En outre, comme dans le cas de l'orientation par le conseil général, une telle solution rajouterait une étape supplémentaire dans le parcours de l'allocataire avant la désignation de son référent ;
- **la mise en place d'une plate-forme d'orientation** : plusieurs départements métropolitains – notamment l'Eure – ont mis en place au profit des allocataires du RSA un dispositif de plate-forme d'accueil et d'orientation rassemblant les différents acteurs concernés par la prise en charge des bénéficiaires du RSA (conseil général, CAF, CPAM, Pôle emploi principalement). Ces plates-formes permettent soit d'assurer dans une même journée l'accueil des allocataires, l'instruction de leurs droits, l'ouverture de leurs droits connexes et la signature d'un premier contrat d'insertion, soit d'effectuer un premier diagnostic partagé sur la situation de l'allocataire, la signature du contrat d'insertion intervenant dans un second temps avec le référent ;
- **une délégation à la CAF** : organisme instructeur et payeur, la CAF présente le double intérêt de simplifier le parcours de l'allocataire (un même organisme instruit la demande d'allocation et effectue la pré-orientation) et d'assurer une certaine « neutralité » dans la fonction de pré-orientation. A la différence de Pôle emploi ou du conseil général, elle n'est pas partie prenante de la suite du parcours d'insertion et n'a pas d'intérêt à réguler sa charge de travail en orientant de préférence un allocataire vers un parcours d'insertion plutôt qu'un autre.

Dans certains départements métropolitains (Hérault et Bouches-du-Rhône notamment) une délégation à la CAF de la fonction d'orientation est d'ores et déjà expérimentée: celle-ci peut aller d'un simple profilage statistique (il s'agit alors de pré-orientation) à la désignation d'un référent pour la personne prise en charge et à la signature d'un premier contrat d'insertion. Toutefois, dans ce dernier cas, l'outil de profilage @RSA gagnerait à être complété, pour qu'un véritable diagnostic soit établi, par **l'expertise d'un agent disposant de compétences socioprofessionnelles** – ce notamment afin d'éviter les erreurs d'orientation.

Parmi ces différentes solutions, deux options présentent un intérêt particulier : soit la constitution d'une plate-forme d'insertion, dans les départements où les effectifs des acteurs de l'insertion et les modes d'organisation le permettent (une plate-forme composée d'un représentant par institution pouvant difficilement prendre en charge plus de 6 à 10 personnes par jour), soit la délégation à la CAF de la compétence de pré-orientation. Si la mise en place d'une plate-forme constitue l'option la plus ambitieuse, elle peut présenter des difficultés en termes d'organisation pratique et de capacité de traitement au vu du nombre d'allocataires à accueillir. Moins complète, l'orientation par la CAF constitue à ce titre une solution plus simple à mettre en œuvre et moins coûteuse.

Pour le cas où cette seconde option serait retenue, il conviendra de mettre en place un comité de pilotage assurant la supervision de cette fonction d'orientation. En outre, **l'outil de profilage @RSA pourrait être adapté** afin de mieux prendre en compte les spécificités des allocataires ultramarins : son architecture est en effet prévue pour être affinée au vu des situations et des besoins locaux.

Proposition n°31 : Confier soit à la CAF, soit à une plate-forme partenariale la pré-orientation des bénéficiaires du RSA engagés dans une démarche d'insertion.

12/ Faut-il des modalités de compensation spécifiques du transfert de l'allocation de parent isolé (API) aux départements d'outre-mer ?

1. LA COMPENSATION DU TRANSFERT DE L'API DANS LES DOM IMPLIQUE DE PRENDRE EN COMPTE L'EVOLUTION DU NOMBRE DE SES BENEFICIAIRES

La loi du 1^{er} décembre 2008 abroge le RMI et l'API et les fusionne dans une seule prestation, le revenu de solidarité active, afin de faire bénéficier les allocataires de l'API des mêmes politiques d'insertion sociale et professionnelle que les autres bénéficiaires de minima sociaux, sous le pilotage des conseils généraux. Lorsque les bénéficiaires de l'API basculeront dans le RSA, ils percevront un RSA d'un montant forfaitaire majoré correspondant au montant de l'ancienne API et pourront bénéficier de l'ensemble des dispositifs territoriaux d'insertion. Les conseils généraux seront désormais responsables du versement de l'allocation de RSA socle majoré : le financement de cette extension de compétence est assuré par l'attribution d'une fraction supplémentaire de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Les présidents de conseil général des départements d'outre-mer ont exprimé de fortes inquiétudes quant aux modalités de compensation financière de la responsabilité supplémentaire qui leur est ainsi confiée. Certains ont même fait part de leur intention de demander que l'Etat en conserve la compétence.

Il n'est pas souhaitable de renoncer à ce transfert de compétences en outre-mer, dans la mesure où le maintien de deux financeurs séparés (Etat pour le RSA socle majoré et conseil général pour le RSA socle) compromettrait fortement la réorganisation et l'unification des politiques d'insertion : or il est nécessaire de mettre en place des politiques d'accompagnement et d'insertion sociale et professionnelle pour les publics API, qui en sont actuellement majoritairement exclus. C'est pourquoi des modalités de compensation financière intégrant les problématiques spécifiques à l'outre-mer doivent être envisagées.

Les craintes exprimées par les élus ne sont pas propres aux départements ultramarins. Elles interviennent dans un climat de contestation du niveau de la compensation accordée au titre du précédent transfert en matière de RMI. Les ressources transférées sous la forme notamment d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers sont estimées inadaptées et insuffisantes pour couvrir la dynamique des dépenses de RMI : en effet, les recettes de TIPP sont assises sur la consommation de carburant (montant de TIPP fixe par litre consommé) et dépendent donc étroitement de la conjoncture économique. Pour répondre à ce possible effet de ciseau, il a été créé à titre transitoire, par une loi de finances rectificative pour 2006, un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), dont la finalité était de compenser une partie des déficits constatés au titre des exercices 2005, 2006 et 2007. Il a été doté pour l'exercice

2007 d'une enveloppe de 500 M€ pour l'ensemble des départements. Ce fonds comprend une quote-part outre-mer.

