

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUE PUBLIQUE

LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Janvier 2022

Sommaire

Procédures et méthodes	7
Synthèse	11
Récapitulatif des orientations et des recommandations	27
Introduction	31
Chapitre I Un cadre institutionnel et financier inadapté dès l'origine	37
I - Du RMI au RSA	37
A - Le versement d'une allocation.....	37
B - L'accompagnement des allocataires et les droits et devoirs.....	38
C - L'incitation à l'activité	40
II - Une décentralisation imparfaite au profit des départements	42
A - Un pilotage mixte avec une multitude d'intervenants.....	42
B - Les défis et les difficultés du pilotage du RSA	43
III - Une croissance continue des effectifs sur dix ans qui s'accompagne d'un tassement des dépenses d'insertion	45
A - Des effectifs en croissance	45
B - Une dépense totale croissante tirée par le volet monétaire du RSA	46
IV - Le financement du RSA : un dispositif inadapté dès l'origine et soumis à une contestation croissante	50
A - Une mosaïque de ressources peu lisible et insuffisante	50
B - Une dépense difficile à prendre en charge dans un nombre croissant de départements	53
C - Vers un risque de recentralisation « à la carte » du RSA	56
Chapitre II Le RSA bénéficie-t-il aux personnes auxquelles il est destiné ?	59
I - Le public ciblé par le RSA	60
A - Un dispositif tourné vers la population en âge et en capacité de travailler	60
B - La place des moins de 25 ans.....	61
II - Une atteinte partielle des publics ciblés	64
A - Sept personnes visées sur dix bénéficient de l'allocation	64
B - Quatre personnes visées sur dix bénéficient de l'accompagnement.....	67
III - Caractéristiques et portraits types des bénéficiaires du RSA.....	69
A - Les bénéficiaires du RSA et leurs parcours dans le dispositif	69
B - Les difficultés des bénéficiaires.....	71

Chapitre III Dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ?	75
I - Le RSA ne permet pas à lui seul de sortir de la pauvreté	77
A - Le montant du seul RSA n'a pas été fixé pour permettre à ses bénéficiaires de franchir le seuil de pauvreté monétaire.....	77
B - Les bénéficiaires du RSA restent très touchés par la pauvreté en condition de vie.....	81
C - L'intensité de la pauvreté des bénéficiaires du RSA est aggravée par la durée du séjour dans le dispositif.....	82
D - Des profils de bénéficiaires plus souvent touchés par la pauvreté	83
II - Le RSA protège en revanche ses bénéficiaires de la grande pauvreté.....	84
A - La forte réduction de la « grande pauvreté »	84
B - Les aides connexes locales contribuent significativement à la réduction de la pauvreté.....	86
III - La reprise d'activité reste le moyen privilégié pour sortir de la pauvreté	88
A - La sortie des bénéficiaires du RSA vers l'emploi est l'outil le plus efficace pour sortir de la pauvreté.....	88
B - L'augmentation des montants de la prime d'activité a accru le bénéfice du retour à l'emploi	89
Chapitre IV Dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ?	91
I - Les incitations monétaires à l'emploi sont désormais assurées dans la plupart des situations	92
A - Le RSA a permis la baisse du taux de prélèvement sur les bas salaires.....	92
B - La convergence des droits connexes avec le RSA a entraîné la quasi-disparition des trappes à inactivité.....	97
C - Des exceptions ponctuelles et des limites non monétaires existent toujours.....	100
II - L'accès à l'emploi reste difficile pour les bénéficiaires du RSA	102
A - L'accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA est parmi les plus faibles des publics sensibles.....	102
B - Les bénéficiaires du RSA accèdent à des emplois plus courts et plus précaires.....	108
Chapitre V L'accompagnement est-il réel et efficace ?	115
I - L'orientation vers les organismes d'accompagnement : une étape problématique	116
A - Le choix du mode d'orientation, un arbitrage entre rapidité et qualité de la décision	117
B - Des taux d'orientation insuffisants, des délais réglementaires dépassés	118
C - Des incohérences importantes qui remettent en cause la qualité de l'orientation.....	120

II - L'accompagnement social et socio-professionnel souffre de graves lacunes	124
A - Les CER, des outils sans véritable substance	125
B - Le manque d'intensité de l'accompagnement	128
C - Des parcours trop rigides et trop cloisonnés	131
D - Des outils de suivi défaillants et l'absence d'indicateurs fiables sur l'accompagnement	132
III - L'accompagnement professionnel par Pôle emploi est plus structuré mais son contenu reste léger et laisse des personnes sans solution.....	133
A - La contractualisation et la détermination des types d'accompagnement	134
B - Le contenu de l'accompagnement	137
C - Le suivi des bénéficiaires du RSA dans le temps.....	140
D - Les résultats	144
Conclusion générale	149
Liste des abréviations	155
Annexes	157
Réponses des administrations et organismes concernés	165

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques. Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Le présent rapport est un rapport public thématique consacré à une évaluation de politique publique.

L'évaluation des politiques publiques est une des missions de la Cour aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, qui dispose « *qu'elle assiste le Parlement et le Gouvernement* » notamment « *dans l'évaluation des politiques publiques* ». Le code des juridictions financières (article L. 111-13) en précise les modalités et fixe également les conditions dans lesquelles les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent saisir la Cour d'une demande d'évaluation (article L. 132-6). Dans ses évaluations, la Cour s'attache principalement à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

Comme pour les contrôles et les enquêtes, les évaluations peuvent être réalisées conjointement par la Cour en lien avec les chambres régionales des comptes – ce qui est le cas pour le présent rapport. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs. Les principales parties prenantes à la politique évaluée sont associées aux travaux d'évaluation. Des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, tant dans l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que dans l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou le Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

La présente évaluation de politique publique a été conduite par une formation interjuridictions associant la cinquième chambre de la Cour des comptes et dix chambres régionales des comptes (Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, La Réunion et Mayotte, Martinique, Normandie, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie), constituée par arrêté du Premier président n°20-088 du 27 janvier 2020 modifié.

L'évaluation inclut dans son champ le RSA proprement dit (soit environ 11 Md€ de dépenses d'allocation), les allocations qui se situent dans son immédiate continuité (prime d'activité pour les bénéficiaires du RSA, prime de Noël, revenu de solidarité outre-mer), ainsi que les démarches et actions d'accompagnement déployées en faveur de ses bénéficiaires. Les allocations connexes qui peuvent être accordées par les collectivités locales ont été également prises en compte dans le cadre d'une étude académique co-pilotée et cofinancée par la Cour des comptes.

Conformément aux normes professionnelles de la Cour applicables aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis de toutes les parties prenantes. Un comité d'accompagnement réunissant des experts et des parties prenantes (voir sa composition en annexe n°5) a été constitué au début 2020 pour conseiller et donner un avis à chaque étape de l'évaluation.

Les travaux se sont appuyés sur des investigations nationales, ainsi que sur neuf enquêtes territoriales dans neuf départements illustrant la diversité des situations (Allier, Aude, Bas-Rhin, Gironde, Ille-et-Vilaine, Martinique, Pas-de-Calais, La Réunion, Seine-Saint-Denis).

L'évaluation a été conduite auprès des acteurs nationaux du dispositif, principalement chargés des règles d'attribution de l'allocation et de la coordination de la lutte contre la pauvreté mais également de l'accompagnement professionnel (Pôle emploi) et de la centralisation du suivi du service de l'allocation (Caisse nationale des allocations familiales - Cnaf et Caisse centrale de mutualité sociale agricole - CCMSA), ainsi que, dans les territoires de neuf départements, auprès des responsables et gestionnaires locaux (départements, Pôle emploi, CAF et caisses de MSA, structures d'accompagnement social / centres communaux d'action sociale - CCAS et acteurs associatifs).

En outre, avec le concours de la direction des méthodes et des données de la Cour, l'évaluation comporte un volet quantitatif reposant sur l'exploitation de nombreuses bases de données nationales et locales afin d'apprécier et de quantifier les effets des différents aspects du RSA pour en mesurer l'efficacité.

Enfin, ces travaux ont été complétés par une analyse des droits connexes réalisée en partenariat avec l'université Gustave Eiffel (projet « Équinoxe »). Une enquête de satisfaction auprès d'un échantillon représentatif de bénéficiaires et d'anciens bénéficiaires du RSA a par ailleurs été réalisée par l'institut de sondage BVA pour les juridictions financières.

En raison du contexte sanitaire, les éléments de comparaisons internationales ont donné lieu à un travail spécifique de revue documentaire européenne.

Le projet de rapport a été préparé puis délibéré le 11 octobre 2021 par la formation interjuridictions précitée, présidée par M. Terrien, président maintenu, président de la FIJ, et composée de Mmes Soussia, Mattei, Régis, conseillères maîtres, MM. Clément, Hayez, Giannesini, conseillers maîtres, M. Janner, président de section à la CRC Normandie, ainsi que, en tant que rapporteur général, M. Dufoix, conseiller référendaire, en tant que rapporteurs généraux adjoints MM. Robert, Olié, conseillers référendaires, M. Fessan, premier conseiller à la chambre régionale des comptes Grand Est, et en tant que contre-rapporteur, M. Giannesini, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 26 octobre 2021, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, MM. Morin, Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, rapporteure générale du comité, Mme Démier et M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Advielle, Lejeune, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

L'évaluation de politique publique relative au RSA poursuit et approfondit les précédents travaux des juridictions financières en matière de lutte contre la pauvreté et d'insertion, et notamment le référé de novembre 2015 consacré aux minima sociaux, les observations de 2017 sur les prestations monétaires destinées aux ménages modestes et le rapport public de novembre 2019 sur l'allocation adulte handicapé. Associant une chambre de la Cour et dix chambres régionales des comptes, les travaux d'évaluation, qui ont bénéficié des réactions régulières d'un comité d'accompagnement, se sont appuyés sur des investigations nationales, ainsi que sur des enquêtes territoriales dans neuf départements illustrant la diversité des situations (Allier, Aude, Bas-Rhin, Gironde, Ille-et-Vilaine, Martinique, Pas-de-Calais, La Réunion, Seine-Saint-Denis).

Mis en place par la loi du 1^{er} décembre 2008, le revenu de solidarité active (RSA) s'est substitué au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation parent isolé (API). Un peu plus de dix ans après sa généralisation sur le territoire métropolitain, en 2009, puis outre-mer en 2011, les juridictions financières ont décidé de procéder à son évaluation.

Le RSA constitue aujourd'hui le principal instrument de lutte contre la pauvreté, pour une dépense annuelle de 15 Md€. Il est attribué à près de deux millions de foyers allocataires, au sein desquels vivent plus de quatre millions de personnes. Malgré son importance en termes sociaux et financiers, le dispositif n'a pas été évalué dans sa globalité depuis les travaux du comité national d'évaluation spécialement constitué à cet effet par la loi de 2008, qui avait rendu son rapport final en 2011.

Compte tenu de la hausse tendancielle du nombre de bénéficiaires depuis la création du RMI, qui s'est poursuivie après 2009 avec le RSA, ainsi que des risques accrus de précarité liés à la crise de la covid 19, une nouvelle évaluation était devenue indispensable. Elle doit aider à déterminer dans quelle mesure le RSA répond à ses objectifs et comment

ses résultats pourraient être améliorés¹. Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de septembre 2018, le gouvernement a par ailleurs annoncé plusieurs réformes susceptibles de faire évoluer le dispositif dans les mois et les années qui viennent : la présente évaluation entend contribuer à ces réformes.

Le RSA fait partie des dispositifs dits « d'activation » des dépenses sociales institués dans de nombreux pays de l'OCDE à partir de la fin des années 1990. Alors que les allocations destinées à procurer un minimum de ressources aux personnes en difficulté laissaient craindre des comportements de renoncement au travail (les « trappes à inactivité »), il s'agissait pour les promoteurs du RSA de faire en sorte que « le travail paye » en toute circonstance. L'ambition de la loi de 2008 était donc que le RSA, tout en garantissant un niveau minimal de ressources et un accompagnement personnalisé comme le RMI, préserve davantage les incitations à l'activité professionnelle. Cette préoccupation s'est traduite dans les trois objectifs assignés au dispositif : « *assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires* ».

Au regard de ces objectifs, les juridictions financières se sont efforcées d'apporter des réponses à quatre questions qui structurent l'évaluation, au-delà de l'analyse du cadre institutionnel et financier :

- le RSA bénéficie-t-il effectivement aux personnes auxquelles il est destiné ?
- dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ?
- dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ?
- l'accompagnement est-il réel et efficace ?

La présente évaluation a été pilotée par une formation interjuridictions rassemblant la Cour des comptes et dix chambres régionales et territoriales des comptes. En plus des méthodes traditionnelles d'évaluation qui ont conduit à

¹ La démarche évaluative a pour particularité de s'intéresser aux résultats effectifs d'un dispositif ou d'une politique. Contrairement à d'autres travaux des juridictions financières, il ne s'agit donc pas ici d'examiner la performance de la gestion du RSA par les acteurs qui en sont chargés, mais bien d'estimer dans quelle mesure le RSA répond aux objectifs qui lui sont assignés.

une analyse approfondie dans neuf territoires², un travail inédit d'exploitation de nombreuses bases de données³ a été réalisé afin de quantifier et d'apprécier les résultats du RSA. Ce volet quantitatif a été complété par deux études ciblées, l'une sur les aides connexes des collectivités territoriales et l'autre sous forme d'un sondage auprès d'allocataires et d'anciens allocataires du RSA.

Les caractéristiques du RSA et son cadre général

La loi du 1^{er} décembre 2008 a créé le RSA avec l'ambition, selon les termes de son exposé des motifs, de faire des revenus du travail « *le principal rempart contre la pauvreté* ». À cette fin, elle a réformé les deux composantes du RMI : l'allocation destinée à garantir un montant minimum de ressources et l'accompagnement des bénéficiaires destiné à les aider à s'insérer socialement et dans l'emploi.

Dans son volet d'allocation, la nouveauté du RSA a consisté à ce qu'en cas d'activité professionnelle, la personne voit son allocation diminuer non plus du total de ses revenus du travail, mais seulement d'une partie. La fraction de l'allocation maintenue malgré la reprise d'emploi constituait à l'origine le RSA-activité, qui venait s'ajouter au RSA dit « socle ». En 2016, ce RSA-activité a été intégré dans la prime d'activité, laquelle a cependant un spectre plus large puisqu'elle bénéficie aussi aux « travailleurs pauvres » rémunérés autour du SMIC.

Le volet d'accompagnement a lui aussi été transformé suivant une logique de « droits et devoirs » : en contrepartie de l'aide monétaire et de l'accompagnement reçu, le bénéficiaire doit s'engager à réaliser des démarches en vue de son insertion sociale et professionnelle. Ces engagements sont formalisés dans un contrat signé par le bénéficiaire avec son organisme d'accompagnement.

Le cadre institutionnel

La gestion et le financement du RSA sont confiés aux départements, chefs de file territoriaux de l'action sociale, comme l'était le RMI depuis 2003. Mais cette décentralisation reste incomplète : l'État définit le cadre légal et réglementaire de ce qui demeure un dispositif national de solidarité ; les réseaux des caisses d'allocations familiales (CAF) et de la mutualité sociale agricole (MSA) sont chargés de l'instruction des

² Un échantillon de neuf départements a été constitué, afin de rendre compte des différences de situations entre territoires : Allier, Aude, Bas-Rhin, Gironde, Ile-et-Vilaine, Pas-de-Calais, Seine-Saint-Denis, Martinique et La Réunion.

³ Ont notamment été utilisées, parfois pour la première fois, les données de gestion des CAF et des MSA, de Pôle emploi et des départements.

demandes, du calcul des droits et du versement de l'allocation ; l'accompagnement est partagé entre de multiples organismes : Pôle emploi et ses partenaires pour l'accompagnement professionnel, le département et ses délégataires pour l'accompagnement social.

Cette dispersion des rôles pose des difficultés. Elle soulève un problème de compréhension pour les bénéficiaires du RSA, confrontés à une juxtaposition peu lisible de plusieurs guichets. Pour les acteurs eux-mêmes, la coordination est complexe, ce qui aboutit à de réels dysfonctionnements. Le manque d'harmonisation des systèmes d'information en est un exemple caractérisé qui compromet gravement la capacité de piloter et de suivre les parcours des bénéficiaires et de s'assurer qu'ils répondent à leurs besoins.

Le cadre financier

L'augmentation quasi ininterrompue du nombre de bénéficiaires du RSA depuis sa création a rapidement fragilisé ce cadre institutionnel mais également son volet financier. Entre 2008 et 2015, le nombre d'allocataires est passé de 1,3 à 1,9 million, soit près de + 45 %, avant de se stabiliser puis d'atteindre un nouveau pic en novembre 2020 à 2,1 millions. Cette augmentation, couplée aux revalorisations des montants versés, explique que la dépense d'allocation a fortement augmenté. Elle a atteint 11,7 Md€ en 2019 et a dépassé les 12 Md€ en 2020. En ajoutant la prime d'activité, les dépenses d'accompagnement (2,3 Md€) et de gestion administrative, la dépense publique annuelle totale consacrée au RSA a représenté 15 Md€ en 2019.

La fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), affectée en 2003 aux départements pour financer le RMI puis le RSA, s'est rapidement révélée insuffisante. Des mécanismes de financement complémentaires venant de l'État ont été progressivement empilés (cinq fonds de péréquation ont ainsi été mis en place entre 2006 et 2015), mais ces dispositifs n'ont jamais rattrapé la dynamique de la dépense.

Il en est résulté un effet de ciseau dû à l'écart croissant depuis 2009 entre la hausse des recettes (+ 20 %) et celle des dépenses (+ 69 %) à la charge des départements. On relève ainsi une multiplication par plus de quatre et demi de l'écart entre les deux. En 2019, la fraction transférée de TICPE représentait ainsi 5,8 Md€ et les autres fonds 1,1 Md€, soit 4,2 Md€ de moins que les dépenses à financer.

Cet écart pèse très différemment en fonction des départements. Dans les neuf territoires étudiés, il varie du simple au quadruple ; il est particulièrement important à La Réunion et en Seine-Saint-Denis, deux

départements dans lesquels il a provoqué les décisions de renationalisation de l'allocation, engagée ou à venir, après Mayotte et la Guyane.

Pour autant, la recentralisation « à la carte » du financement de l'allocation à la charge de l'État ne constitue pas une réponse globale et soutenable à une difficulté qui concerne tous les départements, alors qu'elle affaiblit par ailleurs l'identité « décideur = financeur », au cœur de la décentralisation du RMI.

Le RSA bénéficie-t-il effectivement aux personnes auxquelles il est destiné ?

Cette première question évaluative renvoie à deux interrogations complémentaires : les personnes pour lesquelles le RSA a été conçu en bénéficient-elles effectivement (question du non-recours) ? Et symétriquement, existe-t-il des bénéficiaires qui ne devraient pas l'être (question du versement à bon droit) ?

Le public ciblé par le RSA

Alors que les autres minima sociaux sont spécialisés, comme l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour les personnes handicapées ou l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) pour les personnes retraitées, le RSA, dispositif de droit commun, s'adresse à l'ensemble de la population en âge de travailler.

Outre la condition de nationalité, qui exige des non-européens qu'ils possèdent un titre de séjour régulier depuis au moins cinq ans, la principale restriction légale concerne l'âge minimum, fixé à 25 ans. Comme le RMI, le RSA est à cet égard en cohérence avec l'idée selon laquelle jusqu'à cet âge, c'est la solidarité familiale qui doit s'exercer, avant que la solidarité nationale ne prenne le relais. Pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières, des dispositifs spécifiques existent. Ils leur procurent des revenus d'un montant proche du RSA, comme la « Garantie jeunes » ou le « RSA jeunes actifs » – ce dernier apparaissant toutefois largement inopérant en raison de ses conditions restrictives puisqu'il ne concernait que 734 bénéficiaires en 2019.

Dans le cadre de la présente évaluation, les juridictions financières estiment n'avoir pas réuni suffisamment d'éléments probants pour arrêter une position assurée sur l'extension du RSA aux jeunes de moins de 25 ans. Une telle extension relève d'un débat et d'une décision politiques tant elle mobilise des questions de valeurs. Il peut être estimé qu'au-delà des jeunes déjà éligibles à la « Garantie jeunes », le nombre supplémentaire d'allocataires potentiels serait compris entre 1,7 et 2,4 millions en cas d'ouverture du RSA aux 18-24 ans.

Le public ciblé est insuffisamment atteint

Concernant l'allocation, la dernière étude précise sur le non-recours, qui date de 2011, estimait ce phénomène à 30 % de la population cible. Aucune étude récente ni aucune des rares initiatives déployées au plan local pour évaluer le non-recours n'amènent à réviser aujourd'hui cette estimation, qui fait consensus parmi les acteurs du RSA. Il apparaît donc possible d'estimer à 70 % le taux d'atteinte de la population cible.

En sens inverse, la fraude n'a que peu d'impact sur le nombre de bénéficiaires légitimes⁴. Ses effets sur les montants sont en revanche significatifs avec plus de 190 M€ détectés en 2019, aboutissant à une estimation totale par la Cnaf d'environ 1 Md€ de fraude potentielle⁵. L'essentiel de cette fraude concerne en effet bien plus les montants versés que l'éligibilité effective des personnes au dispositif du RSA. Ainsi, 70 % des cas de fraude détectés relèvent d'omissions ou d'erreurs de déclarations sur les ressources. Un enjeu majeur porte donc sur la sécurisation du versement du RSA au regard de la situation réelle des bénéficiaires, par une fiabilisation accrue des données prises en compte et la détection d'un plus grand nombre d'erreurs.

En ce qui concerne l'accompagnement, il peut être estimé que 60 % des bénéficiaires soumis aux « droits et devoirs » ne disposent pas de contrat d'accompagnement. Même si ce taux repose sur des données imparfaites, il met en lumière un grave dysfonctionnement de ce volet du RSA. Ce mauvais résultat s'explique par le fait que seuls huit allocataires sur dix ont été effectivement orientés vers un organisme d'accompagnement, et que parmi eux, seule la moitié de ceux orientés vers un accompagnement social ont signé un contrat.

En réponse à la première question évaluative, le RSA bénéficie insuffisamment aux personnes auxquelles il est destiné, avec des taux de couverture d'environ 70 % pour le volet allocation et de 40 % pour le volet accompagnement.

*

**

⁴ Comme indiqué précédemment, l'objet de la présente évaluation n'était pas de vérifier la bonne application de la règle de droit et donc d'analyser la fraude mais d'estimer dans quelle mesure le RSA répond aux objectifs qui lui sont assignés par la loi.

⁵ En effet, près de 12 % des sommes versées au titre du RSA, soit 1,4 Md€, l'auraient été à tort en 2019, principalement du fait de fraudes. Cf. *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales*, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, septembre 2020.

Dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ?

Le premier objectif fixé par la loi au RSA est « *d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté* ». Pour évaluer l'efficacité du RSA sur ce plan, il convient d'analyser sa contribution à la réduction de la pauvreté, en l'intégrant au paysage global des aides et prestations sociales accessibles à ses bénéficiaires.

Le RSA ne permet pas à lui seul de sortir de la pauvreté

De manière constante depuis 2010, 65 % des bénéficiaires du RSA vivent sous le seuil de pauvreté monétaire⁶, une part 4,4 fois plus élevée que dans la population générale, où cette part est comprise entre 14 % et 15 %. 51 % des bénéficiaires du RSA sont en outre considérés comme pauvres en conditions de vie⁷, une part presque cinq fois plus élevée que pour le reste de la population.

Cette situation résulte directement des montants garantis par l'allocation : pour une personne seule, le montant du RSA est de 565 euros par mois (au 1^{er} avril 2021), un niveau inférieur au seuil de pauvreté monétaire (1 063 euros par mois en 2018 selon l'Insee). Elle reflète le choix qui a présidé à la création du RSA selon lequel c'est l'exercice d'une activité rémunérée qui doit éloigner durablement les personnes de la pauvreté, la solidarité nationale ne jouant qu'un rôle de filet protecteur.

Le RSA protège en revanche ses bénéficiaires de la très grande pauvreté

Si 46 % des bénéficiaires du RSA vivent encore sous le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian, ils ne sont plus que 16 % à vivre avec moins de 40 % de celui-ci. L'effet du RSA est encore plus net sur l'intensité de la pauvreté : alors que celle-ci est nettement plus importante chez les bénéficiaires du RSA au seuil de 60 %, la situation est inversée au seuil de 40 % : l'intensité de la pauvreté y est deux fois plus importante pour les personnes non bénéficiaires du RSA.

Le RSA est ainsi le dispositif qui, au sein de l'ensemble du système socio-fiscal, contribue le plus à la diminution de l'intensité de la pauvreté monétaire à 40 et 50 % du seuil, en assurant à lui seul entre 35 et 40 % de

⁶ Le seuil de pauvreté fait l'objet d'une définition statistique normalisée au niveau européen. Il correspond à 60 % du revenu médian, soit, en France, 1 063 € par mois pour une personne seule en 2018, dernière année pour laquelle l'Insee l'a publié.

⁷ La « pauvreté en conditions de vie » est, avec le seuil de pauvreté, le deuxième indicateur statistique le plus souvent utilisé. Il constitue un indicateur de privation en intégrant les personnes privées de huit items sur une liste de 27 items liés à l'insuffisance de ressources.

cette baisse, soit davantage que les autres prestations monétaires (allocations logement, prestations familiales, aides locales, etc.).

Les bénéficiaires du RSA peuvent également prétendre à un ensemble d'aides connexes, mises en place par les collectivités territoriales. Généralement non prises en compte dans les études car mal recensées, ces aides participent pourtant à la réduction de la pauvreté : l'étude Équinoxe effectuée par une équipe de l'université Gustave Eiffel en partenariat avec les juridictions financières, dont les résultats sont publiés parallèlement à la présente évaluation, met en lumière que sur un échantillon de 20 communes, ces aides représentent entre 6,5 % et 12,7 % de l'ensemble des ressources des ménages ne disposant pas de revenus d'activité.

Ce rôle de protection contre la grande pauvreté est perçu et confirmé par les allocataires eux-mêmes. Interrogés par sondage, 78 % estiment que le RSA leur a « procuré un revenu minimum » et leur a « évité de tomber dans la pauvreté ». C'est la dimension de ce dispositif la plus reconnue par ses bénéficiaires.

La reprise d'activité reste le moyen privilégié de sortir de la pauvreté

Le choix du législateur de privilégier l'activité comme moyen de sortir de la pauvreté se vérifie en pratique. Si la pauvreté monétaire au seuil de 50 % touche presque tous les allocataires dont les revenus sont constitués en majorité du RSA, cette part tombe à 20 % seulement pour ceux dont l'allocation pèse pour moins de 10 % dans les revenus. La reprise d'activité, même à temps incomplet, permet effectivement de franchir le seuil de pauvreté dans la plupart des configurations familiales et professionnelles.

Les simulations sur barème montrent que tel a été le cas dès la mise en place du RSA, l'effet positif sur les revenus de la reprise d'activité ayant ensuite été amplifié avec la forte augmentation de la prime d'activité en 2019.

Ainsi, s'il ne permet pas de franchir le seuil de pauvreté monétaire, le RSA permet en revanche de réduire nettement son intensité et il protège efficacement contre la très grande pauvreté, tout en incitant à l'activité professionnelle dans presque toutes les situations.

*
**

Dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ?

Cette question évaluative fait écho au deuxième objectif fixé par la loi au RSA, à savoir « *encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle* ». Deux axes d'analyse en découlent : celui des incitations à l'activité et celui de l'accès effectif à l'emploi.

Les incitations monétaires à l'activité sont désormais assurées dans la plupart des situations

L'innovation majeure du RSA consiste dans son mécanisme d'intéressement : en cas d'activité professionnelle, le bénéficiaire du RSA voit son allocation diminuer non plus du total de ses revenus du travail, mais de 38 % seulement.

Les études réalisées depuis 2009 convergent toutes pour constater que cette « activation » du minimum social, repris et amplifié plus tard par la prime d'activité, a augmenté le niveau d'incitation monétaire à l'activité professionnelle. Un effet positif a été mesuré à la mise en place du RSA sur le comportement de certains groupes d'allocataires, comme les jeunes autour de 25 ans, les mères isolées avec de jeunes enfants ou les femmes en couple souhaitant travailler à temps partiel. D'autres études portant sur l'ensemble des prestations nationales montrent le rôle clé du RSA dans la baisse du taux de prélèvement sur les bas salaires et, en conséquence, sur l'incitation à l'emploi et à l'augmentation du temps de travail.

Par ailleurs, l'étude Équinoxe précitée montre que dans un échantillon de 20 communes, le RSA a inspiré une reconfiguration des aides locales. Alors que ces dernières créaient des effets de seuil à la sortie du RMI et pénalisaient le retour à l'emploi (il fallait travailler 13 heures de plus par semaine au SMIC pour compenser la perte des prestations locales en cas de reprise d'activité), leur convergence avec le barème du RSA a permis la disparition quasi générale des trappes à inactivité.

Même si une certaine prudence doit s'attacher à l'analyse de ces résultats, qui ne portent que sur les barèmes des prestations et n'intègrent pas certains coûts attachés à la reprise d'emploi (garde des enfants, transports, etc.), le RSA a rempli l'objectif qui lui était fixé, sauf dans certaines configurations résiduelles concernant notamment les jeunes étudiants et apprentis, la bi-activité des couples ou certaines aides locales. La capacité des bénéficiaires à évaluer correctement et à anticiper les gains attachés à la reprise d'emploi demeure toutefois un enjeu, les organismes d'accompagnement éprouvant parfois eux-mêmes des difficultés à évaluer les effets combinés d'un salaire, de la prime d'activité et du devenir des aides sociales après la reprise d'un emploi.

L'accès à l'emploi reste difficile pour les bénéficiaires du RSA

En revanche, en matière d'accès effectif à l'emploi, les difficultés des bénéficiaires du RSA restent très importantes. Leur taux de retour à l'emploi, de 3,9 % par mois en 2019, est non seulement très inférieur à la moyenne des demandeurs d'emploi (8,2 %), mais il l'est aussi à celui de tous les autres publics bénéficiant de dispositifs spécifiques (demandeurs d'emploi de longue durée, résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), personnes de plus de 50 ans, etc.). Seuls les travailleurs handicapés connaissent un taux de retour à l'emploi mensuel inférieur, mais au demeurant assez proche, de 3,3 % en moyenne.

Les sorties en emploi des bénéficiaires du RSA sont de surcroît plus précaires. En cas de reprise d'emploi, les non-bénéficiaires du RSA sont 68 % à accéder à un emploi durable (c'est-à-dire de plus de six mois), alors que les bénéficiaires du RSA ne sont que 56 % dans ce cas. La sortie du RSA se fait souvent dans des conditions chaotiques : dans les cinq ans suivant leur sortie du RSA, si 30 % des anciens allocataires ne connaissent aucune transition professionnelle (soit qu'ils restent en emploi, soit qu'ils demeurent sans emploi), les deux tiers changent de situation en moyenne 3,8 fois, ce qui équivaut à deux allers-retours entre emploi et non-emploi en cinq ans.

Cette instabilité, attendue compte tenu de la tendance générale au développement des alternances entre chômage et emploi, est particulièrement marquée pour les anciens allocataires, qui sont 41 % à revenir au RSA après en être sortis.

Au total, sept ans après l'entrée au RSA d'une cohorte d'allocataires, seuls 34 % en sont sortis et sont en emploi – et parmi ceux-ci, seul un tiers est en emploi de façon stable. 24 % sont sortis du RSA sans emploi, dont un quart (soit 6 % de la cohorte) bénéficie de l'AAH. Enfin, 42 % sont encore au RSA. Cette proportion correspond globalement à celle du « halo » du RSA que l'évaluation a permis d'identifier, c'est-à-dire les personnes qui bénéficient du RSA de façon continue sur longue période ou ne font qu'en sortir transitoirement. Bien que le RSA soit conçu pour être un filet de sécurité temporaire facilitant l'accès à l'activité, il ne joue ce rôle de manière durable que pour un tiers environ de ses bénéficiaires, ce qui pose la question de son adaptation aux personnes les plus durablement éloignées de l'emploi.

Ces difficultés expliquent probablement que l'accès à l'emploi soit une dimension secondaire dans la perception que les bénéficiaires ont eux-mêmes du RSA. Ils ne sont que 29 % à estimer que le RSA leur permettra de trouver un CDD ou un emploi en intérim et 21 % qu'il leur permettra de trouver un CDI. Pour autant, seuls 15 % des bénéficiaires interrogés citent

l'accès à l'emploi parmi les axes d'amélioration du RSA qu'ils appellent de leurs vœux. À rebours de l'idée de palier vers l'emploi mise en avant lors de sa création, le RSA est d'abord, et de plus en plus, vu par ses bénéficiaires et par ceux qui les accompagnent comme un revenu minimum. C'est au regard de cette réalité que l'effectivité des droits et devoirs doit être appréciée.

La réponse à la troisième question évaluative est donc très contrastée : qu'il n'existe aujourd'hui quasiment plus de « trappes à inactivité » peut être considéré comme la principale réussite du RSA au regard des objectifs fixés à sa création ; mais les difficultés rencontrées par ses allocataires pour accéder effectivement à l'emploi restent très importantes. Cette situation pose question dans un modèle où les revenus du travail sont supposés constituer le principal rempart contre la pauvreté : la « promesse » du RSA n'est pas tenue pour près des deux tiers de ses bénéficiaires.

*

**

L'accompagnement est-il réel et efficace ?

Le troisième et dernier objectif du RSA est l'insertion sociale et professionnelle grâce à un accompagnement adapté, conçu comme un droit et un devoir pour le bénéficiaire comme pour son organisme d'accompagnement. Deux questions en découlent : premièrement, quelle est la réalité de l'accompagnement et quel est son contenu ? La réponse à cette question est un préalable nécessaire ; la suite de l'analyse ne peut se déployer que si la consistance de l'accompagnement est suffisante pour en mesurer les effets. Une fois cette réalité de l'accompagnement appréciée, que peut-on dire de son *efficacité*, c'est-à-dire de l'insertion sociale et professionnelle de ses bénéficiaires ?

L'orientation vers les organismes d'accompagnement : des dysfonctionnements majeurs

Première étape des parcours individuels, l'orientation vers un organisme d'accompagnement n'est pas réalisée pour 18 % des allocataires – proportion qui se maintient à 12 % pour les allocataires de plus de cinq années d'ancienneté. Le délai d'orientation est quant à lui très éloigné de l'objectif fixé par la loi (deux mois) ainsi que par la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté présentée en 2018 (un mois) : il atteint 95 jours en moyenne.

La qualité de l'orientation est plus difficile à apprécier, mais des incohérences notables apparaissent tant à l'échelle nationale que départementale. Les parts respectives de l'accompagnement professionnel, réalisé par Pôle emploi, ou de l'accompagnement social réalisé par le Département et ses délégataires, varient dans des proportions considérables d'un territoire à l'autre, sans qu'il soit possible d'expliquer cette hétérogénéité par la réalité économique et sociale des départements ou par les difficultés spécifiques des bénéficiaires. En 2019, si en moyenne 41 % des personnes bénéficiaires du RSA sont orientées vers Pôle emploi, cette proportion varie de 0 % en Corrèze et 4 % dans la Marne et dans le Var, à 65 % dans l'Allier et 71 % à La Réunion.

En d'autres termes, en fonction de son département de résidence, un même bénéficiaire est susceptible d'être pris en charge par Pôle emploi ou par des organismes dont le cœur de métier est différent. Cette situation soulève le problème de l'adéquation entre les besoins des personnes et les réponses apportées. De fait, Pôle emploi constate qu'une part significative des personnes orientées vers ses agences n'est en réalité pas préparée à l'emploi et justifierait plutôt d'un accompagnement social.

Ces défaillances de l'orientation initiale ne sont pas corrigées par des réorientations ultérieures, car celles-ci sont rares. Seules 5 % des personnes ont ainsi connu un changement de type d'accompagnement (de « professionnel » vers « social » ou l'inverse) au cours de l'année 2018, la dernière pour laquelle ces données fines peuvent être exploitées de manière fiable. Le cloisonnement entre types d'accompagnement peut donc contribuer à enfermer les personnes pour de nombreuses années dans des parcours peu adaptés à leurs besoins.

Les graves lacunes de l'accompagnement social et socio-professionnel

Alors que le contrat d'engagements réciproques (CER) est supposé être l'outil central de l'accompagnement social et la condition de son suivi, seuls 50 % des bénéficiaires du RSA orientés vers ce type de parcours en disposent effectivement. Si la signature initiale intervient en 53 jours en moyenne, le contrat est ensuite peu suivi puisque seules 20 % des personnes disposent d'un contrat en cours de validité.

L'analyse du contenu des contrats révèle par ailleurs un défaut de substance : le nombre d'actions proposées est très faible (souvent moins de deux actions par contrat), celles-ci sont souvent peu tangibles et peuvent se rapporter à de simples préceptes comportementaux. Enfin, 76 % des CER ne contiennent aucune action orientée vers la préparation à la recherche d'emploi.

Par ailleurs, même si la quantification précise de l'accompagnement s'avère difficile en raison de la carence des systèmes d'information, un manque d'intensité très net peut être constaté. Le nombre de personnes suivies par chaque travailleur social varie de 55 à 144 dans les

départements étudiés, et le RSA n'est souvent qu'une priorité secondaire en comparaison de la protection de l'enfance ou des situations de violence ou d'urgence que sont amenés à connaître ceux des travailleurs sociaux qui ne sont pas spécialisés. La fréquence des entretiens d'accompagnement est plus mal connue encore, mais elle est quasi systématiquement inférieure à trois par an, avec une moyenne de 1,4 dans l'un des départements étudiés.

Enfin, dans plusieurs départements et dans le cadre des auditions organisées par les juridictions financières, une position parfois ambivalente des travailleurs sociaux vis-à-vis de la logique des droits et devoirs a été signalée, ceux-ci émettant des réserves quant à la nécessité de rendre compte du contenu des contrats et de sanctionner les manquements aux engagements qui y figurent.

Ces constats, établis à partir de l'analyse de plusieurs centaines de contrats sélectionnés de manière aléatoire dans les neuf départements étudiés, suggèrent fortement que le CER n'est aujourd'hui qu'une formalité sans réelle portée. Cette faiblesse de l'accompagnement social apparaît en décalage avec le constat du nombre important de bénéficiaires bloqués dans le dispositif depuis de longues années : pour ces personnes, la pertinence même du cadre défini autour de l'allocation RSA, et la notion de droits et devoirs en particulier, est remise en question.

De l'avis des bénéficiaires, l'accompagnement est ainsi la première composante du RSA qui doit être améliorée : 35 % d'entre eux attendent un meilleur suivi, contre seulement 12 % qui revendiquent une augmentation de l'allocation.

L'accompagnement professionnel par Pôle emploi

Les premières étapes du parcours sont plus structurées chez Pôle emploi que dans les départements : réalisation systématique d'un diagnostic individuel dans un délai moyen de 21 jours après l'inscription ; signature du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), tenant lieu de contrat d'accompagnement, pour tous les bénéficiaires du RSA ; distinction de quatre types d'accompagnement à l'intensité croissante, entre lesquels les personnes sont réparties.