Des mesures ont été adoptées pour répondre à l'inquiétude exprimée par les départements métropolitains sur le dynamisme probable de la dépense au titre du RSA socle majoré dans l'hypothèse d'une augmentation du nombre de bénéficiaires, alors même que le retournement conjoncturel se traduit par une baisse des recettes fiscales, et en particulier des droits de mutation à titre onéreux (de l'ordre de 15% de baisse en 2008) et d'augmentation du nombre de bénéficiaires : la loi du 1^{er} décembre 2008 a prévu que la compensation financière ne sera stabilisée qu'en 2012 après réexamen chaque année des dépenses afférentes au montant forfaitaire majoré de RSA constatées dans les comptes administratifs des départements et après avis de la commission consultative de l'évaluation des charges.

Outre-mer, la compensation financière de l'extension de la compétence des départements au titre du RSA socle majoré se pose dans des termes particuliers.

En premier lieu, comme le montre le tableau ci après, le nombre de bénéficiaires de l'API dans les départements d'outre-mer évolue de manière plus dynamique qu'en métropole, en raison de comportements démographiques différents. En 2008, ce nombre tend toutefois à se stabiliser dans les quatre départements concernés.

Tableau 43 : Evolution du nombre de bénéficiaires API sur la période 2002-2008

	Guyane		Guadeloupe		Martinique		Réunion		Métropole	
	2002	2008	2002	2008	2002	2008	2002	2008	2002	2008
Au 31/12										
Nombre bénéficiaires API	2 097	4 148	3 897	6 029	3 641	4 999	7 206	13 250	162 885	171 074
Evolution en %	+97,81		+54,71		+37,30		+83,87		+5,27	

Source : CNAF

En second lieu, même si elle n'est pas homogène, la situation budgétaire des départements d'outre-mer est structurellement fragile, du fait notamment du poids des dépenses de personnel et d'aide sociale. Elle fait actuellement l'objet d'une mission sénatoriale d'information menée par MM. Serge Larcher et Eric Doligé, dont les conclusions sont attendues pour le mois de juin prochain. Il peut être ici rappelé quelques indicateurs d'analyse budgétaire simples permettant d'appréhender cette réalité. La capacité d'autofinancement nette des départements d'outre-mer est faible, située autour de 5 ou 8 % en 2007, voire négative en Martinique, contre environ 10 à 13 % en métropole pour les départements de la même strate, le taux d'épargne des conseils généraux ultramarins étant de 6% contre 11% en métropole⁶¹. Dans ce contexte, il importe de veiller à la soutenabilité de l'exercice par les départements de leur compétence au titre du RSA.

⁶¹ Cf. les fiches de situations financières pour chacun des départements en annexe, BP 2008.

2. UN FONDS D'ACCOMPAGNEMENT SPECIFIQUE ACCOMPAGNE DE CLAUSES DE RENDEZ-VOUS DOIT ETRE PREVU

Sans méconnaître les inconvénients du transfert d'une part supplémentaire de TIPP, il n'est pas apparu opportun de remettre en cause, dans ce rapport, le financement de l'extension de compétence par cette ressource, en considérant que cette question devait être traitée dans le cadre plus vaste de la refonte des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Pour la détermination du droit à compensation des départements d'outre-mer, il est préférable **d'appliquer à ces départements des mécanismes de clauses de « revoyure » adaptés, notamment en ce qui concerne** les périodes de références, ce qui permettra d'actualiser le niveau de la compensation pour chaque d'entre eux, en fonction des dépenses constatées en année pleine, dans leurs comptes administratifs, au titre du montant forfaitaire majoré.

Il est en outre proposé de créer un fonds d'accompagnement du RSA, spécifique aux départements d'outre-mer et destiné à doter ces collectivités de moyens suffisants pour assurer la prise en charge de l'extension de compétence prévue par la loi.

Ce fonds pourrait être constitué à partir :

- **des crédits attribués aux départements ultramarins au titre du FMDI, qui serait ainsi pérennisé et sanctuarisé.** En prenant pour base la répartition opérée en 2008 (sur la base des dépenses 2007), ces crédits seraient équivalents à 54,46 M€. Le montant de ce fonds pourrait être mis à jour en fonction de la répartition du FMDI qui sera réalisée en fin d'année 2009 ;
- **de crédits supplémentaires** pouvant être proportionnés à la progression constatée dans les départements d'outre-mer des dépenses API sur les trois dernières années.

Ce fonds pourrait être réparti entre les départements ultramarins en fonction de critères tenant compte d'une logique de compensation (à hauteur de 80% par exemple) et d'incitation à l'effort d'insertion (soit une part à 20%).

Proposition n°32 : Compte tenu des caractéristiques particulières de l'actuelle API dans les DOM, créer un fonds d'accompagnement du RSA spécifique aux départements d'outre-mer, financé à partir des crédits du FDMI et de moyens supplémentaires.

Conclusion : liste des propositions

1/ Propositions pouvant être mises en œuvre immédiatement

Proposition n°1 : Définir des modalités et indicateurs d'évaluation du RSTA dans le cadre d'un comité de pilotage en vue d'une évaluation mi-2010.

Proposition n°2 : Maintenir le RSO pour les allocataires du RMI ou du RSA socle âgés de plus de 55 ans.

Proposition n°3 : Supprimer l'ARA sauf pour ses actuels bénéficiaires et maintenir les dispositifs d'intéressement, tels qu'issus de la loi du 23 mars 2006, pour la durée d'application du RSTA.

Proposition n°4 : Donner aux conseils généraux la possibilité d'intégrer les ADI à la collectivité départementale, ou s'ils le souhaitent, de les conserver. Examiner, sous la responsabilité du conseil général, la question du repositionnement des agents.

Proposition n°5 : Mettre en œuvre un contrat unique d'insertion outre-mer au 1^{er} janvier 2010.

Proposition n°6 : Supprimer les contrats spécifiques aux DOM (CIA et le CAE-DOM) et les intégrer dans le CUI.

Proposition n°7 : Ne pas exclure une clé de financement spécifique aux DOM pour le CUI marchand et non marchand, en introduisant une participation supérieure à 12 % de l'Etat pour le secteur non marchand (CAE) et une participation obligatoire de l'Etat pour le secteur marchand (CIE).

Proposition n°8 : Verser les aides attachées à l'embauche d'un CUI non marchand en début de mois et non à terme échu pour pallier les difficultés de trésorerie des collectivités locales et des associations ultra marines.

Proposition n°9 : Pour le CUI marchand, prévoir la possibilité de cumuler les exonérations générales de cotisations et l'aide du CUI, afin de maintenir l'avantage spécifique dont disposaient les employeurs dans le cadre du CAE-DOM.

Proposition n°10 : Créer une part réservée aux DOM au sein de l'enveloppe des crédits afférents aux contrats aidés, afin d'en sanctuariser le financement.

Proposition n°11 : Repositionner les DTEFP dans le pilotage du CUI en les chargeant, en fonction d'objectifs d'insertion quantifiés, d'un rôle de suivi à la fois de la durée des contrats individuels et du nombre total de contrats conclus, afin d'éviter les risques de fragmentation de ces contrats.

Proposition n°12 : Confier à Pôle emploi la prescription des futurs CUI.

Proposition n°13 : Créer une allocation logement jeune travailleur pour faciliter le logement des jeunes prenant un emploi.

2/ Propositions applicables dans l'hypothèse d'une mise en œuvre rapide du RSA

Proposition n°14 : Prévoir pour la mise en œuvre du RSA outre-mer le même taux de cumul et le même barème que pour le RSA métropolitain.

Proposition n°15 : Ouvrir le RSA chapeau aux jeunes de 22 à 25 ans.

Proposition n°16 : Prévoir une prime d'intéressement spécifique pour les personnes prenant une activité à temps plein.

Proposition n°17 : Réaffirmer le rôle de pilotage et de décision du conseil général sur le dispositif d'insertion en modifiant l'article L. 522-1 du CASF afin de confier au département l'élaboration du programme départemental d'insertion.

Proposition n°18 : Compte tenu de la disproportion entre le nombre de conseillers et le nombre de personnes nécessitant un accompagnement, définir, dans le cadre du programme départemental d'insertion, des publics prioritaires en matière d'accompagnement.

Proposition n°19 : Conserver le monopole de la CAF en matière d'instruction des demandes de RSA.

Proposition n°20 : Confier soit à la CAF, soit à une plate-forme partenariale la pré-orientation des bénéficiaires du RSA engagés dans une démarche d'insertion.

Proposition n°21 : Compte tenu des caractéristiques particulières de l'actuelle API dans les DOM, créer un fonds d'accompagnement du RSA spécifique aux départements d'outre-mer, financé à partir des crédits du FDMI et de moyens supplémentaires.

Annexes

Annexe 1 : lettre de mission

Le Premier Ministre

Paris, le 23 OCT, 2008

1473 / 08 / SG

Monsieur le Député, *Cher ami,*

Le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion prévoit que le revenu de solidarité active (RSA) et le contrat unique d'insertion (CUI) entreront en vigueur dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin d'ici la fin de l'année 2010. Il s'agit d'une étape essentielle pour répondre aux attentes d'emploi durable de nos compatriotes de ces territoires : le RSA et le CUI ont en effet vocation à renforcer l'efficacité des contrats aidés dans l'accès à l'emploi, notamment dans le secteur marchand qui est le principal créateur d'emplois ces dernières années. La Réunion expérimente déjà le second, depuis janvier dernier.

Par le passé, la situation sociale et économique des départements d'outre-mer a conduit à la création d'outils spécifiques. Ces collectivités disposent ainsi de contrats aidés propres : contrats d'accès à l'emploi (CAE-DOM) pour le secteur marchand, contrats d'insertion par l'activité (CIA) pour le secteur non-marchand. De même, lorsqu'ils accèdent à un emploi, les bénéficiaires de minima sociaux peuvent bénéficier d'une allocation de retour à l'activité (ARA). L'existence des agences départementales d'insertion (ADI) et du revenu de solidarité (RSO) constituent deux autres spécificités.

C'est pourquoi je souhaite vous confier une mission consistant à faire des propositions de mise en œuvre du RSA et du CUI, adaptées au contexte social et économique des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, tout en permettant d'unifier les dispositifs existants.

Monsieur René-Paul VICTORIA
Député de La Réunion
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Ces propositions devront comporter un calendrier de mise en œuvre et apporter une véritable perspective d'insertion professionnelle durable aux personnes employées en contrat aidé.

Les adaptations pourront, par exemple, porter sur l'orientation professionnelle des personnes en contrat aidé en cours de contrat (bilan de compétence...), l'offre de formation ou encore une articulation étroite avec les outils d'insertion professionnelle comme le service militaire adapté. Elles traceront des perspectives sur le devenir du RSO et devront également aborder l'organisation institutionnelle des politiques d'insertion, en particulier le rôle futur des agences départementales d'insertion.

Je vous rappelle enfin que les questions de l'adaptation du RSA, d'une part, et du CUI, d'autre part, au contexte et aux institutions ultramarines ne se posent pas dans les mêmes termes. L'adaptation du RSA soulève des questions de droit complexes dont il convient d'examiner avec soin tous les termes.

Un décret vous nommera, en application des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral, en mission auprès de Monsieur Yves JEGO, Secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, de Monsieur Laurent WAUQUIEZ, Secrétaire d'État chargé de l'emploi, et de Monsieur Martin HIRSCH, Haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté.

Vous voudrez bien me remettre votre rapport à l'issue de votre mission qui durera six mois.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Dei tui

Fillon, fL

François FILLON

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées

Entité	Nom, prénom	Fonctions
Premier ministre	JEAN PAUL FAUGERE	Directeur du cabinet
	MICHEL FUZEAU	Conseiller pour les affaires intérieures
	OLIVIER MAGNAVAL	Conseiller technique
	PIERRE MAYEUR	Conseiller technique
	CELINE FINON	Conseiller technique
	ERIC AUBRY	Conseiller technique
Secrétariat d'Etat à l'outre-mer	LAURENT PREVOST	Directeur du cabinet
	OLIVIER JACOB	Directeur adjoint
	XAVIER BRUNETIERE	Conseiller technique
	JACQUES-HENRY SEMELLE	Conseiller technique
Délégation générale à l'outre-mer	JACQUES LUCBEREIH	Adjoint au délégué général à l'outre-mer
	VERONIQUE DEFFRASNES	Chef de département de la cohésion sociale
Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales	DANIEL BARNIER	Sous directeur des compétences et des institutions locales
	MARION PUJAU-BOSQ	Adjointe au chef du bureau des services publics locaux
Direction générale des collectivités locales	JEROME TEILLARD	Attaché, au bureau des services publics locaux
	JEAN CHRISTOPHE MORAUD	Sous directeur des finances locales et de l'action économique
	ALARIC MALVES	Chef du bureau du financement des transferts de compétences
Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi	FABRICE ROBERT	Directeur de cabinet adjoint
	CHRISTOPHE VALENTIE	Conseiller technique