Les résultats sont plus mitigés concernant le contenu réel de l'accompagnement, comme permet de l'observer le système d'information très développé de Pôle emploi. Malgré leurs difficultés particulières, les bénéficiaires du RSA bénéficient peu de la différenciation des moyens mis en place par l'opérateur : ils sont presque 70 % dans les types d'accompagnement les moins intensifs (contre 77 % pour la moyenne des demandeurs d'emploi), tandis que les prestations et formations sont rares, même en accompagnement dit « renforcé », avec 0,6 prestation par an en moyenne. Paradoxalement, au sein d'un même type d'accompagnement,

les bénéficiaires du RSA ont moins d'entretiens avec leur conseiller référent que les autres demandeurs d'emploi (-17 % à -24 %). Les droits et devoirs attachés au RSA ne sont pas suivis, à la différence du contrôle de la recherche d'emploi lié à l'assurance chômage.

Seul l'accompagnement « global », mis en place en partenariat avec les départements, permet réellement de densifier l'accompagnement et d'avoir un impact positif sur le retour à l'emploi. Avec une capacité limitée (69 000 personnes fin 2019), il ne bénéficie cependant qu'à 4 % des allocataires du RSA avant sa montée en puissance au cours de l'année 2021.

Plus généralement, la limitation des capacités d'accueil dans les types d'accompagnement les plus intensifs peut conduire à une forme de sélectivité inverse, en écartant les allocataires les plus en difficulté. L'intensité de l'accompagnement diminue ainsi avec l'ancienneté au chômage, et pour un nombre important de bénéficiaires du RSA au chômage de très longue durée, Pôle emploi n'a plus véritablement de solution.

Ce dernier axe d'évaluation relatif à l'accompagnement met en lumière les défaillances les plus importantes du RSA. En pratique, l'accompagnement des bénéficiaires ne se distingue quasiment pas de l'accompagnement de droit commun, social ou professionnel, susceptible d'être proposé à tous et, lorsqu'il existe, il présente des incohérences par rapport aux besoins dès l'orientation, une faiblesse caractérisée des actions d'accompagnement, une contractualisation souvent de pure forme et un suivi individuel des « droits et devoirs » quasi inexistant.

*

**

Au terme des travaux effectués par les juridictions financières, les résultats du RSA apparaissent contrastés. Deux succès importants peuvent être mis à son actif : la protection des allocataires contre la grande pauvreté et la suppression des trappes à inactivité. Trois faiblesses majeures sont en revanche relevées : une atteinte insuffisante du public cible, qui laisse subsister des situations de précarité et d'exclusion ; une faiblesse de l'accompagnement et de la contractualisation, qui obère les perspectives d'insertion et prend à défaut la logique des droits et devoirs voulue par le législateur ; et, *in fine*, un accès difficile à l'emploi, qui compromet la promesse centrale du dispositif de faire des revenus du travail le principal rempart contre la pauvreté.

Au vu de ces constats, les juridictions financières formulent dix-sept recommandations précises qui procèdent de trois orientations générales :

1. L'augmentation de la couverture de la population cible : au-delà de l'amélioration utile et nécessaire des outils actuels visant à faciliter le versement de l'allocation, une étape supplémentaire doit être franchie en engageant une expérimentation pour automatiser la notification d'éligibilité au RSA. Les juridictions financières estiment en effet que l'automatisation du versement des droits eux-mêmes ne serait plausible que si ceux-ci étaient dissociés d'une obligation d'accompagnement, ce qui n'est pas la philosophie actuelle du RSA et ne correspond pas aux orientations proposées ici.
2. La pleine application des droits et devoirs réciproques : au cœur de la logique du RSA mais actuellement dévoyés, les droits et devoirs de l'allocataire comme des organismes d'accompagnement doivent retrouver leur pleine signification, conformément à ce qui est prévu par la loi. Ceci passe par le renforcement des droits (amélioration et sécurisation du versement de l'allocation, meilleure adaptation de l'accompagnement et de son intensité aux difficultés individuelles) mais aussi par un suivi réel des obligations. La formalisation des engagements de l'organisme d'accompagnement et du bénéficiaire doit être systématique, tout comme la sanction des manquements avérés. Enfin, les parcours doivent être mieux adaptés à l'évolution des besoins des personnes, pour éviter l'ancrage de longue durée dans le RSA et pour mieux prendre en compte la situation des allocataires qui y sont durablement bloqués et éloignés de l'emploi.
3. Une responsabilisation accrue des départements et une réforme du financement : si les départements, chefs de file de l'action sociale, sont appelés à demeurer les responsables du RSA et de la politique d'insertion, des mesures complémentaires doivent être prises afin que les évolutions recommandées ici soient possibles et convenablement pilotées dans le respect du principe « financeur = décideur » (échanges des données entre acteurs, mise en place d'un suivi statistique des parcours individuels, coordination des partenaires et réforme du financement du RSA).

À défaut d'un engagement fort de l'ensemble des acteurs, le RSA risque d'évoluer, pour un nombre croissant de personnes, vers une simple allocation de survie, marquant l'échec des ambitions affichées en 2008 lors de sa création.

Récapitulatif des orientations et des recommandations

Orientations générales

À destination de l'ensemble des acteurs

1. Améliorer le taux de couverture du RSA en adoptant une démarche de simplification, de clarté, de publicité de l'allocation et d'engagement envers les allocataires potentiels.
2. Redonner leur pleine signification aux droits et devoirs prévus par la loi, en facilitant le versement de l'allocation et en renforçant l'accompagnement des personnes les plus en difficulté, en contrepartie d'une formalisation précise et d'une sanction effective des obligations inscrites dans les contrats d'accompagnement.
3. Conforter les départements dans leur rôle de responsables du dispositif en faisant en sorte que ceux-ci exercent pleinement leurs compétences de pilotage, de décision, de coordination, de sanction et d'évaluation et réviser la clé de financement dans le respect du principe « financeur = décideur ».

Recommandations

Sur le versement de l'allocation

À destination de l'État, des départements, de la Cnaf et de la CCMSA

1. Simplifier, accélérer et sécuriser le versement de l'allocation en améliorant l'ensemble des outils, dont la téléprocédure, les simulations et l'automatisation de la déclaration trimestrielle, ainsi que les échanges de données entre administrations et opérateurs.
2. Achever le chantier de la simplification et de l'harmonisation des réglementations relatives au RSA et aux autres prestations de solidarité, s'agissant notamment des revenus pris en compte dans le calcul des droits.

3. Expérimenter l'automatisation de l'information d'éligibilité probable à l'allocation, afin d'en mesurer l'impact sur le non-recours et la qualité de service, et d'identifier les conditions préalables d'une éventuelle généralisation.

Sur l'accompagnement et les parcours

*À destination de l'État, des collectivités territoriales,
de Pôle emploi et de l'ensemble des organismes référents*

4. Intégrer aux pactes territoriaux d'insertion (PTI), prévus à l'article L. 263-2 du code de l'action sociale et des familles, la définition de lignes directrices relatives au dispositif d'orientation des bénéficiaires, comportant notamment les principaux critères permettant de choisir le parcours le mieux adapté à leurs besoins.
5. Réaliser un diagnostic précis et complet de la situation des personnes et de leurs besoins avant de les inscrire dans des types d'accompagnement de durée et d'intensité différentes.
6. Tirer parti d'une plus grande différenciation des modalités d'accompagnement pour intensifier le contenu du contrat et des actions prescrites en direction des personnes les plus en difficulté.
7. Réexaminer le diagnostic et l'orientation des personnes entre organismes d'accompagnement à chaque échéance de contrat (CER et PPAAE), afin de mieux répondre aux besoins.
8. Afin de prévenir une ancienneté excessive et bloquante, proposer systématiquement l'inscription dans un parcours de formation ou d'emploi au plus tard deux ans après l'entrée dans le dispositif, en mobilisant au besoin toutes les formes d'emplois aidés.
9. Supprimer les dernières configurations de désincitation à l'activité causées par les barèmes des aides.
10. Améliorer la connaissance des aides connexes locales afin d'identifier l'existence d'éventuels effets dissuasifs vis-à-vis de l'activité dans les territoires.

Sur les droits et devoirs

À destination des départements, de Pôle emploi et de l'ensemble des organismes référents

11. Contractualiser systématiquement les engagements de l'organisme d'accompagnement et du bénéficiaire, sous la forme d'actions précises, mesurables et opposables.
12. Faire du contrat le véritable outil de suivi des parcours en rendant son contenu ainsi que le suivi de son exécution accessible à tout moment à l'allocataire et à l'ensemble des acteurs institutionnels impliqués.
13. Sanctionner systématiquement les manquements avérés aux obligations du contrat liant l'allocataire et son organisme d'accompagnement.

Sur la gouvernance et le financement du dispositif

À destination de l'État, des départements, de Pôle emploi, de la Cnaf et de la CCMSA

14. Renforcer la coordination sous l'autorité du département en fusionnant PTI et plan départemental d'insertion en un document unique de pilotage et de programmation, et en y associant au minimum l'État, la CAF, la Région et Pôle emploi.
15. Mettre en place une instance départementale réunissant les signataires de ce nouveau document unique afin d'en assurer le suivi et d'examiner son bilan annuel ainsi que les résultats issus du suivi statistique des parcours individuels.
16. Poursuivre et étendre la mise en place d'un suivi statistique des parcours individuels d'insertion grâce à l'appariement des bases de données de l'ensemble des acteurs, qui permette de suivre de façon normalisée les orientations et réorientations individuelles, les types et actions d'accompagnement mobilisés, les résultats de l'accompagnement et les ressources qui lui sont consacrées.
17. Réformer le dispositif de financement du RSA en privilégiant le transfert aux départements de ressources durables dont la dynamique est cohérente avec celle de la dépense.

Introduction

Représentant une dépense publique totale de 15 Md€ en 2019, dont 11,3 Md€ pour sa seule allocation, le revenu de solidarité active (RSA) est le principal dispositif de lutte contre la pauvreté. Destiné à garantir un minimum de ressources aux personnes n'ayant peu ou pas de revenus du travail, il bénéficiait, fin 2020, à plus de deux millions de foyers, où vivaient près de quatre millions de personnes. Le RSA concerne donc directement 8,5 % de la population âgée de 15 à 69 ans.

Le RSA, dispositif d'activation des dépenses sociales

Mis en place par la loi du 1^{er} décembre 2008, le RSA s'est substitué au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation parents isolés (API). Le RMI, créé vingt ans plus tôt, constituait pour la première fois une garantie de ressources de droit commun, sans condition de cotisation préalable à l'assurance chômage et sans condition tenant à une difficulté particulière, telle que le handicap. Ce caractère universel soulevait le problème d'un éventuel découragement des personnes à reprendre une activité professionnelle, d'autant que le calcul de l'allocation était réalisé selon un mécanisme purement différentiel : à l'issue d'une période initiale de cumul, chaque euro gagné dans le cadre d'une activité professionnelle venait réduire d'un euro le montant versé au titre du RMI, annulant ainsi le gain monétaire du travail. Compte tenu des coûts annexes liés à la reprise d'un emploi, comme les transports ou la garde d'enfants, la reprise d'activité pouvait même se traduire par une perte monétaire.

À partir de la fin des années 1990, de nombreux pays de l'OCDE, confrontés aux mêmes enjeux, ont commencé à mettre en place des politiques dites d'activation des dépenses sociales, afin que « le travail paye » en toute circonstance. En France, après la mise en place d'un premier dispositif de crédit d'impôt (prime pour l'emploi ou PPE en 2001), c'est dans cette logique que la réforme du RSA a été décidée. Il s'agissait que ce nouveau dispositif, tout en offrant un niveau minimal de ressources comme le RMI, préserve les incitations vers l'activité professionnelle et élimine les « trappes à inactivité ». La nouveauté du RSA a ainsi consisté à ce qu'en cas de reprise d'activité professionnelle, le bénéficiaire du RSA voie son allocation diminuer non plus du total de ses revenus du travail, mais seulement d'une partie. La fraction de l'allocation maintenue malgré la reprise d'emploi constituait le RSA-Activité, qui venait s'ajouter au RSA

dit « socle ». Ce mécanisme permettait également d'augmenter les revenus d'activité les plus modestes et de combattre les phénomènes de pauvreté au travail.

L'accompagnement dont bénéficiaient les allocataires du RMI a lui aussi été transformé avec le RSA, suivant une logique dite des « droits et devoirs ». En contrepartie de l'aide monétaire et de l'accompagnement qu'il reçoit, le bénéficiaire doit lui-même s'engager dans une démarche d'insertion. Cette double dimension se concrétise par la signature d'un « contrat » récapitulant les engagements réciproques du bénéficiaire et de son organisme d'accompagnement.

Une hausse tendancielle du nombre d'allocataires

Le nombre de foyers allocataires du RMI avait connu une forte progression entre 1988 et 2008, sans que les phases de forte croissance économique, comme au début des années 2000, se traduisent par une baisse des effectifs. Cet effet de persistance n'était d'ailleurs pas propre au RMI et touchait également la population inscrite au chômage.

L'introduction du RSA n'a pas fondamentalement remis en cause la croissance du nombre d'allocataires, à peine modulée par le cycle économique. Celui-ci a en effet augmenté de plus de 40 % entre 2008 et 2015, avant de se stabiliser dans une fourchette haute comprise entre 1,8 et 1,9 million de foyers, à la faveur de la reprise de l'économie que le pays a connue jusque début 2020.

Face à cette tendance de fond, une question majeure se pose: quelle est la capacité du RSA à jouer son rôle d'impulsion vers l'emploi, érigé comme le principal garant contre la pauvreté ?

Cet enjeu est renouvelé avec les difficultés liées à la sortie de la crise sanitaire. Le RSA, en tant que premier dispositif de lutte contre la pauvreté, a logiquement vu ses effectifs croître en 2020 avant qu'ils ne se contractent au premier semestre 2021. Comment répondre au mieux aux besoins de ces personnes et à celles qui seront amenées à entrer dans le dispositif dans les mois qui viennent ? Quels sont les points forts et les points faibles du dispositif, si l'on se réfère à ses résultats réels ?

La question de l'efficacité du RSA se pose également dans la perspective de deux réformes importantes annoncées par le gouvernement. Dans le cadre d'un « revenu universel d'activité » (RUA), le RSA pourrait ainsi être regroupé avec d'autres minima sociaux sous forme d'une allocation unique ; en parallèle, l'accompagnement des bénéficiaires du RSA pourrait être profondément réformé avec la mise en place d'un « service public de l'insertion et de l'emploi » (SPIE) qui bénéficierait à l'ensemble des personnes rencontrant des difficultés pour s'insérer sur le marché du travail.

Les travaux des juridictions financières

Les travaux existants

Les juridictions financières ont déjà examiné par le passé le RSA et son prédécesseur, le RMI. Les travaux réalisés se sont concentrés sur certains aspects de ces dispositifs.

Ainsi, dans un rapport public thématique de 2011⁸, les juridictions financières dressaient un bilan décevant des actions d'insertion sociale et professionnelle dont bénéficiaient les allocataires du RMI. En 2013, dans leur rapport public annuel⁹, elles présentaient les conclusions d'une enquête portant sur le RSA-Activité, et montraient qu'en plus d'un taux de non-recours exceptionnellement élevé, ce dispositif voyait son impact sur la pauvreté et l'emploi limité par une articulation insuffisante avec les autres prestations sociales. Enfin, dans un référé de 2015 sur les minima sociaux¹⁰, la Cour soulignait les incohérences entre les différents dispositifs ainsi que la complexité de leur gestion, éléments qui pouvaient avoir pour conséquence des problèmes d'équité et d'efficacité. Elle recommandait le regroupement des minima sociaux autour de trois grandes allocations, un RSA à spectre large, l'allocation adulte handicapé (AAH) et l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA).

De nombreux autres travaux, institutionnels ou académiques, ont abordé certains aspects du RSA. Mais une seule évaluation d'ensemble du dispositif a été réalisée depuis sa création : elle a été publiée en 2011, par le comité national d'évaluation du RSA¹¹, structure *ad hoc* créée par la loi de 2008. Cette évaluation concluait notamment à un impact sensible du dispositif sur la réduction de l'intensité de la pauvreté, mais était plus prudente quant à ses effets sur l'emploi, en raison du manque de recul et de la dégradation de la situation économique d'alors. Sur le sujet de l'accompagnement, le comité soulignait l'impossibilité dans laquelle il avait été de conduire une évaluation robuste, compte tenu là aussi du manque de recul, mais aussi de l'éclatement de l'accompagnement entre les départements.

Force est de constater que ces limites n'ont pas été réellement dépassées jusqu'à aujourd'hui. En raison de la variabilité des configurations de l'accompagnement sur le territoire et de la dispersion des acteurs, le RSA n'a donné lieu à aucune étude systématique et quantifiée

⁸ Cour des comptes, *Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion. Constats et bonnes pratiques*, 2011

⁹ Cour des comptes, « Le RSA « activité » : une prestation peu sollicitée, un impact restreint », in : *Rapport public annuel* 2013.

¹⁰ Cour des comptes. *Les minima sociaux*, référé du 21 septembre 2015.

¹¹ Comité national d'évaluation du RSA, *Rapport final*, 2011.

qui permette d'évaluer ses modalités, son contenu et son efficacité. Pour les mêmes raisons, il n'existe pratiquement aucune étude des trajectoires des bénéficiaires sur des durées longues, au-delà d'un ou deux ans. La complémentarité du RSA avec les aides locales mises en place par les collectivités territoriales (les « droits connexes ») reste également mal connue alors qu'elle a nécessairement un impact sur le niveau de pauvreté et sur les incitations à l'emploi.

Le périmètre de la présente évaluation et les questions évaluatives

Compte tenu de ces éléments, les juridictions financières ont réalisé une nouvelle évaluation globale du RSA, s'appuyant notamment sur une étude territoriale approfondie, afin de dépasser les difficultés précédemment rencontrées. L'objectif est d'établir un bilan du dispositif plus de dix ans après sa création.

La démarche évaluative a pour particularité de s'intéresser aux résultats effectifs d'un dispositif ou d'une politique. Contrairement à d'autres travaux des juridictions financières, il ne s'agissait pas ici d'examiner la performance de la gestion du RSA par les acteurs qui en sont chargés, ni de vérifier la bonne application de la règle de droit (encore que ces deux sujets soient abordés dans la suite du présent rapport) mais en priorité d'estimer dans quelle mesure le RSA répond aux objectifs qui lui sont assignés par la loi.

Selon l'article premier de la loi de 2008, ces objectifs sont au nombre de trois : le RSA a pour objet d'« assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires ».

Si le périmètre de l'évaluation semble en conséquence assez naturel – il s'agit du public bénéficiaire du RSA, à observer sur une période courant depuis la mise en place du dispositif en 2009 jusqu'à aujourd'hui – la réforme de 2016 pose une difficulté particulière qu'il convient de résoudre. À cette date, le RSA-Activité a en effet été fondu avec la prime pour l'emploi dans la nouvelle prime d'activité. Or le public de cette nouvelle prestation est beaucoup plus large : en 2017, il comptait 2,9 millions de foyers bénéficiaires, contre 0,9 million pour le RSA-Activité au moment de sa suppression fin 2015. Les caractéristiques d'une partie de ce public élargi tout comme ses difficultés ne sont donc plus les mêmes : certains connaissent des situations d'emploi plus durables, avec un niveau de revenu supérieur.

Afin d'assurer la continuité et la cohérence de l'étude, le périmètre retenu pour la présente évaluation sera donc celui des bénéficiaires du RSA actuel, qui correspond avant 2016 aux bénéficiaires du RSA-socle¹².

Sur ce périmètre, les juridictions financières ont identifié quatre questions évaluatives auxquelles il conviendra de répondre :

1. Le RSA bénéficie-t-il aux personnes auxquelles il est destiné ?
2. Dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ?
3. Dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ?
4. L'accompagnement est-il réel et efficace ?

Les investigations réalisées

Afin de répondre aux enjeux que soulève l'évaluation du RSA, et notamment l'importance que revêt une étude territoriale approfondie, les investigations réalisées ont été de deux ordres.

Comme indiqué précédemment, les juridictions financières se sont d'abord appuyées sur une série d'enquêtes menées dans neuf départements, suffisamment variés et présentant des différences de situation (Allier, Aude, Bas-Rhin, Gironde, Ille-et-Vilaine, Martinique, Pas-de-Calais, La Réunion, Seine-Saint-Denis), auprès des responsables et gestionnaires locaux (Départements, Pôle emploi, CAF et caisses de la MSA, structures d'accompagnement social, CCAS et acteurs associatifs).

L'évaluation a également été menée auprès des acteurs nationaux, principalement chargés des règles d'attribution de l'allocation et de la coordination de la lutte contre la pauvreté (ministères chargés des affaires sociales et du travail), mais également de l'accompagnement professionnel (Pôle emploi) et de la centralisation du suivi de l'allocation (Cnaf et CCMSA).

Comme l'exige l'approche évaluative, un travail d'exploitation de nombreuses bases de données a été réalisé, avec pour ambition d'apprécier et de quantifier les effets des différents aspects du RSA, et d'en mesurer l'efficacité. Ce volet quantitatif des investigations est inédit à plus d'un titre, par son ampleur d'abord mais aussi par la nature des données exploitées, tant nationales que locales. Au-delà des données de l'Insee et

¹² Ce choix ne signifie évidemment pas que seul le RSA-socle sera pris en compte dans la suite de l'évaluation. Il s'agira au contraire de suivre le public bénéficiaire du RSA dans l'ensemble des dispositifs dont il peut bénéficier : RSA seul, RSA et prime d'activité, cumul avec des allocations logement, éventuellement avec des aides connexes des collectivités locales, etc.

des directions statistiques des ministères chargés du travail (Dares) et des affaires sociales (Drees), ont été utilisées les données de gestion des CAF et des caisses MSA, de Pôle emploi et des départements, rendant possibles des approches longitudinales sur longue période.

Deux études ont enfin été diligentées pour compléter ce volet quantitatif : la première porte sur les aides connexes, et a été réalisée en partenariat avec l'université Gustave Eiffel ; la seconde a pris la forme d'une enquête auprès d'un échantillon représentatif d'allocataires et d'anciens allocataires du RSA et a été réalisée par l'institut de sondage BVA.

*

**

Le premier chapitre permet d'aborder un ensemble de points préliminaires, importants pour la bonne compréhension du RSA et de son contexte. Il traite du fonctionnement du RSA, rappelle quels sont les acteurs du dispositif, examine l'évolution de la dépense qui lui est consacrée au regard du nombre d'allocataires, avant de faire le point sur son financement.

Les quatre chapitres suivants sont consacrés aux réponses aux questions évaluatives. Le chapitre II traite du public touché par le RSA, de ses visages et du non-recours. Le chapitre III est consacré à la question de la pauvreté et le chapitre IV au thème de l'accès à l'emploi. Enfin, le chapitre V examine l'accompagnement dont bénéficient les allocataires, sous deux axes principaux : son contenu et son efficacité.

Chapitre I

Un cadre institutionnel et financier inadapté dès l'origine

I - Du RMI au RSA

Issu de la fusion du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation pour parent isolé (API) et de dispositifs ponctuels d'intéressement à la reprise d'activité, le revenu de solidarité active (RSA) a été créé par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Son article premier en fixe les trois objectifs :

« Il est institué 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, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires. »

A - Le versement d'une allocation

Le revenu de solidarité active, minimum social « de droit commun », se présente sous la forme d'un soutien monétaire non spécialisé ouvert aux personnes âgées de 25 ans au moins et n'ayant pas encore liquidé leurs droits à la retraite. Les foyers bénéficiaires perçoivent une aide calculée en fonction de leurs revenus et de leur situation familiale de telle sorte que leurs ressources mensuelles atteignent un montant forfaitaire garanti.

Depuis 1^{er} avril 2021, ce montant forfaitaire mensuel s'élève à 565,34 € pour une personne seule et sans revenu d'activité. Il peut être majoré, temporairement et sans condition d'âge, pour un parent isolé assumant la charge d'un ou plusieurs enfants – dont l'un a moins de trois ans – ou pour une femme enceinte isolée. Il est communément appelé RSA « majoré ». Le montant réellement versé est fréquemment minoré par un forfait logement (jusqu'à 67,84 € pour une personne seule) déduit du montant garanti pour les personnes qui perçoivent par ailleurs une aide au logement ou qui sont hébergées à titre gratuit. À cette allocation mensuelle peuvent s'ajouter une prime d'activité pour les allocataires exerçant une activité rémunérée, une prime dite « de Noël », les allocations logements et les prestations familiales de droit commun, ainsi que diverses aides locales relevant de « droits connexes ».

Les conditions d'éligibilité au RSA

Sauf exceptions (parents isolés et jeunes actifs), l'âge minimum pour solliciter le RSA est de 25 ans et l'âge maximal est l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite à taux plein.

Le RSA n'est pas soumis à une condition de nationalité mais les ressortissants non européens doivent résider en France de manière stable et effective depuis au moins cinq ans pour le percevoir (cette durée minimale de séjour ne s'applique pas aux ressortissants algériens et aux personnes bénéficiant du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire).

La moyenne des ressources perçues au cours des trois mois précédant la demande doit être inférieure au plafond mensuel, soit 565,34 € pour une personne seule, 848,01 € pour un couple et 1 187,21 € pour un couple avec deux enfants à charge.

B - L'accompagnement des allocataires et les droits et devoirs

Dans le dispositif, est prévu, en plus du versement de l'allocation, un accompagnement destiné à favoriser l'insertion sociale et professionnelle. Il est inclus dans une logique globale dite des « droits et devoirs » : en contrepartie de l'aide monétaire et de l'accompagnement qu'elles reçoivent, les personnes ont obligation de réaliser une démarche d'insertion, laquelle constitue symétriquement un devoir des organismes d'accompagnement vis-à-vis des bénéficiaires.

Les personnes soumises aux droits et devoirs sont déterminées par l'application de deux critères alternatifs prévus par le code de l'action sociale et des familles (CASF) : être sans emploi ou avoir des revenus d'activité inférieurs à 500 € mensuels au cours des trois derniers mois. Ces critères automatiques ne s'imposent donc pas aux personnes les plus proches de l'emploi, et de fait, 99 % des bénéficiaires du RSA sont soumis aux droits et devoirs.

Une fois l'éligibilité aux droits et devoirs établie, le président du conseil départemental a la responsabilité d'orienter les bénéficiaires vers un accompagnement, de type social ou professionnel selon leur degré d'éloignement du marché du travail. Cette orientation doit en principe être réalisée dans un délai de deux mois à compter de la notification par l'organisme payeur (CAF ou caisse de MSA) de l'ouverture des droits au RSA.

Professionnel, socio-professionnel, social et global : les différents types d'accompagnement

À part l'accompagnement spécifique pour les jeunes, confié aux missions locales, le code de l'action sociale et des familles prévoit deux types d'accompagnement : professionnel et social.

L'accompagnement professionnel, à l'exception de la création d'entreprise, est réalisé par Pôle emploi ou un autre organisme participant au service public de l'emploi. Il donne lieu à la signature d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) avec Pôle emploi ou d'un contrat d'engagements réciproques (CER) dans les autres cas.

L'accompagnement social est réalisé par les services du Département ou les structures auxquelles il délègue cette responsabilité (centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS), caisse d'allocations familiales (CAF) ou caisses de mutualité sociale agricole (CMSA) ou tout autre organisme spécialisé dans le suivi de publics spécifiques). Financé par le conseil départemental, il donne lieu à l'établissement d'un CER dans un délai de deux mois suivant l'orientation.

Pour les bénéficiaires proches de l'emploi mais présentant des freins à l'activité (transport, logement, garde d'enfants, etc.), un troisième accompagnement *dit socio-professionnel* a été mis en place dans plusieurs départements.

Depuis 2014, Pôle emploi et les départements proposent enfin un double accompagnement, dit « global », réalisé conjointement par un référent de Pôle Emploi et un référent social du département. Cet accompagnement comprend des actions relevant à la fois de l'accès à l'emploi et d'un appui social.

Au-delà de cette typologie et des dénominations, les différents types de parcours intègrent souvent, en pratique, à la fois des dimensions sociales et professionnelles. Certains services sociaux et associations qualifient ainsi l'accompagnement qu'ils proposent de « socio-professionnel » même si Pôle emploi ou le service public de l'emploi n'est pas impliqué.

La personne et l'organisme d'accompagnement ont obligation de signer un contrat (PPAE ou CER) qui récapitule les engagements réciproques et formalise ainsi leurs droits et devoirs. Le CASF prévoit un contrôle du respect de ces contrats et, le cas échéant, des sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension du versement de l'allocation.

C - L'incitation à l'activité

Dès l'origine, le RSA a été conçu pour encourager l'exercice d'une activité rémunérée en veillant à ce qu'il existe un écart substantiel entre le montant de ressources garanti et le salaire minimum¹³. À sa création, le dispositif comprenait ainsi, en plus du RSA dit « socle », une allocation complémentaire dite RSA « activité ».

Le RSA « activité » remplaçait les mécanismes d'intéressement antérieurement versés aux personnes qui travaillaient déjà mais dont les revenus étaient limités. Il était destiné à compléter les revenus des travailleurs pauvres. Son montant dépendait à la fois de la situation familiale et des revenus du travail, qui étaient conservés aux intéressés à raison de 62 %. Ce nouveau mécanisme devait répondre au risque de « trappe à inactivité » qui caractérisait le RMI.

En raison notamment du très fort niveau de non-recours, évalué aux deux tiers des bénéficiaires potentiels¹⁴, il a été décidé, en 2016, de fusionner le volet « activité » du RSA et la prime pour l'emploi (PPE) pour créer la prime d'activité. Celle-ci comprend une part familialisée (équivalent au précédent RSA activité) et une part individualisée (« le bonus d'activité », héritier de la prime pour l'emploi) qui vise à aider plus particulièrement les personnes exerçant une activité rémunérée entre 0,5 et 1,5 SMIC au sein du foyer. La prime augmente de façon linéaire de 0,5 à 1 SMIC où elle atteint son montant maximum puis reste stable. Les revenus professionnels sont pris en compte avec un abattement incitatif non plus de 62 %, mais de 61 %.

¹³ Seules certaines configurations familiales très particulières, par le jeu des prestations familiales et non pas à cause du RSA, permettent à des foyers de bénéficier de ressources de solidarité d'un montant équivalent ou proche à celui du SMIC.

¹⁴ Cf. Christophe Sirugue, *Réforme des dispositifs de soutien aux revenus d'activité modestes*, rapport à M. le Premier ministre, juillet 2013. 103 p.

Du RSA au RUA ?

Annoncé en 2017 puis repoussé avec la crise sanitaire de la covid 19, le « revenu universel d'activité » (RUA) vise à fusionner plusieurs allocations, sous forme d'un versement social unique. Son périmètre, qui n'est pas encore stabilisé, comprendrait, *a minima*, le RSA, la prime d'activité et les allocations logement.

Trois objectifs sont poursuivis par cette réforme : la simplification, l'équité et l'incitation à l'activité. Les deux premiers objectifs se comprennent surtout dans une optique comparative entre prestations et soulèvent des sujets importants d'harmonisation des règles relatives aux ressources prises en compte. L'incitation à l'activité, quant à elle, est déjà présente dans le couple RSA / prime d'activité.

Dans sa forme, le RUA rappelle l'*Universal Credit* britannique, réforme lancée en 2015 et dont l'achèvement est régulièrement reporté, au moins jusqu'à 2024. L'analyse de cette réforme par l'institution supérieure de contrôle britannique, homologue de la Cour des comptes¹⁵, débouche sur quatre constats principaux :

- une attention spécifique est à porter aux systèmes d'information (explosion des coûts de la réforme du fait de leur manque de performance et pour leur mise à niveau) ;
- elle emporte un besoin d'arbitrages de financement : la réduction du taux de non-recours (augmentation du nombre d'allocataires) a été compensée par celle du montant des allocations ;
- une forte augmentation de la fraude a été constatée lors de l'ouverture d'une possibilité de demande en ligne avec avance de l'allocation ;
- elle emporte un élargissement de la conditionnalité : en étant rattachées au revenu minimum, les allocations familiales et de logement deviennent soumises elles aussi à obligations, telles que la recherche d'emploi par exemple.

Dans le cas du RUA, les travaux préparatoires considérables qui ont été menés depuis 2018, rejoignant des constats exposés par la Cour des comptes en 2015, ont mis en évidence que le système des minima sociaux couplé aux autres dispositifs de soutien au revenu avait atteint un degré d'illisibilité et de complexité insoupçonné, avec des effets tangibles en termes de non recours et de pilotage. Ce projet, qu'il aboutisse ou non à une refonte des dispositifs, rappelle à cet égard l'urgence de simplifier et d'harmoniser les conditions de ressources entre allocations, préalable indispensable à toute autre entreprise de modernisation.

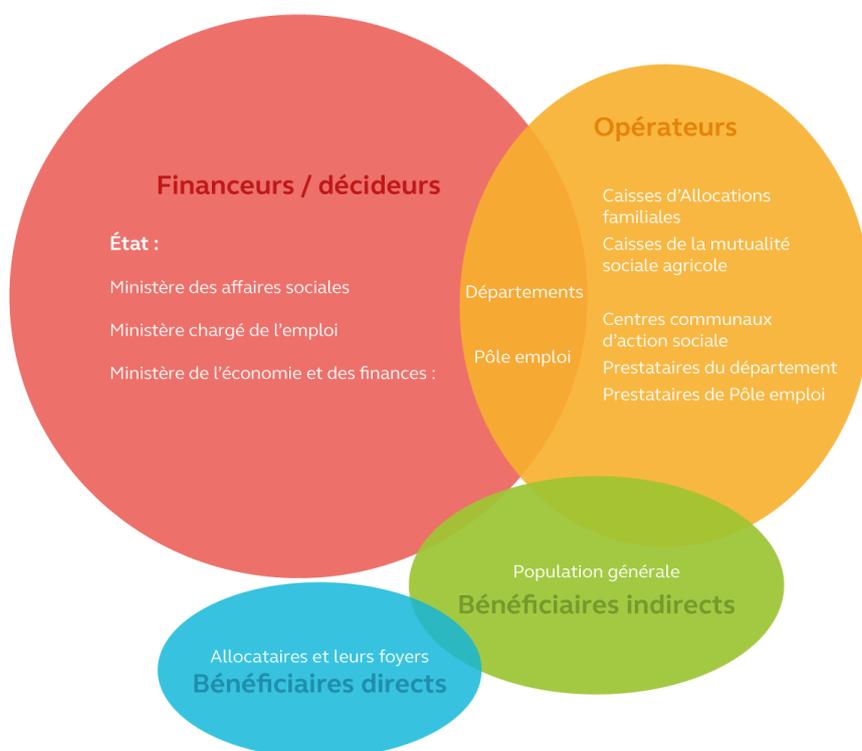
¹⁵ Voir les rapports du *National Audit Office*.

II - Une décentralisation imparfaite au profit des départements

A - Un pilotage mixte avec une multitude d'intervenants

Le RSA, c'est-à-dire l'allocation financière et les mesures d'accompagnement, implique une multitude d'acteurs, nationaux ou locaux, publics, privés ou associatifs¹⁶.

Schéma n° 1 : sociogramme des acteurs du dispositif du RSA



Source : Juridictions financières

Dispositif légal relevant de la solidarité nationale, le régime du RSA est fixé par la loi et fait l'objet d'orientations politiques nationales, notamment dans le cadre des plans ou stratégies pluriannuels de lutte contre

¹⁶ Voir notamment Annexe n° 1 : récapitulatif des acteurs du RSA.

la pauvreté. En revanche, « *la mise en œuvre du revenu de solidarité active relève de la responsabilité des départements* »¹⁷. Ceux-ci établissent la stratégie d'insertion à travers les plans départementaux d'insertion (PDI) en impliquant les acteurs de façon très hétérogène d'un territoire à l'autre.

Les réseaux des CAF et de la MSA sont chargés de la gestion de l'allocation (instruction des demandes, attribution, calcul des droits, versement de l'allocation) pour le compte des départements, si bien que celle-ci obéit en pratique à des règles nationales homogènes.

Les départements sont les chefs de file de la politique d'insertion et orientent les bénéficiaires du RSA vers un type d'accompagnement. Ils prennent le plus souvent en charge eux-mêmes l'accompagnement social et socio-professionnel ou délèguent cette mission à des structures territoriales (communales notamment) ou associatives, parfois aux CAF et aux caisses de la MSA, tandis que l'accompagnement professionnel est réalisé par Pôle emploi, si bien qu'il peut être considéré comme relevant d'un pilotage national bien que le Département doive suivre l'ensemble des bénéficiaires de son ressort¹⁸.

Au sein de l'Union Européenne, le pilotage mixte, c'est-à-dire à la fois national et local comme en France, ne fait pas figure d'exception puisqu'il se retrouve dans 14 des 28 États membres¹⁹.

B - Les défis et les difficultés du pilotage du RSA

La diversité des organismes prenant part à la gestion de tel ou tel aspect du RSA supposerait des systèmes de coordination et surtout d'échange d'informations, à la fois sur le volet allocation et le volet accompagnement.

Or, les outils actuels trouvent très vite leurs limites. À titre d'exemple, l'un des neuf départements retenu pour cette évaluation avait une vision erronée de l'orientation des bénéficiaires en raison d'échanges déficients de données avec Pôle emploi. Après avoir cru pendant plusieurs années que la majorité des bénéficiaires étaient orientés vers Pôle emploi, le département a réalisé que ceux-ci étaient majoritairement suivis dans le cadre d'un accompagnement social sous sa responsabilité. Un autre département se fondait sur un nombre inexact de bénéficiaires alors que certains d'entre eux, encore présents dans ses bases de données, ne percevaient plus l'allocation.

¹⁷ Article L. 115-2 du code de l'action sociale et des familles.

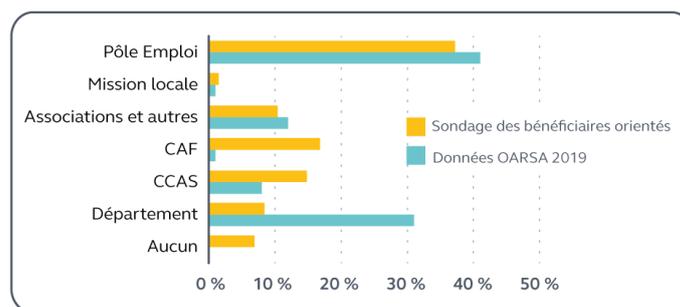
¹⁸ Pour un récapitulatif du parcours du bénéficiaire, voir Annexe n° 3 : le parcours du bénéficiaire.

¹⁹ Voir Annexe n° 4 : éléments de comparaison au sein de l'Union Européenne.

De manière générale, les outils dont disposent les départements et les autres acteurs ne permettent pas un suivi précis des bénéficiaires ni une bonne coordination des actions menées. Le rôle de chef de file des départements aurait dû leur permettre d'imposer l'harmonisation des données et les échanges entre systèmes d'information, ce qui, dix ans après la création du RSA, est loin d'être le cas.

La multiplicité des acteurs entraîne également de la confusion pour les bénéficiaires. Malgré le système de référent unique, qui ne s'applique qu'à l'accompagnement et n'empêche donc pas des interlocuteurs multiples du côté de l'allocation, le sondage réalisé pour les juridictions financières auprès de bénéficiaires du RSA montre que ceux-ci confondent parfois la structure d'accompagnement avec celle qui gère l'allocation.

Graphique n° 1 : déclaration de la structure accompagnante par les bénéficiaires et par les Départements



Sources : BVA, enquête de satisfaction réalisée par BVA au profit des juridictions financières et Drees, enquête sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (OARSA 2019)

Ces difficultés d'échanges de données et un pilotage souffrant d'indicateurs erronés affaiblissent l'efficacité du dispositif. Il est ainsi regrettable que les départements, depuis 2009, ne se soient pas donné les moyens et les outils pour assumer pleinement leur rôle de chef de file.