Entité	Nom, prénom	Fonctions
	FRANCK VON LENNEP	Conseiller technique
Secrétaire d'Etat à l'emploi	FRANCE HENRY-LABORDERE	Conseillère parlementaire
Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi	OLIVIER WICKERS	Sous directeur de l'insertion et de la cohésion sociale
Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle	DAVID SOUBRIE	Chef de la mission insertion professionnelle
	Mme DELARUE	Adjointe de la mission insertion professionnelle
	Mme KEBE	Responsable outre-mer à la mission insertion professionnelle
	CATHERINE DINNEQUIN	Chargée de mission
	PERRINE BARRE	Chef de la mission du financement, du budget et du contrôle de gestion
	SYLVIE DUBOIS	Membres de la mission
	LAETITIA TAILLIEZ	indemnisation du chômage
Direction générale du Trésor et de la politique économique	GAUTIER MAIGNE	Chef du bureau des retraites et de la redistribution
Haut commissariat aux solidarités actives	EMMANUELLE WARGON	Directrice du cabinet
	JEAN BENOIT DUJOL	Conseiller technique
	MARIANNE DURANTON	Conseiller parlementaire
Ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité	FABRICE HEYRIES	Directeur général de l'action sociale
	MIREILLE GAUZERE	Chef de service
	LORRAINE BOUTTES	Adjointe à la sous directrice des affaires juridiques et financières
Direction générale de l'action sociale	PIERRE BILGER	Adjoint au chef du bureau des minima sociaux
Direction de l'animation, de la recherche et des statistiques	VIVIANNE SILO et ses collaborateurs	Chef du département des politiques de l'emploi
Ministère des solidarités, de la santé et de la famille	DOMINIQUE LIBAULT	Directeur de la sécurité sociale
	FRANCOIS LANDAIS	Chargé de mission auprès du

Entité	Nom, prénom	Fonctions
	CECILE PERRUCHON	directeur
Direction de la sécurité sociale		Chargée de mission RSA
Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques	SOPHIE BUFFETEAU	Chef de bureau des études structurelles et de l'évaluation
Pôle emploi	BRUNO LUCAS	Directeur général adjoint
Agence de services et de paiement (ex CNASEA)	MICHEL JAU JEAN MARC VALLENET	Directeur général
Caisse nationale d'allocations familiales	DENIS HOCHEDÉZ FLORENCE THIBAUT	Sous directeur, responsable du département logement, vie sociale et solidarités Direction des statistiques, des études et de la recherche
Assemblée des départements de France	MICHEL ROUZEAU MICHEL RAPPINAT	Directeur général Directeur des études
COTE-D'OR		
Préfecture de la Côte d'Or	MARTINE JUSTON	Secrétaire générale
Conseil général de la Côte d'Or	EMMANUELLE COINT DOMINIQUE BLIN MARIE CHRISTINE LACROIX LAURENCE RENIER	Conseiller général Directrice de l'enfance, de la famille et de l'insertion Chargée de mission RSA Cadre technique RMI RSA
Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	DOMINIQUE SEGUIN SYLVIE MIZERET	Directrice adjointe Animateur territorial
Pôle Emploi Bourgogne	SYLVIE THIBAUT	Responsable partenariat
GUYANE		
Préfecture de la Guyane	DANIEL FERÉY THIERRY DEVIMEUX	Préfet Secrétaire général
Parlementaires	CHRISTIANE TAUBIRA JEAN ETIENNE ANTOINETTE	Député de la Guyane Sénateur de la Guyane
Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	DANIEL CUCHEVAL MME DEGENNES ALAIN BABET	Directeur et ses collaborateurs

Entité	Nom, prénom	Fonctions
Trésorerie générale	DIDIER RAVON	Trésorier payeur général
Conseil général de la Guyane	ALAIN TIEN LIONG	Président du conseil général et ses collaborateurs
Agence départementale de l'insertion	RAYMOND CICERON	Chargé de mission auprès du président et ses collaborateurs
Conseil régional de la Guyane	ANTOINE KARAM et ses collaborateurs	Président du conseil régional
Caisse d'allocations familiales de la Guyane	ISABELLE MALINGUE JOSIE CHAZOULE	Directrice Directrice adjointe
Pôle emploi Guyane	ANNICET LOEMBE	Directeur régional
Conseil économique et social	CHRISTIAN EPAILLY	Président
Caisse générale de sécurité sociale de la Guyane	ROGER MICHEL LOUPEC LAURE LARISSE	Président et d'autres membres du CESR Directrice générale
Délégation régionale CNASEA	OMER ROCHE JEAN MARC LIMIER	Directeur Responsable de service
Sous-préfet de Saint-Laurent-du-Maroni	JEAN-MARIE NICOLAS	Sous-Préfet
Chambre d'agriculture		
GUADELOUPE		
Préfecture de la Guadeloupe	NICOLAS DESFORGES HUBERT VERNET	Préfet Secrétaire général
Parlementaires	GABRIELLE LOUIS GARABIN ERIC JALTON JEANY MARC LUCETTE MICHAUX-CHEVRY	Député de la Guadeloupe Député de la Guadeloupe Député de la Guadeloupe Sénatrice de la Guadeloupe
Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	VINCENT LEMAIRE HUBERTE CHERALDINI CATHERINE ROMUALD	Directeur du travail Directrice adjointe Inspectrice du travail
Direction de la santé et du	ALAIN PARODI	Directeur

Entité	Nom, prénom	Fonctions
développement social	HERVE COURSIN	Inspecteur principal des affaires sanitaires et sociales
	BEATRICE HOARAU	Inspecteur principal des affaires sanitaires et sociales
Trésorerie générale	ISABELLE MAUBRE-TURPIN	Directrice départementale
Conseil général de la Guadeloupe	JACQUES GILLOT	Sénateur, Président du conseil général
	FELIX DESPLAN	Vice président
	MARCEL SIGISCAR	Conseiller général
	JEAN BARDAIL	Conseiller général
	PAUL NAPRIX	Conseiller général
	DANIEL DUMIRIER	Directeur de cabinet
	PIERRE REINETTE	Directeur général des services
	HENRI LAVENTURE	Directeur de l'administration générale
	ALINE LOUBET	Directrice générale adjointe chargée des affaires sociales et médico-sociales
	MURIELLE VAITILINGON	Direction des finances
Agence départementale de l'insertion	MICKAEL CERIVAL	Direction des finances
	ISABELLE FOIX	Direction des finances
	BERNARD LUBETH	Directeur
Conseil régional de la Guadeloupe	CHRISTIAN NIRELEP	Directeur adjoint
	GERARD PROTO	Responsable antenne
	VICTORIN LUREL	Député, Président du conseil régional
Caisse d'allocations familiales de la Guadeloupe	MARC VIZY	Directeur général des services
	JEAN SAINT-CLEMENT	Directeur
Pôle emploi de la Guadeloupe	CLAIRE CORENTIN	Directrice adjointe
	PATRICK DUMIRIER	Directeur régional
Agence de services et de paiement (ex CNASEA)	AURELIO AMORIN	Responsable support aux opérations
	OLIVIER SORDET	Délégué régional

Entité	Nom, prénom	Fonctions
	ALAIN GOMAN	Chef du service FPE
Assemblées consulaires	COLETTE KOURY	Présidente de la CCI et ses collaborateurs
Conseil économique et social	JOCELYN JALTON	Président du CESR
	BERNADETTE PIERROT CASSIN	Vice présidente
	JEAN CHARLES ANCETTE	Membre du bureau de la CAF
	JEANNE ANNIE BRISSAC	UGTG
	MARYSE JEAN-LOUIS	UGTG
	HENRI BERTHELOT	CFDT
	HONORE GAYADINE	Membre du bureau du CESR
	WILLY ANGELE	Président de l'union des entreprises de la Guadeloupe
MARTINIQUE		
Préfecture de la Martinique	ANGE MANCINI	Préfet
	JEAN RENE VACHER	Secrétaire général
Parlementaires	ALFRED ALMONT	Député de la Martinique
	MADELEINE GRANDMAISON	Député européenne de la Martinique
Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle	JEAN MICHEL TROGNON	Directeur
	MARIE CLAUDE DUBERNARD	Directrice déléguée du travail
Direction de la santé et du développement social	CHRISTIAN URSULET	Directeur
Trésorerie générale	JEAN CLAUDE FAURE	Département des études économiques et financières
Conseil général de la Martinique	CLAUDE LISE	Sénateur, Président du conseil général et ses collaborateurs
Agence départementale d'insertion	JUDES-VINCENT GELY	Directeur
Conseil régional de la Martinique	ALFRED MARIE JEANNE	Député, Président du régional
	RENEE PAULE YUNG HING	Directrice emploi, formation professionnelle et cohésion sociale
	CHRISTINE LABAT	Chargée de la formation

Entité	Nom, prénom	Fonctions
		professionnelle
	LAURENCE GRATIENNE	Membre de la commission F.P.
	CATHERINE DELBE MONGIN	Chef de service formation professionnelle
Ville de Fort de France	SERGE LETCHIMY	Député, Maire de Fort de France et ses collaborateurs
Caisse d'allocations familiales	FRANTZ LEOCADIE	Directeur
	M JEANVILLE	Directeur adjoint
Pôle emploi de la Martinique	MARTINE CHONC WA NUMERIC	Directrice régionale
	ANTOINE DENARA	Chef de cabinet
Caisse générale de la sécurité sociale	MARCEL MANGATTALE	Directeur délégué
	JUDES LUCIEN	Directeur santé
Agence de services et de paiement (ex CNASEA)	PHILIPPE CHANTEUR	Délégué régional
Conseil économique et social régional	MICHEL CRISPIN	Président
	GILLES MARTHE	Vice président
	JEANNE RAMAMCIA	Vice présidente
Assemblées consulaires	CLAUDE POMPIERE	Président de la CCI
	et ses collaborateurs	
	LOUIS DANIEL BERTOME	Président de la chambre d'agriculture
	HERVE LAUREOTE	Président de la chambre de métiers et de l'artisanat
Association des maires	JOACHIM BOUQUETY	Premier vice président
LA REUNION		
Parlementaires	HUGUETTE BELLO	Député de la Réunion
	JEAN CLAUDE FRUTEAU	Député de La Réunion
	PATRICK LEBRETON	Député de La Réunion
	DIDIER ROBERT	Député de La Réunion
	GELITA HOARAU	Sénatrice de La Réunion
	ANNE MARIE PAYET	Sénatrice de La Réunion
	JEAN-PAUL VIRAPOULE	Sénateur de La Réunion
Direction du travail, de l'emploi	JEAN FRANCOIS DUTERTRE	Directeur

Entité	Nom, prénom	Fonctions
et de la formation professionnelle	DENISE HONG HOC CHEONG	Directrice adjointe
Trésorerie générale	MARC HOARAU BORIS DANIEL JACQUES VANDEL PATRICK GALANT	Trésorier payeur général Contrôleur budgétaire MEEF Département économique et financier
Conseil général de La Réunion	NASSIMAH DINDAR IBRAHIM DINDAR ALAIN ZENEGUY JEAN JACQUES VLODY BERNARD FONTAINE	Présidente Vice-président Vice-président Conseiller général Directeur général des services et ses collaborateurs
Agence départementale de l'insertion de La Réunion	MARC PAOLI MARCELIN THELLIS MICHEL HO YEN	Directeur Directeur adjoint Responsable emploi formation
Conseil régional de La Réunion	HOUSSEN AMODE	Directeur général des services
Caisse d'allocations familiales de La Réunion	JEAN CHARLES SLAMA	Directeur
Pôle emploi de La Réunion	JEAN LUC MINATCHY DIDIER CLERGEAU NICOLAS CISE	Directeur Directeur adjoint Chef support aux opérations
Agence de services et de paiement (ex CNASEA)	ALAIN COIRIER SYLVAIN CORE SYLVIE GUICHARD	Délégué régional Chef de service emploi Responsable contrats aidés
Caisse générale de sécurité sociale de La Réunion	JEAN PAUL PHELIPPEAU PIERRE JEAN DALLOZ KADER AKHOUN	Directeur Directeur santé Directeur retraite
CNFPT de La Réunion	GUY LUC SANTONI	Directeur régional
Rectorat	DIDIER COLL MOURNET MARIE CLAUDE GUYON JEROME CLEMENT	Secrétaire général adjoint Directrice du GIP FCIP Réfèrent contrats aidés
Conseil économique et social régional	JEAN-RAYMOND MONDON GEORGES-MARIE EPINAY MICHELE ANDREE	Président Personne qualifiée UNSA