La réforme du service public de l'insertion et l'emploi

Le rapport de synthèse de la concertation sur la réforme du service public de l'insertion et l'emploi (SPIE) et le cahier des charges de son expérimentation prévoient cinq « briques » pour améliorer le parcours du bénéficiaire du RSA. Le partage des données, avec une « surcouché » de système d'information en fait partie. Les autres briques portent notamment sur l'homogénéisation nationale des orientations et de la contractualisation de l'accompagnement et la mise en place d'un parcours plus simple pour le bénéficiaire.

Une telle « surcouché » constituerait une évolution appréciable si elle permet des échanges de données plus exhaustifs et plus fluides. Mais il a été rapporté aux juridictions financières qu'un modèle plus simple et

possiblement plus efficace pourrait prendre la forme d'un dossier social individuel comprenant les informations liées à l'allocataire ainsi que le contenu de son contrat d'accompagnement, lequel dossier serait accessible à tous les acteurs du RSA.

III - Une croissance continue des effectifs sur dix ans qui s'accompagne d'un tassement des dépenses d'insertion

A - Des effectifs en croissance

Au 31 décembre 2019, à la veille de la crise sanitaire et économique, la France comptait 1,9 million d'allocataires et 2,2 millions de bénéficiaires soit 4,8 % de la population âgée de 15 à 69 ans. Près de quatre millions de personnes étaient couvertes par le RSA.

Allocataires, bénéficiaires, foyers, population couverte

Différents termes sont employés pour désigner les personnes qui perçoivent le RSA. Les définitions retenues ne sont pas toujours les mêmes et peuvent parfois créer des confusions. Dans le présent rapport, les termes sont employés avec les acceptions suivantes.

Le terme d'allocataire renvoie à la personne qui, au sein du foyer, a effectué la demande d'allocation et à laquelle celui-ci est notifié.

Le terme de bénéficiaire désigne une personne adulte membre d'un foyer qui perçoit le RSA. Dans le cas d'une personne seule, le bénéficiaire est également l'allocataire. Dans le cas d'un couple, il y a un (ou une) allocataire mais deux bénéficiaires (allocataire + conjoint). La loi du 1^{er} décembre 2008 emploie le terme de « bénéficiaire » en ce sens.

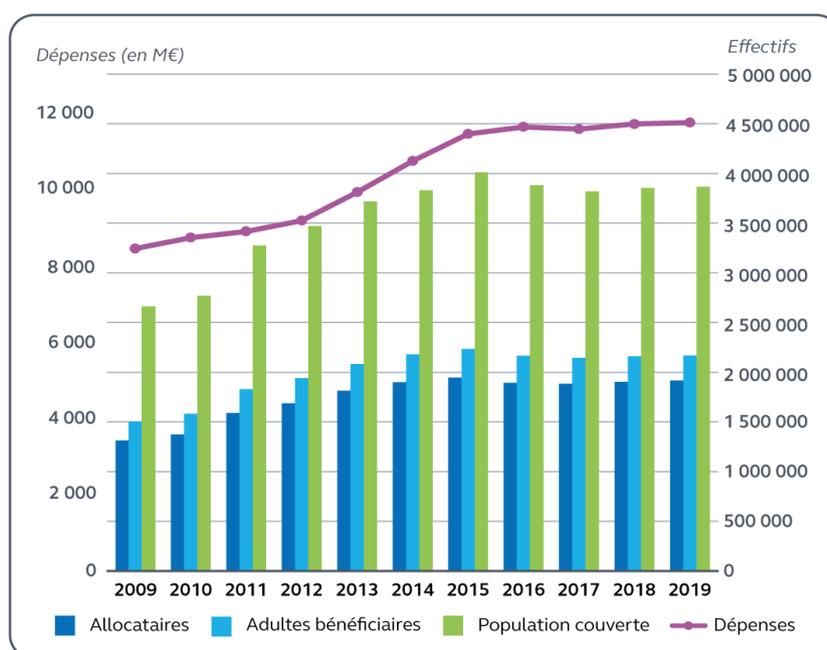
La population couverte inclut les personnes à charge. Un couple avec deux enfants comptera donc un ou une allocataire, deux bénéficiaires et quatre personnes couvertes.

Parmi les autres usages terminologiques, les travailleurs sociaux et les associations préconisent souvent d'utiliser le terme « allocataire » en référence à tous les bénéficiaires car ce terme serait jugé moins stigmatisant²⁰.

²⁰ Pour la Cnaf et son réseau, le terme d'allocataire renvoie à l'ensemble des assurés sociaux inscrits à la CAF, qu'ils touchent ou non le RSA (il peut s'agir d'allocations logement, allocations familiales, etc.). Concernant le RSA, il est alors fait référence aux « foyers bénéficiaires » pour désigner le nombre d'allocations versées (donc d'allocataires) et aux « adultes bénéficiaires » pour faire référence aux bénéficiaires. Ainsi, un foyer bénéficiaire peut compter deux adultes bénéficiaires.

Après une augmentation ininterrompue des effectifs depuis la création du RSA, conséquence de la crise économique de 2008, le nombre d'allocataires a légèrement diminué à partir de 2016 pour se stabiliser en 2019. Suite à la crise sanitaire, il a atteint jusqu'à 2,1 millions d'allocataires au 30 novembre 2020 (+ 8 % en glissement annuel), avant d'afficher une légère décroissance depuis (2 millions au 31 mars 2021 selon des données provisoires de la Drees).

Graphique n° 2 : évolution des effectifs et des dépenses du RSA



Périmètre : France métropolitaine en 2009 et 2010 puis France entière.

Dépenses d'allocations (RSA, RMI, RSO et prime de Noël).

Sources : Drees – Dépenses d'allocations des minimas sociaux depuis 2009 et RSA et prime d'activité : données départementales

B - Une dépense totale croissante tirée par le volet monétaire du RSA

La dépense publique totale liée au RSA est estimée à 14,76 Md€ en 2018 et à 15,01 Md€ en 2019, en progression de 1,7 %. Elle se décompose en trois grands blocs (allocation, insertion et gestion administrative) dont le détail figure en annexe.

Tableau n° 1 : estimation de la dépense associée au RSA (en M€)

	2018	2019	% en 2019
Allocations RSA	12 339	12 457	83
<i>(dont RSO, prime de Noël et PPA)</i>			
<i>dont dépenses de RSA</i>	11 230	11 266	75
<i>dont RSO</i>	55	50	0
<i>dont prime de Noël</i>	413	416	3
<i>dont prime d'activité</i>	641	725	5
Dépenses d'insertion	2 138	2 284	15
<i>dont financées par les départements (1)</i>	972	997	7
<i>dont financées par le FAPI et le FALPAE</i>	48	77	1
<i>dont dispositifs co-financés par l'État (CUI-CAE, CUI-CIE, IAE...)</i>	514	438	3
<i>dont prises en charge par Pôle emploi</i>	604	773	5
Dépenses de gestion administrative	282	265	2
<i>des départements (2)</i>	89	91	1
<i>des CAF et des CMSA</i>	193	174	1
Total	14 759	15 006	100
<i>Dépenses d'allocations par allocataire (en €)</i>	6 550	6 543	
<i>Dépenses d'insertion par allocataire (en €)</i>	1 135	1 200	
<i>Dépenses de gestion par allocataire (en €)</i>	150	139	
<i>Dépenses totales par allocataire (en €)</i>	7 834	7 882	

(1) Les systèmes d'information ne permettent pas de détailler le contenu de ces dépenses. Elles peuvent donc potentiellement inclure des subventions versées par l'État dans le cadre du FAPI ou du FALPAE et des financements octroyés à des partenaires tels que Pôle emploi.

(2) Cette estimation est issue d'une extrapolation nationale à partir des dépenses de gestion déclarées par les neuf départements de l'échantillon.

Sources : Juridictions financières et données Drees

1 - Une dépense d'allocations de 12 Md€ en 2019

La dépense d'allocation a progressé de plus de 39 % entre 2009 et 2019, s'établissant à 11,7 Md€ (y compris le revenu de solidarité outre-mer (RSO)²¹ et la prime de fin d'année). Elle représente désormais 78 % de la dépense totale liée au RSA. Le RSA constitue ainsi le premier minimum

²¹ Le revenu de solidarité outre-mer est un dispositif ouvert, en outre-mer seulement, aux bénéficiaires du RSA de plus de 55 ans qui s'engagent à se retirer du marché du travail. Ils peuvent alors percevoir, jusqu'à l'âge légal de la retraite, une allocation d'un montant sensiblement égal à celui du RSA. Le RSO est proche, en pratique, d'un RSA soustrait à la logique des « droits et devoirs ».

social, devant l'allocation aux adultes handicapés (10,4 Md€ en 2019) et la première dépense d'aide sociale financée par les départements, devant l'aide sociale à l'enfance (8,3 Md€) et l'aide sociale aux personnes handicapées et en perte d'autonomie (8,1 Md€)²².

La progression de la dépense entre 2009 et 2015 est d'abord liée à celle du nombre d'allocataires²³. Si ce dernier a ensuite connu une relative stabilité entre 2015 et 2020, la dépense a poursuivi sa hausse sous l'effet de la revalorisation de 10 % sur cinq ans décidée dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013.

La dépense d'allocation est financée :

- Par les départements, hors Guyane et Mayotte depuis 2019 et La Réunion depuis 2020,
- Par l'État pour le RSA dans les trois départements ci-dessus ainsi que pour les « jeunes actifs » (734 allocataires pour un montant de 4,2 M€ en 2019).

Outre-mer, le revenu de solidarité outre-mer (RSO) est financé par les départements²⁴, pour un coût évalué à 50 M€ par la Drees. Il comptait 8 400 bénéficiaires²⁵ en 2019.

S'ajoutent à ces montants ceux de deux autres allocations en immédiate continuité du RSA :

- La prime de fin d'année, dite « prime de Noël ». Financée par l'État, elle est versée chaque année aux allocataires du RSA et varie selon la composition familiale du foyer²⁶. En 2019, elle a représenté une dépense de 416 M€.
- La prime d'activité perçue, en 2019, par un allocataire du RSA sur cinq. Également financée par l'État, elle représentait 1 777 € annuel par foyer bénéficiaire pour une dépense totale de 725 M€ en 2019.

Enfin, d'autres allocations nationales comme les aides au logement, les prestations familiales ainsi que des aides locales contribuent aux ressources des

²² Comprenant l'aide à domicile et l'aide à l'accueil, et en dehors de l'allocation aux adultes handicapés financée par l'État.

²³ Et notamment avec l'entrée en vigueur du RSA dans les départements et certaines collectivités d'Outre-mer au 1^{er} janvier 2011.

²⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2020, le RSO, comme le RSA, est recentralisé et financé par l'État en Guyane et à La Réunion.

²⁵ Hors Mayotte et y compris Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

²⁶ Pour la seule année 2020, compte tenu du contexte sanitaire, deux aides exceptionnelles de solidarité ont également été versées aux foyers les plus modestes.

allocataires. Si elles ne peuvent pas être considérées comme participant au RSA, elles doivent être prises en compte dans les ressources totales dont disposent ses allocataires, par exemple en regard du seuil de pauvreté.

2 - Des dépenses départementales d'insertion en baisse avant un léger redressement en 2019

Les dépenses touchant à l'orientation, à l'accompagnement et à l'insertion des bénéficiaires du RSA, estimées à 2,3 Md€ en 2019, sont partagées entre les départements, l'État et Pôle emploi, en y ajoutant pour des montants mineurs le réseau des CAF et des MSA.

Les dépenses d'insertion engagées par les départements au titre de l'accompagnement ont continuellement diminué, selon la Drees, de la création du RSA jusqu'en 2018. Cette tendance est à rebours des recommandations exprimées par le comité national d'évaluation et par la Cour des comptes en 2011 ainsi que des objectifs affichés par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2013. L'intervention de l'État à travers des outils dédiés pourrait avoir permis de stabiliser ces dépenses en 2019.

Tableau n° 2 : évolution des dépenses d'insertion des départements

<i>(en millions d'€)</i>	2014	2017	2018	2019
<i>Dépenses d'insertion (hors CUI)</i>	832	772	792	838
<i>Contrats uniques d'insertion (CUI)</i>	249	220	172	153
<i>Autres dépenses d'insertion</i>	68	24	9	6
<i>Total des dépenses d'insertion</i>	1 149	1 016	972	997
<i>Dépense par allocataire accompagné</i>	1 025 €	914 €	865 €	882 €
<i>Dépenses d'insertion / dépenses nettes d'allocation et d'insertion</i>	11%	9%	8%	8%

Périmètre : Estimation France entière (hors Mayotte)

Précision méthodologique : sont ici pris en compte les allocataires orientés vers une structure d'accompagnement autre que Pôle emploi.

Source : Juridictions financières d'après Drees, Les dépenses d'aide sociale départementale

Ainsi, le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) a financé des actions déployées par les départements à hauteur de 48 M€ en 2018 et 49 M€ en 2019 auxquels s'ajoutent 27,6 M€ au titre du fonds d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi créé en 2019²⁷. Ces cofinancements ont pour objectif d'inciter les départements à renforcer leur

²⁷ Ce fonds a fusionné avec le FAPI en 2020.

politique d'accompagnement des publics les plus fragiles, et sont à ce titre conditionnés au maintien par ces derniers de leurs budgets d'insertion.

L'État finance ou cofinance également des dispositifs réservés aux personnes les plus éloignées de l'emploi (CUI-CAE, CUI-CIE, emplois d'avenir, emplois francs et insertion par l'activité économique) pour un montant de 1,42 Md€ en 2019. Près d'un tiers de ces crédits bénéficie à des allocataires du RSA.

S'agissant des dépenses d'insertion professionnelle des 41 % d'allocataires du RSA orientés vers Pôle emploi, elles représentaient 773 M€ en 2019, soit 984 € par allocataire accompagné.

3 - Des dépenses de gestion maîtrisées

Enfin, les dépenses de gestion administrative représentent environ 265 M€ en 2019. Celles relevant des départements ont été reconstituées à partir des éléments relevés dans les neuf départements étudiés tandis que celles du réseau des CAF et des CMSA ont été valorisées à 174 M€ en 2019, soit 1,2 % des prestations monétaires versées et 91 € par an et par foyer allocataire. Ces coûts diminuent depuis plusieurs années du fait de la dématérialisation de la demande du RSA et de « l'effet figé »²⁸ mis en place en 2016 après une recommandation en ce sens de la Cour des comptes.

IV - Le financement du RSA : un dispositif inadapté dès l'origine et soumis à une contestation croissante

A - Une mosaïque de ressources peu lisible et insuffisante

Le transfert des compétences de gestion et de financement du RMI aux départements opéré par la loi du 18 décembre 2003 a été assorti de l'affectation d'une ressource supposée assurer la neutralité budgétaire de l'opération. Le mécanisme de compensation retenu s'est toutefois rapidement révélé défavorable pour les départements. En effet, le choix de la ressource fiscale à transférer s'est porté sur la taxe intérieure sur les produits pétrolier (TIPP), dont l'assiette, liées aux quantités de carburant

²⁸ Ce dispositif stabilise le montant de l'allocation pour une durée de trois mois. Il réduit de manière substantielle le nombre et le volume des indus et des trop perçus, allégeant d'autant la gestion administrative de l'allocation.

consommées, est orientée à la baisse depuis des années dans le cadre de la transition écologique²⁹ et ne présente guère de lien avec les tendances socio-économiques qui déterminent l'évolution des dépenses de RSA.

Une fraction de la TIPP a été définie de sorte qu'elle corresponde à la dépense totale de RMI engagée par l'État en 2003. Ce montant a ensuite été réparti entre les départements selon leurs parts respectives dans cette dépense totale. Cette double clef de répartition, pour définir la fraction de TIPP attribuée aux départements puis pour la répartir entre eux, a ensuite été figée, la ressource devant évoluer en fonction de la dynamique d'évolution propre de la base taxable.

Ce mécanisme a montré ses limites dès 2004 et s'est caractérisé par un décrochage entre la recette fiscale transférée (sur laquelle les acteurs décentralisés n'ont aucune capacité de modulation de taux ou d'assiette) et la dépense qu'elle est supposée financer.

Un premier mécanisme de financement complémentaire a donc été mis en place dès 2006 pour résorber une partie de cet écart avec la mise en place du fonds de modernisation des dépenses d'insertion (FMDI), à hauteur de 500 M€. Le FMDI a été reconduit chaque année depuis 2006 mais son montant n'a pas été révisé. Il a été complété ultérieurement par trois nouveaux dispositifs de financement à vocation plus large, puisqu'ils visaient à compenser la part non financée des allocations individuelles de solidarité (AIS) et non pas du seul RSA :

- Le dispositif de compensation péréquée (DCP) mis en place en 2014 représentait 958 M€ en 2018 et 994 M€ en 2019. La fraction de ce fonds consacrée au financement du seul RSA peut être reconstituée en utilisant une clef de répartition fondée sur le rapport entre le montant du RSA et le montant total des AIS, pour chaque département.
- Le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD), dispositif de péréquation horizontale institué également en 2014, a permis de redistribuer 589 M€ en 2019. Il ne bénéficie qu'aux départements dont le potentiel fiscal moyen par habitant est inférieur à celui de l'ensemble des départements ou dont le revenu moyen par habitant est inférieur à 1,2 fois le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements, et il est réparti au prorata du total de la charge nette de chacune des AIS.
- Enfin plus récemment le fonds de stabilisation en faveur des départements, institué en 2019, a été doté de 115 M€ (portés à 200 M€ en 2020) pour une durée de trois ans, en vue d'accompagner les départements connaissant des difficultés en raison de la dynamique de

²⁹ D'après l'Insee, la consommation intérieure de produits pétroliers est passée de 86,6 millions de tonnes en 2003 à 72,9 millions de tonnes en 2019.

leurs dépenses d'AIS. Il prend la suite du fonds de soutien exceptionnel à destination des départements, actif de 2015 à 2017.

Au total, ces recettes ont progressé d'un peu moins de 20 % entre 2009 et 2019. Le produit lié à la part de TICPE transférée a quant à lui progressé de 10 % sur cette période, essentiellement entre 2009 et 2013 du fait exclusif de l'augmentation de la part transférée aux départements, et non du fait d'un meilleur rendement de la taxe elle-même puisque la consommation de produits pétroliers a décliné.

Tableau n° 3 : le financement du RSA depuis 2009 – hors droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

<i>en M€</i>	2009	2012	2015	2018	2019	Δ 2019/2009
TIPP - TIPCE	5 264	5 943	5 886	5 894	5 794	10,1 %
FMDI	500	500	500	500	492	-1,6 %
DCP*			489	540	541	17,0 %
FSD**/**			316	282	337	4,2 %
Fonds de soutien exceptionnel*			36	0	72	100,8 %
Recettes	5 764	6 443	6 911	6 934	6 899	19,7 %
Dépenses de RSA	6 504	8 143	10 350	11 048	11 077	70,3 %
Écart	740	1 700	3 439	4 114	4 178	464,4 %

Sources : Juridictions financières, d'après données DGCL

À ces ressources s'est ajouté, à partir de 2014, le relèvement du taux maximal des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) susceptible d'être décidé par les départements (à charge pour eux de faire jouer cette opportunité ou non), relèvement dont l'article 196 de la loi de finances pour 2020 est venu dire *a posteriori* qu'il contribuait à la compensation de la revalorisation exceptionnelle du RSA de 10 % décidée en 2013, contre l'avis des départements qui contestent l'intégration de ce relèvement de taux d'un impôt local dans le périmètre des ressources transférées.

Le financement du RSA résulte donc d'un empilement de mécanismes qui, à partir de 2006, ont complété une recette fiscale nationale partiellement affectée aux départements devenue nettement insuffisante. L'effet de ciseau résultant des dynamiques différenciées entre ces recettes et les dépenses qu'elles sont réputées financer, respectivement +19,7 % et +69,5 % depuis 2009, explique la très forte progression de l'écart entre les deux, multiplié par plus de quatre et demi en dix ans pour atteindre 4,1 Md€ en 2019.

Malgré la mise en place des dispositifs additionnels de compensation à partir de 2014, et quelle que soit la part de dépense qu'il serait légitime que les départements assument au titre de leur responsabilité

dans le pilotage du dispositif, l'évolution du reste à charge RSA³⁰ reflète de manière indiscutable le caractère inadapté et non durable du financement de cette allocation.

B - Une dépense difficile à prendre en charge dans un nombre croissant de départements

Mal financé par les ressources affectées à cette fin, le RSA a pris une place majeure dans les budgets départementaux : il constitue la part la plus importante et souvent la plus dynamique des allocations individuelles de solidarités (AIS)³¹. En 2019, la dépense associée au RSA représentait près de 71 % de l'ensemble des dépenses d'AIS et 28 % des charges de gestion des départements.

Pour autant, l'impact global de l'effet ciseau est difficile à établir. L'évolution sur longue période, de 2009 à 2019, de l'épargne brute, du reste à charge RSA et de la capacité de désendettement de l'ensemble des départements, sur la France entière, est en effet délicat à interpréter. Trois périodes semblent se détacher nettement.

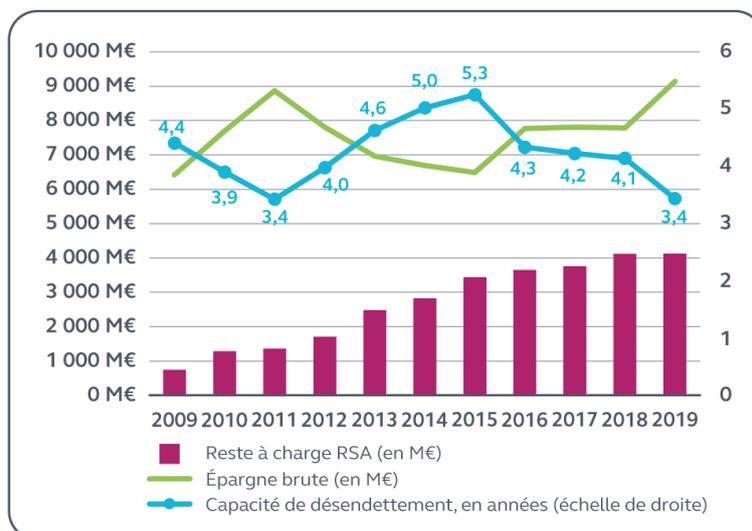
³⁰ La notion de « reste à charge » est liée à l'histoire des allocations individuelles de solidarité et aux difficultés qui résultent des mécanismes de financement mis en place dans le cadre de leur décentralisation. Elle désigne la part de ces allocations qui ne sont pas financées par ces mécanismes spécifiques et qui est, de fait, financée par les départements sur leurs autres ressources propres. Après avoir intégré la part de TICPE transférée (2004) et le FMDI (2006), le « reste à charge RSA » a fait l'objet d'une première définition législative par l'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016 pour y intégrer les divers mécanismes mis en place à partir de 2014. Comme cela a déjà été indiqué, cette première définition a été ajustée *a posteriori* par l'article 196 de la loi de finances pour 2020 afin d'y intégrer, contre l'avis des départements, les ressources tirées du relèvement des taux maximum d'imposition pesant sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Aujourd'hui, la notion de « reste à charge » n'est donc pas consensuelle entre État et départements, et son niveau dépend du périmètre des ressources prises en compte.

³¹ Ce point a été largement mis en évidence dans le rapport sur les finances publiques locales de 2017 de la Cour des comptes, qui souligne la forte augmentation de la part des dépenses d'AIS sous la pression du RSA (+44 % entre 2010 et 2016, contre +25 % pour l'ensemble des dépenses sociales).

La première, entre 2010 et 2011, montre que la crise de 2008 a commencé à produire ses effets sur la dépense de RSA mais que l'épargne brute des départements s'est maintenue et a même continué à progresser, notamment grâce à la dynamique des DMTO. À partir de 2011, la courbe de l'épargne brute des départements s'infléchit nettement, épousant celle de leurs recettes, tandis que l'évolution du reste à charge RSA continue sa progression. Enfin, la situation s'améliore à partir de l'année 2016 : l'épargne brute se redresse, du fait d'un coup d'arrêt marqué de la dynamique d'évolution des dépenses de fonctionnement.

En 2019, pour la première fois sur la période, la courbe du reste à charge RSA marque une inflexion, signe d'une amélioration également sur ce front. Cette tendance positive observée depuis 2016 devrait probablement être interrompue en 2020 avec la croissance du nombre de bénéficiaires du RSA, même si celle-ci s'avérait transitoire.

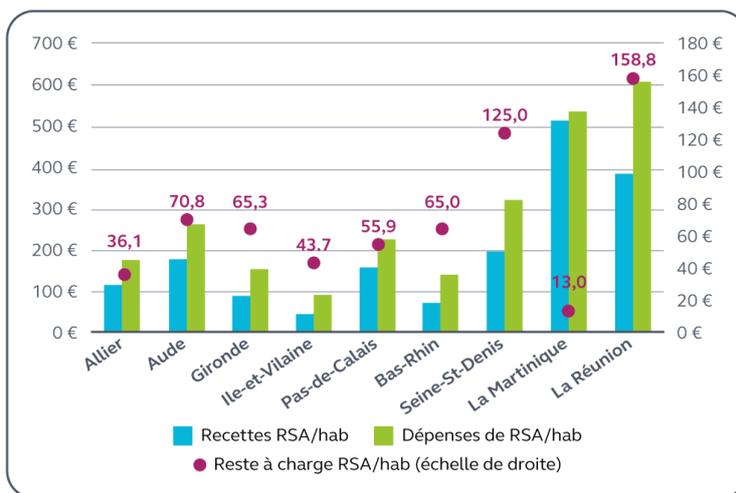
Graphique n° 3 : épargne brute, reste à charge RSA (hors DMTO) et capacité de désendettement des départements depuis 2009



Source : Juridictions financières, d'après données DGCL

Le reste à charge RSA (hors DMTO) pèse en réalité très différemment en fonction des départements. Il est particulièrement important à La Réunion et en Seine-Saint-Denis, deux territoires dans lesquels il a manifestement pesé dans les décisions de renationalisation du dispositif, engagée ou à venir. Il varie du simple au quadruple entre l'Allier ou l'Ille-et-Vilaine et La Réunion.

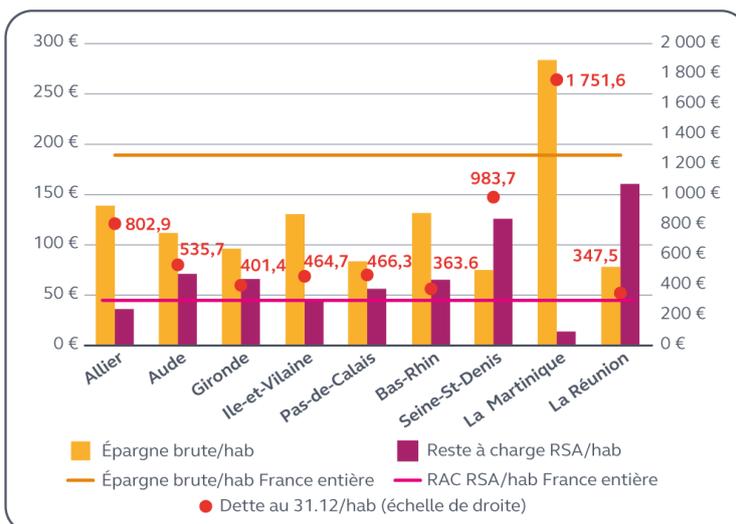
Graphique n° 4 : dépenses RSA / recettes RSA / RAC RSA en euros par habitant, 2019



Source : Juridictions financières

Comme par effet de miroir, la Seine-Saint-Denis et La Réunion affichent un niveau d'épargne brute par habitant nettement plus faible que dans les autres départements et que la moyenne nationale.

Graphique n° 5 : épargne brute, RAC RSA et dette par habitant, en euros, 2019



Source : Juridictions financières

Ces analyses convergentes laissent penser que le poids croissant des dépenses de RSA mal compensées contribuent à la dégradation de la situation financière des départements les plus affectés.

C - Vers un risque de recentralisation « à la carte » du RSA

Après la Guyane et Mayotte en 2019, le département de La Réunion a obtenu la recentralisation du financement du RSA à compter du 1^{er} janvier 2020. Ces décisions résultent du constat que ces trois départements n'étaient plus en capacité de prendre en charge la dépense d'allocation dans des conditions satisfaisantes.

Caractérisé par une situation financière tout aussi dégradée que celle de La Réunion du fait de ses caractéristiques économiques et sociales singulières par rapport aux autres départements métropolitains, le Département de la Seine-Saint-Denis a demandé lui aussi la recentralisation du financement de l'allocation. Une réponse de principe favorable à cette demande a été annoncée en fin d'année 2020, ouvrant la voie au processus de négociation entre l'État et la collectivité. L'article 35 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, prévoit une possible expérimentation en ce sens portant sur la réattribution de la gestion et du financement du RSA à l'État pour une durée de cinq ans à partir du 1^{er} janvier 2022.

En application de l'article 72-2 de la Constitution et de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales, cette recentralisation repose sur le principe d'une compensation intégrale au profit de l'État, à partir des dépenses effectivement exposées et non à partir du niveau de compensation.

Les départements concernés demeurant responsables de l'accompagnement, cette recentralisation de la charge de l'allocation revient à renoncer au principe « financeur = décideur » qui avait présidé à la décentralisation opérée en 2003 : les départements resteraient en effet responsables de la formalisation des engagements réciproques et du contrôle des démarches qui matérialisent la logique des droits et devoirs, laquelle est supposée conditionner le versement de l'allocation. Dans son rapport public thématique de novembre 2019 consacré à l'allocation adulte handicapé (AAH), la Cour des comptes a montré à quelles difficultés et à quelles dérives était exposée une organisation au sein de laquelle le financeur (l'État dans le cas de l'AAH) ne maîtrise aucun des leviers de la dépense. Il serait dommageable qu'une telle organisation s'applique également au RSA.

CONCLUSION

La loi du 1^{er} décembre 2008 a créé le RSA avec l'ambition, selon les termes de son exposé des motifs, de faire des revenus du travail « le principal rempart contre la pauvreté ». Elle a pour ce faire assorti l'allocation d'un mécanisme d'intéressement pérenne à la reprise d'activité, et introduit en contrepartie des droits de l'allocataire, une logique d'obligations réciproques formalisées dans un contrat d'accompagnement.

La gestion et le financement du RSA ont été confiés aux départements, chefs de file territoriaux de l'action sociale, comme l'était auparavant le RMI. Mais la multitude des acteurs impliqués rend le pilotage et la coordination d'ensemble difficile, alors que la décentralisation réalisée au profit des départements reste imparfaite. Le manque d'harmonisation des systèmes d'information, qui en est une conséquence, compromet gravement la capacité à piloter et à suivre le parcours des bénéficiaires du RSA.

La mise en œuvre du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), expérimenté en 2019 et étendu à 30 départements en 2021, est de nature à remédier à plusieurs des carences identifiées en matière de pilotage, avec notamment un ambitieux et indispensable volet d'harmonisation des systèmes d'information. Mais outre que cette réforme ne concerne pas encore tous les territoires, il est regrettable que les départements, dix-huit ans après la décentralisation du RMI, ne se soient pas dotés plus tôt et avec davantage d'autorité des outils indispensables à l'exercice efficace de leur responsabilité.

La forte augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA, +45 % entre 2008 et 2015, a contribué à fragiliser ce cadre institutionnel, mais également le financement du dispositif. Celui-ci résulte en effet d'un empilement de mécanismes qui, à partir de 2006, ont complété la TIPP devenue TICPE, recette fiscale partiellement transférée aux départements qui s'est avérée nettement insuffisante pour assurer un niveau de couverture des dépenses satisfaisant. L'effet de ciseau se lit dans les dynamiques différenciées des recettes et des dépenses, respectivement +20 % et +69 % depuis 2009, et par la progression de l'écart entre les deux, multiplié par plus de quatre et demi en dix ans pour atteindre 4,1 Md€ en 2019.

Le maintien pendant près de vingt ans d'une clé de financement aussi manifestement inadaptée qu'insuffisante doit être regretté tant il a pu contribuer, dans certains départements au moins, à la dégradation des moyens affectés à l'accompagnement. Le dispositif de recentralisation à la carte inscrit dans le projet de loi dit « 3DS » constitue une issue possible aux situations départementales les plus critiques, mais il n'apportera pas de solution soutenable et satisfaisante pour les autres. De surcroît, il affaiblit le principe « financeur = décideur » qui était au cœur de la décentralisation du RMI, avec à la clé le risque de réduire la portée pratique de la logique des droits et devoirs.

Ces constats appellent donc tout à la fois à un renforcement de la capacité de coordination et de pilotage du RSA et une réforme profonde, de son financement.

Chapitre II

Le RSA bénéficie-t-il aux personnes auxquelles il est destiné ?

La première question évaluative qui donne son titre au présent chapitre renvoie à deux dimensions complémentaires : les personnes pour lesquelles il a été conçu bénéficient-elles effectivement du RSA, et symétriquement, existe-t-il des bénéficiaires qui ne devraient pas l'être au regard des objectifs du dispositif ? La première interrogation peut trouver une réponse synthétique dans l'analyse du « non-recours », sujet fréquemment abordé à propos du RSA sans pour autant qu'aucune étude ni donnée récente permette de l'éclairer de manière approfondie. La seconde interrogation, quant à elle, renvoie pour l'essentiel à l'enjeu du paiement à bon droit et à la fraude.

Le RSA est conçu comme un « filet de sécurité » social, protégeant ses bénéficiaires de la très grande pauvreté le temps de retrouver un revenu d'activité. C'est ce qui ressort clairement des objectifs fixés par la loi, cités en ouverture de la présente évaluation. Le public visé par le RSA consiste donc en une partie de la population en âge et en capacité de travailler.

En l'absence de mesure précise récente et avec une estimation consensuelle d'environ 30 % de non-recours, le taux d'atteinte de la population ciblée par l'allocation peut être estimé à 70 %, la fraude n'ayant en sens inverse que peu d'impact sur le nombre de bénéficiaires légitimes, même si son montant estimé est conséquent.

En ce qui concerne l'accompagnement, l'appréciation de la couverture des bénéficiaires potentiels est davantage soumise à des précautions méthodologiques et peut être évaluée à 40 % seulement de la population visée si l'on considère les personnes bénéficiant effectivement d'un accompagnement contractualisé.

I - Le public ciblé par le RSA

Le public ciblé par le RSA ne peut pas être défini à partir des objectifs de ce dernier. Il ne correspond pas à l'ensemble des personnes privées de ressources ou ayant besoin d'un accompagnement dans un parcours d'insertion. L'existence de critères légaux tenant à l'âge et à la nationalité, principalement, désignent une population cible « objective », la capacité du dispositif à atteindre cette population étant alors couramment mesurée par le taux de recours.

A - Un dispositif tourné vers la population en âge et en capacité de travailler

Le RSA peut être attribué sous condition de ressources à toute personne âgée d'au moins 25 ans et résidant en France de manière stable et effective. Il n'y a pas de limite d'âge mais dès l'âge légal de départ à la retraite, d'autres prestations plus élevées peuvent être attribuées, notamment l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

L'existence d'aides spécifiques pour les jeunes (« Garantie jeunes », bourses d'enseignement supérieur, etc.), d'une part, et la « spécialisation » des minima sociaux (AAH pour les personnes en situation de handicap, allocation spécifique pour les demandeurs d'asile, ASPA pour les retraités), d'autre part, font du RSA un dispositif qui vise la population en âge et en capacité de travailler. C'est ce qui matérialise le choix clairement exprimé par le législateur en 2008 à la création du RSA et réitéré en 2016 puis en 2019 avec la création et l'extension de la prime d'activité, d'un dispositif explicitement conçu pour encourager l'activité, à la différence de ce que pourrait être, par exemple, un revenu universel ou une allocation inconditionnelle.

Expérimentation de revenu « universel » en Finlande

Un revenu universel est une allocation servie à l'ensemble de la population sans condition ni contrepartie. Lorsque cette allocation ne concerne qu'une partie de la population, par exemple en fonction des ressources, on parle alors plutôt de revenu inconditionnel.

Un revenu inconditionnel de 560 € a été testé en Finlande en 2017 et 2018 sur un échantillon de 2 000 demandeurs d'emploi. Les résultats publiés en 2019 ont montré une légère amélioration de la santé mentale, un meilleur accès à l'emploi et le sentiment d'une meilleure intégration sociale. Ces résultats n'étaient cependant pas suffisamment conséquents ni significatifs pour justifier une généralisation de ce revenu inconditionnel.

Ce ciblage sur la population en âge et en capacité de travailler fait qu'en pratique, pour une partie des bénéficiaires, le RSA doit aussi être considéré en miroir de l'assurance chômage, qu'ils n'aient pas pu acquérir suffisamment de droits au titre de cette dernière, notamment en début de vie professionnelle, ou qu'ils alternent entre assurance chômage, RSA et autres minima sociaux dans le cadre de parcours heurtés.

B - La place des moins de 25 ans

1 - Le primat de la solidarité familiale et un RSA jeune actif inopérant

La condition d'âge minimal de 25 ans existait déjà pour le revenu minimum d'insertion (RMI), vingt ans avant le RSA. Cette limite correspond à l'âge à partir duquel un jeune adulte ne peut plus être rattaché au foyer fiscal de ses parents. Le RSA est ainsi en cohérence avec l'idée selon laquelle jusqu'à 25 ans, c'est la solidarité familiale qui doit s'exercer, avant que la solidarité nationale prenne le relais³².

Les 18-25 ans sont pris en compte par des dispositifs spécifiques pour ceux qui sont en formation ou inscrits dans un parcours d'insertion (« Garantie jeunes » – allocation et accompagnement, bourses d'enseignement supérieur ou aide personnelle au logement pour les jeunes décohabitants). Ils le sont plus difficilement par l'assurance chômage pour les actifs et par la solidarité familiale pour les autres.

Les moins de 25 ans ne sont éligibles au RSA que sous condition de parentalité, ou selon les conditions du RSA « jeune actif ». Ce dernier est ouvert aux 18-24 ans ayant exercé une activité professionnelle à temps plein pendant au moins deux ans au cours des trois dernières années. Dans les faits, il ne concerne qu'une part infime des allocataires de moins de 25 ans, dont l'immense majorité sont éligibles au RSA du fait d'un enfant à charge.

³² Les règles fixées par le code civil sont plus générales puisqu'elles invoquent un devoir d'entretien des enfants « *qui ne cesse de plein droit ni lorsque l'autorité parentale ou son exercice est retiré, ni lorsque l'enfant est majeur* » (article 371-2) et, en sens inverse, imposent une « *obligation alimentaire* » des descendants vis-à-vis des ascendants (article 205).

Tableau n° 4 : nombre d’allocataires du RSA de moins de 25 ans au 31 décembre de l’année

	2016	2017	2018	2019
<i>Allocataires du RSA de moins de 25 ans</i>	111 792	94 190	95 190	99 989
<i>dont allocataires du RSA jeune actif</i>	1 645	1 028	779	734

Sources : Drees, Minima sociaux et prestations sociales, éditions 2017 à 2020, Cnaf pour le RSA jeune actif

Les jeunes et les minima sociaux en Europe

La France fait partie des six États membres de l’Union européenne qui n’ouvrent pas l’accès au revenu minimum garanti à l’âge de la majorité légale. En France, comme dans les cinq autres pays concernés, des dispositifs spécifiques existent entre la majorité et l’âge minimal requis, la plupart distinguant les étudiants et les actifs.

Au Danemark, par exemple, l’âge minimal requis est de 30 ans et il existe un dispositif spécifique d’aide aux étudiants de 18 à 29 ans. En revanche, si une personne a terminé une formation professionnelle complète, elle peut être éligible au revenu minimum dès 18 ans, étant considérée comme prête pour la vie active.