Entité	Nom, prénom	Fonctions
	CLAIRE HOARAU	Chargée de mission
Association des maires	ROLAND ROBERT	Président de l'association des maires du département
Assemblées consulaires	MOHAMED MOGALIA MARIE JOSEE PAYET JEAN YVES MINATCHY et ses collaborateurs	Membres de la CCI Président de la chambre d'agriculture
	BERNARD PICARDO et ses collaborateurs	Président de la chambre de métiers et d'artisanat
RSMA	FRANCOIS-XAVIER MOREAU et ses collaborateurs	Colonel, chef de corps
SAINT PIERRE ET MIQUELON	M. DENIS DETCHERRY	Sénateur de Saint Pierre et Miquelon

Annexe 3 : liste des sigles utilisés

*Sigle, abréviation ou acronyme Développement
(classement par ordre
d'apparition dans le texte)*

ACS	Aide complémentaire santé
ADF	Assemblée des départements de France
ADI	Agence départementale d'insertion
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
API	Allocation parent isolé
ARA	Allocation de retour à l'activité
ARE	Allocation de retour à l'emploi
ASS	Allocation spécifique de solidarité
ATMP	Accidents du travail et maladies professionnelles
CAE DOM	Contrat d'accès à l'emploi dans les départements d'outre-mer
CAF, CNAF	Caisse d'allocations familiales, Caisse nationale d'allocations familiales
CASF	Code de l'action social et des familles
CCAS	Centres communaux d'action sociale
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
CIA	Contrat d'insertion par l'activité
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire
CNASEA	Centre national des structures et exploitations agricoles
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CSS	Code de la sécurité sociale
CUI	Contrat unique d'insertion

Sigle, abréviation ou acronyme ***Développement***
(classement par ordre
d'apparition dans le texte)

DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGTPE	Direction générale du trésor et de la politique économique
DOM	Départements d'outre-mer
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PDI	Programme départemental d'insertion
PPAE	Plan personnalisé d'accompagnement vers l'emploi
RSA	Revenu de solidarité active
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSO	Revenu de solidarité
RSTA	Revenu supplémentaire temporaire d'activité
SMIC	Salaires minimum interprofessionnel de croissance

Annexe 4 : budget prévisionnel des départements d'outre-mer pour 2008

1/ La Réunion

Exercice 2008	Valeurs en millions d'euros	Croissance en %	Structure en %	Valeurs en € / hab.	
	2008	2008 / 2007		La Réunion	Métropole (hors Paris)
Dépenses totales	1 629,2	19,5%		2 078,1	1 145,1
<i>dont opérations de gestion active de la dette*</i>	268,0	-%		341,8	86,5
Dépenses totales hors réaménagement de dette	1 361,2	3,4%		1 736,2	1 058,6
Dépenses de gestion courante (1)	1 042,1	3,4%	100,0%	1 329,2	753,1
● par nature					
Charges de personnel - chap. 012 (a)	171,2	7,7%	16,4%	218,3	158,1
Charges à caractère général - chap. 011 (b)	33,6	5,3%	3,2%	42,8	97,2
Autres charges d'activité - chap. 65 (c)	833,8	3,9%	80,0%	1 063,6	491,1
Autres dépenses de gestion courante (charges exceptionnelles, etc.)	3,5	-%	0,3%	4,5	6,7
● par fonction					
Dépenses d'aide sociale	779,8	4,0%	74,8%	994,6	467,7
Dépenses pour les collèges	11,1	-4,7%	1,1%	14,2	29,5
Dépenses de voirie	6,5	-3,4%	0,6%	8,3	20,8
Contingents versés aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	49,0	13,2%	4,7%	62,5	35,7
Recettes de fonctionnement (2)	1 143,8	3,5%	100,0%	1 458,9	865,3
Contributions directes - chap. 731 (d)	82,8	3,7%	7,2%	105,6	324,3
Impôts et taxes - chap. 73 (e)	574,2	-1,2%	50,2%	732,4	242,6
Dotations, participations et subventions - chap. 74 (f)	472,7	9,6%	41,3%	602,9	260,4
Autres recettes de fonctionnement (produits exceptionnels, etc.)	14,1	11,3%	1,2%	18,0	38,1
Epargne de gestion courante (3) = (2) - (1)	101,7	-6,4%		129,7	112,3
Intérêts de la dette ** (4)	21,4	19,1%		27,4	14,1
<i>Pour mémoire : dépenses de fonctionnement (5) = (1) + (4)</i>	1 063,5	4,9%		1 356,6	767,1
Epargne brute (6) = (3) - (4) = (2) - (5)	80,3	-11,5%		102,4	98,2
Remboursement de dette (comptes 16 hors 166 et 16447) (7)	62,0	0,3%		79,1	42,3
Epargne nette (8) = (6) - (7)	18,3	-36,9%		23,3	55,8
Dépenses d'investissement hors remboursement (9)	235,7	-2,1%	100,0%	300,6	249,1
● par nature					
Immobilisations - chap. 20,21 et 23 (programmes et hors programmes) (9)	147,0	10,0%	62,4%	187,4	150,4
Subventions d'équipement versées - chap. 204	87,5	-17,6%	37,1%	111,6	92,5
Autres dépenses d'investissement (autres immobilisations, etc.)	1,2	36,7%	0,5%	1,6	6,2
● par fonction					
Dépenses pour les collèges	53,3	54,7%	22,6%	68,0	42,6
Dépenses de voirie	30,9	-3,9%	13,1%	39,4	77,8
Recettes d'investissement hors emprunt (10)	89,4	-16,2%	100,0%	114,1	52,2
Subventions, dotations et fonds divers - chap. 10 et 13	87,5	-11,4%	97,9%	111,7	44,3
Autres recettes d'investissement (prêts, titres, etc.)	1,9	-%	2,1%	2,4	7,9
Recettes disponibles à l'investissement (11) = (8) + (10)	107,7	-20,6%		137,3	108,0
Besoins de capitaux externes (12) = (9) - (11)	39,3	-%		50,1	42,3
Produit des emprunts hors emprunt de refinancement de gestion active de la dette	128,0	21,9%		163,3	138,4
Stock de dette pour emprunt au 1er janvier 2008	546,2	40,2%		696,7	344,6
Annuité de dette pour emprunt	83,4	4,6%		106,4	56,4

2/ Guadeloupe

Exercice 2008	Valeurs en millions d'euros	Croissance en %	Structure en %	Valeurs en € / hab.	
	2008	2008 / 2007		Guadeloupe	Métropole (hors Paris)
Dépenses totales	642,7	0,1%		1 437,9	1 145,1
<i>dont opérations de gestion active de la dette*</i>	29,5	-%		66,0	86,5
Dépenses totales hors réaménagement de dette	613,2	0,9%		1 371,9	1 058,6
Dépenses de gestion courante (1)	507,4	0,9%	100,0%	1 135,2	753,1
• par nature					
Charges de personnel - chap. 012 (a)	82,3	22,5%	16,2%	184,2	158,1
Charges à caractère général - chap. 011 (b)	29,5	9,2%	5,8%	65,9	97,2
Autres charges d'activité - chap. 65 (c)	389,4	0,8%	76,7%	871,1	491,1
Autres dépenses de gestion courante (charges exceptionnelles, etc.)	6,2	-%	1,2%	13,9	6,7
• par fonction					
Dépenses d'aide sociale	403,9	3,5%	79,6%	903,6	467,7
Dépenses pour les collèges	6,9	19,0%	1,4%	15,5	29,5
Dépenses de voirie	3,8	2,1%	0,7%	8,4	20,8
Contingents versés aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	18,0	9,8%	3,5%	40,3	35,7
Recettes de fonctionnement (2)	547,0	3,6%	100,0%	1 223,6	865,3
Contributions directes - chap. 731 (d)	117,7	2,9%	21,5%	263,2	324,3
Impôts et taxes - chap. 73 (e)	231,7	1,7%	42,4%	518,3	242,6
Dotations, participations et subventions - chap. 74 (f)	193,5	6,7%	35,4%	432,9	260,4
Autres recettes de fonctionnement (produits exceptionnels, etc.)	4,1	-2,5%	0,7%	9,2	38,1
Epargne de gestion courante (3) = (2) - (1)	39,5	-2,9%		88,4	112,3
Intérêts de la dette ** (4)	5,5	-16,1%		12,4	14,1
Pour mémoire : dépenses de fonctionnement (5) = (1) + (4)	513,0	3,9%		1 147,6	767,1
Epargne brute (6) = (3) - (4) = (2) - (5)	34,0	-0,3%		76,0	98,2
Remboursement de dette (comptes 16 hors 166 et 16447) (7)	10,4	-21,6%		23,2	42,3
Epargne nette (8) = (6) - (7)	23,6	13,1%		52,8	55,8
Dépenses d'investissement hors remboursement (9)	89,9	-10,7%	100,0%	201,1	249,1
• par nature					
Immobilisations - chap. 20,21 et 23 (programmes et hors programmes) (9)	70,6	-15,1%	78,6%	158,0	150,4
Subventions d'équipement versées - chap. 204	16,6	13,1%	18,4%	37,1	92,5
Autres dépenses d'investissement (autres immobilisations, etc.)	2,7	-6,9%	3,0%	6,0	6,2
• par fonction					
Dépenses pour les collèges	9,8	-42,1%	10,9%	21,9	42,6
Dépenses de voirie	0,0	-%	0,0%	0,0	77,8
Recettes d'investissement hors emprunt (10)	40,3	-29,1%	100,0%	90,1	52,2
Subventions, dotations et fonds divers - chap. 10 et 13	38,0	-31,1%	94,4%	85,1	44,3
Autres recettes d'investissement (prêts, titres, etc.)	2,3	-%	5,6%	5,0	7,9
Recettes disponibles à l'investissement (11) = (8) + (10)	63,9	-17,8%		142,9	108,0
Besoins de capitaux externes (12) = (9) - (11)	6,7	-%		15,1	42,3
Produit des emprunts hors emprunt de refinancement de gestion active de la dette	26,0	13,0%		58,2	138,4
Stock de dette pour emprunt au 1er janvier 2008	128,0	22,4%		286,3	344,6
Annuité de dette pour emprunt	15,9	-19,9%		35,6	56,4