Avec le revenu minimum vital, l’Espagne aborde la question de la solidarité familiale sous un angle différent. Dans ce pays à forte tradition de solidarité intergénérationnelle, l’âge minimal pour être éligible au revenu minimum est de 23 ans, hors parentalité. Pour autant, les moins de 30 ans doivent justifier de trois ans de vie autonome et d’un an de cotisations sociales.

2 - Des dispositifs spécifiques pour les jeunes selon leur activité

La population des 18-24 ans bénéficie actuellement, en dehors du RSA et du RSA jeune actif, d’aides spécifiques en fonction de sa situation vis-à-vis de l’activité.

Tableau n° 5 : répartition de 18-24 ans selon l'activité en 2019

<i>Position</i>	Femmes		Hommes		Ensemble 18-24 ans
	18-20 ans	21-24 ans	18-20 ans	21-24 ans	
<i>Études initiales</i>	736 613	361 443	695 695	299 219	2 092 969
<i>Cumul emploi-études</i>	130 689	169 657	154 181	160 886	615 413
<i>En emploi</i>	139 006	609 289	189 279	703 690	1 641 264
<i>Au chômage</i>	66 533	123 923	102 787	192 462	485 705
<i>Inactivité (hors études)</i>	115 244	212 440	111 562	147 354	586 600
Total	1 188 085	1 475 276	1 253 504	1 503 611	5 420 476

Source : Insee, France, portait social, édition 2020 et bilan démographique 2019

Sous conditions de ressources, les étudiants peuvent percevoir une bourse. Selon le Ministère de l'enseignement supérieur, 718 000 étudiants ont bénéficié d'une bourse sur critères sociaux pour l'année 2019-2020. Le montant le plus élevé de cette bourse était de dix mensualités de 568 € pour l'année 2020-2021, soit un montant proche de celui du RSA.

Depuis le 1^{er} mai 2021, la rémunération des stagiaires majeurs de la formation professionnelle a été augmenté à un montant lui aussi proche du plafond du RSA (500 €).

Pour les 16-24 ans en recherche d'emploi, la « Garantie jeune » permet d'obtenir une aide financière et un accompagnement contractualisé. En décembre 2019, 70 900 personnes percevaient une allocation dans ce cadre et 89 800 bénéficiaient d'un accompagnement. Il a été envisagé, dans le cadre des travaux sur la « Garantie jeunes universelle », d'assouplir les conditions d'accès au dispositif afin de rendre davantage de jeunes éligibles. Un premier élargissement a eu lieu en mai 2021. Dans la continuité de ce chantier, pour les jeunes sans emploi ni formation, d'autres dispositifs ont été évoqués ou sont en cours d'étude.

Ces dispositifs, présents ou à venir, ciblent ainsi la population des 18-24 ans qui n'est pas éligible au RSA. Ils sont tous conditionnels, au sens où ils impliquent pour le bénéficiaire de suivre une formation ou un parcours d'insertion. Dans le cadre de la présente évaluation, qui ne porte pas sur les dispositifs évoqués, les juridictions financières estiment ne pas être en mesure d'arrêter une position et de formuler une recommandation touchant à l'extension du RSA aux jeunes de moins de 25 ans. Une telle hypothèse renvoie en réalité à un débat politique tant elle touche à des valeurs et à certains choix de société fondamentaux.

II - Une atteinte partielle des publics ciblés

Pour évaluer l'atteinte du public ciblé par le RSA, les juridictions financières ont retenu une approche « légaliste » en s'appuyant sur les critères et conditions fixés par la loi. Il s'agit donc de prendre comme référence les critères d'éligibilité existants pour l'allocation, d'une part, et, d'autre part, l'obligation de contractualisation pour l'accompagnement.

A - Sept personnes visées sur dix bénéficient de l'allocation

1 - En l'absence de réelle mesure depuis 2011, il est estimé que trois personnes potentiellement éligibles sur dix ne demandent pas l'allocation

Le non-recours au RSA n'a pas été mesuré depuis la première évaluation consécutive à sa mise en place en 2011. Le taux de non-recours pour la partie socle du RSA était alors de 36 %. Bien qu'aucune étude rigoureuse ne soit venue prendre le relais de cette première estimation, il existe aujourd'hui un consensus autour d'un taux de non-recours de 30 %, cité dans les rapports parlementaires et les déclarations gouvernementales. Une nouvelle mesure devrait être réalisée par la Drees d'ici 2022.

Les causes du non-recours avancées par les acteurs du dispositif et le secteur associatif ont peu évolué depuis 2011 : manque d'information, complexité des conditions d'accès et des règles de gestion, stigmatisation sociale. Quelques expériences locales évoquées dans les cahiers territoriaux, qui ont permis d'identifier des non-recourants et de leur proposer d'accéder à leurs droits, suggèrent par ailleurs que le non-recours est parfois volontaire (refus de la logique des droits et devoirs, crainte des contrôles de ressources, etc.).

La DGCS souhaite s'appuyer sur les réformes en cours et le dispositif de ressources mensuelles (DRM) pour simplifier les démarches, le calcul de l'allocation, et l'accès aux droits (cf. *infra*). La téléprocédure, avec la possibilité de vérifier ses droits par le biais d'un simulateur avant demande en ligne, constitue une avancée sur ce point, d'autant qu'elle se traduit aussi par la réduction des délais d'instruction. Si les CAF et les caisses MSA accueillent et accompagnent les allocataires potentiels pour effectuer ces démarches sur des bornes informatiques, la peur du numérique est parfois avancée comme raison de non-recours par les travailleurs sociaux et les associations.

L'automatisation de l'attribution comme réponse au non-recours ?

Si la DGCS anticipe une automatisation de la collecte de certaines données de ressources, qui permettrait un calcul plus rapide et plus fiable des montants servis, l'automatisation de l'attribution de l'allocation n'est pas envisagée tant celle-ci présente d'autres difficultés.

En première approche, l'attribution automatique de l'allocation répond aux causes de non-recours telles que l'absence d'information, les difficultés liées à la démarche, et même pour partie à la stigmatisation. La simplification des règles d'attribution et de calcul pourrait être un préalable à leur automatisation. En effet, les ressources à prendre en compte entraînent des contraintes techniques (collecte) ou réglementaires (définition des ressources).

D'autre part, une attribution automatique, donc sans demande, suppose que le futur allocataire n'effectue aucune démarche, si bien que l'accompagnement obligatoire s'imposerait automatiquement, en même temps qu'une allocation pour laquelle aucune demande n'a été effectuée. La perception et l'accueil réservé aux droits et devoirs automatiques par les bénéficiaires pourraient en souffrir.

À ce jour, aucun pays membre de l'UE n'a mis en place d'attribution automatique du revenu minimum garanti. Pour autant, l'expérimentation d'une détection automatisée des allocataires potentiels pour leur proposer l'allocation permettrait de mesurer les difficultés, les adaptations nécessaires et les bénéfices potentiels d'une telle mesure.

Par ailleurs, interrogés sur les améliorations à apporter au dispositif du RSA, les bénéficiaires ayant répondu à l'enquête diligentée par les juridictions financières ont cité la simplification des démarches dans seulement 1 % des cas (2 % pour les anciens bénéficiaires), inclus dans l'amélioration globale des procédures citée dans 3 % des cas.

2 - Une fraude significative avec un impact sur les montants versés mais peu sur l'éligibilité des allocataires

La lutte contre les fraudes au RSA est principalement opérée par les CAF et les caisses MSA par délégation du Département, conformément aux dispositions du CASF. Les situations diffèrent encore d'un département à l'autre malgré la mise en place progressive de conventions standardisées par la Cnaf et la CCMSA.

Au sein du réseau des CAF, les fraudes au RSA représentaient 46 % des fraudes détectées pour l'ensemble des prestations versées et 60 % de la masse financière correspondante (323,7 M€) en 2019³³. Le détail de la typologie des fraudes détectées ne permet pas d'isoler celles concernant spécifiquement le RSA mais, dans l'ensemble des fraudes détectées en 2019, 70 % sont des omissions ou des erreurs de déclarations sur les revenus et l'isolement.

La fraude au RSA semble ainsi affecter plus le montant de l'allocation servie aux fraudeurs que leur éligibilité effective au dispositif. Dans le cadre de l'évaluation de la population atteinte par le dispositif, il peut être raisonnablement considéré que la fraude au RSA n'a pas d'impact majeur sur l'éligibilité effective des bénéficiaires du dispositif. Ses effets sur les montants sont en revanche significatifs avec plus de 190 M€ de fraude détectée en 2019, aboutissant à une estimation totale par la Cnaf d'environ 1 Md€ de fraude potentielle³⁴.

Le peu d'impact de la fraude sur l'éligibilité pourrait être à nuancer selon l'évolution à venir d'une fraude aux prestations organisée, dite « complexe », pour laquelle la Cnaf met en place des dispositifs de lutte dédiés. La détection des cas suspects pour la lutte contre la fraude est réalisée par *datamining*, ce qui permet en parallèle de détecter d'éventuels cas de non-recours et de contacter les allocataires potentiels.

**« Juste paiement » contre « maltraitance administrative » :
deux perceptions de la mise en œuvre de la réglementation**

Les minima sociaux font l'objet de contrôles réguliers, prévus par la réglementation. Parmi eux, le RSA présente le plus de modes opératoires de fraude possibles. Il est donc tout particulièrement surveillé.

Du point de vue de certains bénéficiaires, ces contrôles peuvent être vus comme ce qu'une grande association œuvrant des personnes en difficulté désigne comme de la « maltraitance administrative ». Ce ressenti est aggravé par certaines dispositions réglementaires mal comprises, en particulier sur le calcul des ressources à prendre en compte, sur la solidarité familiale ou l'hébergement de proches, ainsi que sur les obligations de déclaration.

³³ La MSA gère un peu moins de 1,5 % des foyers allocataires du RSA. Ses actions de lutte contre les fraudes sont proches de celles des CAF.

³⁴ Cf. *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales*, communication de la Cour des comptes à la commission des affaires sociales du Sénat (septembre 2020). En effet, près de 12 % des sommes versées au titre du RSA le sont à tort, du fait des erreurs, généralement intentionnelles, que commettent certains allocataires de cette prestation quand ils effectuent des déclarations relatives à leur situation.

Certaines questions posées par les contrôleurs ou certaines ressources prises en compte, comme par exemple les aides et secours familiaux, seraient vécues comme injustes par certains allocataires alors qu'elles ne font que correspondre à l'application de la réglementation. Le ressenti exprimé par les associations emporte ainsi un enjeu de clarté et de lisibilité de la réglementation.

Si la fraude ne semble pas avoir d'impact significatif sur la correspondance entre populations ciblée et touchée, les contrôles peuvent toutefois jouer sur le taux de non-recours volontaire au RSA. La déclaration et le contrôle des ressources des bénéficiaires peuvent s'avérer dissuasifs pour les personnes tirant des revenus d'une activité dissimulée. Ceci pourrait fausser la mesure du non-recours ou en définir une « valeur plancher ». Aucune évaluation de ce phénomène n'a cependant été effectuée.

Afin d'améliorer le paiement à bon droit des prestations versées par les CAF, notamment le RSA, la Cnaf projette de recourir aux données rassemblées dans le dispositif ressources mensuelles (DRM), utilisé depuis cette année pour verser les aides au logement en fonction des revenus contemporains. Pour l'instruction des demandes de RSA et la mise à jour périodique du montant de cette prestation, les CAF prendraient ainsi en compte les montants de salaires déclarés par les employeurs et les montants de prestations sociales déclarés par les organismes sociaux, ce qui conduirait à dispenser les allocataires du RSA de déclarer les montants correspondants³⁵ et à réduire les erreurs relatives à ces deux catégories de ressources. Ce chantier a cependant pris du retard et n'aboutirait qu'en 2023. Au regard de l'ampleur des risques de fraude, notamment au titre du travail non déclaré, la question d'un renforcement des actions de contrôle apparaît également posée.

B - Quatre personnes visées sur dix bénéficiaire de l'accompagnement

1 - Une évaluation à partir des données de contractualisation disponibles

Chaque année, la Drees effectue une enquête auprès des départements pour établir un panorama statistique de l'orientation et de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (« enquête OARSA »). Cette enquête, qui repose sur les données déclaratives fournies par les départements, inclut les taux de contractualisation selon les types d'accompagnement.

³⁵ Comme pour les aides au logement, les allocataires disposeraient cependant d'une faculté de correction des données erronées déclarées par leurs employeurs.

Un taux de contractualisation effective de la population-cible peut alors être calculé en additionnant ces différents taux et en les pondérant selon les effectifs qu'ils concernent. Cette méthode débouche sur un taux moyen de contractualisation de 40,2 % avec l'ensemble des personnes visées par le RSA ; il serait de 57 % en neutralisant l'impact du non-recours.

Tableau n° 6 : estimations des taux de populations-cibles du RSA ayant un accompagnement contractualisé au 31 décembre 2019

<i>Objectifs du RSA</i>	Catégories de population considérée	Taux d'atteinte (au sein de la catégorie)	Taux d'atteinte (population-cible totale)	Mesures utilisées
<i>Moyens convenables d'existence</i>	Bénéficiaires soumis ou non à droits et devoirs	70 %	70 %	Non-recours à 30 %, fraude non comptabilisée
<i>Lutter contre la pauvreté</i>	Bénéficiaires soumis à droits et devoirs (ODED)	99 %	69 %	Taux des ODED parmi les allocataires
<i>Encourager l'activité et aider à l'insertion sociale</i>	Bénéficiaires soumis à droits et devoirs + orientés	82 %	57 %	Taux des orientés parmi les ODED
<i>Encourager l'activité</i>	Dont orientés vers un accompagnement professionnel (Pôle Emploi)	41 % des orientés 100 % de PPAE signés ³⁶	23,4 % avec PPAE signé	Estimation du taux des bénéficiaires ayant un PPAE signé
<i>Encourager l'activité / Aider à l'insertion sociale</i>	Dont orientés vers un accompagnement socio-professionnel	6 % des orientés 50 % de CER signés	1,7 % avec CER signé	Taux des bénéficiaires ayant un CER signé
<i>Aider à l'insertion sociale</i>	Dont orientés vers un accompagnement social	53 % des orientés 50 % de CER signés	15,1 % avec CER signé	Taux des bénéficiaires ayant un CER signé

Source : Juridictions financières selon données Drees et Pôle Emploi

³⁶ La Drees récolte les données des départements pour réaliser ses études. Pôle Emploi n'effectue pas de mesure particulière sur le taux de signature de PPAE mais presque tous les demandeurs d'emploi signent des PPAE (seulement 135 refus sur toute la population) et le délai moyen de signature d'un PPAE après inscription sur les listes de demandeur d'emploi est de 21 jours. Par prudence, un taux de 100 % de signature de PPAE a été retenu.

2 - Les limites de cette estimation

Cette estimation de la proportion de la population visée par l'accompagnement qui en bénéficie effectivement souffre des limites propres aux déclarations des départements et aux faiblesses du dispositif.

En dehors des limitations dues aux défauts des indicateurs de pilotage et des systèmes d'information, la contractualisation de l'accompagnement ne reflète pas complètement la réalité. Les travailleurs sociaux peuvent en effet réaliser des actions d'accompagnement en dehors d'une contractualisation formalisée, qu'il s'agisse d'accompagnement social ou professionnel. Certains d'entre eux, notamment en Martinique, refusent même la contractualisation pour ne pas être « surveillés » dans l'exercice de leur métier.

À l'inverse, un accompagnement formalisé peut être vide de substance, comme le montrent les analyses d'échantillons aléatoires de contrats d'engagements réciproques (CÉR) réalisées dans les départements faisant l'objet de cahiers territoriaux. Par ailleurs les départements comptabilisent parfois des contrats dont la validité est dépassée de plusieurs années, si bien que la notion même de « contractualisation » n'est pas univoque.

III - Caractéristiques et portraits types des bénéficiaires du RSA

A - Les bénéficiaires du RSA et leurs parcours dans le dispositif

1 - Les grandes données sociodémographiques

Chaque année la Drees établit un panorama des minima sociaux et de leurs bénéficiaires, qui en retrace les principales caractéristiques sociodémographiques.

**Tableau n° 7 : caractéristiques des allocataires du RSA
au 31 décembre 2019**

Caractéristiques	Détails	Taux	Taux dans la population des 15-69 ans
<i>Sexe</i>	Femme	54 %	51 %
	Homme	46 %	49 %
<i>Situation familiale</i>	Seul sans personne à charge	55 %	33 %
	Seul avec personne(s) à charge	32 %	12 %
	Couple sans personne à charge	3 %	22 %
	Couple avec personne(s) à charge	10 %	33 %
<i>Âge</i>	Moins de 25 ans	5 %	17 %
	25 à 29 ans	17 %	8 %
	30 à 39 ans	29 %	18 %
	40 à 49 ans	22 %	19 %
	50 à 59 ans	19 %	20 %
	60 à 64 ans	6 %	9 %
	65 ans et plus	2 %	9 %

Source : Drees, Minima sociaux et prestations sociales, édition 2021

La population des bénéficiaires du RSA est composée pour plus de la moitié de personnes isolées et pour environ un tiers de parents isolés (dont 97 % de femmes). De ces situations découlent des difficultés spécifiques.

2 - Neuf catégories de bénéficiaires du RSA distinguées pour la présente évaluation

En se fondant sur un panel réalisé par la Drees à partir de plusieurs bases de données³⁷, il est possible d'affiner l'analyse de la population des bénéficiaires et de leurs difficultés. Par exemple, un bénéficiaire du RSA sur cinq réside en zone rurale, avec de possibles difficultés liées aux transports ou à l'isolement. À partir de ces données, les juridictions financières ont pu définir neuf profils-types, ou catégories, utiles pour effectuer des mesures à propos des questions évaluatives abordées dans les chapitres suivants.

³⁷ L'échantillon national inter-régimes d'allocataires de compléments de revenus d'activité et de minima sociaux (ENIACRAMS) est un panel annuel de bénéficiaires ou d'anciens bénéficiaires de compléments de revenus d'activité et de minima sociaux d'âge actif réalisé à partir de données administratives collectées auprès des organismes gestionnaires de ces minima et de l'Insee. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr>

Tableau n° 8 : profils types de bénéficiaires du RSA retenus pour l'évaluation

<i>Catégories dans la population des BRSA</i>	Caractéristiques en comparaison à la population en âge et en capacité de travailler et à la population des bénéficiaires du RSA	Part dans l'échantillon	Part chez les 15-69 ans
<i>Faibles niveaux de diplômes</i>	Surreprésentation des bénéficiaires de plus de 10 ans d'ancienneté	54 %	18 %
<i>Femmes seules avec enfant(s)</i>	Surreprésentation des 30-49 ans	25 %	12 %
<i>Résidents de zone rurale</i>	Sous-représentation par rapport à l'ensemble des 15-69 ans Surreprésentation des moins d'un an d'ancienneté et des plus de 10 ans	21 %	33 %
<i>Étrangers</i>	Surreprésentation des plus de 40 ans et des couples	11 %	7 %
<i>Au RSA depuis plus de 5 ans et moins de 10 ans</i>	Pas de caractéristiques marquées	23 %	/
<i>Au RSA depuis plus de 10 ans</i>	Surreprésentation des personnes vivant en ville et de niveau de qualification faible	16 %	/
<i>Personnes de moins de 25 ans</i>	Forte sous-représentation par rapport à la population en âge de travailler Surreprésentation de femmes, des personnes avec enfant, et des sans emploi	3 %	19 %
<i>Personnes de 25 à 29 ans</i>	Surreprésentation de personnes de nationalité française, des personnes diplômées du Bac ou BEP/CAP	12 %	9 %
<i>Personnes de plus de 60 ans</i>	Surreprésentation des hommes, sans enfant, des personnes étrangères, des personnes faiblement qualifiées	8 %	10 %

Source : Juridictions financières à partir de données Drees (base ENIACRAMS, vague 2017)

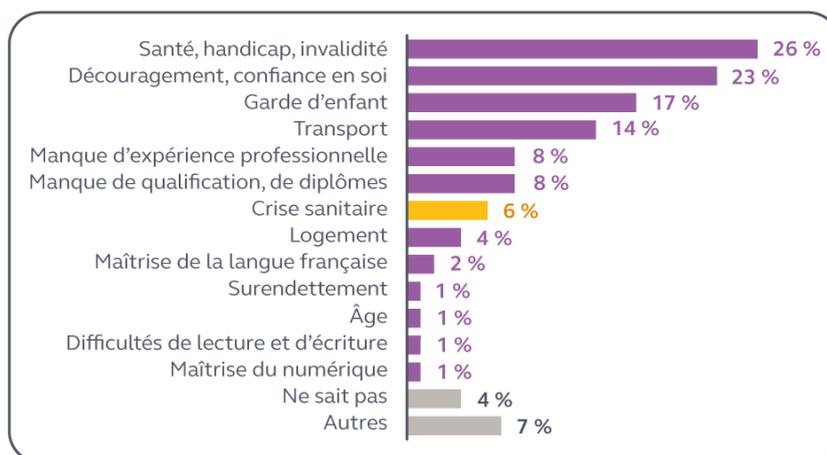
Ces profils-types permettent d'identifier des difficultés spécifiques à certaines situations, comme la garde d'enfant pour les mères isolées ou l'insertion sociale pour les personnes seules.

B - Les difficultés des bénéficiaires

1 - Les difficultés évoquées par les bénéficiaires

Les juridictions financières ont fait procéder à une enquête auprès de bénéficiaires et anciens bénéficiaires du RSA. Celle-ci a notamment permis, en donnant la parole aux bénéficiaires du dispositif plutôt qu'à ses acteurs, d'obtenir des éclairages nouveaux, comme sur les difficultés d'insertion et de retour à l'activité.

**Graphique n° 6 : difficultés quotidiennes déclarées
par les bénéficiaires du RSA (sondage téléphonique, mars 2021)**



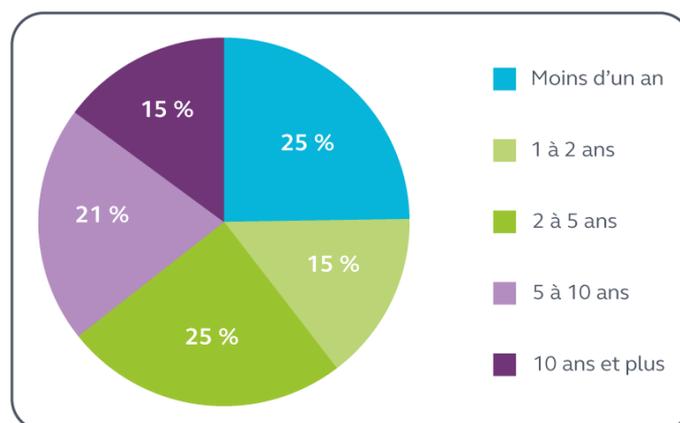
Source : Enquête de satisfaction réalisée par BVA pour les juridictions financières

Si certaines difficultés comme la garde d'enfants et l'accès aux transports sont des « freins à l'activité » connus, le faible taux de citation des difficultés de qualification et d'expérience professionnelles peuvent surprendre. Les problèmes de santé, difficulté la plus citée, peuvent quant à eux poser question quant à la frontière entre RSA et AAH.

Cette enquête met aussi en lumière une difficulté moins communément identifiée : le découragement et le manque d'envie ou de confiance en soi (23 %). Sur ce point, l'enquête montre toutefois que 73 % des bénéficiaires se sentent soutenus à travers le dispositif du RSA.

2 - L'ancienneté d'une majorité des bénéficiaires remet en question l'aspect transitoire du dispositif

Au 31 décembre 2019, une personne sur six parmi les 2 167 500 bénéficiaires du RSA est présente dans le dispositif depuis plus de dix ans.

**Graphique n° 7 : ancienneté des bénéficiaires du RSA
au 31 décembre 2019**

Source : Drees, *Minima sociaux et prestations sociales, édition 2021*

L'étude des profils-types distingués ici révèle par ailleurs que les bénéficiaires les plus anciens, au-delà de 10 ans, résident plus que la moyenne des bénéficiaires dans une commune urbaine (84 % contre 79 %). Le manque de qualification joue également un rôle important et concerne 67 % d'entre eux pour une moyenne des bénéficiaires à 54 %.

Selon une estimation réalisée par les juridictions financières avec la méthode de régression logistique, à partir de deux années passées dans le dispositif du RSA, les probabilités d'en sortir sont divisées par deux par rapport à ceux qui y restent moins d'un an. Elles sont divisées par quatre à partir de six ans et par plus de six à partir de 10 ans.

CONCLUSION

La capacité actuelle du dispositif à atteindre les personnes ciblées par les objectifs législatifs de lutte contre la pauvreté, de retour à l'activité et d'insertion sociale présente des résultats en demi-teinte.

En l'absence de mesure plus robuste depuis 2011, il peut être estimé que 70 % des personnes correspondant aux critères légaux d'éligibilité perçoivent effectivement le RSA.

La mesure du nombre de bénéficiaires accompagnés à travers la contractualisation est d'une fiabilité relative et ne reflète qu'en partie la réalité des actions menées ou leur absence. Pour autant, elle permet d'obtenir une première estimation selon laquelle 40 % seulement des personnes ciblées par le volet accompagnement du dispositif du RSA en bénéficient effectivement à travers un accompagnement contractualisé.

Cette première question évaluative appelle ainsi à questionner la définition de la population-cible, c'est-à-dire la pertinence des critères d'éligibilité en regard des objectifs, tout en relevant qu'une modification sur ce plan reviendrait à toucher à des équilibres sociétaux retenus en 2008. Elle appelle également à agir contre le non-recours, notamment par une réglementation plus claire et plus lisible, mais aussi par l'identification du non-recours volontaire. Une expérimentation de l'automatisation de la notification de l'éligibilité probable au RSA mériterait à cet égard d'être engagée.

Enfin, les observations rassemblées en réponse à cette première question éclairent une situation qui fera l'objet d'autres développements dans la suite du présent rapport : elles soulignent la faiblesse du taux de contractualisation de l'accompagnement, qui résulte d'une médiocre application de la logique de « droits et devoirs » par les départements, quelles qu'en soient les raisons.

Chapitre III

Dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ?

La loi du 1^{er} décembre 2008 dispose le RSA « *a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté [...]* ». Évaluer l'efficacité du RSA sur ce plan suppose donc d'analyser la contribution du RSA à la réduction de la pauvreté, en intégrant nécessairement le dispositif au paysage global des aides et prestations sociales auxquelles peuvent prétendre ses bénéficiaires.

Principales définitions statistiques de la pauvreté

Plusieurs indicateurs normalisés ont été définis par Eurostat au début des années 2000 pour quantifier la pauvreté. Parmi ceux-ci, trois indicateurs sont les plus couramment utilisés :

- Le taux de pauvreté monétaire : il s'agit de la part des personnes disposant d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian disponible au niveau national. Ce revenu limite appelé « seuil de pauvreté » s'élevait à 1 102 euros pour une personne seule en 2019. Selon l'Insee 9,2 millions de personnes vivent en dessous de ce seuil, soit un taux de pauvreté de 14,6 % en France métropolitaine.³⁸
- L'intensité de la pauvreté correspond à l'écart entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté ; il permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. Selon l'Insee, en 2018, elle est de 19,6 %.

³⁸ Insee Première, n°1875, octobre 2021.

- Le taux de pauvreté « en conditions de vie » ou de « privation matérielle » correspond à la part de la population vivant dans un ménage qui, par manque de ressources, est privé de l'accès à un certain nombre de biens ou services considérés comme essentiels parmi une liste prédéfinie³⁹. Ce taux est de 11,7 % en 2018 selon l'Insee.

Ces définitions font l'objet de critiques. La principale concerne la pauvreté monétaire (taux de pauvreté et intensité de la pauvreté). Celle-ci propose en effet une approche relative de la pauvreté, puisqu'elle fait référence à la médiane des revenus, qui peut évoluer dans l'espace et dans le temps. Le seuil de pauvreté en Suisse, à 26 552 € annuels, est ainsi deux fois plus élevé que le seuil en France, alors que selon l'indice des prix relatifs, le coût de la vie helvétique n'est que de 50 % plus élevé qu'en France. Des variations significatives s'observent également dans le temps : en France, une personne pauvre au niveau du seuil dispose en 2017 d'un pouvoir d'achat supérieur de 20 points à ce qu'il était en 2005. Elle est pourtant considérée comme pauvre au sens monétaire exactement de la même façon.

La pauvreté en conditions de vie est souvent considérée comme une notion plus satisfaisante, puisqu'elle cherche à cerner un niveau de pauvreté en valeur absolue. Elle n'est pour autant pas exempte de critiques. Les items qui doivent constituer la liste de référence des privations font par exemple l'objet de débats. Eurostat et l'Insee ont, de ce point de vue, des approches différentes. La limite de la pauvreté en conditions de vie est fixée à une privation de trois items sur neuf pour Eurostat, et à huit parmi 27 pour l'Insee. Plus fondamentalement encore, le contenu de cette liste s'apprécie nécessairement en fonction de « standards sociaux » ou de « niveaux d'exigence » qui sont relatifs à une époque ou à un pays.

Enfin, une autre limite concerne les données statistiques disponibles (et donc les taux cités *supra*). Les enquêtes nationales qui alimentent les données Eurostat sont incomplètes et ne couvrent pas trois populations pourtant plus exposées que la moyenne à la pauvreté : les habitants des départements et territoires d'outre-mer (le taux de pauvreté monétaire estimé avec le seuil métropolitain est de 60 % en Guadeloupe et Guyane, 40 % en Martinique et à La Réunion), les étudiants et les personnes logées collectivement (prisons, foyers, établissements médico-sociaux, etc.).

³⁹ Insee, enquête SRCV-Silc.

I - Le RSA ne permet pas à lui seul de sortir de la pauvreté

A - Le montant du seul RSA n'a pas été fixé pour permettre à ses bénéficiaires de franchir le seuil de pauvreté monétaire

1 - Les deux tiers des bénéficiaires du RSA vivent sous le seuil de pauvreté

De manière constante depuis 2010, le taux de pauvreté monétaire des bénéficiaires du RSA reste très élevé. Il évolue peu et se situe autour de 65 %, un niveau 4,4 fois plus élevé que le taux de pauvreté dans la population générale, où il est compris entre 14 % et 14,8 % sur la période. Les deux tiers des bénéficiaires du RSA vivent donc en-dessous du seuil de pauvreté.

Ce taux a légèrement augmenté entre 2011 et 2015, point le plus haut à 66,2 %, puis décliné entre 2015 et 2017 pour atteindre le point le plus bas à 64 %. Cette seconde phase correspond à la période de revalorisation du barème de l'allocation décidé en 2013, tandis que la phase précédente reflète la progressive érosion de la valeur relative du RSA dont les revalorisations annuelles étaient inférieures à l'évolution des salaires (et donc du niveau de vie général). En 2018, le taux de pauvreté monétaire des bénéficiaires du RSA a augmenté de nouveau pour repasser à 66 %.

Cette situation résulte directement des montants garantis par l'allocation et des différentes aides auxquelles ses bénéficiaires peuvent prétendre, qui, même cumulés, restent inférieurs au seuil de pauvreté monétaire à 60 %. Le montant du RSA forfaitaire pour une personne seule et sans enfant était en effet de 559,74 € par mois au 1^{er} avril 2019 (492,57 € si une aide au logement était versée par ailleurs), le seuil de pauvreté monétaire étant situé à 1 102 € cette année-là. Elle reflète l'orientation explicite qui a présidé à la création du RSA selon laquelle c'est l'exercice d'une activité rémunérée qui doit durablement sortir les personnes de la pauvreté, et non la seule solidarité nationale, qui joue ici un rôle de filet protecteur mais pas de quasi-salaire (à la différence par exemple de l'AAH, dont le montant, beaucoup plus proche du SMIC que ne l'est le RSA, est réputé compenser la difficulté d'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap).

Ces niveaux sont très comparables à ceux observés dans la plupart des pays équivalents à la France, seul le Danemark disposant d'un dispositif plus généreux⁴⁰.

Tableau n° 9 : montants mensuels maximaux de dispositifs comparables au RSA dans quelques pays européens en 2020

Pays	Montant / personne seule	Montant / couple + 1 enfant	Commentaire
Allemagne	432 €	1 046 € à 1 124 €	
Danemark	1 512 €	4 018 €	Sous condition après un an Soumis à impôts et cotisations sociales
Espagne	462 €	738 €	
Finlande	504 €	1 209 €	
France	565 €	1 016 €	
Italie	780 €	1 080 €	Dont 280 € d'aide au logement
Royaume-Uni	372 €	906 €	Y compris l'aide au logement

Source : Juridictions financières d'après données MISSOC (fiches pays et tableaux comparatifs), note Cnaf, Les Minima sociaux au sein de l'Union européenne de décembre 2020 et rapport du Parlement européen, Minimum Income Policies in EU Member States de 2017.

Une récente analyse sur cas-types de France Stratégie publiée en décembre 2019 montre bien que sans revenu d'activité, et quelle que soit la composition familiale retenue, la somme des revenus constitués des prestations sociales et familiales de droit commun auxquels peuvent prétendre les allocataires du RSA (RMI/RSA, allocations logement, allocations familiales pour l'essentiel) n'a jamais permis de dépasser un plafond situé à 86 % du seuil de pauvreté depuis 2000. Ce niveau a même baissé depuis 2000 et il était situé entre 63,7 % et 78,3 % en 2018.

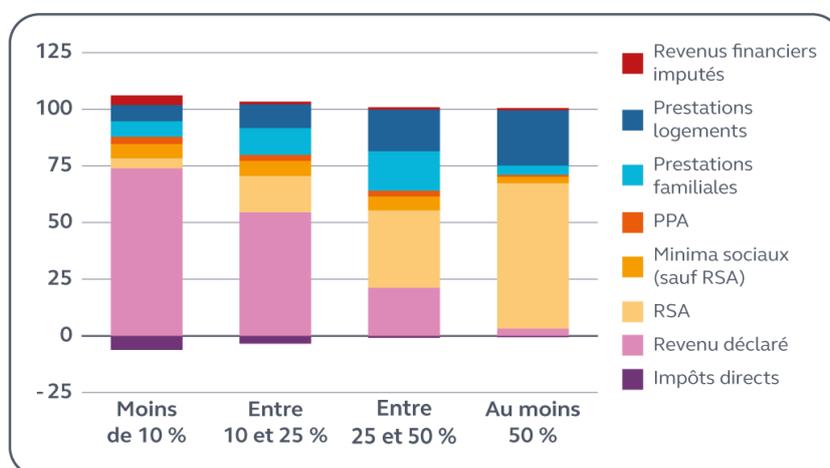
2 - La contribution du RSA à la diminution de la pauvreté monétaire

Une analyse sur données réelles, en distinguant les bénéficiaires du RSA en fonction de la part de l'allocation RSA dans leur revenu disponible et en créant quatre groupes pour lesquels la part du RSA dans les revenus disponibles s'échelonne de moins de 10 % à plus de 50 %, confirme le travail de simulation sur cas-type.

⁴⁰ Le montant de l'aide danoise est toutefois soumis à condition. Le bénéficiaire ayant perçu l'aide pendant au moins un an lors des trois dernières années doit travailler au moins 225 heures par an sous peine de réduction de l'allocation.

Au sein des groupes de bénéficiaires du RSA constitués, plus la part des revenus d'activité déclarés augmente, plus celle des prestations sociales (RSA et allocation logement) diminue. Les allocataires pour lesquels le RSA représente plus de 50 % des revenus disposent en réalité de revenus composés à 64 % par l'allocation RSA et à 24 % par des aides au logement.

Graphique n° 8 : décomposition du revenu disponible en fonction de la part du RSA dans le revenu disponible (2018)



Source : Juridictions financières d'après ERFIS 2018

Le taux de pauvreté à 60 % du revenu médian des bénéficiaires du RSA, s'il est en moyenne de 66 % (contre 14,8 % pour la population générale), varie fortement en fonction du poids de l'allocation dans les revenus : de 39,6 % des allocataires pour lesquels le RSA représentent moins de 10 % des revenus, à près de 100 % pour ceux dont les revenus sont composés à plus de 50 % de l'allocation RSA. Tous les allocataires pour lesquels le RSA constitue plus de la moitié des revenus disposent donc de revenus inférieurs au seuil de pauvreté monétaire.

Tableau n° 10 : taux et intensité de la pauvreté, en fonction de la part de RSA dans les revenus (2018)

Périmètre	Taux pauvreté à 60%	Intensité de la pauvreté à 60%	Moyenne niveau de vie	Premier quartile niveau de vie	Médiane niveau de vie	Troisième quartile niveau de vie
Ménage	14,8	19,6	2 054	1 290	1 771	2 382
BRSA (tous)	66,0	24,4	1 074	754	920	1 204
BRSA sans PPA	73,2	27,6	1 010	723	843	1 093
BRSA avec PPA	59,0	21,2	1 137	816	976	1 282
Suivant la part de RSA dans leur revenu						
Moins de 10%	39,6	17,1	1 422	930	1 168	1 633
Entre 10 et 25%	56,7	17,9	1 123	845	996	1 305
Entre 25 et 50%	86,2	25,6	856	719	817	963
Au moins 50%	99,5	31,8	700	631	725	783

Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Juridictions financières d'après ERF5 2018

Ces analyses sont confirmées par la mesure de la contribution des différentes composantes du revenu des ménages pauvres sur la réduction du taux et de l'intensité de la pauvreté à 60 % du revenu médian : celle du RSA est nettement moins significative que la contribution des prestations familiales ou des aides au logement. Ces aides permettent de réduire de respectivement -0,4 %, -1,9 % et -2 % le taux de pauvreté, qui passe de 22,3 % avant à 14,8 % après redistribution dans la population générale.

Tableau n° 11 : effet de la redistribution sur le taux de pauvreté, l'intensité de la pauvreté et le seuil de pauvreté (2018)

	Taux de pauvreté : niveau	Effet en niveau sur le taux de pauvreté	Intensité de la pauvreté : niveau	Effet en niveau sur l'intensité de la pauvreté	Seuil de pauvreté : niveau	Effet en niveau sur le seuil de pauvreté
Revenu initial	22,30		39,79		1 156	
Impôts directs	21,50	- 0,8	39,76	- 0,03	1 021	- 135
Prestations familiales	19,60	- 1,9	33,80	- 6	1 050	29
Allocations logement	17,60	- 2,0	27,80	- 6	1 054	4
RSA	17,21	- 0,4	23,70	- 4,1	1 055	1
Minima sociaux hors RSA	15,91	- 1,3	20,80	- 2,9	1 060	5
Garantie jeunes	15,86	- 0,05	20,50	- 0,3	1 060	0
Prime d'activité	14,80	- 1,1	19,60	- 0,9	1 063	3
Revenu disponible	14,80	- 7,5	19,57	- 20,22	1 063	- 93

Note : Le revenu initial comprend les revenus d'activité, les revenus de remplacement, les pensions alimentaires et les revenus du patrimoine.

Champ : France métropolitaine, personnes vivant dans un logement ordinaire, dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Juridictions financières, d'après traitement Drees, ERF5 2018

B - Les bénéficiaires du RSA restent très touchés par la pauvreté en condition de vie

Plus de la moitié des bénéficiaires du RSA (51,4 %) sont considérés comme pauvres en conditions de vie, contre seulement 10,8 % des non allocataires. Les bénéficiaires du dispositif ont plus de difficultés de manière significative que les autres à couvrir leurs dépenses pour 21 items sur 27.

L'insuffisance des ressources et les conditions de logement particulièrement dégradées comparativement aux autres individus ressortent particulièrement de la liste des privations. Les plus gros écarts entre les deux groupes d'étude concernent les restrictions de consommation.

Tableau n° 12 : les taux de privation des bénéficiaires du RSA et des non bénéficiaires en 2018 pour une sélection d'items

Privations	BRSA	Non BRSA	Tous
Insuffisances de ressources			
Découverts bancaires fréquents	29,8	15,0	15,4
Revenu insuffisant pour équilibrer le budget du ménage	52,8	17,2	18,0
Puiser dans ses économies pour équilibrer le budget	40,3	48,3	48,0
Ne disposer d'aucune épargne	44,1	13,1	13,8
Considérer sa situation financière comme difficile	58,4	16,9	17,8
Retards de paiements : avoir été dans l'impossibilité de payer, ces 12 derniers mois			
Des factures d'électricité ou gaz	25,1	5,6	6,1
Des loyers	25,8	10,1	10,9
Restrictions de consommation : les moyens financiers ne permettent pas de :			
Maintenir le logement à bonne température	20,6	4,6	4,9
Acheter de la viande ou équivalent	29,2	7,0	7,5
Posséder deux paires de chaussures	24,7	6,9	7,3
Ne pas faire de repas par manque d'argent (au moins une fois au cours des deux dernières semaines)	17,3	3,0	3,3
Difficultés de logement			
Surpeuplement	20,1	7,4	7,7
Difficulté à chauffer	43,7	20,5	21,1
Taux de pauvreté en conditions de vie (au moins 8 privations sur 27)	51,4	10,8	11,7

Source : Juridictions financières, exploitation SRCV 2018

Les femmes bénéficiaires du RSA sont davantage pauvres en condition de vie. En effet, plus de 60 % des bénéficiaires du RSA pauvres sont des femmes, alors qu'elles représentent 56 % des bénéficiaires.

C - L'intensité de la pauvreté des bénéficiaires du RSA est aggravée par la durée du séjour dans le dispositif

Une analyse centrée sur des bénéficiaires du RSA restés plusieurs années dans le dispositif pendant des périodes différentes⁴¹ montre que le niveau d'intensité de la pauvreté augmente parallèlement à la durée de perception. Le nombre de privations liées aux conditions de vie s'accroît avec le nombre d'années passées au RSA, et le niveau de vie des ménages bénéficiaires, approché par le revenu mensuel par unité de consommation, se dégrade.

Tableau n° 13 : niveau de vie mensuel des bénéficiaires du RSA en fonction de leur ancienneté dans le dispositif (2018)

	Niveau de vie mensuel (en euros)			
	Moy	1 ^{er} quart.	Méd.	3 ^e quart.
Un an ou moins au RSA	1 344	945	1 292	1 498
Un à trois ans de suite au RSA	1 149	831	1 057	1 370
Au moins trois ans de suite au RSA	1 003	745	912	1 098
Pas au RSA	2 335	1 466	1 948	2 529
Ensemble	2 304	1 435	1 920	2 509

*Précisions méthodologiques : utilisation de pondérations longitudinales redressées
Source : Juridictions financières, d'après SRCV 2018*

Tableau n° 14 : privations liées aux conditions de vie pour les bénéficiaires du RSA en fonction de leur ancienneté dans le dispositif

	Taux PCV	Nombre de privations liées aux conditions de vie			
		Moy	1 ^{er} quart.	Méd.	3 ^e quart.
Un an ou moins au RSA	27,8	5,9	3	5	9
Un à trois ans de suite au RSA	37,8	5,9	2	5	9
Au moins trois ans de suite au RSA	57,5	8,6	6	9	12
Pas au RSA	9,7	2,7	0	2	4
Ensemble	10,5	2,8	0	2	4

*Précisions méthodologiques : utilisation de pondérations longitudinales redressées
Source : Juridictions financières, d'après SRCV 2018*

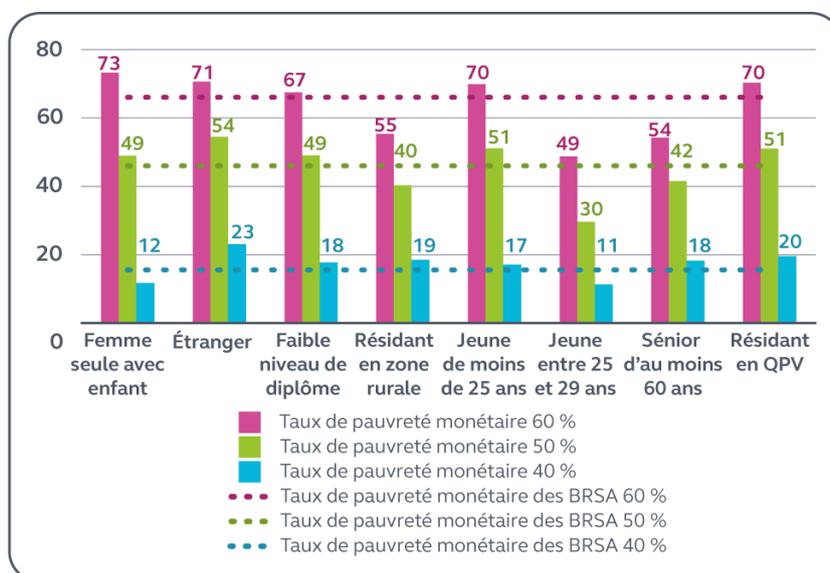
⁴¹ Afin de constituer l'échantillon, seules les personnes majeures et suivies pendant au moins 4 ans entre 2011 et 2018 dans l'enquête SRCV ont été sélectionnées, ce qui représente 31 801 individus, dont 757 individus qui ont touché le RSA au moins une année, soit 2 % de l'échantillon. Une personne est considérée comme étant au RSA une année donnée si elle a perçu au moins une fois le RSA au cours de l'année.

Plus le bénéficiaire est ancien dans le dispositif, plus son niveau de vie diminue. Cette détérioration des conditions de vie est également importante en termes de privations, et elle est particulièrement significative à partir de la troisième année dans le dispositif. En effet, lors des deux premières années au RSA, un bénéficiaire sur deux déclare avoir souffert d'au moins cinq privations sur 27 ; lorsqu'il est au RSA depuis au moins trois ans, un bénéficiaire du RSA sur deux déclare neuf privations sur 27. Ces analyses suggèrent fortement un effet cumulatif qui aggrave les situations de pauvreté quand les personnes sont plus longtemps exposées.

D - Des profils de bénéficiaires plus souvent touchés par la pauvreté

L'analyse spécifique menée sur certains profils types permet de mettre en évidence des différences significative de vulnérabilité au phénomène de pauvreté monétaire. Les femmes seules avec enfants, les étrangers et dans une moindre mesure les jeunes de moins de 25 ans et les résidents de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sont davantage touchés par la pauvreté que la moyenne des bénéficiaires.

Graphique n° 9 : taux de pauvreté des bénéficiaires du RSA selon les profils types



Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Juridictions financières d'après ERFIS 2018

En revanche, les profils pour lesquels la pauvreté est la plus intense ne sont pas les plus fréquemment touchés. Il s'agit plutôt des étrangers, des personnes ayant un niveau de diplôme plus faible ou résidant en zone rurale et des plus de 60 ans.

II - Le RSA protège en revanche ses bénéficiaires de la grande pauvreté

A - La forte réduction de la « grande pauvreté »

Il est courant de qualifier de « grande pauvreté » la situation des personnes dont les revenus disponibles se situent en-deçà des seuils de pauvreté monétaire à 50 et 40 % du revenu médian.

En retenant cette référence usuelle, le taux de grande pauvreté des bénéficiaires du RSA est sensiblement inférieur au taux mesuré par rapport au seuil de 60 % : il est de 46 % au seuil de 50 % et de 16 % au seuil de 40 % du revenu médian, contre 66 % au seuil de 60 % utilisé au niveau européen.

Les bénéficiaires du RSA sont toujours beaucoup plus touchés par la grande pauvreté monétaire, entre quatre et six fois plus que la population générale. L'écart est toutefois un peu moins marqué par rapport au seuil de 40 % du revenu médian.

S'agissant de l'intensité de la pauvreté, si elle est nettement plus importante au seuil de 60 % pour les allocataires du RSA, ce n'est plus le cas par rapport au seuil à 50 %, au niveau duquel l'intensité de la pauvreté des bénéficiaires devient très légèrement inférieure à celle des non bénéficiaires. Ce renversement est encore plus net au seuil de 40 % du revenu médian : le niveau d'intensité de la pauvreté y est deux fois plus important pour les personnes qui ne sont pas allocataires du RSA. En d'autres termes, les personnes dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté à 40 % et qui ne bénéficient pas du RSA sont beaucoup plus éloignées du seuil de pauvreté que les personnes qui disposent des revenus offerts par le RSA.

L'effet du RSA sur l'intensité de la pauvreté aux seuils de 40 % et de 50 % du revenu médian est manifeste : il contribue à réduire de près de 10 points l'intensité de la pauvreté, sur une baisse totale de respectivement 25,5 et 28,2 points expliquée par l'ensemble du système de redistribution.

Tableau n° 15 : effet de la redistribution sur le taux de pauvreté, l'intensité de la pauvreté et le seuil de pauvreté à 50 % et 40 % (2018)

	Taux de pauvreté: niveau	Effet en niveau sur le taux de pauvreté	Intensité de la pauvreté : niveau	Effet en niveau sur l'intensité de la pauvreté	Seuil de pauvreté : niveau	Effet en niveau sur le seuil de pauvreté	
Seuil à 50 %	Revenu initial	17,3		42,01		964	
	Impôts directs	16,6	- 0,7	41,83	- 0,18	851	- 113
	Prestations familiales	14,3	- 2,3	36,9	- 4,9	875	24
	Allocations logement	11,9	- 2,4	30,4	- 6,5	878	3
	RSA	10,88	- 1	20,5	- 9,9	879	1
	Minima sociaux hors RSA	9,35	- 1,5	17,3	- 3,2	884	5
	Garantie jeunes	9,26	- 0,09	17	- 0,3	884	0
	Prime d'activité	8,3	- 1	16,5	- 0,5	885	1
	Revenu disponible	8,3	- 9	16,5	- 25,51	885	- 79
Seuil à 40 %	Revenu initial	12,7		47,86		771	
	Impôts directs	12,3	- 0,4	48,75	0,89	681	- 90
	Prestations familiales	9,9	- 2,4	41,7	- 7	700	19
	Allocations logement	7,6	- 2,3	33,7	- 8	703	3
	RSA	5,46	- 2,1	23,8	- 9,9	704	1
	Minima sociaux hors RSA	4,05	- 1,4	18,4	- 5,4	707	3
	Garantie jeunes	3,97	- 0,08	18,4	0	707	0
	Prime d'activité	3,4	- 0,6	19,6	1,2	708	1
	Revenu disponible	3,4	- 9,3	19,63	- 28,23	708	- 63

Champ : France métropolitaine, personnes appartenant à un ménage vivant dans un logement ordinaire, dont le revenu déclaré au fisc est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Juridictions financières, d'après traitement Drees, ERFS 2018.

Ces analyses sont confirmées par l'examen du taux de pauvreté à 40 % du revenu médian en fonction du poids de l'allocation RSA dans les revenus. Le taux de pauvreté varie en effet de 5,6 % à 43,9 % pour les allocataires dont les revenus sont composés à plus de 50 % de RSA, mais ces taux sont de deux à quatre fois moins élevés que les taux équivalents calculés par rapport au seuil de 50 %.

L'intensité de la pauvreté est toujours inférieure pour les bénéficiaires du RSA par rapport à celle des ménages pauvres de la population en générale, de manière très significative, et ce quelle que soit la part de RSA dans les revenus.

Tableau n° 16 : taux et intensité de la pauvreté à 50 % et à 40 %, en fonction de la part de RSA dans les revenus (2018)

Périmètre	Taux pauvreté à 50%	Taux pauvreté à 40%	Intensité de la pauvreté à 50%	Intensité de la pauvreté à 40%
Ménage	8,3	3,4	16,5	19,6
BRSA (tous)	46,1	15,6	15,8	10,1
BRSA sans PPA	55,7	20,8	16,9	10,3
BRSA avec PPA	36,6	10,5	12,6	9,8
Suivant la part de RSA dans leur revenu				
Moins de 10%	20,0	5,6	12,8	13,1
Entre 10 et 25%	30,4	7,6	11,6	6,3
Entre 25 et 50%	65,6	20,4	15,8	8,8
Au moins 50%	94,0	43,9	18,8	14,1

Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Juridictions financières d'après ERFIS 2018

Le RSA assure donc une protection efficace contre la grande pauvreté monétaire, caractérisée par des niveaux de revenus inférieurs au seuil de 40% du revenu médian.

B - Les aides connexes locales contribuent significativement à la réduction de la pauvreté

La plupart des travaux relatifs aux prestations perçues par les personnes pauvres n'intègrent pas, faute de données fiables et consolidées, la contribution des aides connexes locales.

L'étude Équinoxe, qui vise à évaluer la contribution de ces aides locales, a déjà donné lieu à deux publications en 2002 et 2009 (cf. chapitre IV ci-dessous). La troisième édition, mise à jour en 2021 dans le cadre de la présente évaluation, porte sur vingt communes et sept configurations familiales. Elle montre que les aides mises en place par les collectivités territoriales représentent potentiellement et selon la configuration familiale entre 6,5 % et 12,7 % de l'ensemble des ressources des ménages sans revenu d'activité.

Pour une personne seule par exemple, locataire et sans revenu d'activité, le total des revenus d'aide sociale relevant de dispositifs nationaux (pour l'essentiel RSA et aide au logement) représente 8 702 € annuels. Les droits connexes nationaux (prime de Noël, exonération de redevance télévision, réduction sociale du téléphone, chèque énergie, couverture sociale santé, dégrèvement de taxe d'habitation) représentent quant à eux 1 433 € en moyenne sur les vingt communes de l'échantillon. Les aides connexes locales s'ajoutent à ce total à hauteur de 949 € en moyenne, ce qui représente 8,6 % des revenus disponibles totaux.

Le poids des droits connexes dans les revenus des ménages croît avec la taille de ces derniers. Les aides sociales locales sont en effet plus sensibles à la taille de la famille et à la présence d'enfants que ne le sont les prestations nationales et légales. Ce constat est lié au fait que l'échelle d'équivalence⁴² des aides locales est différente de celle des transferts nationaux et légaux : les ménages avec enfants sont favorisés par les barèmes des aides locales.

Ces données calculées en moyenne sur vingt communes recèlent des différences importantes d'une ville à l'autre. Pour une personne seule, si le niveau moyen des aides locales est de 949 €, il s'échelonne entre un minimum de 390 € à Béziers et un maximum de 2 392 € dans le 19^{ème} arrondissement de Paris, soit un rapport de 1 à 6.

Ces modélisations reposent toutefois sur des hypothèses de valorisation de dispositifs alors que ceux-ci ne prennent pas toujours la forme de versements monétaires. Les aides relatives à la restauration scolaire, aux transports ou à la fréquentation des lieux et événements culturels, par exemple, sont des réductions de tarifs : la modélisation valorise monétairement ces aides en faisant des hypothèses sur la fréquence de leur utilisation. Comme elles n'apparaissent pas dans les revenus monétaires des personnes concernées, elles ne sont jamais prises en compte dans les calculs relatifs à la pauvreté monétaire.

⁴² L'échelle d'équivalence désigne les majorations appliquées aux différentes prestations sociales selon les configurations familiales. Elle s'exprime en général par un taux (20, 25, 30, 50 ou 100 %) appliqué à l'allocation de base dans le cas d'un conjoint et / ou d'un enfant à charge. Le seuil de pauvreté monétaire fait lui aussi l'objet d'une échelle d'équivalence conventionnelle au terme de laquelle toute personne à charge de plus de 14 ans compte pour 50 % du seuil de base, et chaque enfant de moins de 14 ans pour 30 %.

III - La reprise d'activité reste le moyen privilégié pour sortir de la pauvreté

A - La sortie des bénéficiaires du RSA vers l'emploi est l'outil le plus efficace pour sortir de la pauvreté

Conformément à la philosophie du RSA, c'est la perception de revenus d'activité qui détermine la sortie ou non de la pauvreté monétaire. Le taux de pauvreté des allocataires du RSA percevant également la prime d'activité est ainsi sensiblement plus faible que celui des bénéficiaires ne percevant que l'allocation de base. Il est environ 10 points en deçà par référence au seuil de pauvreté de 60 % du revenu médian et plus de 15 points en deçà par référence au seuil de 50 %.

Cette relation inverse est également très nette en fonction du poids de l'allocation dans l'ensemble de leurs revenus.

Tableau n° 17 : taux et intensité de la pauvreté des ménages en fonction du poids du RSA dans leurs revenus (2018)

Périmètre	Taux de pauvreté			Intensité de la pauvreté		
	à 60%	à 50%	à 40%	à 60%	à 50%	à 40%
Ménages (tous)	14,8	8,3	3,4	19,6	16,5	19,6
BRSA (tous)	66,0	46,1	15,6	24,4	15,8	10,1
BRSA sans PPA	73,2	55,7	20,8	27,6	16,9	10,3
BRSA avec PPA	59,0	36,6	10,5	21,2	12,6	9,8
Suivant la part de RSA dans leur revenu						
Moins de 10%	39,6	20,0	5,6	17,1	12,8	13,1
Entre 10 et 25%	56,7	30,4	7,6	17,9	11,6	6,3
Entre 25 et 50%	86,2	65,6	20,4	25,6	15,8	8,8
Au moins 50%	99,5	94,0	43,9	31,8	18,8	14,1

Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Juridictions financières d'après ERFIS 2018

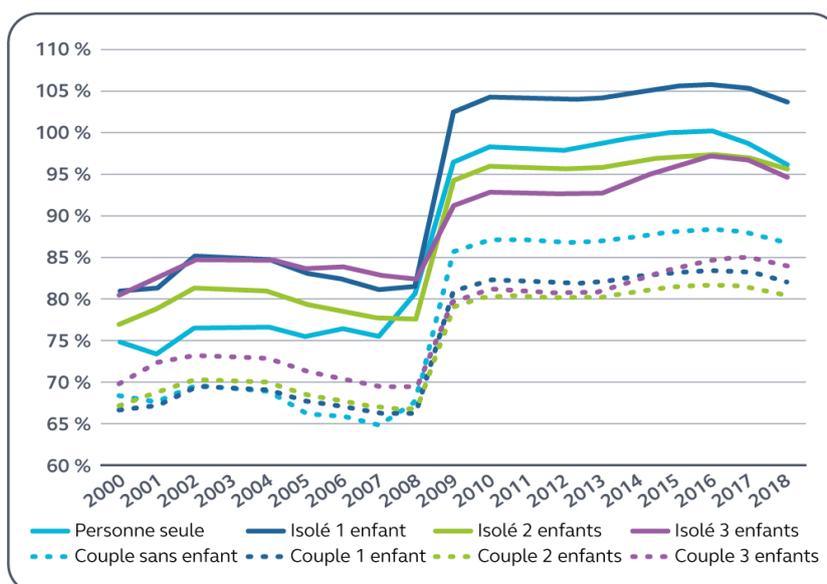
Si le taux de pauvreté est de 99,5 % pour les bénéficiaires dont les revenus sont constitués à plus de 50 % de l'allocation RSA, il tombe à 39,6 % pour les bénéficiaires dont l'allocation pèse pour moins de 10 % dans les revenus. L'écart est encore plus important pour le seuil de pauvreté à 50 % du revenu médian : il passe de 94 % à 20 %. Plus la part prise par les revenus d'activité dans les revenus des foyers allocataires du RSA est importante, plus la probabilité d'être sous le seuil de pauvreté est faible.

B - L'augmentation des montants de la prime d'activité a accru le bénéfice du retour à l'emploi

Les analyses sur cas-types réalisées par France Stratégie confirment ce constat et le précisent. Elles montrent en particulier que la mise en place du RSA en 2009 et la forte augmentation de la prime d'activité en 2019 ont permis aux allocataires du RSA travaillant à mi-temps de s'approcher puis de franchir le seuil de pauvreté, alors qu'un emploi à temps complet était nécessaire pour cela avec le RMI.

Le bénéfice du retour à l'emploi s'est ainsi largement amélioré avec la création du RSA.

Graphique n° 10 : niveau de vie des ménages dont un membre est en emploi à mi-temps au SMIC, en proportion du seuil de pauvreté



Source : France Stratégie, *Dispositifs universels de soutien au revenu des ménages modestes : protection contre la pauvreté et incitation à l'activité depuis 2000. Une analyse sur cas type, 2019*

Le retour à l'emploi permet désormais dans plusieurs configurations familiales de franchir le seuil de pauvreté, avec une personne payée au SMIC, même à temps incomplet, au sein du foyer. Cette évolution est très nette pour les personnes seules et les parents isolés avec un ou plusieurs enfants. Les couples avec ou sans enfants se situent quant à eux entre 90 % et 100 % du seuil avec un emploi à mi-temps.

CONCLUSION

Le RSA ne permet pas à lui seul de sortir de la pauvreté : son montant ne suffit pas à ses bénéficiaires pour franchir le seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian. Il assure en revanche à ses bénéficiaires une protection relativement efficace contre la très grande pauvreté mesurée par référence au seuil de 40 % du revenu médian.

Ces constats permettent de mieux comprendre un résultat apparemment paradoxal issu du sondage réalisé auprès des bénéficiaires dans le cadre de la présente évaluation. Ceux-ci se déclarent en effet « satisfaits » du RSA à 84 % (dont 34 % « très satisfaits ») et estiment à 78 % (68 % chez les anciens bénéficiaires) que le RSA leur a procuré un revenu minimum et leur a évité de « tomber dans la pauvreté ».

Si le RSA ne préserve pas complètement de la pauvreté monétaire, quels sont les leviers qui permettraient d'en améliorer l'efficacité sur ce plan ?

Une première voie consiste à augmenter le niveau de l'allocation pour réduire le plus possible l'intensité de la pauvreté des ménages bénéficiaires, à l'image de l'augmentation de 10 % sur cinq ans décidée dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté de 2013. L'augmentation récente de la prime d'activité, qui a largement éloigné le spectre de la trappe à inactivité, permettrait d'envisager une mesure de ce type sur le plan technique sans entraîner de risques de reconstitution de telles trappes. Une mesure générale de ce type, qui agit directement sur le montant de l'allocation, n'est cependant pas aisée à calibrer. Les simulations réalisées par l'Insee montrent qu'une augmentation de 5 % du niveau forfaitaire du RSA (ce qui représente 27 euros par mois) conduirait à une diminution de 1,2 points du taux de pauvreté des personnes initialement bénéficiaires, pour un coût de 850 M€⁴³. Or le revenu médian des foyers allocataires du RSA socle non majoré se situe à 740 €, à un peu plus de 300 euros du niveau du seuil de pauvreté à 60 %.

La deuxième voie consiste à améliorer les conditions d'accès à l'emploi des bénéficiaires. La réforme du RSA comportait en effet une ambition touchant à la philosophie de la lutte contre la pauvreté : celle de faire des revenus du travail « le principal rempart contre la pauvreté ». Réussir l'accès à l'emploi reste donc la condition essentielle de l'efficacité du dispositif.

⁴³ Insee Analyses n°50, janvier 2020, Effets d'une variation de transferts socio-fiscaux sur le niveau de vie et les inégalités.

Chapitre IV

Dans quelle mesure le RSA facilite-t-il

l'accès à l'emploi ?

Le deuxième objectif fixé au RSA par la loi est d'« *encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle* ». Cette dimension est probablement celle qui revêtait le plus fort enjeu à la création du RSA puisque le nouveau dispositif devait répondre à une préoccupation très concrète : écarter le risque de découragement de l'activité professionnelle, même à temps incomplet, qui était reproché au RMI en s'assurant que les bénéficiaires ne perdent pas d'argent en accédant à l'emploi.

Une première interrogation concerne la suppression des trappes à inactivité : les bénéficiaires du RSA sont-ils désormais, dans toutes les situations, incités à reprendre un emploi, au moins d'un point de vue monétaire ?

La deuxième interrogation est celle de l'efficacité du dispositif dans son ensemble : les bénéficiaires du RSA accèdent-ils à l'activité professionnelle, dans quelles conditions et au bout de combien de temps ? de façon durable ? avec quelles difficultés ?

I - Les incitations monétaires à l'emploi sont désormais assurées dans la plupart des situations

L'objectif consistant à supprimer les « trappes à inactivité » et à faire en sorte que « le travail paye », a été globalement atteint grâce au mécanisme d'intéressement du RSA puis à la prime d'activité, mais aussi grâce à la diffusion de son modèle aux aides et droits connexes attribués par les collectivités territoriales. Une certaine prudence doit néanmoins s'attacher à la mise en avant de ce résultat, en raison des exceptions qui persistent, mais aussi de phénomènes désincitatifs plus difficilement mesurables relevant de difficultés spécifiques des personnes.

A - Le RSA a permis la baisse du taux de prélèvement sur les bas salaires

1 - Les effets du RSA par rapport à l'ancien RMI

Avec le RMI, le risque de trappe à inactivité tenait à la conjonction de deux éléments : d'une part, son caractère universel puisqu'il procurait pour la première fois un revenu minimum garanti à tout ménage, et non plus seulement à des personnes confrontées à des difficultés particulières, suscitant à l'époque des interrogations sur le comportement des nouveaux bénéficiaires vis-à-vis de l'activité. Et d'autre part, son caractère purement différentiel : en cas de reprise d'emploi, après une période initiale de cumul des revenus du travail et de l'allocation, chaque euro gagné au travail réduisait d'un euro le montant apporté par le RMI. En prenant par ailleurs en compte les coûts annexes liés à la reprise d'un emploi, comme les transports ou la garde d'enfants, la reprise d'activité pouvait donc se traduire par une perte monétaire⁴⁴.

⁴⁴ De nombreuses études se sont intéressées aux effets désincitatifs du RMI. On peut citer notamment Piketty (1998), qui met en évidence une baisse de l'emploi pour les parents isolés avec un ou deux enfants ainsi que pour les femmes seules (Piketty Thomas, *L'impact des incitations financières au travail sur les comportements, individuels : une estimation pour le cas français*, 1998, Économie & prévision, n° 132-133, p. 1-35) ou Bargain et Doorley (2011) pour les jeunes hommes non diplômés, autour de l'âge de 25 ans (Bargain Olivier et Doorley Karina, *Caught in the trap? The disincentive effect of social assistance*, 2011, Journal of Public Economics, vol. 956, n° 9-10, p. 1096-1110).

En 2008, tirant les conséquences de nombreux travaux, l'innovation majeure du RSA consiste donc dans son mécanisme d'intéressement. En cas de reprise d'activité professionnelle, le bénéficiaire du RSA voit son allocation diminuer non plus du total de ses revenus du travail, mais de 38 % desdits revenus. La partie de l'allocation maintenue malgré la reprise d'emploi constituait à l'origine le « RSA activité » ; elle a été intégré, depuis 2016, dans la nouvelle prime d'activité.

Activation et incitations financières à l'étranger

D'après la Cnaf⁴⁵, tous les pays de l'Union européenne ont développé des mécanismes « d'activation des aides sociales », qui visent à inciter à l'activité professionnelle. L'accès aux revenus minimum garantis est ainsi subordonné dans tous les pays à des obligations de recherche active d'emploi pour les personnes en capacité de travailler. A ces obligations s'ajoute dans la plupart des cas un système d'incitation financière à la reprise d'activité, qui prend généralement la forme d'un cumul, partiel ou total, temporaire ou définitif, du revenu minimum garanti avec les revenus d'activité.

En Allemagne, l'« aide à la subsistance » (432 € par mois pour une personne seule) permet un cumul de 30 % des revenus d'activité dans la limite de 50 % des besoins vitaux.

Dans le système de flexi-sécurité danois, le « revenu garanti » de l'aide sociale est plus élevé, 1 512 € pour une personne seule, sans incitation financière, mais avec des obligations fortes (rechercher un emploi de façon active puis, après 3 mois, effectuer un emploi socialement utile ou réaliser un stage) sanctionnées par des contrôles très stricts.

Au Royaume-Uni, la réforme du « crédit universel » a fusionné de nombreuses aides. La prestation, qui a désormais une assiette large et un montant faible (372 € pour une personne seule de plus de 25 ans, aides au logement incluses), comprend une incitation financière à l'activité, sous forme d'un cumul de 35 % des revenus d'activité avec l'allocation.

En Espagne, le cumul est possible avec le « revenu minimum vital » (462 € pour un adulte seul) ; il en est de même en Italie pour le revenu de citoyenneté (500 €) si l'emploi est occasionnel ou intérimaire.

⁴⁵ Cnaf (Collombet *et al.*), *Les Minima sociaux au sein de l'Union européenne*, 2020.

Les effets de cette « activation » du minimum social sur les comportements des ménages ont donné lieu à plusieurs études, menées sous l'égide du comité national d'évaluation créé en même temps que le RSA. Limitées dans leur champ compte tenu de la difficulté de l'exercice⁴⁶, elles ont exploité la rupture créée par la mise en place du dispositif pour mettre en lumière ses effets, de manière prudente mais globalement positive :

- Pour les jeunes autour de 25 ans, âge auquel ils deviennent éligibles au RSA, Bargain et Vicard (2014)⁴⁷ n'observent « *pas d'effet désincitatif marqué sur l'emploi* » ;
- Concernant les configurations familiales, Simonnet, Trancart et Danzin (2014)⁴⁸ montrent que le RSA « *a contribué à augmenter le taux de retour en emploi des mères isolées* » notamment celles ayant de jeunes enfants. L'emploi à temps partiel des femmes en couple semble conforté ; pour l'emploi des hommes, les résultats « *ne mettent pas en évidence de réel effet du RSA* » ;
- Quant aux craintes de réduction de l'activité professionnelle, Briard et Sautory (2012)⁴⁹ « *ne décèlent pas d'effet désincitatif du RSA sur l'offre de travail, à l'horizon de la fin 2010* ».

Dans son rapport final de 2011, le comité d'évaluation du RSA concluait au vu de ces travaux que « *de façon générale, les résultats de ces analyses restent imprécis, mais certains résultats ponctuels laissent penser que le passage du RMI [...] au RSA a pu avoir un impact sur certains groupes de bénéficiaires.* »

⁴⁶ Les études relatives à la question des incitations créées par le RSA se heurtent à une difficulté principale : le RSA étant une prestation universelle, il n'existe pas de population témoin à laquelle peuvent être comparés ses bénéficiaires.

⁴⁷ Bargain Olivier et Vicard Augustin. *Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ? Une analyse sur les jeunes autour de 25 ans.* In: Économie et statistique, n°467-468, 2014. pp. 61-89.

⁴⁸ Simonnet Véronique, Danzin Elisabeth. *L'effet du RSA sur le taux de retour à l'emploi des allocataires. Une analyse en double différence selon le nombre et l'âge des enfants.* In: Économie et statistique, n°467-468, 2014. pp. 91-116.

⁴⁹ Briard Philippe, Sautory Olivia, *Évaluation de l'impact du revenu de solidarité active (RSA) sur l'offre de travail*, document d'études Dares n°171, mars 2012.

2 - La baisse des taux de prélèvement sur les bas salaires

D'autres études, plus globales mais portant uniquement sur les barèmes des prestations et non sur les comportements observés, sont venues compléter ces premiers travaux. Elles convergent toutes pour constater que, depuis le début des années 2000, la mise en place successive de la prime pour l'emploi (2001), du RSA (2009) et de la prime d'activité (2016) a permis de diminuer considérablement le niveau des « taux de prélèvement » sur les bas salaires, c'est-à-dire la part des revenus du travail annulée par la baisse des allocations. Ce constat vaut pour les reprises d'emploi, mais aussi, une fois l'emploi repris, pour l'augmentation des durées de travail.

Pour les reprises d'emploi, Cusset, Maigne et Vermersch (2019)⁵⁰ observent que les taux de prélèvement étaient très élevés au début des années 2000. De ce fait, le revenu disponible d'un célibataire sans emploi, par exemple, « *était plus élevé que celui d'un célibataire travaillant à mi-temps* ». La prime pour l'emploi a progressivement corrigé cette situation, mais « *il a fallu attendre la création du RSA activité pour que l'écart de niveau de vie entre une personne payée au SMIC à mi-temps et une personne sans emploi se creuse vraiment au profit du premier* ». Les auteurs notent qu'en conséquence, en 2019, « *quelle que soit la configuration familiale, lorsqu'une personne qui ne travaillait pas reprend une activité, cela se traduit par un gain de revenu disponible* ».

Le rôle clé du RSA dans cette évolution est confirmé par Bargain, Carcillo, Lehmann et L'Horty (2017)⁵¹. Selon eux, le taux de prélèvement pour les reprises d'emploi « *a considérablement diminué avec la réforme du RSA* ». Pour une reprise d'emploi entre 0,7, et 1,3 SMIC, le taux de prélèvement est chiffré par les auteurs « *autour de 60-70 %* » en 2014 pour un célibataire sans enfant. Cela place la France dans une situation médiane au niveau européen, puisqu'avec les mêmes hypothèses, les taux de prélèvement sont d'environ 50 % en Allemagne et au Royaume-Uni, et 80 % au Danemark.

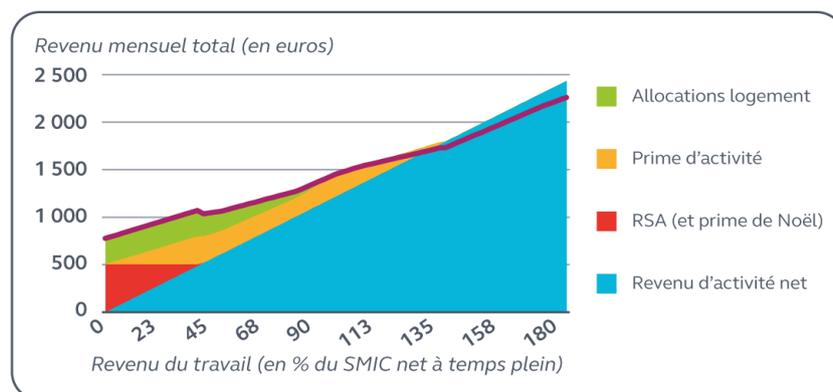
⁵⁰ Cusset Pierre-Yves, Maigne Gautier, Vermersch Gaston, *Protection contre la pauvreté et gains monétaires au travail depuis vingt ans*. France Stratégie, la note d'analyse n°83, décembre 2019.

⁵¹ Bargain Olivier, Carcillo Stéphane, Lehmann Étienne et L'Horty Yannick, *Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires*, Les notes du conseil d'analyse économique, n° 41, avril 2017.

Concernant l'augmentation des durées de travail pour les personnes en emploi, Sicsic (2018)⁵² montre lui aussi que les taux de prélèvement ont fortement baissé pour les bas salaires entre 1998 et 2014. Selon l'auteur, cette diminution « s'explique surtout par la mise en place de mécanismes d'incitation à l'emploi, et en particulier de la PPE en 2001 et du RSA activité en 2009 ».

Au total, une visualisation graphique permet de s'assurer qu'en prenant en compte les principales prestations de solidarité (RSA, prime d'activité, allocations logement), une augmentation des revenus du travail se traduit bien par une augmentation des ressources totales du ménage. Est représenté ci-dessous, à titre d'exemple, le cas d'un célibataire sans enfant au 1^{er} janvier 2020 : le revenu total est effectivement croissant, avec une exception locale autour de 40 % du SMIC, qui reste cependant mineure.

Graphique n° 11 : ressources mensuelles d'un célibataire sans enfant, en fonction de ses revenus du travail



Champ : France métropolitaine au 1^{er} janvier 2020

Source : Drees, 2020 : *Minima sociaux et prestations sociales en 2018*

Note : À partir d'environ 1,15 smic, la courbe de revenu disponible passe sous la somme des revenus considérés, en raison du versement de l'impôt sur le revenu.

Lecture : Un ménage constitué d'un célibataire sans enfant, locataire et sans revenu d'activité, perçoit 505 € de RSA (y compris prime de Noël) et 270 € d'aide au logement par mois.

⁵² Sicsic, Michaël (2018). *Financial Incentives to Work in France between 1998 and 2014*. *Économie et Statistique / Economics and Statistics*, 503-504, 13–35.

B - La convergence des droits connexes avec le RSA a entraîné la quasi-disparition des trappes à inactivité

En plus des prestations nationales, les aides connexes apportent un complément de ressources aux bas salaires, comme le chapitre précédent a permis de le constater. Or, comme elles sont fréquemment attribuées sous condition de statut (RSA, chômage, etc.) ou de ressources, ces aides sont rapidement perdues en cas de reprise d'emploi. Elles jouent donc un rôle qui ne peut être négligé dans l'incitation à l'activité.

L'étude réalisée dans le cadre de la présente évaluation avec l'université Gustave Eiffel apporte des résultats fondamentaux : elle montre que les ajustements des aides locales intervenues depuis la mise en place du RSA ont été globalement dans le même sens que ce dernier, permettant la disparition quasi générale des trappes à inactivité.

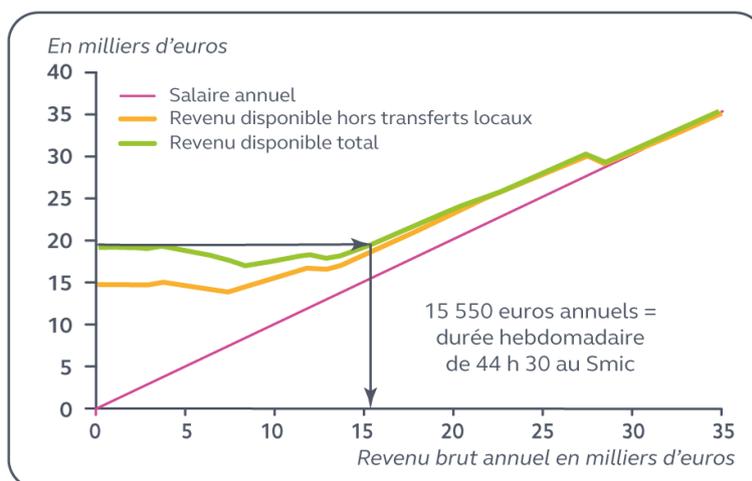
1 - La situation avant le RSA

Anne et L'Horty (2002)⁵³ ont dressé pour la première fois le panorama des aides accessibles aux habitants d'une dizaine de communes françaises. L'étude montre qu'à l'époque, l'aide sociale type est de nature forfaitaire : après une relative stabilité jusqu'au plafond du RMI, « *les prestations locales et extra-légales diminuent fortement avec des effets de seuil parfois brutaux* ». Cette forte dégressivité au-delà du RMI a pour effet de « *pénaliser lourdement le retour à l'emploi des personnes* » et de creuser davantage la trappe à inactivité créée par les prestations nationales.

Pour qu'une reprise d'emploi apporte un gain monétaire à celui qui l'occupe, « *il faut, en moyenne, travailler 13 heures de plus chaque semaine pour compenser la perte de ces prestations locales* » sous l'hypothèse d'un emploi rémunéré au SMIC. Cette « durée de réservation », qui était déjà de plus de 24 heures par semaine en raison de la baisse des prestations nationales, est donc augmentée de 53 % du seul fait des droits connexes, alors que ces derniers ne représentent que 26 % du montant des transferts nationaux pour les ménages sans activité. « *Cela signifie bien que ce sont les modalités d'attribution des aides* », calées sur le niveau du RMI avec des effets de seuil, « *plus que leurs montants, qui sont déterminants dans l'explication des faibles gains monétaires du retour à l'emploi.* »

⁵³ Anne Denis et L'Horty Yannick. *Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi*. In: Économie et Statistique, n° 357-358, 2002. pp. 49-71.