3/ Guyane

Exercice 2008	Valeurs en millions d'euros	Croissance en %	Structure en %	Valeurs en € / hab.	
	2008	2008 / 2007		Guyane	Métropole (hors Paris)
Dépenses totales	253,5	2,8%		1 255,2	1 145,1
<i>dont opérations de gestion active de la dette*</i>	0,0	-%		0,0	86,5
Dépenses totales hors réaménagement de dette	253,5	2,8%		1 255,2	1 058,6
Dépenses de gestion courante (1)	220,0	2,8%	100,0%	1 089,3	753,1
● par nature					
Charges de personnel - chap. 012 (a)	70,1	6,0%	31,8%	346,8	158,1
Charges à caractère général - chap. 011 (b)	25,4	6,0%	11,5%	125,7	97,2
Autres charges d'activité - chap. 65 (c)	120,8	0,3%	54,9%	598,0	491,1
Autres dépenses de gestion courante (charges exceptionnelles, etc.)	3,8	-%	1,7%	18,7	6,7
● par fonction					
Dépenses d'aide sociale	141,5	0,4%	64,3%	700,4	467,7
Dépenses pour les collèges	8,6	94,1%	3,9%	42,5	29,5
Dépenses de voirie	3,0	-4,9%	1,4%	15,0	20,8
Contingents versés aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	6,1	16,6%	2,8%	30,0	35,7
Recettes de fonctionnement (2)	233,3	2,1%	100,0%	1 154,8	865,3
Contributions directes - chap. 731 (d)	51,0	3,1%	21,9%	252,5	324,3
Impôts et taxes - chap. 73 (e)	113,9	-4,7%	48,8%	564,1	242,6
Dotations, participations et subventions - chap. 74 (f)	64,1	16,8%	27,5%	317,3	260,4
Autres recettes de fonctionnement (produits exceptionnels, etc.)	4,2	-8,1%	1,8%	20,9	38,1
Epargne de gestion courante (3) = (2) - (1)	13,2	-7,5%		65,5	112,3
Intérêts de la dette ** (4)	2,1	-32,5%		10,4	14,1
Pour mémoire : dépenses de fonctionnement (5) = (1) + (4)	222,1	2,2%		1 099,6	767,1
Epargne brute (6) = (3) - (4) = (2) - (5)	11,1	0,4%		55,1	98,2
Remboursement de dette (comptes 16 hors 166 et 16447) (7)	3,9	-13,3%		19,3	42,3
Epargne nette (8) = (6) - (7)	7,2	9,0%		35,8	55,8
Dépenses d'investissement hors remboursement (9)	27,5	10,5%	100,0%	136,2	249,1
● par nature					
Immobilisations - chap. 20,21 et 23 (programmes et hors programmes) (9)	24,5	34,6%	89,2%	121,5	150,4
Subventions d'équipement versées - chap. 204	3,0	-49,1%	10,8%	14,8	92,5
Autres dépenses d'investissement (autres immobilisations, etc.)	0,0	-%	0,0%	0,0	6,2
● par fonction					
Dépenses pour les collèges	12,2	34,6%	44,3%	60,3	42,6
Dépenses de voirie	7,0	-%	25,4%	34,6	77,8
Recettes d'investissement hors emprunt (10)	18,3	63,2%	100,0%	90,5	52,2
Subventions, dotations et fonds divers - chap. 10 et 13	18,3	67,1%	99,9%	90,4	44,3
Autres recettes d'investissement (prêts, titres, etc.)	0,0	-%	0,1%	0,1	7,9
Recettes disponibles à l'investissement (11) = (8) + (10)	25,5	42,6%		126,3	108,0
Besoins de capitaux externes (12) = (9) - (11)	-1,0	-%		-4,9	42,3
Produit des emprunts hors emprunt de refinancement de gestion active de la dette	2,0	-%		9,9	138,4
Stock de dette pour emprunt au 1er janvier 2008	57,8	-7,2%		285,9	344,6
Annuité de dette pour emprunt	6,0	-21,5%		29,7	56,4

4/ Martinique

Exercice 2008	Valeurs en millions d'euros	Croissance en %	Structure en %	Valeurs en € / hab.	
	2008	2008 / 2007		Martinique	Métropole (hors Paris)
Dépenses totales	628,9	0,8%		1 576,1	1 145,1
<i>dont opérations de gestion active de la dette*</i>	0,0	-%		0,0	86,5
Dépenses totales hors réaménagement de dette	628,9	0,8%		1 576,1	1 058,6
Dépenses de gestion courante (1)	484,3	0,8%	100,0%	1 213,8	753,1
● par nature					
Charges de personnel - chap. 012 (a)	97,6	12,9%	20,1%	244,5	158,1
Charges à caractère général - chap. 011 (b)	51,7	11,7%	10,7%	129,6	97,2
Autres charges d'activité - chap. 65 (c)	333,9	-0,8%	68,9%	836,8	491,1
Autres dépenses de gestion courante (charges exceptionnelles, etc.)	1,1	-%	0,2%	2,8	6,7
● par fonction					
Dépenses d'aide sociale	344,2	0,3%	71,1%	862,6	467,7
Dépenses pour les collèges	7,0	-2,1%	1,4%	17,5	29,5
Dépenses de voirie	7,0	11,3%	1,5%	17,6	20,8
Contingents versés aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	13,0	8,3%	2,7%	32,6	35,7
Recettes de fonctionnement (2)	516,1	0,5%	100,0%	1 293,5	865,3
Contributions directes - chap. 731 (d)	80,1	4,0%	15,5%	200,8	324,3
Impôts et taxes - chap. 73 (e)	226,0	-3,8%	43,8%	566,3	242,6
Dotations, participations et subventions - chap. 74 (f)	198,0	2,5%	38,4%	496,3	260,4
Autres recettes de fonctionnement (produits exceptionnels, etc.)	12,0	41,3%	2,3%	30,1	38,1
Epargne de gestion courante (3) = (2) - (1)	31,8	-19,1%		79,7	112,3
Intérêts de la dette ** (4)	13,6	33,1%		34,0	14,1
Pour mémoire : dépenses de fonctionnement (5) = (1) + (4)	497,9	2,8%		1 247,8	767,1
Epargne brute (6) = (3) - (4) = (2) - (5)	18,2	-37,4%		45,7	98,2
Remboursement de dette (comptes 16 hors 166 et 16447) (7)	25,8	2,0%		64,6	42,3
Epargne nette (8) = (6) - (7)	-7,5	n.s.%		-18,9	55,8
Dépenses d'investissement hors remboursement (9)	105,2	-7,8%	100,0%	263,8	249,1
● par nature					
Immobilisations - chap. 20,21 et 23 (programmes et hors programmes) (9)	77,7	-15,1%	73,8%	194,7	150,4
Subventions d'équipement versées - chap. 204	25,1	30,5%	23,9%	63,0	92,5
Autres dépenses d'investissement (autres immobilisations, etc.)	2,4	-29,4%	2,3%	6,0	6,2
● par fonction					
Dépenses pour les collèges	21,6	2,9%	20,5%	54,2	42,6
Dépenses de voirie	0,1	-%	0,1%	0,3	77,8
Recettes d'investissement hors emprunt (10)	37,8	6,7%	100,0%	94,7	52,2
Subventions, dotations et fonds divers - chap. 10 et 13	36,1	8,1%	95,6%	90,5	44,3
Autres recettes d'investissement (prêts, titres, etc.)	1,6	-%	4,4%	4,1	7,9
Recettes disponibles à l'investissement (11) = (8) + (10)	30,2	-22,9%		75,8	108,0
Besoins de capitaux externes (12) = (9) - (11)	47,5	-%		119,0	42,3
Produit des emprunts hors emprunt de refinancement de gestion active de la dette	75,0	0,0%		188,0	138,4
Stock de dette pour emprunt au 1er janvier 2008	321,4	25,3%		805,6	344,6
Annuité de dette pour emprunt	39,3	10,8%		98,6	56,4