Graphique n° 12 : revenu net en fonction du revenu brut pour un couple avec deux enfants (2001)



Lecture : en moyenne sur les dix localités, les revenus de transferts d'un couple sans emploi avec deux enfants sont proches de 15 000 euros par an hors droits connexes, et 20 000 euros par an lorsque l'on prend en compte ces derniers. Pour bénéficier d'un revenu équivalent en occupant un emploi, il faut que le couple cumule 15 550 euros de revenus d'activité, correspondant à une durée hebdomadaire de 44 h 30 au Smic sur l'année.

Champ : couple avec deux enfants, en moyenne sur les dix villes, barèmes de l'année 2001.

Source : Anne et L'Horty, 2002

À la veille de la mise en place du RSA, la situation n'avait pas changé, comme le constataient la deuxième édition de cette étude⁵⁴. Les réformes des prestations nationales intervenues depuis une dizaine d'année et visant à augmenter les incitations au travail, en particulier la mise en place de la prime pour l'emploi, voient tout ou partie de leurs effets neutralisés « par ceux d'autres mesures telles que la généralisation des aides aux transports distribuées par les régions, le développement des tarifs sociaux du téléphone et de l'électricité, ou l'exonération de redevance télévision. » Aussi, dans la plupart des cas, « un mi-temps au Smic fait perdre des revenus relativement à une situation d'assistance et un temps complet ne garantit pas toujours que l'emploi rapporte à celui qui l'occupe ».

⁵⁴ Anne Denis et L'Horty Yannick. *Aides sociales locales, revenu de solidarité active (RSA) et gains du retour à l'emploi*. In: Économie et statistique, n°429-430, 2009. Bas salaires et marché du travail. pp. 129-157.

2 - Le rôle directeur de la réforme du RSA

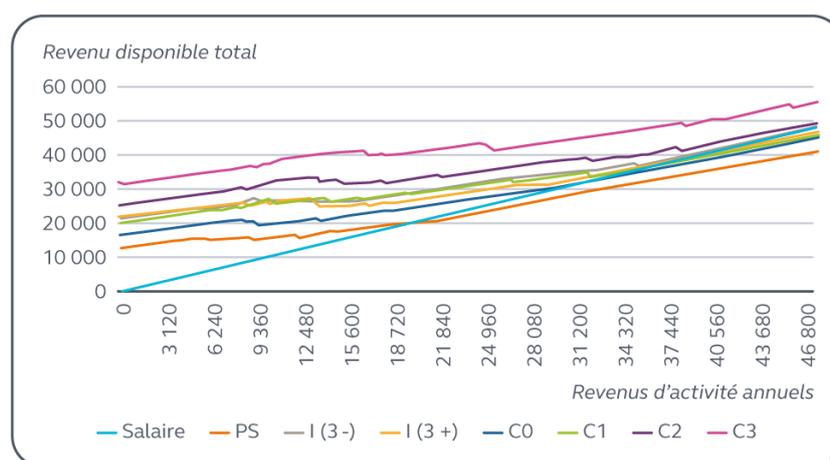
La mise à jour de l'étude d'Anne et L'Horty (2021)⁵⁵, réalisée en partenariat avec la Cour, permet pour la première fois d'intégrer les effets de la réforme du RSA, et de constater les évolutions intervenues à sa suite jusque fin 2020.

Première observation, l'aide locale type n'est plus de nature forfaitaire avec un effet de seuil. En 2020, dans les 20 communes étudiées, la baisse des aides « *est beaucoup plus régulière avec le revenu, selon un profil qui évoque plutôt la baisse linéaire du montant du RSA en fonction du revenu d'activité. Ce profil caractéristique est obtenu lorsque les barèmes de certaines aides élémentaires sont dégressifs avec les ressources brutes des ménages.* » Les auteurs considèrent donc que « *globalement, les barèmes des aides sociales locales ont été mis en phase avec celui du RSA alors qu'ils étaient plutôt cohérents avant 2008 avec celui du RMI, confirmant le rôle directeur joué par les barèmes nationaux sur les barèmes locaux.* »

Deuxième observation, ce changement a pour conséquence de contribuer au comblement des trappes à inactivité. Les auteurs constatent que désormais « *le montant des ressources nettes est toujours croissant en fonction des ressources brutes des ménages* » ce qui montre que le « *mouvement de convergence [avec les nouveaux barèmes nationaux] a contribué à renforcer les incitations monétaires à l'activité* ». Plus précisément, si l'on augmente par simulation le taux de prélèvement de la prime d'activité à partir de la valeur moyenne actuelle de 39 %, les gains à la reprise d'un emploi persistent « *tant que le taux marginal de prélèvement n'excède pas 55 %* », ce qui permet de montrer la robustesse du constat.

Ces évolutions touchent individuellement chacune des villes étudiées, mais un cas est à part : celui de Paris. Les aides locales y sont plus généreuses, avec des barèmes moins réguliers. Malgré ces spécificités assez marquées, les auteurs établissent que même à Paris', grâce au RSA et à la prime d'activité, « *il n'existe plus de situation où la reprise d'un emploi fasse perdre du revenu disponible par rapport à une situation sans aucune activité.* » bien qu'il demeure quelques trappes ponctuelles, c'est-à-dire « *des niveaux de salaire où une augmentation de l'activité fait diminuer le revenu disponible* », comme l'illustre le graphique suivant.

⁵⁵ Anne Denis et L'Horty Yannick. *Droits connexes et aides sociales locales : un nouvel état des lieux*. Rapport final, mai 2021. 55 p.

Graphique n° 13 : revenu disponible par type de ménage à Paris (2020)

Légende :

PS : personne seule sans enfant

I : parent isolé avec un enfant de moins de 3 ans (3-) ou de plus de 3 ans (3+)

C : couple sans enfant (0), avec un enfant (1), deux enfants (2) ou trois enfants (3)

Champ : Paris (14^e et 19^e arrondissement)

Source : Anne et L'Horty, 2021

C - Des exceptions ponctuelles et des limites non monétaires existent toujours

À l'aune des analyses qui précèdent, il est possible d'affirmer que les trappes à inactivité ont globalement disparu et que le RSA en est le facteur principal. Quelques nuances s'imposent néanmoins.

La première est qu'il demeure des configurations de désincitation causées par les barèmes des aides. Ces cas particuliers se situent plutôt à la marge de la population couverte par le RSA. On peut citer notamment le fait que :

- les jeunes étudiants ou apprentis qui perçoivent un revenu égal ou inférieur à 78 % du Smic net sont exclus du champ de la prime d'activité et de son mécanisme incitatif ;
- la bi-activité des couples peut être découragée. Avec deux enfants, si le premier conjoint travaille à temps plein au Smic, les taux de prélèvement sont très élevés pour la reprise d'un emploi à mi-temps par le second ;

- le recul du point de sortie de la prime d'activité suite à sa forte revalorisation en 2019 a entraîné une superposition du bénéfice de la prestation et de l'entrée dans l'impôt sur le revenu, conduisant là aussi à des taux de prélèvements élevés sur la tranche de revenus correspondante ;
- les aides connexes peuvent également faire apparaître des trappes locales, comme Anne et L'Horty (2021) le montrent pour Paris⁵⁶.

Une deuxième nuance résulte du fait que le bilan coûts-avantages d'une reprise d'emploi ne se limite pas, sur le plan monétaire, à l'évolution du montant des aides perçues par un ménage. Reprendre un emploi peut aussi entraîner des dépenses supplémentaires : c'est le cas de la garde d'enfant, qui peut représenter un budget important pour un parent isolé, comme le soulignent Bargain, Carcillo, Lehmann et L'Horty (2017). Les coûts de transport générés par les trajets professionnels entrent aussi dans cette catégorie.

Enfin, il faut rappeler que les études sur barème ne mesurent pas les comportements. D'autres dimensions plus qualitatives peuvent être déterminantes dans l'existence de trappes, comme le manque d'information ou les réponses aux incertitudes. Non seulement, les effets de la variabilité de court terme des montants d'aides peuvent dissuader de changer de situation, mais la complexité des prestations et leur empilement peuvent aussi compromettre la capacité des allocataires à anticiper le gain monétaire de la reprise d'emploi, surtout si celui-ci est temporaire ou précaire comme c'est souvent le cas.

Anne et L'Horty (2021) n'hésitent pas à ce propos à parler de « contreparties négatives » à la plus grande dégressivité des aides locales : ce changement s'est effectué « au prix d'une ingénierie croissante et d'une complexité plus grande » ; ils notent que les montants perçus sont « moins directement lisibles » et « plus incertains » pour les bénéficiaires.

L'importance de la lisibilité sur les comportements est également soulignée par les études sociologiques, comme celle de Gomel et Méda (2014)⁵⁷. Les auteurs constatent que les allocataires « souhaitent savoir comment leurs revenus évolueront » en cas de reprise d'emploi mais que

⁵⁶ Avec les hypothèses de l'étude, plusieurs de ces trappes se superposent avec le point de sortie du RSA. La trappe la plus importante concerne le cas d'un parent isolé avec un enfant de moins de 3 ans : la trappe se situe entre 780 et 1 480 € de salaire mensuel (plafond du RSA : 967 € mensuels), et nécessite pour être franchie l'équivalent d'un surcroît de 20 heures de travail hebdomadaire au SMIC. Sont également concernés les couples sans enfant (équivalent à 10 h de travail), avec un enfant (8 h) et avec deux enfants (18 h).

⁵⁷ Gomel Bernard, Méda Dominique, Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? La Découverte, Revue Française de Socio-Économie, 2014/1, n° 13, pages 129 à 149.

le système d'information qui serait « *capable de rendre compte en permanence et de manière quasi instantanée de l'ensemble des changements* » n'existe pas. Les trajectoires de retour à l'emploi étant de plus en plus heurtées et discontinues, avec « *des 'pics' de revenus* » momentanés qui peuvent faire sortir la personne du RSA et provoquer des indus, il existe une « *Crainte [des] période[s] d'instabilité des revenus du ménage, aggravée par ce qui est considéré comme des modalités de calcul particulièrement complexes* » pouvant dissuader certaines évolutions.

Ces constats conduisent à recommander d'intensifier avec une priorité particulière les mesures et dispositifs destinés à informer par avance les bénéficiaires, avec la plus grande précision possible, des conséquences financières – presque toujours positives – de l'accès à l'emploi, même pour de faibles quotités de temps de travail. Les investigations menées dans les territoires dans le cadre de la présente évaluation montrent que les conseillers en charge de l'accompagnement des personnes sont rarement en capacité de les renseigner sur ce plan et que les simulateurs mis à disposition épousent rarement avec assez de précision la situation concrète des personnes pour garantir la prévisibilité des conséquences de l'activité.

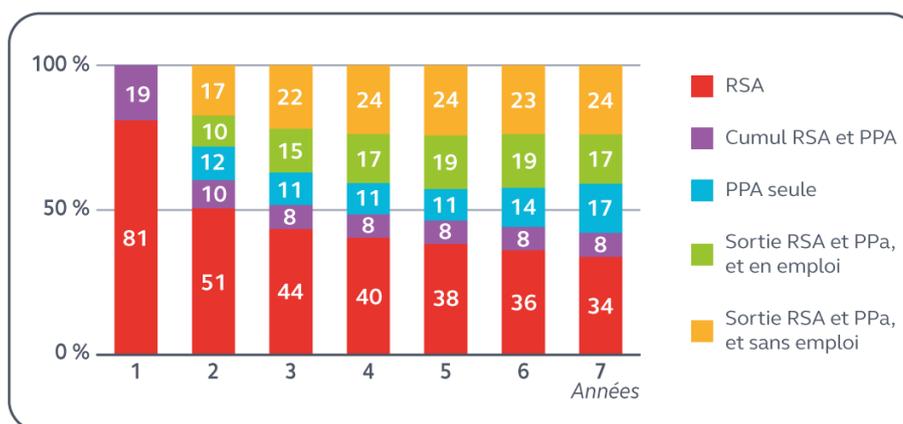
II - L'accès à l'emploi reste difficile pour les bénéficiaires du RSA

Les incitations monétaires étant globalement assurées, sauf dans des cas particuliers et avec les précautions qui ont été rappelées, reste la question de l'accès effectif à l'emploi. Sur ce plan, force est de constater que la situation est difficile pour les bénéficiaires du RSA.

A - L'accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA est parmi les plus faibles des publics sensibles

Le graphique ci-dessous permet de retracer les principales situations observées au sein d'une cohorte d'entrants au RSA, suivie sur sept ans⁵⁸. Les informations prises en compte sont la qualité de bénéficiaire du RSA, la perception de la prime d'activité et le fait d'être en emploi (salarié et non salarié). Plusieurs observations importantes peuvent être soulignées.

⁵⁸ Base ENIACRAMS de la Drees, appariée aux données « tous actifs » de l'Insee Cohorte de 25 061 individus nouveaux entrants au RSA, suivis sur 7 ans (durée maximale qui a pu être étudiée compte tenu des contraintes des données disponibles).

Graphique n° 14 : suivi d'une cohorte d'entrants au RSA

Source : juridictions financières, d'après ENIACRAMS

1 - L'emploi des bénéficiaires pendant qu'ils sont au RSA concerne moins de deux allocataires sur dix

Lors de leur première année au RSA, les nouveaux bénéficiaires sont 81 % à percevoir le RSA seul et 19 % à le cumuler avec la prime d'activité – ce qui montre qu'un des membres du foyer est en emploi⁵⁹. Cette situation perdure ensuite tout au long des sept années de suivi. D'après des travaux complémentaires menés par les juridictions financières, 16 % des bénéficiaires du RSA occupent un emploi fin 2017, que cet emploi soit salarié (9,7 %) ou non salarié (6,7 %).

Cette proportion de 16 % varie au demeurant assez peu selon les profils des bénéficiaires du RSA. Se distinguent un peu plus nettement le groupe des jeunes de moins de 25 ans, dont seulement 9 % sont en emploi, celui des personnes qui sont au RSA depuis plus de 10 ans (11 % en emploi) et à l'inverse celui des résidents en zone rurale, en emploi dans 19 % des cas.

Les emplois occupés par les bénéficiaires du RSA sont par ailleurs relativement précaires. Parmi les bénéficiaires du RSA en emploi, 62 % le sont depuis moins de 6 mois, 66 % sont à temps partiel, et la moitié relève de contrats temporaires (28 % sont en CDD, 9 % en contrat temporaire ou intérim, 7 % en contrat aidé et 5 % dans une autre situation).

⁵⁹ Il s'agit d'une approximation car, en toute rigueur, il peut exister un décalage entre le trimestre de droits et le trimestre de référence.

Au total, l'emploi reste une situation minoritaire parmi les bénéficiaires du RSA, qui dépassent rapidement les plafonds d'éligibilité à l'allocation quand ils y accèdent. Les situations de cumul entre RSA et emploi sont donc difficiles à interpréter et relèvent presque toujours de situations précaires. Elles peuvent être vues de façon positive comme un indicateur de proximité entre certains bénéficiaires du RSA et l'emploi. Mais elles peuvent aussi être le symptôme plus négatif de situations précaires qui perdurent (emploi de courte durée, faibles rémunérations) et justifient le maintien de la qualité d'allocataire.

2 - Quatre allocataires sur dix demeurent durablement au RSA

Le suivi de cohorte montre également que les sorties du RSA sont relativement nombreuses au cours des deux premières années mais décroissent ensuite nettement, dès la troisième année. Une étude plus précise permet de montrer qu'en moyenne, 24 à 27 % des personnes au RSA à une date donnée ont quitté le dispositif un an après, mais que ce taux de sortie varie considérablement avec l'ancienneté dans le dispositif : il est de 40 % pour les personnes entrées au RSA depuis moins d'un an, puis il chute à 22 % quand l'ancienneté atteint trois ans, et à 14 % au bout de sept ans.

Conséquence des sorties de plus en plus rares, la proportion des personnes durablement présentes dans le dispositif décroît de plus en plus lentement, et reste à des niveaux élevés en fin de période. Au total, 22 % des individus de la cohorte ont été au RSA de façon continue sur l'ensemble des sept années suivies, mais 42 % de la cohorte est toujours au RSA lors de la dernière année, suite à un retour dans le dispositif après une ou plusieurs sorties.

Une étude complémentaire des trajectoires individuelles par analyse de séquence confirme ce résultat : le halo des personnes qui sont au RSA de façon continue ou ne font qu'en sortir transitoirement représente 41 % des individus de l'échantillon. Dès lors se pose la question de l'adaptation du cadre du dispositif, conçu pour être un filet de sécurité temporaire facilitant l'accès à l'emploi, à la situation de ces personnes.

Tous les profils ne sont au demeurant pas concernés de la même manière par la rareté des sorties et la présence durable dans le dispositif. Le halo concerne plus particulièrement les femmes seules avec enfant (qui connaissent également un taux de sortie du RSA plus faible que la moyenne, à 19 %) et les habitants en zone rurale, mais assez peu les jeunes (le taux de sortie des moins de 25 ans atteint 28 %). Les individus de plus de 50 ans restent également durablement au RSA, avec un taux de sortie annuel de 15 % seulement.

Tableau n° 18 : halo des personnes continûment au RSA

Global	Femme seule avec enfant	Résidant en zone rurale	Faible niveau de diplôme	Étranger	Jeune de moins de 25 ans	Jeune entre 25 et 29 ans
41 %	47 %	45 %	40 %	40 %	40 %	37 %

Source : Juridictions financières d'après ENIACRAMS

3 - Quatre personnes sorties sur dix sont sans emploi

Au bout des sept ans de suivi, 58 % des bénéficiaires sont donc sortis du RSA. Mais toutes ces sorties ne sont pas positives ; en effet, 24 % de la cohorte est sortie du RSA et de la prime d'activité sans être en emploi – cette part est très stable à partir la troisième année de suivi. Au total, ce sont donc quatre anciens bénéficiaires du RSA sur dix qui sont sortis du dispositif, mais sans emploi.

Quelle est la situation de ces personnes ? Une étude des transitions au moment de la sortie du RSA montre que 26 % d'entre elles deviennent allocataires de l'allocation adultes handicapés (AAH) la même année que leur sortie du RSA. Il existe donc un phénomène de transfert entre le RSA et l'AAH.

Ce constat vient confirmer celui exposé par la Cour des comptes en 2019 dans le cadre de son enquête sur l'AAH⁶⁰, qui identifiait des passages fréquents du RSA vers cette dernière – sur la période 2011-2017, entre 23 % et 26 % des entrants à l'AAH provenaient chaque année du RSA. Comme le notait la Cour à l'époque, dans certains cas l'AAH prend le relais du RSA comme allocation de subsistance d'un montant plus important (904 € mensuels pour une personne seule en 2021), notamment pour des allocataires du RSA âgés, au RSA depuis plusieurs années, dont les perspectives d'emploi sont faibles et dont la situation peut être reconnue dans le cadre de la nouvelle définition large du handicap.

Phénomène moins significatif, la sortie du RSA sans emploi est concomitante d'un changement de situation personnelle pour 8 % des personnes : 1 % s'établit en couple, tandis que 7 % se séparent la même année que leur sortie du RSA. Ces changements de situation provoquent une modification du calcul de l'allocation et des conditions d'éligibilité, qui peuvent expliquer une partie des sorties.

⁶⁰ Cour des comptes. L'allocation aux adultes handicapés. Rapport public thématique, novembre 2019.

4 - Des sorties en emploi qui restent peu fréquentes

Un dernier constat majeur peut être tiré de l'étude longitudinale sur sept années effectuée dans le cadre du présent travail. Au bout des sept ans, 34 % de la cohorte est sortie du RSA en emploi : la moitié (17 %) perçoit la prime d'activité⁶¹ et l'autre moitié (17 %) ne la perçoit pas. Ces 34 % représentent donc près de six sorties du RSA sur dix⁶².

Compte tenu de la structure des données utilisées pour l'étude de cohorte, il n'est pas possible de comparer le nombre de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA à celui d'une population témoin, ni même à celui de la moyenne de la population. C'est une autre source qui peut être employée pour fournir un point de comparaison : les enquêtes réalisées par la direction statistique du ministère du travail (Dares) et par Pôle emploi auprès des personnes qui sortent des listes de ce dernier. Cette source a cependant pour double inconvénient de ne fournir, d'une part, que des données annuelles sans possibilité de suivi individuel longitudinal, et d'autre part, de ne porter que sur un périmètre particulier, celui des personnes inscrites à Pôle emploi, qui n'est pas représentatif de l'ensemble des bénéficiaires du RSA, pas plus de que de l'ensemble de la population en âge de travailler.

Avec ces limites, les données disponibles montrent que, parmi les demandeurs d'emploi, les bénéficiaires du RSA accèdent beaucoup plus rarement à l'emploi que les autres.

Premier éclairage : les taux de retour à l'emploi, calculés dans le cadre des indicateurs de performance associés au budget de l'État. Le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA est de 3,9 % par mois en 2019. Sur cette base, le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA est non seulement inférieur à la moyenne des demandeurs d'emploi (8,2 %), mais il l'est aussi à celui de la totalité des publics sensibles bénéficiant de dispositifs spécifiques, notamment : les demandeurs d'emploi de longue durée (6,5 %), les résidents en quartiers prioritaires de la politique de la ville (5,4 %) ou les plus de 50 ans (4,6 %), publics pourtant particulièrement affectés par les difficultés de retour à l'emploi. Un seul public connaît un accès à l'emploi un peu plus faible que les bénéficiaires du RSA : les travailleurs handicapés (3,3 %).

S'agissant plus généralement des motifs de sortie des listes de Pôle emploi, les bénéficiaires du RSA connaissent moins de sorties « positives » que les autres. Les reprises d'emploi représentent 28 % de leurs sorties, le démarrage d'une formation 14 %, contre respectivement 49 % et 18 % pour

⁶¹ Comme indiqué précédemment, il s'agit d'un indicateur approché de la situation d'emploi.

⁶² Si l'on ajoute à ces chiffres les personnes qui sont au RSA et ont un emploi (8 %), c'est donc 42 % de la cohorte initiale qui est en emploi au bout de 7 ans.

les autres demandeurs d'emploi. *A contrario*, les autres motifs de sortie représentent une part nettement plus forte pour les bénéficiaires du RSA : 28 % de défaut d'actualisation mensuelle de leur situation (contre 13 % pour les autres demandeurs d'emploi) et 30 % pour les autres motifs (contre 20 %).

De façon plus précise, des régressions portant sur les différentes caractéristiques disponibles des demandeurs d'emploi montrent que toutes choses égales par ailleurs, le fait d'être bénéficiaire du RSA est corrélé négativement avec la probabilité de sortir en emploi (-16 points de pourcentage). Comme le montre le tableau ci-dessous, la qualité de bénéficiaire du RSA est le paramètre le plus important parmi ceux qui ont un rôle négatif significatif vis-à-vis de la sortie en emploi, équivalent à la situation de travailleur handicapé.

Tableau n° 19 : caractéristiques favorisant les sorties en emploi

Facteurs ayant un impact positif		Facteurs ayant un impact négatif	
Habiter en métropole	+ 9 points	Bénéficiaire du RSA	- 16 points
Niveau de formation élevé	+ 7 à 11 points	Travailleur handicap	- 15 points
Niveau de qualification élevé	+ 4 points	Avoir 50 ans ou plus	- 6 points
Ancienneté de 6 mois à 1 an	+ 5 à 6 points		

Source : Juridictions financières, d'après l'enquête auprès des sortants des listes de Pôle emploi

Le fait d'être bénéficiaire du RSA n'est en revanche pas significativement corrélé avec le délai de sortie en emploi – le seul effet significatif mis en évidence concerne les délais d'entrée en formation qui, toutes choses égales par ailleurs, sont allongés de 2 mois.

Tableau n° 20 : caractéristiques favorisant les sorties en emploi parmi les bénéficiaires du RSA

Facteurs ayant un impact positif		Facteurs ayant un impact négatif	
Habiter en métropole	+ 5 points	Avoir plus de 50 ans	- 7 points
Niveau de formation élevé	+ 5 à 10 points	Travailleur handicapé	- 6 points
Ancienneté de 6 mois à 1 an	+ 5 points	Femme	- 2 points

Source : Juridictions financières, d'après l'enquête auprès des sortants des listes de Pôle emploi

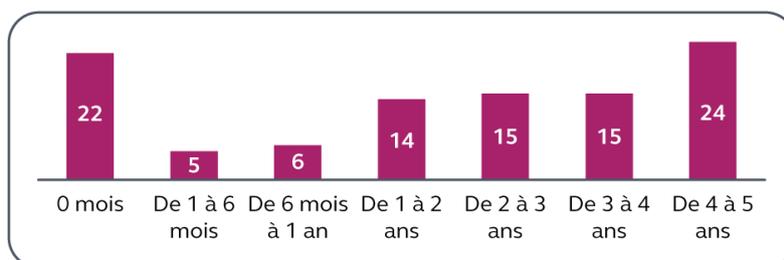
B - Les bénéficiaires du RSA accèdent à des emplois plus courts et plus précaires

Afin d'approfondir les observations précédentes relatives à l'emploi des bénéficiaires du RSA, un travail complémentaire a été réalisé par les juridictions financières sur une cohorte de sortants du RSA. Leur situation dans l'emploi est étudiée mois par mois sur une durée de cinq ans. À ce titre, plusieurs résultats importants peuvent être mis en évidence.

1 - Une durée en emploi réduite

Concernant tout d'abord la durée totale passée en emploi, celle-ci n'est en moyenne que de deux ans et quatre mois, soit un peu moins de la moitié des cinq années suivies ici. Cette durée cumulée est cependant inégalement répartie, et la cohorte peut de ce point de vue être divisée en trois sous-groupes : 33 % des individus ne sont pratiquement jamais en emploi, avec moins de 12 mois d'activité professionnelle au total (dont 22 % connaissent même une absence totale d'emploi), 44 % sont en emploi entre un et quatre ans, et 24 % sont en emploi pendant quatre ans ou plus (dont 9 % pendant 5 ans, sur la totalité de la période).

Graphique n° 15 : répartition des durées cumulées en emploi (en %)



Source : Juridictions financières d'après ENIACRAMS et enquêtes « tous actifs »

Ce premier constat permet d'approfondir avec intérêt la typologie des sorties du RSA établie précédemment : sur dix sorties du RSA, il avait été constaté que six étaient en situation d'emploi et quatre sans emploi. On retrouve cette proportion d'anciens bénéficiaires sans emploi, estimée ici à 33 % de l'échantillon. Les sorties en emploi peuvent quant à elle être divisées en deux : un tiers est en emploi quasi continument, et les deux tiers de façon plus épisodique.

2 - Une instabilité des situations d'emploi

Si l'on met à part les anciens bénéficiaires du RSA dont la situation ne change pas au cours de la période de suivi, soit parce qu'ils n'ont pas d'emploi (22 %), soit parce qu'ils restent continuellement en emploi (9 %), 70 % des individus connaissent au moins une transition professionnelle : soit une entrée en emploi, soit une perte d'emploi. Pour cette population, le nombre moyen de changement de situation est de 3,8 pendant la période de suivi. Ceci signifie concrètement que les personnes concernées perdent ou retrouvent un emploi environ quatre fois en cinq ans, ce qui équivaut à deux allers-retours entre emploi et non emploi. 23 % des personnes connaissent même cinq changements ou plus et 5 % en ont entre neuf et douze.

Cette instabilité des situations est elle aussi inégalement répartie. Une analyse de séquence par appariement optimal permet de montrer que, parmi les trois sous-groupes identifiés précédemment, deux sont logiquement moins concernés par le phénomène : celui des anciens allocataires majoritairement sans emploi (34 % de la cohorte selon l'analyse de séquence) et celui de l'emploi quasi continu (28 %). Au contraire, le dernier groupe, dont la durée d'emploi est intermédiaire (38 %), est celui qui concentre le plus grand nombre d'alternances entre emploi et non emploi.

Cette instabilité dans l'emploi a pour conséquence de provoquer un certain nombre de retours au RSA. Selon la Drees, entre 2008 et 2018, au moins 41 % des bénéficiaires du RSA sont sortis du dispositif avant d'y revenir : 31 % ont fait un aller-retour, et 10 % ont fait deux allers-retours, ou davantage, entre le RSA et la sortie du dispositif.

Au total, ces phénomènes permettent d'apporter un nouvel éclairage sur le périmètre des bénéficiaires du RSA en emploi. Dans la cohorte initialement constituée de nouveaux bénéficiaires du RSA suivis sur sept ans, 34 % étaient en emploi la dernière année. Mais la part de ceux qui ont été en emploi au moins une fois au cours de la période (avec ou sans la PPA) est en réalité deux fois plus élevée en raison des allers-retours entre emploi et perte d'emploi: elle représente 60 % de la cohorte.

3 - Des emplois plus précaires

L'instabilité des emplois auxquels les bénéficiaires du RSA peuvent accéder en sortant du dispositif est-elle plus ou moins importante que celle rencontrée par les autres actifs accédant à l'emploi ? Les données détaillées ci-dessus ne sont pas disponibles sur une population témoin, ni sur la population générale. En revanche, il est possible d'apporter un élément de réponse à partir de l'étude des types de contrats.

Quand ils reprennent une activité professionnelle, les anciens bénéficiaires du RSA occupent en majorité des emplois temporaires. 59 % des anciens bénéficiaires du RSA ont ainsi été en CDD au moins une fois pendant les cinq années de suivi, 40 % en emploi temporaire, occasionnel ou à l'acte et 23 % en contrat aidé. Les CDI ont concerné, au total, moins de 30 % des types de contrats recensés.

Or, de ce point de vue, la situation des anciens bénéficiaires du RSA qui accèdent à l'emploi est plus précaire que celle des autres demandeurs d'emploi : d'après l'enquête sur les sortants de liste de Pôle emploi, les CDI sont nettement moins fréquents pour les bénéficiaires du RSA que pour les autres demandeurs d'emploi (26 % des cas pour les premiers contre 39 % pour les seconds), à l'inverse des missions d'intérim (18 % contre 16 %), des contrats aidés (17 % contre 7 %) et des contrats saisonniers (4 % contre 2 %)⁶³.

La nature de ces contrats a des conséquences sur la durabilité de l'accès à l'emploi. Alors que, en cas de reprise d'emploi, les non bénéficiaires du RSA sont 68 % à accéder à un emploi durable (c'est-à-dire de plus de 6 mois), les bénéficiaires du RSA ne sont que 56 %.

Une régression sur les principales caractéristiques des sortants permet de confirmer que ce constat reste valable toutes choses égales par ailleurs avec les données disponibles : parmi les sortants en emploi, le fait d'être bénéficiaire du RSA est corrélé négativement avec la probabilité d'accès à un emploi durable. Cette situation distingue nettement les bénéficiaires du RSA des travailleurs handicapés, qui constituent le seul public sensible accédant moins fréquemment à l'emploi que les bénéficiaires du RSA.

Tableau n° 21 : caractéristiques favorisant les sorties en emploi durable

Facteurs ayant un impact positif		Facteurs ayant un impact négatif	
Avoir entre 25 et 30 ans	+ 12 à 18 points	Bénéficiaire du RSA	- 7 points
Niveau de formation élevé	+ 3 à 13 points	Habiter en métropole	- 8 points
Femme	+ 9 points	Habiter en ZUS	- 5 points
Travailleur handicapé	+ 6 points		

Source : Juridictions financières, d'après l'enquête auprès des sortants des listes de Pôle emploi

⁶³ Les bénéficiaires du RSA sont par ailleurs moins fréquemment employés par les entreprises privées (36 % des cas contre 43 % pour les non bénéficiaires du RSA), mais davantage par les entreprises d'intérim (16 % contre 14 %) et surtout par les associations (12 % contre 6 %). Il n'y a pas de différence marquée pour l'État, les collectivités publiques et les entreprises publiques (18 % des bénéficiaires du RSA comme des non bénéficiaires du RSA).

L'emploi, une dimension secondaire dans la perception du RSA par les bénéficiaires

Alors que l'accès à l'emploi était l'un des enjeux majeurs de la transformation du RMI en RSA, il ne s'agit que d'une dimension secondaire dans la perception des bénéficiaires. Selon l'étude réalisée dans le cadre de la présente évaluation auprès d'un échantillon représentatif de bénéficiaires et d'anciens bénéficiaires, l'emploi est peu présent sur tous les plans :

- Dans les attentes : parmi les difficultés éprouvées par les bénéficiaires, le manque d'expérience professionnelle (8 %) et le manque de qualification (8%) sont peu cités ;
- Dans la satisfaction à l'égard du RSA : les offres d'emploi et les formations proposées sont les dimensions les moins importantes dans la satisfaction globale à l'égard du RSA (mais également celles pour laquelle la satisfaction est la plus basse, respectivement 38% et 42 % de satisfaits, et même 25 % et 32 % parmi les anciens bénéficiaires) ;
- Dans l'efficacité perçue : le RSA est surtout reconnu comme apportant un revenu de base et un soutien moral à ses bénéficiaires. Il apparaît moins comme un outil de retour à l'emploi : les bénéficiaires sont 29 % seulement à estimer que le RSA leur permettra de trouver un CDD ou un emploi en intérim et 21 % qu'il leur permettra de trouver un CDI (contre 33 % et 20 % pour les anciens bénéficiaires) ;
- Dans les axes d'optimisation souhaités : l'amélioration de l'accès à l'emploi n'est citée que par 15 % des bénéficiaires et anciens bénéficiaires, derrière l'amélioration du suivi et de l'accompagnement (35 %) et celle de l'aide financière (17 %).

CONCLUSION

Les résultats du RSA sont très contrastés en matière d'accès à l'emploi. D'un côté, il est possible d'affirmer que l'objectif visant à encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle à travers un régime social incitatif est désormais atteint, et que la mise en place du RSA, couplé à la prime d'activité, est le facteur principal de cette évolution.

En effet, les études les plus récentes convergent toutes pour constater que le barème du RSA, repris plus tard par la prime d'activité, a permis de diminuer considérablement les taux de prélèvement sur les bas salaires et a corrélativement augmenté le niveau des incitations à l'activité professionnelle. Par ailleurs, les travaux réalisés en partenariat avec l'université Gustave Eiffel pour la présente évaluation montrent que les aides connexes locales ont elles-mêmes convergé avec le RSA, qui a donc joué un rôle directeur dans la disparition quasi générale des trappes à inactivité.

Même si une certaine prudence doit guider l'interprétation de ces résultats, qui ne portent que sur les barèmes des prestations et non sur le comportement des personnes, il est possible de conclure que le RSA a atteint cet objectif, sauf dans certaines configurations résiduelles.

En matière d'accès effectif à l'emploi, en revanche, les difficultés des bénéficiaires du RSA sont majeures : taux de retour à l'emploi deux fois inférieur aux autres demandeurs d'emploi, accès répété à des emplois plus courts et plus instables, nombreux allers-retours dans le dispositif. Il faut ajouter à cela l'existence d'une part non négligeable d'allocataires à l'ancienneté supérieure à cinq ans, parfois à dix ans, qui apparaissent de facto « bloqués » dans le RSA.

Ce dernier constat est un fait majeur : pour ces personnes, le RSA n'est plus un filet de sécurité temporaire qui permet de faciliter le retour à l'emploi, mais une allocation de subsistance sans perspectives crédibles d'accès à une activité et partant, de sortie de la pauvreté. Ce constat soulève la question de l'adaptation du dispositif à la situation de ces personnes durablement « bloquées ».

Ces difficultés particulières ne sont pas étonnantes en elles-mêmes compte tenu de la situation dégradée du marché du travail et de ses mutations récentes. Le chômage se situe à des niveaux durablement élevés : le taux de chômage était encore de 8,4 %, en 2019 après quatre années consécutives de baisse. Le chômage de longue durée s'est développé alors que dans le même temps, une part croissante de la population active est confrontée à une instabilité plus grande dans l'emploi, avec de fréquents allers-retours au chômage.

Mais l'absence de population témoin à laquelle comparer les allocataires – conséquence du caractère universel du RSA – empêche de distinguer les effets propres du RSA : au plan de la méthodologie évaluative, il n'est donc pas possible de conclure sur son impact positif ou négatif dans l'accès à l'emploi.

Par ailleurs, l'ampleur des difficultés rencontrées par les bénéficiaires du RSA sur le marché du travail reste problématique au plan de la cohérence, dans un modèle où les revenus du travail sont supposés constituer le principal rempart contre la pauvreté.

L'ensemble de ces constats appellent à réaffirmer la priorité de l'accès à l'emploi dans le RSA. Les dernières configurations de désincitation causées par les barèmes des aides nationales devraient être supprimées, et la connaissance des aides connexes locales devrait être améliorée afin d'identifier l'existence éventuelle de trappes dans les territoires.

Mais plus fondamentalement, l'enjeu principal réside désormais dans l'amélioration de l'accès effectif à l'emploi pour les bénéficiaires, en leur proposant un accompagnement plus efficace qu'actuellement. À cet égard, afin de prévenir une ancienneté dont il est largement démontré qu'elle est synonyme de blocage dans le dispositif, les juridictions financières recommandent que les parcours d'accompagnement débouchent systématiquement sur une proposition de formation qualifiante ou d'emploi dans un délai maximal de deux ans, en mobilisant au besoin toute la variété des emplois aidés. Cette obligation, fixée par le contrat conclu entre l'organisme et le bénéficiaire, aurait moins valeur d'échéance administrative que de perspective tangible, en vue de laquelle l'accompagnement serait appelé à s'intensifier.

De fait, l'accompagnement des bénéficiaires du RSA étant non seulement social mais aussi professionnel, le retour à l'emploi examiné dans ce chapitre doit aussi être lu comme un des résultats de l'accompagnement actuellement proposé. Celui-ci pourrait-il faire mieux ? C'est avec ce point d'attention qu'il convient d'aborder la dernière question évaluative, traitée dans le chapitre suivant.

Chapitre V

L'accompagnement est-il réel et efficace ?

Le troisième et dernier objectif du RSA est l'aide à l'insertion sociale et professionnelle par un accompagnement adapté. Depuis sa création, le RSA est caractérisé par l'idée que cet accompagnement constitue non seulement un droit, mais aussi un devoir pour le bénéficiaire. Cette double dimension se concrétise par la signature d'un « contrat » récapitulant les engagements réciproques du bénéficiaire et de son organisme d'accompagnement.

D'un point de vue évaluatif, ce dernier objectif soulève donc une double question : premièrement, quelle est la *réalité* de l'accompagnement, quelle est sa teneur, son contenu est-il tangible ? Cette question est un préalable nécessaire à la suite de l'analyse, qui ne peut se déployer qu'à condition que la consistance de l'accompagnement soit suffisante pour en mesurer les effets. Deuxièmement, que peut-on dire de l'*efficacité* de l'accompagnement ?

Les développements du présent chapitre sont largement consacrés à la première question, dans la mesure où les données disponibles, bien que lacunaires, montrent que l'accompagnement dispensé est globalement faible : faiblesse vis-à-vis du respect des normes légales (obligation et délai de désignation d'un organisme d'accompagnement, obligation et délai de signature du contrat d'insertion), faiblesse également du point de vue de l'intensité et de la portée des prestations proposées, sauf dans certains types de parcours qui ne concernent qu'un nombre limité de bénéficiaires.

L'appréciation de l'efficacité de l'accompagnement est donc abordée avec cette limite, à laquelle s'ajoute celle de la disponibilité des données. L'*efficacité finale*, c'est-à-dire les effets de l'accompagnement sur l'insertion des personnes, ne pourra être évoquée qu'avec prudence. En revanche, le critère de la *cohérence* de l'accompagnement par rapport aux besoins des personnes, qui constitue une condition nécessaire à l'efficacité, pourra apporter un éclairage supplémentaire.

Le présent chapitre abordera successivement les grandes étapes du processus d'accompagnement à travers ce prisme – réalité de l'accompagnement, cohérence par rapport aux besoins et efficacité finale. Après avoir traité de l'orientation des bénéficiaires du RSA, c'est-à-dire de la désignation de l'organisme chargé de leur accompagnement, les deux principaux types d'accompagnement prévus par la loi seront analysés : l'accompagnement « professionnel », effectué le plus souvent par Pôle emploi, et l'accompagnement « social et professionnel » assuré généralement par les départements et leurs délégataires.

I - L'orientation vers les organismes d'accompagnement : une étape problématique

Une fois achevée la phase d'instruction de la demande de RSA et obtenue l'ouverture des droits, la transmission de l'information au Département enclenche le processus d'orientation dont ce dernier est responsable.

L'objectif de cette orientation est triple : permettre d'engager l'accompagnement le plus rapidement possible pour l'ensemble des personnes concernées ; proposer la modalité d'accompagnement la plus adaptée à la situation de la personne ; viser prioritairement le retour à l'emploi, comme le précise clairement le code de l'action sociale et des familles. Les trois principaux critères pour apprécier la phase d'orientation sont donc le pourcentage de personnes effectivement orientées parmi celles qui doivent l'être, le délai d'orientation à partir de l'ouverture de droits au RSA, et la qualité de l'orientation proposée, dont dépend la réalité puis la réussite de l'accompagnement.

A - Le choix du mode d'orientation, un arbitrage entre rapidité et qualité de la décision

Deux types de processus d'orientation sont mis en œuvre par les départements : une orientation initiale réalisée sur la base d'un entretien permettant un premier diagnostic de la situation de l'allocataire ; ou la mise en œuvre d'un traitement automatisé à partir des informations disponibles (c'est-à-dire un algorithme). Si la première solution semble favoriser l'adéquation entre le profil des personnes et les différents parcours d'accompagnement proposés, la seconde semble mieux répondre à la prise en charge rapide de flux importants de nouveaux bénéficiaires.

Sept départements sur les neuf de l'échantillon étudié ont fait le choix d'une orientation reposant sur un entretien individuel. Celui-ci est généralement d'une durée d'une demi-heure à une heure, et est parfois préparé sur la base d'un questionnaire socio-professionnel, comme en Ille-et-Vilaine. Les délais évoqués ici sont donc ceux qui courent de la notification de l'ouverture des droits au Département jusqu'à la décision d'orientation prise par ce dernier.

Dans l'Allier par exemple, sont d'abord traitées trois catégories particulières de bénéficiaires du RSA : ceux déjà inscrits comme demandeurs d'emploi sont quasi-systématiquement orientés, après entretien individuel, vers les services de Pôle emploi ; les jeunes de moins de vingt-cinq ans sont dirigés vers les missions locales ; et les personnes sans enfants domiciliées sur quatre communes sont orientées vers les travailleurs sociaux des CCAS. Tous les autres allocataires sont convoqués à un entretien avec les services départementaux, au cours duquel un questionnaire socio-professionnel (QSP) est rempli en vue de déterminer leur orientation. Finalement, le délai qui s'écoule entre l'ouverture des droits au RSA et le rendez-vous de primo-orientation oscille entre 50 et 60 jours selon les publics, d'après le département.

Dans tous les départements ayant adopté ce mode d'organisation, les délais d'orientation sont importants. Ils atteignent près de quatre mois dans l'Aude, le Bas-Rhin, la Martinique et à La Réunion. La réalisation des entretiens implique en effet la convocation de la personne, et ce délai est souvent allongé par un fort taux d'absentéisme, comme il a été constaté dans le Bas-Rhin (avec un taux d'absentéisme estimé à 47 %) ou à La Réunion (35 %). Afin d'améliorer l'efficacité du processus, certains départements ont fait le choix de le confier à des structures spécialisées, comme dans l'Aude ou dans le Pas-de-Calais, où l'absentéisme a chuté de 50 % à 23 % selon le Département.

Deux départements sur les neuf de l'échantillon ont fait le choix d'un système appuyé sur une procédure par algorithme, afin de mieux maîtriser les délais.

En Seine-Saint-Denis, l'importance des flux a entraîné la mise en place d'un processus d'orientation largement automatisé. Un algorithme propose une orientation initiale en fonction des informations du dossier de demande : certains publics spécifiques sont dirigés vers des associations spécialisées ; les moins de 18 ans, les plus de 58 ans et les foyers avec plus de trois enfants vers les services sociaux départementaux ; les personnes déjà inscrites comme demandeur d'emploi sont orientées vers Pôle emploi. Tous les autres bénéficiaires sont orientés vers un accompagnement socio-professionnel réalisé dans le cadre de partenariats avec les communes du département. Le choix de cette procédure a permis l'orientation de près de 30 000 nouveaux bénéficiaires chaque année, dans des délais compris entre 19 et 24 jours selon la cohorte et la méthode de calcul retenue.

En Gironde, un système mixte a été mis en place fin 2017. À partir des critères d'orientation définis par le département, un algorithme procède à une première orientation automatique. Le principe directeur est de maintenir, lorsqu'il préexiste, l'accompagnement dont disposaient déjà les bénéficiaires du RSA avant leur entrée dans le dispositif : les personnes déjà inscrites à Pôle emploi sont orientées vers ce dernier, les travailleurs indépendants sont orientés vers une plateforme spécialisée, les personnes déjà suivies par diverses associations spécialisées sont orientées vers ces mêmes structures. Ce traitement automatique permet d'orienter environ 60 % des personnes en quatre jours en moyenne. Pour les 40 % de personnes restant à orienter, les situations sont examinées individuellement. Selon le département, la mise en place de ce système mixte a permis de réduire les délais de 208 jours en 2014 à 78 jours en 2019 et ils ont été abaissés à moins d'un mois pour 82 % des nouveaux entrants.

B - Des taux d'orientation insuffisants, des délais réglementaires dépassés

Le pourcentage des personnes orientées tel que recensé par la Drees fait apparaître un niveau d'orientation encore insuffisant dans de nombreux départements. Alors que la cible est de 100 % de personnes orientées parmi celles soumises aux droits et devoirs, le taux d'orientation s'établit en 2019 à 82 % au niveau national. Il est de 48 % pour les personnes allocataires depuis moins de six mois, de 75 % pour les personnes allocataires depuis six mois à un an et il atteint seulement 88 % pour les allocataires au RSA depuis cinq ans ou plus, révélant un socle de personnes durablement non orientées.

Dans les départements étudiés dans le cadre de la présente évaluation, quatre affichent en outre un pourcentage d'orientés parmi les nouveaux allocataires de l'année inférieur ou égal à 51 %.

**Tableau n° 22 : part des personnes primo-orientées au 31/12
parmi celles soumises à droits et devoirs, en %**

Taux orientation	2017	2018	2019
Allier (03)	ND	36	40
Aude (11)	45	49	ND
Gironde (33)	41	52	71
Ille-et-Vilaine (35)	ND	ND	ND
Pas-de-Calais (62)	ND	ND	ND
Bas-Rhin (67)	ND	ND	18
Seine-Saint-Denis (93)	78	80	83
Martinique (972)	ND	ND	25
La Réunion (974)	57	53	51

Source : Juridictions financières, d'après Drees, OARSA 2017-2019

Les délais d'orientation, sont également très éloignés de l'objectif fixé. Selon le CASF, l'orientation doit être réalisée dans les deux mois à partir de la notification au Département de l'ouverture des droits par la CAF ou la MSA. Or, les délais observés atteignent 95 jours au niveau national d'après la Drees, et dépassent les 110 jours dans plus de la moitié des départements étudiés. Ils atteignent 129 jours dans l'Aude et 150 en Martinique. Ces chiffres ne sont toutefois pas exactement comparables à l'objectif fixé par le CASF. La Drees se place en effet du point de vue du bénéficiaire : elle fait démarrer le délai d'orientation à la date de la demande de RSA, et non à la date de notification d'ouverture des droits par la CAF ou la MSA. Les chiffres sont donc majorés, puisqu'ils intègrent les délais de traitement des caisses. Ils diffèrent donc des délais mentionnés précédemment, qui ne portent que sur la procédure interne à chaque département.

Les départements qui mettent en œuvre une procédure automatisée d'orientation affichent en général de meilleurs résultats en matière de délais : c'est le cas de la Seine-Saint-Denis (62 jours), qui doit pourtant prendre en charge un flux très important de nouveaux allocataires, et de la Gironde (78 jours).

Au-delà des facteurs déjà évoqués, au premier rang desquels l'importance des flux de nouveaux allocataires dans certains départements, plusieurs autres difficultés contribuent à expliquer les résultats observés.

La première est le rythme, en général mensuel, de transmission des flux d'informations en provenance de la CAF et de la MSA. Une transmission plus régulière des données permettrait d'assurer une prise en charge plus rapide puisqu'aujourd'hui, il peut s'écouler jusqu'à 31 jours entre l'ouverture de droit et sa notification au Département pour enclencher le processus d'orientation.

La qualité des informations transmises fait également l'objet de critiques récurrentes, à commencer par celle des données de contact les plus simples (adresse et téléphone) qui ne permettent pas toujours de convoquer les nouveaux allocataires, ou des données de situation socio-professionnelle, dont la qualité est pourtant essentielle, notamment dans les départements qui ont mis en place une orientation automatisée.

Enfin les réticences fréquentes des nouveaux allocataires à répondre aux convocations sont problématiques.

C - Des incohérences importantes qui remettent en cause la qualité de l'orientation

La qualité de l'orientation est une dimension plus difficile à apprécier que les précédentes. Apparaissent toutefois des incohérences assez fortes, qui suggèrent un décalage entre les besoins des personnes et les réponses qui y sont apportées par les mécanismes de l'orientation.

1 - L'hétérogénéité des types d'orientation selon les territoires

Le processus d'orientation aboutit à ce que globalement, au niveau national, 47 % des bénéficiaires du RSA orientés sont accompagnés par Pôle emploi ou un autre organisme du service public de l'emploi. Les autres bénéficiaires sont orientés vers un accompagnement de type social, assuré soit par les départements (31 %), soit par leurs délégataires (22 %).

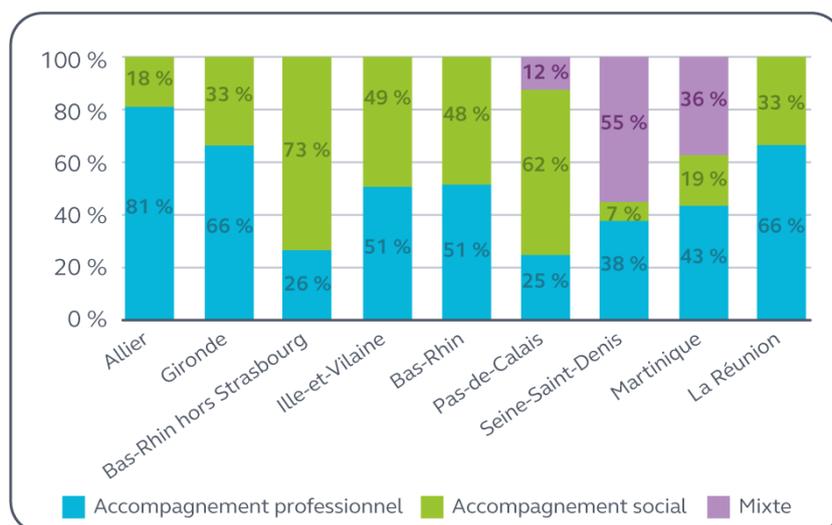
Tableau n° 23 : répartition des bénéficiaires du RSA entre opérateurs d'accompagnement (2019)

Pôle emploi	Organisme du service public de l'emploi autre que Pôle emploi	Conseil départemental ou territorial	Partenaires du conseil départemental : CAF, CCAS, etc.
41 %	6 %	31 %	22 %

Source : Juridictions financières d'après Drees, OARSA 2019

Cependant, de fortes disparités existent entre les départements. Si certains, comme l'Allier, la Gironde ou La Réunion orientent plus de 60 % de leurs allocataires vers un parcours d'insertion professionnelle, c'est l'accompagnement social pris en charge par le Département qui est le plus fréquent chez d'autres (comme en Ile-et-Vilaine, où 73 % des allocataires sont orientés vers un parcours social), ou bien encore un accompagnement mixte dit socio-professionnel, pris en charge par des délégués du Département (comme en Seine-Saint-Denis, pour 55 % des personnes orientées).

Graphique n° 16 : répartition des nouveaux allocataires entre accompagnement social et accompagnement professionnel



Source : Juridictions financières

L'importance respective de l'accompagnement professionnel et de l'accompagnement social varie ainsi dans des proportions considérables d'un département à l'autre. Au niveau national, selon la Drees, la proportion de bénéficiaires du RSA orientés vers Pôle emploi, de 41 % en moyenne, varie de 0 % en Corrèze, 4 % dans la Marne et dans le Var, à 65 % dans l'Allier et 71 % à La Réunion.

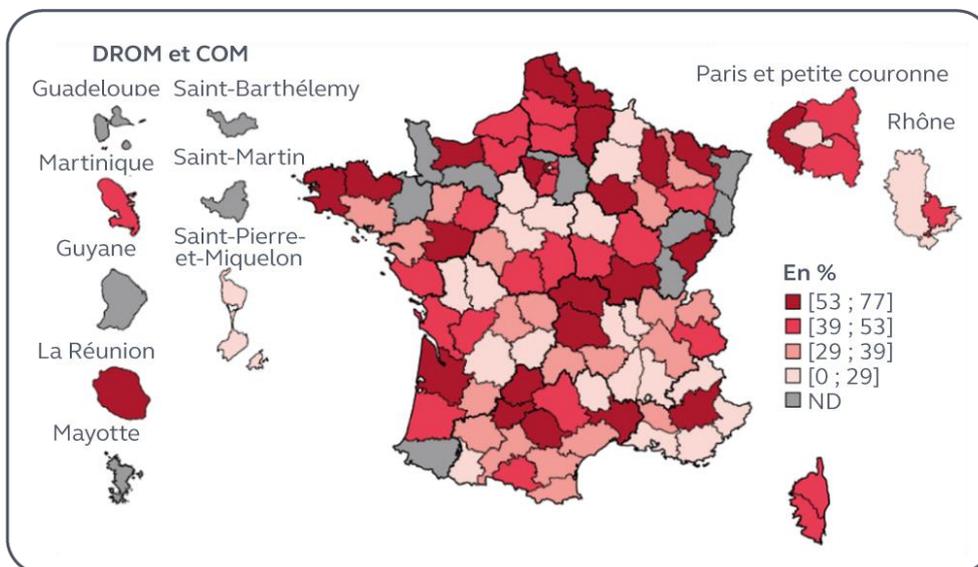
2 - La question de l'adéquation avec les besoins des personnes

Cette disparité départementale est le fruit de différents facteurs. Elle peut s'expliquer par la reconduction au fil de l'eau de situations passées, mais aussi par des choix politiques des départements, auxquels la loi a confié la compétence d'orientation.

Certains départements de l'échantillon se sont ainsi clairement fixé un objectif d'augmentation des orientations vers Pôle emploi. La Réunion a inversé en quelques années la proportion des orientations vers les parcours professionnels et sociaux, passant d'une répartition 30 % / 70 % à des proportions inversées de 70 % et 30 %. L'Ille-et-Vilaine s'est, pour l'avenir, fixé une cible d'orientation vers Pôle emploi de 35 %, contre 27 % en 2019, de même que la Seine-Saint-Denis (50 % contre 38 % en 2019).

Comme l'illustre la carte ci-dessous, l'importance prise par Pôle emploi selon les départements n'est corrélée à aucun indicateur économique ou social évident : taux de pauvreté, inactivité, chômage, ruralité ou âge de la population par exemple.

Carte n° 1 : part des personnes ayant Pôle emploi comme organisme référent unique parmi les bénéficiaires du RSA orientés (fin 2018)



Source : Drees, OARSA 2018

Il existe donc un décalage important entre la situation des bénéficiaires du RSA et la réponse qui y est apportée selon les territoires : en fonction du département de résidence, un même bénéficiaire est susceptible d'être pris en charge par Pôle emploi ou par des organismes dont le cœur de métier est l'accompagnement social. Cela pose évidemment question sur l'adéquation entre les besoins des personnes et les réponses apportées.

Plusieurs acteurs confirment ce décalage, également identifié par le ministère chargé de l'emploi et par Pôle emploi. Selon ce dernier, *« les situations les moins pertinentes sont celles dans lesquelles le département oriente de manière massive les personnes [vers Pôle emploi] sans tenir compte des besoins précis de chacune d'entre elles. »* Dans ces situations, *« parmi les bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi se trouvent des personnes en grande difficulté pour lesquelles les conseillers Pôle emploi sont en partie voire totalement démunis. »* L'opérateur estime que *« dans certains cas, une prise en charge de problématiques de santé serait nécessaire »*.

3 - Des réorientations rares qui maintiennent les personnes dans des parcours inadaptés

Ces défaillances du circuit d'orientation pourraient être corrigées par le biais de réorientations ultérieures. Plus généralement, les réorientations sont une condition essentielle pour l'adaptation continue aux besoins des personnes tout au long de leur parcours d'insertion.

Or dans les faits, malgré les incohérences relevées dans les orientations initiales, les réorientations sont rares. Selon la Drees, seules 5 % des personnes ont connu un changement de type d'accompagnement (de « professionnel » vers « social » ou l'inverse) au cours de l'année 2018. Parmi celles-ci, 40 % ont quitté un organisme du service public de l'emploi, pour rejoindre un organisme assurant un accompagnement social.

La faiblesse des réorientations se vérifie au niveau territorial. En Seine-Saint-Denis par exemple, entre 2014 et 2019, Pôle emploi a soumis au département une moyenne de 320 demandes de réorientation par an concernant les bénéficiaires du RSA dont il assurait l'accompagnement, ce qui ne représente que 2,3 % du flux annuel de bénéficiaires orientés vers lui. Pour la ville de Strasbourg, les bénéficiaires suivis par Pôle emploi représentent 40 % des bénéficiaires RSA de la ville mais seulement 2,5 % des réorientations.

Le faible nombre de réorientations constitue donc un dysfonctionnement qui cloisonne l'accompagnement et qui conduit au maintien de personnes dans des parcours d'accompagnement inadaptés.

Pôle emploi partage le diagnostic de la situation et des difficultés qui en résultent. Il estime que « *les circuits de réorientation dans le cadre du RSA restent trop souvent longs et pas suffisamment lisibles* ». Il plaide pour deux évolutions qu'il estime nécessaires : « *permettre une plus grande fluidité des réorientations vers d'autres acteurs* » et « *améliorer le partage et l'accès aux ressources du territoire* ».

II - L'accompagnement social et socio-professionnel souffre de graves lacunes

Le code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que les personnes bénéficiaires du RSA rencontrant des difficultés particulières susceptibles d'empêcher le retour vers l'emploi sont orientées vers un parcours social, dont l'objet est de lever l'ensemble des freins qui font « *temporairement obstacles à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi* »⁶⁴.

Comme l'accompagnement professionnel assuré par Pole Emploi, l'accompagnement social repose sur un volet contractuel. Le bénéficiaire doit en effet signer un contrat d'engagement réciproque (CER) supposé prévoir la nature des obligations de chacune des deux parties, le non-respect de leurs stipulations étant considéré comme un motif de suspension du versement de l'allocation.

L'étude des conditions dans lesquelles se déploie l'accompagnement social montre toutefois des faiblesses très pénalisantes, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif, qui font peser un doute sérieux quant à sa véritable consistance.

⁶⁴ L'article L. 262-29 du code est très précis sur ce point : « *Lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale.* »

A - Les CER, des outils sans véritable substance

1 - Un outil souvent absent

Selon le CASF, le contrat d'engagement réciproque (CER), outil central de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, est signé dans un délai de deux mois à partir de l'orientation des personnes. Cette prescription est loin d'être respectée.

Tout d'abord, beaucoup de bénéficiaires ne disposent pas de contrats valides et actifs. D'après les données de la Drees, seuls 50 % des bénéficiaires orientés disposent effectivement d'un contrat en 2019. La « non-contractualisation » telle que mesurée par la Drees reste élevée quelle que soit l'ancienneté dans le RSA puisqu'elle est toujours de 49 % pour les bénéficiaires présents dans le dispositif depuis cinq ans ou plus, ce qui suggère un dysfonctionnement global et durable dans le temps.

Le travail réalisé par les juridictions financières sur un échantillon aléatoire de contrats dans les neuf départements étudiés met en évidence une réalité plus problématique encore : selon ce travail, entre 6 % et 62 % des bénéficiaires⁶⁵ disposaient d'un contrat dont la date de validité n'était pas dépassée. De nombreux bénéficiaires étaient dotés d'un contrat périmé, parfois depuis plusieurs années. L'exploitation directe des bases de gestion des neuf départements montre également une réalité contrastée, avec des départements dans lesquels le taux de contractualisation en accompagnement social est très faible, parfois inférieur à 10 %.

Par ailleurs, pour ceux des bénéficiaires qui en ont un, la mise en place du contrat s'avère tardive. Selon la Drees, le délai moyen observé était de 53 jours en 2019, ce qui respecte formellement la prescription du CASF qui calcule le délai réglementaire à partir de la décision d'orientation. Cependant, ajouté au délai d'orientation lui-même qui est de 95 jours, cela porte en moyenne à 148 jours le délai de prise en charge effective d'un bénéficiaire à partir de la date d'ouverture de ses droits.

2 - Un défaut de substance

L'analyse du contenu même des contrats met en évidence un défaut de substance qui laisse penser que le CER n'est qu'une formalité et qu'il n'est pas mobilisé pour servir véritablement de feuille de route et d'outil de suivi de l'accompagnement. La durée moyenne des contrats est inférieure à une année, le nombre d'actions est très faible (souvent moins de deux actions par contrat), les actions proposées sont peu engageantes et ne présentent que rarement les caractéristiques d'une démarche susceptible d'aider le bénéficiaire de manière concrète.

⁶⁵ Données établies sur les cinq départements de l'échantillon pour lesquels les informations sont disponibles.

Tableau n° 24 : caractéristiques d'un échantillon de contrats dans neuf départements

	Nbre de BRSA	Taux de contrats observés	Durée moyenne du contrat	Taux de contrats périmés	Nombre moyen d'actions par contrat	% de contrats avec 1 action
Allier (03)	235	ND	10 mois	43 %	2	35 %
Aude (11)	249	66 %	ND	ND	ND	70 %
Gironde (33)	247	66 %	9,6 mois	6 %	1,6	58 %
Ille-et-Vilaine (35)	237	ND	8,4 mois	54 %	1,6	40 %
Pas-de-Calais (62)	209	64 %	10,2 mois	46 %	2,2	22 %
Bas-Rhin (67)	249	48 %	6,6 mois	57 %	2,7	16 %
Seine-Saint-Denis (93)	250	58 %	8,4 mois	66 %	1,2	53 %
Martinique (972)	123	33 %	ND	ND	1,3	ND
La Réunion (974)	192	59 %	12 mois	90 %	1,4	68 %

Actions : 9 types d'actions possibles : santé ; logement ; mobilité ; garde ; social autre ; formation ; embauche ; immersion ; professionnel autre.

Source : Juridictions financières, analyse d'échantillons de CER tirés aléatoirement

Les actions proposées aux bénéficiaires constituent à l'évidence un point faible du dispositif. Dans de nombreux contrats examinés, les actions proposées sont du type : « s'occuper de son enfant », « trouver un mode de garde », « mettre en place un suivi médical ». De façon plus générale, les actions ne sont que rarement intensives, peu tournées vers le retour à l'emploi (ce qui explique que les actions de formation sont relativement peu mobilisées), et dans bien des cas les contrats signés désignent par le terme d' « actions » des pétitions de principe qui relèvent de préceptes comportementaux, sans rapport avec l'implication des pouvoirs publics⁶⁶.

Selon la Drees, en 2019, 76 % des CER ne contiennent pas d'action visant à inscrire les personnes dans un parcours de recherche d'emploi. Ce chiffre augmente avec l'ancienneté au RSA (80 % au-delà de cinq ans) ainsi qu'avec l'âge des bénéficiaires (91 % pour les personnes de 60 ans ou plus). De même, la part des CER ne contenant aucune action visant à trouver des activités, des stages ou des formations à visée professionnelle s'élève à 88 % et a également tendance à augmenter avec l'ancienneté au RSA et avec l'âge des bénéficiaires.

⁶⁶ On pourra citer un contrat consulté d'une durée de six mois, signé en 2015 et jamais renouvelé alors que la personne était encore au RSA au 2019. Il portait comme action à mener, classée dans la catégorie « autre », le fait d'accoucher.

L'insuffisance des actions de formation est souvent reconnue par les départements mais mise sur le compte d'un défaut structurel de coordination et d'articulation avec les programmes d'action des Régions, compétentes en matière de formation professionnelle.

3 - Des droits et devoirs peu suivis et rarement sanctionnés

Le caractère très peu opérationnel des contrats a une double conséquence. D'une part, ceux-ci ne sont que rarement utilisés comme un réel outil de suivi des parcours d'accompagnement par les bénéficiaires comme par les organismes. D'autre part, ils affaiblissent la logique des droits et devoirs, le non-respect des clauses du contrat pouvant difficilement devenir un motif de sanction, comme cela est pourtant prévu par la loi.

En effet, les articles L. 262-37 et 38 du code de l'action sociale et des familles prévoient que, sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, le versement du RSA peut être suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil départemental, lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, les contrats ne sont pas établis dans les délais prévus ou ne sont pas renouvelés, leurs dispositions ne sont pas respectées par le bénéficiaire ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus. Des équipes pluridisciplinaires doivent être constituées par le département et consultées préalablement aux décisions de réduction/suspension du RSA.

Il n'existe pas de statistique nationale sur le non-respect des droits et devoirs. Les données disponibles dans les départements étudiés confirment cependant que les sanctions pour non-respect des engagements sont rares. En Gironde, l'équipe pluridisciplinaire a prononcé en moyenne 2 600 sanctions par an entre 2014 et 2019, la plupart liée à l'absence au rendez-vous d'orientation et à l'absence de contrat. Le non-respect du contenu du contrat n'a donné lieu qu'à 150 saisines environ par an entre 2017 et 2019, et à 115 sanctions. Ce même nombre de saisines annuelles pour non-respect du contenu du contrat est de 85 dans l'Aude en 2019, de 104 pour la ville de Rennes en Ile-et-Vilaine pour 2018, et de 56 en Martinique entre 2017 et 2020.

Le système de sanction étant par ailleurs – et logiquement – très graduel, les droits et devoirs voient leur portée considérablement amoindrie par la faiblesse des contrats.

Aussi n'est-il pas surprenant que, d'après l'enquête par sondage diligentée dans le cadre de la présente évaluation, 12 % des bénéficiaires et 32 % des anciens bénéficiaires ayant signé un contrat le jugent inadapté à leurs besoins, tandis que 19 % des bénéficiaires et 41 % des anciens bénéficiaires estiment qu'il ne constitue pas véritablement un engagement.

B - Le manque d'intensité de l'accompagnement

Pour les allocataires effectivement pris en charge dans le cadre d'un accompagnement social ou socio-professionnel, l'intensité de celui-ci est très variable et difficile à caractériser car les systèmes d'information ne permettent que très rarement d'opérer un suivi précis. Deux indicateurs permettent néanmoins d'en apprécier la réalité et la substance.

Le premier est le ratio d'accompagnement, c'est-à-dire le nombre de personnes effectivement accompagnées rapporté au nombre de travailleurs sociaux affectés à cette mission. Ce taux peut être approché par la notion de « file active » définie comme le nombre de personnes que les travailleurs sociaux ont pu effectivement recevoir sur une période de six mois.

Le second indicateur mesure la fréquence des rendez-vous d'accompagnement réalisés en moyenne pour chaque bénéficiaire du RSA.

1 - La file active des travailleurs sociaux

Aucun indicateur centralisé n'est disponible concernant la file active des travailleurs sociaux et conseillers d'insertion. Les travaux conduits dans les départements fournissent toutefois des ordres de grandeur intéressants. Le nombre de personnes effectivement suivies au cours des six derniers mois par travailleur social ou conseiller d'insertion peut ainsi être estimé en moyenne à une centaine dans le Bas-Rhin (dont 30 bénéficiaires du RSA). En Seine-Saint-Denis, il est de 120 au service social départemental et de 144 en accompagnement socio-professionnel (programme insertion emploi). Dans le Pas-de-Calais, il se situe autour de 77 et en Gironde autour de 55 (dont 39 bénéficiaires du RSA).

La comparaison de ces chiffres est difficile, puisqu'ils sont issus de méthodes d'estimation propres à chaque département. Ils suggèrent cependant que le portefeuille de chaque travailleur social est important.

Il faut également souligner que, selon les choix des départements, les travailleurs sociaux peuvent être spécialisés ou au contraire exercer des missions polyvalentes, auquel cas ils ne sont pas uniquement chargés de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Ils peuvent notamment assurer des permanences d'accueil social et être mobilisés pour la protection de l'enfance.

L'accompagnement polyvalent des travailleurs sociaux est à la fois une force, puisqu'il permet de prendre en compte la situation de la personne dans sa globalité, et une faiblesse, la diversité de situations et de problématiques à prendre en charge étant difficile à assumer avec le même degré de compétence et de professionnalisme. Par ailleurs, l'urgence, particulièrement dans les situations de protection de l'enfance, de violences conjugales ou de rupture d'hébergement, justifie pour les travailleurs sociaux polyvalents qui doivent les gérer une priorisation des interventions, qui se fait souvent au détriment de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Pour les mêmes raisons, en cas de vacance de poste, la priorité est généralement donnée aux missions de protection de l'enfance et aux situations d'urgence, plutôt qu'au suivi socio-professionnel.

Un accompagnement spécialisé pris en charge par un conseiller d'insertion permettrait d'améliorer la qualité de la prise en charge à visée professionnelle.

2 - La fréquence des entretiens

Le deuxième paramètre permettant de caractériser l'intensité de l'accompagnement est la fréquence des entretiens avec les bénéficiaires.

Les seuls chiffres globaux disponibles sont ceux issus du sondage mené auprès d'un échantillon de bénéficiaires du RSA dans le cadre de la présente évaluation. 60 % des personnes déclarent avoir eu entre zéro et trois rendez-vous d'accompagnement pendant l'année écoulée : 11 % n'en ont eu aucun, 17 % en ont eu un seul, 17 % en ont eu deux, 15 % en ont eu trois et 37 % en ont eu quatre ou plus. Ces chiffres doivent être pris avec précaution compte tenu de leur caractère déclaratif mais aussi de la confusion parfois observée entre l'organisme d'accompagnement et l'organisme payeur (CAF ou MSA) : il est probable qu'une partie des sondés a fait état de la totalité des rendez-vous dans ces deux types de structures.

Les rares études réalisées par les départements mettent également en lumière ce faible nombre d'entretiens. Dans le Pas-de-Calais, celui-ci est estimé entre deux et cinq par an en moyenne. À la Réunion, il est de 1,7 pour les bénéficiaires du RSA suivis par les conseillers en insertion, et d'un seul pour ceux accompagnés par des travailleurs sociaux du Département. Dans le Bas-Rhin, la ville de Strasbourg estime que 40 % des bénéficiaires du RSA qu'elle suit sont reçus lors de 3,6 entretiens par an en moyenne.

En Gironde, le Département a effectué l'analyse d'un échantillon de dossiers de bénéficiaires du RSA suivis par ses services en 2019, qui a montré qu'en moyenne, deux entretiens sont programmés dans l'année pour chaque bénéficiaire, avec un absentéisme aux rendez-vous de 30% en moyenne, conduisant à un nombre d'entretiens effectivement réalisé de 1,4. 44 % des bénéficiaires du RSA ont un rendez-vous par an, 35 % ont deux rendez-vous par an et 10,5 % aucun rendez-vous.

En Seine-Saint-Denis, une étude réalisée en 2016 montre que les bénéficiaires du RSA représentaient 35 % des 130 000 entretiens réalisés dans l'année. 28 % d'entre eux ont bénéficié d'au moins un entretien, 21 % de deux entretiens, 14 % de trois entretiens, 10 % de quatre entretiens et 26 % de cinq entretiens et plus. Concernant l'intensité de l'accompagnement socio-professionnel, trois entretiens individuels sont honorés par an en moyenne selon le Département (avec une fourchette allant de un à plus de dix, en fonction des situations, 88 % des personnes suivies ayant bénéficié de un à trois entretiens, 10 % de quatre à six et 2 % de sept et plus). Cette moyenne ne comptabilise ni les contacts téléphoniques, ni les échanges de mails, ni les actions et ateliers collectifs.

Tout comme pour la file active, ces chiffres témoignent de la faiblesse globale de l'accompagnement dispensé même s'ils ne constituent que des ordres de grandeur. Ils ne reflètent toutefois qu'imparfaitement la réalité des pratiques. En effet, les professionnels adaptent l'intensité de l'accompagnement en fonction des profils d'allocataires. Les plus fragiles, ou bien ceux dont ils estiment qu'ils le plus besoin de leur soutien font l'objet d'une attention plus soutenue, et peuvent être appelés toutes les deux semaines voire toutes les semaines, et être reçus fréquemment. À l'inverse, les personnes en attente de réorientation, ou bien celle qui sont engagées dans un projet plus abouti, ne bénéficient pas de la même assiduité. Cette différenciation des parcours n'est malheureusement pas documentée, faute d'indicateur de suivi suffisamment riche pour en rendre compte.

En outre, une proportion très significative des personnes orientées vers un service social départemental sont en attente d'autres droits (droits à pension, AAH) et ne bénéficient dans l'intervalle que d'un accompagnement virtuel. Cette proportion peut aller de 30 % à 70 % des personnes orientées selon les estimations des départements, ce qui dégage potentiellement du temps pour d'autres allocataires.

Cette faiblesse de l'accompagnement apparaît en décalage avec le constat du nombre important de bénéficiaires qui sont dans le dispositif depuis de longues années : selon la Drees, fin 2019, 36 % des bénéficiaires du RSA le sont depuis plus de cinq ans, et 15% depuis plus de dix ans. Pour

ces personnes très éloignées de l'emploi et peu suivies par les services sociaux (ou alors pour des motifs sans rapport avec l'objectif légal d'un parcours de réinsertion vers l'emploi), souvent marginalisées, la pertinence même du cadre défini autour de l'allocation RSA, et la notion de droits et devoir en particulier, n'est pas assurée.

C - Des parcours trop rigides et trop cloisonnés

L'une des difficultés observées pour assurer un accompagnement de qualité est la segmentation des parcours et l'insuffisante fluidité entre eux, qui ne permet pas toujours d'adapter les modalités d'accompagnement à l'évolution des allocataires.

En Seine-Saint-Denis, la qualité de l'orientation, qui résulte de la mise en œuvre du traitement algorithmique, est remise en cause par les conseillers d'insertion assurant l'accompagnement socio-professionnel, par les travailleurs sociaux du département et également par Pôle emploi. Les conseillers d'insertion, en particulier, estiment recevoir trop de bénéficiaires en premier entretien qui relèveraient plutôt d'un parcours d'accompagnement social ou, à l'inverse, d'un parcours plus nettement professionnel. Pôle Emploi indique quant à lui « *rencontre[r] des difficultés liées à une certaine fragilité de diagnostic initial de la situation du [bénéficiaire du RSA] et à des orientations réalisées avec un manque de précisions* ».

De fait, alors que plus de 40 % des bénéficiaires du RSA de Seine-Saint-Denis ont une ancienneté de plus de cinq ans, niveau très élevé qui signale un éloignement prolongé de l'emploi, moins de 10 % des effectifs sont accompagnés par les services sociaux du Département, supposés être les plus adaptés pour proposer un accompagnement social.

Malgré ce décalage, les décisions de réorientation ne représentent chaque année, sur la période 2014-2019, que 2 à 3 % du nombre d'orientations initiales. Le même constat peut être réalisé dans les autres départements de l'échantillon. Selon la Drees, en 2019, les personnes réorientées entre les sphères sociales et professionnelles représentent 1 % du nombre d'orientations annuelles en Martinique, 2 % dans l'Allier et dans l'Aude, 3 % à la Réunion, 4 % en Gironde, et 9 % dans le Bas-Rhin, pour une moyenne nationale à 6 %.

Cette situation a pour conséquence une forme de rigidité des parcours. Selon le sondage réalisé pour la présente évaluation, seulement 12 % des bénéficiaires indiquent avoir changé de type de parcours d'accompagnement depuis leur entrée dans le dispositif, proportion qui reste stable avec l'ancienneté (15 % après deux ans et 18 % après 10 ans).

Certains effets pervers de l'organisation des acteurs peuvent contribuer à expliquer le manque de réorientations observées localement. En Seine-Saint-Denis, un certain nombre de conseillers d'insertion ont signalé leur dilemme face aux profils de bénéficiaires les plus proches de l'emploi et leur hésitation à les réorienter vers Pôle Emploi. En effet, une réorientation systématique conduirait mécaniquement à augmenter la proportion d'allocataires au profil plus difficile à ramener vers l'emploi. La prise en charge de ces publics est plus difficile, et demande à la fois plus d'énergie, un suivi plus attentif et davantage de temps. Or le financement des délégataires du Département intègre une dimension de performance, puisqu'une partie de l'enveloppe allouée dépend des résultats en matière de retour à l'emploi. La tentation existe donc de limiter les propositions de réorientation pour ce type de public et à l'inverse, de proposer plus systématiquement des réorientations vers le service social départemental pour les publics souffrant de freins périphériques à l'emploi. Ce problème souligne la difficulté de faire cohabiter trois parcours d'accompagnement, la frontière entre accompagnement professionnel et accompagnement socio-professionnel n'étant pas toujours évidente.

Pour contourner cette difficulté, les conseils départementaux ont eu paradoxalement tendance à organiser eux-mêmes une certaine confusion entre les différents parcours proposés. Ils intègrent de plus en plus une dimension sociale dans les parcours à vocation professionnelle (c'est globalement la logique d'ensemble de l'accompagnement global, mis en place avec Pôle emploi, ou de celui développé localement avec certains PLIE pour offrir un accompagnement renforcé sur le volet professionnel), et une dimension professionnelle dans les parcours à vocation sociale, comme l'atteste le recrutement de conseillers en insertion au sein des équipes polyvalentes dans les services sociaux de certains départements.

D - Des outils de suivi défaillants et l'absence d'indicateurs fiables sur l'accompagnement

Dans tous les départements étudiés dans le cadre de la présente évaluation, l'insuffisance des outils a été constatée. Le suivi des parcours n'est en effet que peu documenté et informatisé, ce qui ne permet pas de rendre compte, ou très imparfaitement, de la réalité et de la substance de l'accompagnement. Aucun référentiel de l'accompagnement social ou socio-professionnel, qui permettrait de rapporter les démarches à un standard, n'a par ailleurs été identifié.

Le cas de l'Allier est particulièrement éclairant de ce point de vue et reflète une réalité rencontrée dans les neuf départements. Si les équipes des services sociaux y parlent volontiers du caractère polyvalent de l'accompagnement, il n'en existe pas de véritable référentiel commun. Les professionnels estiment en effet qu'un tel référentiel supposerait une modélisation des interventions sociales auprès des personnes, alors que leurs difficultés sont très hétérogènes et peuvent se succéder de façon plus ou moins soudaine : problèmes de logement, de séparation conjugale, de garde d'enfants, de mobilité, d'apprentissage de la langue, de handicap, ou même encore, de manière récurrente, de santé physique ou psychique. Seul un « guide de l'accompagnement » a donc été rédigé mais il ne constitue qu'une aide à la prise de poste, et en aucun cas un standard. Ce défaut de modélisation est l'une des explications à la faiblesse de l'informatisation des données d'accompagnement, qui rend impossible la production d'informations précises relatives à la fréquence des interventions ou des rendez-vous organisés par le référent unique RSA. Le système d'information du Département ne permet pas de générer de telles données, pourtant indispensables à la mesure objective, au plan quantitatif à tout le moins, de l'accompagnement mis en place.

En Seine-Saint-Denis, la situation est assez proche de celle décrite pour l'Allier. Le département insiste en outre sur le fait que l'inadéquation structurelle des moyens mis en œuvre est aggravée par des difficultés importantes de coordination des acteurs et de transmission de données entre eux. Les flux informatisés de données sont trop peu nombreux, trop peu fréquents et ne permettent pas d'organiser des parcours fluides et « sans couture ».

La mise en œuvre de parcours d'accompagnement sécurisés, la nécessaire réactivité face aux demandes de publics souvent très fragiles, le développement d'une offre de service vraiment adaptée à leurs enjeux dépendent notamment de la mise en place de systèmes d'information permettant de fluidifier les échanges.

III - L'accompagnement professionnel par Pôle emploi est plus structuré mais son contenu reste léger et laisse des personnes sans solution

Le CASF prévoit que l'accompagnement professionnel des bénéficiaires du RSA est réalisé par Pôle emploi et les autres organismes du service public de l'emploi. Fin 2019, Pôle emploi est ainsi le premier organisme d'accompagnement des bénéficiaires du RSA au niveau national, dont il accueille 41 % des effectifs.

Au sein de Pôle emploi, les bénéficiaires du RSA sont considérés comme tous les autres demandeurs d'emploi. L'accompagnement qui leur est proposé n'est pas propre à leur statut, mais personnalisé en fonction de leurs besoins individuels : distance à l'emploi, degré d'autonomie, projet professionnel, etc.

A - La contractualisation et la détermination des types d'accompagnement

Les premières étapes du parcours sont plus structurées chez Pôle emploi que dans les départements : réalisation systématique d'un diagnostic individuel, signature du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), tenant lieu de contrat d'accompagnement, pour tous les bénéficiaires du RSA ; distinction de quatre types d'accompagnement à l'intensité croissante, entre lesquels les personnes sont réparties.

1 - Une contractualisation rapide et proche de 100 %

Même si les modalités pratiques ont évolué au cours du temps, le diagnostic et la signature du PPAE ont lieu depuis 2009 au cours d'un entretien unique. L'organisation de cet entretien de diagnostic est systématique suite à l'inscription et permet de déboucher sur un taux de signature du PPAE proche de 100 %. En février 2020, selon Pôle emploi, seuls 135 PPAE n'ont pas été signés au cours des 134 000 entretiens de diagnostic réalisés, tous demandeurs d'emploi confondus.

Concernant les délais, l'objectif fixé par la convention tripartite liant Pôle emploi à l'Unédic et à l'État, est un « *délai moyen de trois semaines* » entre l'inscription à Pôle emploi et la tenue de l'entretien de diagnostic. En 2019, le délai moyen observé pour les bénéficiaires du RSA est de 21 jours, contre 22 pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. L'objectif est donc atteint, même si cette moyenne recouvre des situations locales parfois moins favorables. L'échéance des trois semaines est dépassée dans cinq des neuf départements de l'échantillon étudié, le délai maximal étant atteint dans le Pas-de-Calais (24 jours, soit +14 % par rapport à l'objectif) et en Seine-Saint-Denis (26 jours, soit +24 %).

On peut également noter que même si le CASF n'encadre pas le délai de signature du PPAE avec Pôle emploi, le délai de 21 jours est inférieur aux limites prévues par le code dans deux autres cas : celui de l'accompagnement social, pour lequel le contrat d'insertion est conclu « *sous un délai de deux mois après [l'orientation]* » (article L. 262-36), et celui de l'accompagnement professionnel quand le référent n'est pas Pôle emploi, la limite étant alors fixée à un mois (article L. 262-35).

L'ensemble de ces éléments permet de conclure que Pôle emploi relève avec succès le défi que représente le traitement, dans des délais aussi courts que possibles, des flux importants de nouveaux demandeurs d'emploi inscrits sur ses listes. Deux nuances doivent néanmoins être apportées sur des dimensions plus qualitatives.

D'une part, les éléments de fond issus du diagnostic et caractérisant la situation des bénéficiaires du RSA restent peu nombreux. En février 2020, les éléments existants dans le système d'information étaient peu ou mal renseignés : selon Pôle emploi, la rubrique « adéquation du profil par rapport au marché du travail » n'était pas renseignée pour 60 % des bénéficiaires du RSA et la mention de « freins potentiels » au retour à l'emploi était absente dans 62 % des dossiers.

D'autre part, le PPAE est, dans son contenu, extrêmement court. Les PPAE consultés dans le cadre de la présente évaluation définissent clairement la nature et les caractéristiques de l'emploi recherché, la zone géographique et le niveau de salaire visé par la personne, qui constituent « l'offre raisonnable d'emploi » (ORE) – un refus d'offres correspondant à cette ORE sans motif légitime pouvant entraîner des sanctions.

En revanche, le PPAE est également supposé retracer les actions que Pôle emploi s'engage à mettre en œuvre en matière d'accompagnement personnalisé et de formation. Sur ce point, les exemples de PPAE communiqués aux juridictions financières ne comportent qu'un nombre limité d'actions.

2 - L'affectation dans les différents types d'accompagnement

Afin de mieux différencier l'accompagnement en fonction des situations individuelles, Pôle emploi distingue quatre types d'accompagnement au sein desquels le nombre de demandeurs d'emploi par conseiller est encadré. Le moins intensif, destiné aux demandeurs d'emploi les plus autonomes, est le type « suivi », avec une moyenne de 363 personnes par conseiller en 2019 ; puis viennent par ordre d'intensité croissante les types « guidé » (211 personnes par conseiller), « renforcé » (97) et enfin « global » (59). Cette dernière modalité, mise en place à partir de 2014, est destinée aux demandeurs d'emploi qui présentent un cumul important de difficultés sociales entravant leur capacité d'accès à l'emploi : santé, logement, etc.⁶⁷. Les demandeurs d'emploi y sont suivis conjointement par un conseiller de Pôle emploi et par un agent des services sociaux du département.

⁶⁷ Ces difficultés sont appelées « freins périphériques à l'emploi ». Pôle emploi en distingue sept familles principales : se loger, se soigner, se déplacer, difficultés financières, contraintes familiales, insertion communication, difficultés administratives.

Tableau n° 25 : nombre moyen de demandeurs d'emploi suivis par conseiller de Pôle emploi (2019)

Type d'accompagnement	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Tous
Nombre de demandeurs d'emploi suivis par conseiller	363	211	97	59	194

Source : Pôle emploi

Pour les personnes au RSA, la qualité d'allocataire de minimum social est souvent le résultat d'une situation ou d'une histoire difficile, qui fait, entre autres conséquences, qu'ils n'ont que peu ou pas cotisé à l'assurance chômage ou que leurs droits sont épuisés. Les bénéficiaires du RSA présentent ainsi, en moyenne, des difficultés plus importantes que les autres demandeurs d'emploi et une plus grande distance à l'emploi.

Malgré cela, les bénéficiaires du RSA sont pour la plupart affectés dans des types d'accompagnement de faible intensité : fin 2019, près de 70 % d'entre eux sont en « suivi » ou en « guidé ». Ils sont certes plus souvent en « renforcé » ou en « global » que les autres : 23 % des bénéficiaires du RSA sont en « renforcé » contre 15 % des demandeurs d'emploi en moyenne ; 4 % sont en « global » contre 1 % en moyenne. Mais la part de ces deux types d'accompagnement dit « intensifs » reste faible. Au sein de l'échantillon de départements étudiés, les bénéficiaires du RSA en « renforcé » et en « global » sont ainsi entre 23 % et 32 %, avec un cas particulier pour La Réunion, où ils ne sont que 8 %.

Tableau n° 26 : répartition des bénéficiaires du RSA entre types d'accompagnement de Pôle emploi (2019)

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Autres	Tous
Bénéficiaires du RSA	124 340 14 %	485 157 54 %	205 494 23 %	37 961 4 %	45 219 5 %	898 171 100 %
Tous demandeurs d'emploi	1 901 910 29 %	3 107 591 48 %	972 156 15 %	68 808 1 %	421 266 7 %	6 471 731 100 %

Précisions méthodologiques : France entière, DEFMA à E, décembre 2019

La catégorie « autres » regroupe les autres formes d'accompagnement essentiellement réalisés par des partenaires de Pôle emploi, au premier rang desquels les missions locales (destinées aux jeunes) et Cap emploi (pour les personnes handicapées).

Source : Pôle emploi

Ces résultats mettent en lumière la faible différenciation entre types d'accompagnement au profit des bénéficiaires du RSA. Ce constat est encore plus net quand sont observés les demandeurs d'emploi cumulant un ou deux critères de difficulté supplémentaires (au sens statistique) : l'ancienneté au chômage et un faible niveau de formation.

Les bénéficiaires du RSA au chômage de très longue durée (depuis plus de deux ans) ne sont ainsi que 23 % en accompagnement « *intensif* », c'est-à-dire moins que la moyenne des bénéficiaires du RSA (27 %). Les bénéficiaires du RSA de niveau de formation brevet des collèges ou inférieur ne sont que 30 % à être affectés dans un accompagnement « *intensif* ». La situation est semblable pour ceux cumulant l'ensemble des difficultés : ils ne sont que 25 % en accompagnement « *intensif* ».

Pourtant, le nombre de personnes se trouvant dans ces situations reste modéré au regard de la capacité totale d'accueil en « *intensif* » : les bénéficiaires du RSA au chômage de très longue durée sont environ 270 000, ceux d'un niveau de formation inférieur ou égal au brevet des collèges sont 200 000, alors que le nombre total de places en accompagnement « *intensif* » excède un million.

B - Le contenu de l'accompagnement

Les données relatives au contenu réel de l'accompagnement, que permet d'observer un système d'information beaucoup plus développé que celui des départements, montrent que celui-ci est, là encore, peu intensif et moyen et décroît paradoxalement avec l'ancienneté dans le dispositif.

1 - Délai de désignation et de premier contact avec le référent

La désignation du référent unique, conseiller de Pôle emploi qui est chargé de suivre et d'accompagner le bénéficiaire individuellement en application de l'article L. 262-30 du CASF, est une obligation bien respectée. À une date donnée, selon Pôle emploi, seuls 2,2 % des bénéficiaires du RSA (ici en février 2020) ne connaissent pas le nom de leur conseiller référent. Ce chiffre reflète le temps nécessaire, relativement bref, pour que les nouveaux inscrits voient leur diagnostic réalisé et leur type d'accompagnement déterminé.

Le premier entretien avec le conseiller référent intervient en revanche dans des délais plus importants. En moyenne, ce premier rendez-vous a lieu 65 jours après l'entretien de diagnostic (chiffre observé en février 2020, proche de la moyenne des demandeurs d'emploi qui est de 62 jours). En ajoutant les délais vus précédemment, nécessaires à la tenue de l'entretien de diagnostic, ce sont donc 86 jours, soit près de trois mois, qui s'écoulent entre l'inscription chez Pôle emploi et le premier rendez-vous avec le référent. Au sein de l'échantillon de départements étudiés, ce délai total est minimal dans le Bas-Rhin avec 75 jours, tandis qu'il atteint 97 jours à La Réunion et même 132 jours, soit près de quatre mois et demi, à la Martinique.

Si l'on ajoute à ces délais internes à Pôle emploi les 95 jours qui avaient été auparavant nécessaires, selon la Drees, à l'orientation des bénéficiaires vers l'opérateur, six mois en moyenne s'écoulent entre l'ouverture des droits au RSA et le premier entretien avec le conseiller référent.

2 - Quantification des actions d'accompagnement

Concernant les actes d'accompagnement eux-mêmes, qui sont mobilisés par les conseillers en faveur des bénéficiaires du RSA, Pôle emploi ne dispose d'aucun référentiel qui donnerait une indication sur le nombre et la fréquence des contacts et des prestations qu'il serait souhaitable de proposer en fonction des profils et des besoins des personnes. L'opérateur récuse cette logique consistant à mesurer les moyens mis en œuvre, au motif que toutes les situations individuelles sont différentes et que seuls comptent les résultats finaux d'accès à l'emploi. En conséquence, aucun indicateur portant sur le volume des prestations n'est contractualisé avec l'État et l'Unédic dans les conventions tripartites, ni ne figure dans les documents stratégiques internes à Pôle emploi.

Sans qu'il soit nécessaire de prétendre fixer une norme ou une référence, les indicateurs de volume et de nature des actions présentés ici font apparaître une faible intensité de l'accompagnement, y compris en « renforcé ». Selon ces chiffres, présentés dans le tableau ci-dessous, les bénéficiaires du RSA en « suivi » et « guidé » ont un contact avec leur conseiller référent 2,5 ou trois fois par an seulement en moyenne, sachant que ce chiffre comprend les entretiens physiques mais aussi les entretiens téléphoniques et échanges de courriels⁶⁸. En « renforcé », la fréquence reste inférieure à un contact tous les deux mois. Le niveau est encore plus faible pour les autres actions : un bénéficiaire du RSA se voit proposer en moyenne entre 1,3 et 1,9 prestation par an, quelle que soit sa nature (atelier, formation, etc.), pour un taux de réalisation trois fois plus faible, compris entre 0,4 et 0,6 prestation effectivement réalisée par an. Les bénéficiaires du RSA bénéficient enfin de deux à 2,5 mises en contact par an avec des employeurs potentiels, sur initiative de leur conseiller, soit une tous les cinq à six mois.

⁶⁸ En 2019, les entretiens physiques représentent 57 % des contacts en moyenne, les entretiens téléphoniques 22 % et les échanges de courriels 21 %.

Deuxième constat que font apparaître ces indicateurs de volume, les bénéficiaires du RSA bénéficient de moins d'actions d'accompagnement que la moyenne des demandeurs d'emploi. L'écart le plus significatif concerne les entretiens et contacts avec les conseillers : il est de 17 % à 24 % en défaveur des bénéficiaires du RSA pour chaque type d'accompagnement. Pour les autres actions (prestations proposées, prestations réalisées, mises en contact), l'écart est de 4 % à 13 %.

Dans ce panorama d'ensemble, seul le « global » est nettement à part et témoigne d'une réelle densification de l'accompagnement. Les actions d'accompagnement y sont deux à trois fois plus nombreuses qu'en « renforcé ». Les bénéficiaires du RSA y bénéficient d'environ quinze contacts par an avec leur conseiller, soit plus d'un par mois. Les prestations réalisées ne se chiffrent cependant qu'à 1,5 en moyenne par an. De même, le nombre de mises en contacts annuel avec des employeurs est d'un peu plus de cinq, soit moins d'une tous les deux mois. Mais il ne faut pas oublier qu'à toutes ces actions s'ajoutent celles des services sociaux du département, non retracées ici, où le bénéficiaire du RSA est accompagné en parallèle.

Tableau n° 27 : nombre annuel moyen d'actions d'accompagnement par demandeur d'emploi (2019)

		Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Tous
Entretiens et contacts	BRSA	2,5	3,0	4,6	14,7	3,7
	Tous DE	3,0	3,6	6,1	15,1	4,1
	Écart	- 17 %	- 18 %	- 24 %	- 2 %	- 9 %
Prestations proposées	BRSA	1,3	1,4	1,9	4,6	1,6
	Tous DE	1,3	1,6	2,1	4,5	1,7
	Écart	0 %	- 13 %	- 8 %	2 %	- 2 %
Prestations réalisées	BRSA	0,4	0,4	0,6	1,5	0,5
	Tous DE	0,4	0,5	0,6	1,5	0,5
	Écart	0 %	- 11 %	- 4 %	2 %	0 %
Mises en contact	BRSA	2,5	2,0	2,5	5,4	2,3
	Tous DE	2,5	2,3	2,6	5,5	2,5
	Écart	0 %	- 12 %	- 7 %	- 2 %	- 6 %

Source : Pôle emploi

Précisions méthodologiques : Entretiens et contacts : ensemble des entretiens physiques, téléphoniques et par courriel.

Prestations proposées et réalisées : toutes les prestations et formations : ateliers, mises en situation en milieu professionnel, entrées en formation, actions d'aide à la réalisation de projet, actions de recherche d'emploi, etc.

Mises en contact : propositions d'offres d'emploi par un conseiller de Pôle emploi, promotions du profil du demandeur d'emploi auprès d'un employeur, mises en relation entre le demandeur d'emploi et un employeur par le conseiller.

Enfin, troisième élément important : au plan territorial, le nombre d'actions dont bénéficient les bénéficiaires du RSA est nettement plus faible dans les départements qui sont pourtant les plus pauvres de l'échantillon étudié – et qui sont donc *a priori* ceux dont la population a les besoins les plus importants. Dans l'Aude, en Seine-Saint-Denis ou en Martinique, les actions dispensées aux bénéficiaires du RSA sont de 30 % à 50 % moins nombreuses qu'en moyenne nationale. Cet écart défavorable atteint 50 % à 70 % à La Réunion (sauf pour les mises en contact), département le plus pauvre de l'échantillon et l'un des plus pauvres de France.

Cette situation s'explique notamment par le fait que la répartition des conseillers de Pôle emploi sur le territoire s'appuie sur le nombre total des demandeurs d'emploi, mais ne prend que peu en compte la typologie des publics et leurs difficultés. Ainsi, en 2019, on compte un conseiller pour 188 demandeurs d'emploi en Seine-Saint-Denis et en Martinique (un niveau pratiquement égal à la moyenne nationale, qui est de 194), un pour 211 demandeurs d'emploi dans l'Aude et un pour 271 à La Réunion, soit une charge par conseiller 40 % supérieure à la moyenne.

L'ensemble de ces constats peuvent donc surprendre dans la mesure où ils révèlent une situation qui n'est pas conforme à l'ambition affichée de Pôle emploi, qui est de « *faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin* ». Cette expression du plan stratégique de l'opérateur, adoptée en 2012, affiche en effet sa volonté de consacrer davantage de moyens et d'actions en faveur des personnes les plus en difficulté et de faire de cet accompagnement intensif son cœur de métier.

C - Le suivi des bénéficiaires du RSA dans le temps

La dimension temporelle est cruciale pour caractériser l'accompagnement. Les bénéficiaires du RSA restent en effet dans le dispositif pour des périodes qui peuvent être longues. Fin 2019, ils sont 30 % à connaître des situations de chômage de très longue durée, c'est-à-dire à être inscrits et suivis par Pôle emploi depuis plus de deux ans. Comment l'accompagnement évolue-t-il et garde-t-il un caractère tangible au bout de plusieurs mois ou de plusieurs années ?

1 - Chômage de longue durée et type d'accompagnement

L'observation des types d'accompagnement des bénéficiaires du RSA en fonction de leur ancienneté chez Pôle emploi montre que le niveau d'accompagnement décroît progressivement à mesure que la durée au chômage augmente. En effet, 63 % des bénéficiaires du RSA inscrits chez

Pôle emploi depuis moins de 3 mois sont en « suivi » ou « guidé » ; cette proportion monte à 74 % quand le chômage dépasse trois ans. À l'inverse, la part de ceux qui bénéficient d'un accompagnement « intensif » passe dans le même temps de 30 % à 22 %.

Cette situation peut sembler paradoxale : l'ancienneté au chômage est *a priori* révélatrice de difficultés plus fortes d'accès à l'emploi et elle devrait être en conséquence corrélée à un niveau d'accompagnement plus intense. Il existe au contraire un phénomène de « sélection inverse », dans lequel l'accompagnement intensif est supposé s'adresser à « ceux qui en ont le plus besoin », mais qui répondent malgré tout à un autre critère : celui de rester « employable », de « s'inscri[re] dans une démarche de retour à l'emploi », d'après les termes employés par Pôle emploi, c'est-à-dire de montrer un réel engagement⁶⁹.

Il s'agit au fond d'un arbitrage rationnel, qui consiste à réserver une ressource limitée et coûteuse, l'accompagnement intensif, à des personnes qui sauront plus facilement en tirer bénéfice. Mais outre le fait que Pôle emploi affiche des principes inverses dans sa stratégie, cela pose un problème de fond important pour les bénéficiaires du RSA qui tombent peu à peu dans le chômage de longue durée : l'existence et la pérennisation de situations où l'accompagnement est inadapté, n'offre aucune solution et où le risque de décrochage est donc important.

De fait, sont maintenus dans les accompagnements de faible intensité un nombre et une proportion importants de bénéficiaires du RSA au chômage de longue durée. En accompagnement « suivi », 51 % d'entre eux ont plus d'un an de chômage, et 34 % plus de deux ans : pour toutes ces personnes, la réponse proposée, destinée à des demandeurs d'emploi théoriquement proches de l'emploi, n'est pas adaptée. En « guidé », ces mêmes proportions sont respectivement de 49 % (plus d'un an de chômage) et de 32 % (plus de deux ans de chômage).

Ces « stocks » sont au demeurant renforcés par les défauts du système d'orientation mis en lumière plus haut. Les personnes mal orientées au départ sont ainsi laissées sans solution faute de réorientation. Selon Pôle emploi, les conseillers « peuvent être confrontés à des

⁶⁹ Le phénomène de « sélection inverse » constaté pour l'ancienneté au chômage s'observe aussi en ce qui concerne les niveaux de formation, pour l'accès à l'accompagnement « global ». À l'échelle nationale, parmi les bénéficiaires du RSA en « renforcé », 17 % ont un niveau de formation inférieur ou égal à la classe de 4e (niveau VI) ; en « global », ils ne sont plus que 13 %. À l'inverse, les niveaux V (CAP, BEP, classes de 2nde et 1ère) sont plus nombreux en « global » (45 %) qu'en « renforcé » (40 %).

situations de demandeurs d'emploi pour lesquels l'ensemble des services [...] ont été mobilisés, mais sans obtenir de résultats (avec pour conséquence une forme de découragement tant de la personne elle-même que de son conseiller), la personne devant relever d'un accompagnement social exclusif ».

2 - Ancienneté au chômage et contenu de l'accompagnement

Le problème de prise en charge des bénéficiaires du RSA quand ceux-ci entrent dans un chômage de longue durée est confirmé par les indicateurs portant sur le volume d'accompagnement : le nombre d'actions réalisé à leur profit diminue avec l'ancienneté au chômage.

Une part non négligeable de bénéficiaires du RSA ne bénéficie en effet d'aucun acte d'accompagnement pendant des périodes longues. Le tableau ci-dessous décrit cette situation sur une période de six mois.

Tableau n° 28 : bénéficiaires du RSA sans acte d'accompagnement dans les six derniers mois (2019)

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Autres	Tous
Sans contact	32 %	28 %	14 %	2 %	25 %	25 %
Sans prestation proposée	83 %	74 %	61 %	38 %	94 %	72 %
Sans prestation réalisée	91 %	85 %	75 %	53 %	98 %	83 %
Sans mise en contact	74 %	74 %	62 %	48 %	70 %	71 %

Lecture : 32 % des bénéficiaires du RSA inscrits en accompagnement « suivi » n'ont eu ni entretien ni contact avec leur conseiller référent dans les six derniers mois (observation entre septembre 2019 et février 2020).

Source : Pôle emploi. Cohortes observées sur la période septembre 2019-février 2020

Mais plus fondamentalement, ces proportions augmentent avec l'ancienneté au chômage, dans chaque type d'accompagnement. Ainsi, concernant les contacts avec les conseillers par exemple, elle passe de 14 % pour les bénéficiaires du RSA de moins de 6 mois de chômage en « suivi », à 51 % quand l'ancienneté au chômage dépasse trois ans. En « guidé », la proportion passe de 11 % à 49 %, en « renforcé » de 6 % à 29 % et en « global » de 1 % à 3 %. Le même phénomène s'observe pour les autres actes d'accompagnement : l'absence de proposition de prestation est de plus en plus fréquente avec l'ancienneté au chômage, de même que l'absence de prestation réalisée et de mise en contact.

3 - Le suivi des droits et devoirs

Un dernier aspect du suivi dans le temps des bénéficiaires du RSA concerne l'exécution du PPAE. Il s'y attache en effet une dimension normative, relative à la logique des droits et devoirs : l'article L. 262-37 du CASF prévoit que le versement de l'allocation est suspendu par le Département dans plusieurs cas, notamment : « – lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le [PPAE] n'[est] pas établ[i] dans les délais prévus ou n'est pas renouvelé, – lorsque, sans motif légitime, les dispositions du [PPAE] ne sont pas respectées par le bénéficiaire, - lorsque le bénéficiaire [...] a été radié de[s] liste[s] ». Selon l'article L. 262-39 du CASF, les cas signalés sont soumis aux équipes pluridisciplinaires.

Interrogé à deux reprises par écrit, dans le cadre de la présente évaluation, sur le nombre de non-respects des engagements inscrits dans les PPAE, sur le nombre de cas de bénéficiaires du RSA que Pôle emploi a fait remonter, en 2019, via les équipes pluridisciplinaires pour chacun des motifs prévus par la loi, et sur le nombre de sanctions prises en conséquence, Pôle emploi n'a pas été en capacité de répondre, montrant la carence du suivi en la matière. Selon Pôle emploi, « les sanctions relèvent de l'action des caisses d'allocations familiales, la Cnaf devrait être en mesure de pouvoir fournir ces statistiques à la Cour des comptes » ; « tous les mois les listes des [bénéficiaires du RSA] radiés [c'est-à-dire le 3^e motif] et en cessation d'inscription (m+1) sont mises à disposition des Conseils départementaux, charge à ces derniers de s'en emparer pour le cas échéant sanctionner des manquements ».

Les indicateurs présentés plus haut concernant les actions d'accompagnement montrent à cet égard un niveau d'actions réalisées très faible : en moyenne 0,5 action par an et par bénéficiaire du RSA. Soit ce chiffre reflète une bonne exécution des PPAE mais alors il implique que ceux-ci sont pratiquement vides ; soit les actions prévues au PPAE, plus nombreuses, sont rarement exécutées mais sans réelle conséquence : ces deux explications sont également préoccupantes.

Les effets de la conditionnalité du crédit universel britannique

Adopté en 2012 au Royaume-Uni, le crédit universel remplace quatre prestations (aide au revenu, aide au demandeur d'emploi, allocation emploi, logement) et deux crédits d'impôt (celui pour enfants et celui sur le travail). Sa mise en place progressive conduit à étendre à toutes ces prestations une logique de droits et devoirs, avec obligation pour les allocataires de rechercher un emploi. En 2016, le ministère de l'emploi britannique a chiffré par sondage le nombre d'heures passées par semaine à la recherche d'emploi. Les allocataires du crédit universel y auraient ainsi consacré entre 26 et 30 heures, contre 17 heures à 20 heures pour les groupes témoins inscrits dans l'ancien système de chômage⁷⁰.

Selon une étude de la Dares de 2016, « *les premiers résultats d'évaluation ex-post indiquent un effet légèrement positif sur le retour à l'emploi, mais de façon temporaire, et qui semble d'abord dû au renforcement des contrôles de recherche d'emploi* »⁷¹.

D - Les résultats

Les résultats de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA par Pôle emploi sont ici présentés à travers deux indicateurs : le taux d'accès à l'emploi et l'ancienneté au chômage.

Tableau n° 29 : taux mensuels moyens d'accès à l'emploi, selon le type d'accompagnement (2019)

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Tous
BRSA	4,5 %	3,6 %	3,9 %	4,2 %	3,9 %
Autres DE	10,9 %	8,5 %	8,1 %	5,8 %	9,1 %
<i>Écart</i>	- 59 %	- 57 %	- 52 %	- 28 %	- 58 %

Précisions méthodologiques : numérateur : nombre de reprises d'emploi (quelle que soit leur durabilité) entre octobre de l'année N-1 et septembre de l'année N ; dénominateur : nombre de personnes inscrites en catégorie A et B à la fin du mois qui précède le mois d'accès à l'emploi.

Source : Pôle emploi

⁷⁰ Department for Work and Pensions, *Universal Credit Extended Gateway Evaluation*, 2015, p. 40.

⁷¹ Dares (Pauline Gonthier), *Fusion des minima sociaux : les défis du Universal Credit britannique*, 2016.

Tableau n° 30 : ancienneté au chômage des personnes accompagnées par Pôle emploi (fin 2019)

		Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Autres	Tous
Longue durée (> 1 an)	BRSA	51 %	49 %	43 %	44 %	39 %	47 %
	Autres DE	51 %	45 %	35 %	46 %	31 %	44 %
	Écart	- 1 %	+ 9 %	+ 21 %	- 4 %	+ 27 %	+ 6 %
Très longue durée (> 2 ans)	BRSA	34 %	32 %	26 %	25 %	23 %	30 %
	Autres DE	32 %	26 %	19 %	25 %	15 %	26 %
	Écart	+ 5 %	+ 23 %	+ 37 %	- 2 %	+ 50 %	+ 16 %

Précisions méthodologiques : France entière, DEFMA à E.

Source : Pôle emploi

Ces deux indicateurs sont concordants. Globalement, la situation des bénéficiaires du RSA est nettement plus défavorable que la moyenne des demandeurs d'emploi. Le taux mensuel d'accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA s'établit à 3,9 % en 2019, soit moins de la moitié du résultat des autres demandeurs d'emploi (9,1 %)⁷². Les bénéficiaires du RSA sont par ailleurs plus souvent au chômage de longue durée et de très longue durée.

Il n'est pas possible, à partir de ces chiffres, de conclure que l'accompagnement de Pôle emploi n'a pas d'impact sur les bénéficiaires du RSA. En revanche, il est certain que ces derniers ont en moyenne plus de difficultés pour accéder à l'emploi que les autres personnes accompagnées par l'opérateur, et que l'accompagnement qui leur est proposé n'est pas suffisant pour compenser ces désavantages.

Deuxième constat : la situation des bénéficiaires du RSA est en moyenne moins bonne que celle des autres demandeurs d'emploi dans chaque type d'accompagnement. Si l'affectation des bénéficiaires du RSA entre les différents types d'accompagnement était convenablement réalisée, cet écart ne devrait pas exister : les bénéficiaires du RSA ne devraient pas se distinguer, en moyenne, des autres demandeurs d'emploi de la même modalité d'accompagnement. Le fait qu'il existe un écart confirme donc *a contrario* deux observations établies précédemment : le fait que les bénéficiaires du RSA ne sont pas affectés de façon satisfaisante dans les différents types d'accompagnement, mais aussi la présence de bénéficiaires du RSA qui ont été orientés à tort vers Pôle emploi.

⁷² En 2020, on observe une dégradation des résultats dans le contexte particulier de la crise économique engendrée par la situation sanitaire. Cette dégradation affecte davantage les bénéficiaires du RSA : les taux d'accès à l'emploi baissent de 1,3 point entre 2019 et 2020 pour les bénéficiaires du RSA, contre 0,8 point pour les autres demandeurs d'emploi.

Enfin, troisième constat : il existe, pour les bénéficiaires du RSA, un phénomène d'inversion des résultats entre types d'accompagnement qui n'est pas observé pour les autres demandeurs d'emploi. L'accès à l'emploi est meilleur en « global », qu'en « renforcé », lui-même meilleur qu'en « guidé », même si ces écarts restent très faibles (et s'annulent en 2020).

Il est là aussi difficile de conclure à partir de ces simples chiffres : il peut s'agir des conséquences des phénomènes d'anti-sélection constatés précédemment (ce ne sont pas les personnes les plus en difficulté qui accèdent à l'accompagnement intensif), comme potentiellement de la preuve de l'efficacité de l'accompagnement « renforcé » et du « global ».

La réalité mêle vraisemblablement ces deux explications, puisque si la sélection inverse est avérée, les effets positifs de l'accompagnement « global » ont aussi été mis en évidence dans le cadre d'une évaluation réalisée par Pôle emploi en 2018⁷³. Une analyse contrefactuelle menée sur un groupe de bénéficiaires du « global » montre ainsi que 6 mois après l'entrée dans le dispositif, le « *taux d'accès à l'emploi durable est supérieur de 3 points par rapport à la population témoin, soit une hausse de 27 %* ».

CONCLUSION

L'accompagnement des bénéficiaires du RSA constitue l'un des points faibles du dispositif, ce que l'ensemble des parties s'accorde à reconnaître.

L'orientation, première étape de la prise en charge des bénéficiaires dont les départements sont responsables, souffre encore de difficultés liées aux problèmes de communication des informations entre les acteurs, insuffisamment fluide et rapide. Les délais réglementaires d'orientation ne sont pas respectés et l'objectif d'orienter 100 % des bénéficiaires n'est pas atteint. Quant à la qualité de l'orientation, elle est difficile à mesurer mais les différences très importantes d'orientation entre les parcours en fonction des territoires, sans rapport avec leurs caractéristiques socio-économiques, laissent penser qu'elle est largement perfectible.

⁷³ Pôle emploi, L'accompagnement global des demandeurs d'emploi, une réponse adaptée aux besoins d'un public fragilisé, Éclairages et synthèses, novembre 2018

L'accompagnement social et socio-professionnel est très largement défaillant : il est peu consistant, du fait notamment de la faiblesse des moyens humains qui y est consacré et de la polyvalence de l'accompagnement proposé par les travailleurs sociaux, qui fait passer (dans bien des cas légitimement) l'accompagnement social au second plan. Le contrat d'engagement réciproque, signé par une faible part des bénéficiaires, prévoit lui-même peu d'engagements véritables des parties, c'est-à-dire d'actions précises à réaliser au service d'un objectif bien défini d'insertion sociale ou professionnelle, y compris pour les personnes au RSA depuis de nombreuses années. Le contrat ne sert pas à assurer un suivi de l'accompagnement du bénéficiaire. Enfin il faut signaler la grande faiblesse des systèmes d'information et de gestion des acteurs, qui ne permettent pas d'assurer dans de bonnes conditions le suivi pourtant nécessaire des parcours des bénéficiaires, et condamnent la possibilité de disposer d'indicateurs fiables et lisibles sur ce sujet.

Concernant l'accompagnement professionnel, les premières étapes du parcours sont plus structurées chez Pôle emploi que dans les départements, grâce à la réalisation systématique d'un diagnostic individuel, à la signature du PPAE et à la distinction de quatre types d'accompagnement à l'intensité croissante. Cependant, malgré leurs difficultés particulières, les bénéficiaires du RSA sont presque 70 % dans les types d'accompagnement les moins intensifs (contre 77 % pour la moyenne des demandeurs d'emploi), les prestations et formations sont rares, même en accompagnement dit « renforcé » (0,6 par an en moyenne) et au sein d'un même type d'accompagnement, les bénéficiaires du RSA ont moins d'entretiens avec leur conseiller référent que les autres demandeurs d'emploi. Les droits et devoirs ne sont pas suivis. Par ailleurs, Pôle emploi reste lui aussi sans véritable solution pour un nombre important de bénéficiaires du RSA tombés dans le chômage de longue durée.

Conséquence des lacunes importantes des outils de suivi, les effets de l'accompagnement sont difficiles à mesurer. Les données sont insuffisantes pour réaliser une évaluation causale robuste. Les rares travaux conduits montrent pourtant un gain lié au caractère intensif de l'accompagnement.

De l'avis des bénéficiaires, l'accompagnement doit être amélioré : 35 % d'entre eux attendent un meilleur suivi (contre seulement 12 % une augmentation du montant de l'allocation RSA). Si la disponibilité et la compréhension du référent d'accompagnement sont largement soulignées, sa capacité d'intervention est jugée plus faible. Le niveau de satisfaction le plus faible concerne le contenu en actions de l'accompagnement.

Conclusion générale

La mise en place du RSA a correspondu à une volonté de transformer profondément les politiques de lutte contre la pauvreté. La philosophie du RSA implique de promouvoir un parcours actif d'insertion devant *in fine* aboutir à l'emploi. Cette logique d'activation de la politique de solidarité s'est incarnée dans la notion de droits et devoirs. Il en résulte que la reconnaissance d'un droit à la perception de l'allocation du RSA et à un accompagnement personnalisé vers l'insertion puis l'emploi, est la contrepartie d'obligations qui incombent à l'allocataire : participation active à son parcours, pleine mobilisation dans son accompagnement, actions individuelles en faveur de son insertion sociale et de la recherche d'un emploi. Symétriquement, il relève des devoirs des organismes d'accompagnement de veiller à la qualité de leurs propositions et d'en réaliser effectivement le suivi.

Cette nouvelle logique s'est en particulier incarnée dans les trois objectifs que la loi a assignés au RSA, et que les juridictions financières se sont attachées à évaluer, sur la base des quatre questions évaluatives qui structurent le présent rapport.

Les conditions de l'évaluation : un système de données défaillant

L'évaluation réalisée par les juridictions financières s'est heurtée à une difficulté majeure : celle de l'accès aux données. Les problèmes sont de plusieurs ordres.

L'éclatement de l'information est la première difficulté. Compte tenu de la multitude d'intervenants, les informations relatives aux bénéficiaires du RSA et à leurs parcours sont dispersées entre des systèmes d'information qui communiquent encore trop peu : systèmes d'information des CAF et des MSA, de Pôle emploi, des organismes d'accompagnement, des départements. Ces derniers sont eux-mêmes en difficulté pour accéder à l'ensemble des données de suivi des bénéficiaires du RSA dont ils ont pourtant la responsabilité.

Des lacunes importantes et des problèmes de fiabilité sont également à déplorer. Dans les neuf départements étudiés, les juridictions financières ont constaté que des informations de base relatives à l'accompagnement étaient souvent absentes : occurrence des rendez-vous de suivi et assiduité, actions prescrites et réalisées, niveau de qualification des personnes, etc.

Enfin, la gestion du RSA étant décentralisée, la configuration des systèmes d'information des départements présente partout des spécificités locales, faisant de tout effort de consolidation nationale un exercice redoutable.

Il en résulte un manque de connaissance des besoins des personnes, des actions publiques et de leurs résultats. Il s'agit d'un dysfonctionnement majeur auquel il est impératif de porter remède.

Les réponses aux quatre questions évaluatives

Malgré les difficultés d'accès à l'information, les juridictions financières ont mené à terme l'évaluation du RSA. Celle-ci a permis d'apporter les réponses suivantes aux questions évaluatives.

Le RSA bénéficie-t-il aux personnes auxquelles il est destiné ?

Concernant l'allocation, le non-recours est d'environ 30 % de la population cible selon un consensus ancien mais général. Les initiatives déployées pour réduire ce non recours sont restées jusqu'à présent modestes et cantonnées à une aire locale. Les résultats sont plus inquiétants encore concernant l'accompagnement : 60 % des allocataires soumis aux droits et devoirs ne disposent pas de contrat d'accompagnement, ce qui signifie qu'en prenant en compte le non-recours « général », seule 40 % de la population ciblée accède à l'accompagnement érigé comme un droit par la loi.

Dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ?

Le RSA ne permet pas aux ménages de franchir le seuil de pauvreté fixé à 60 % du revenu médian, puisque son montant garanti est inférieur. Ce dispositif n'a pas été conçu en ce sens. Dans sa logique, seules les personnes exerçant une activité, même à temps incomplet, disposent avec le RSA et leurs revenus personnels de ressources supérieures à ce seuil. Il faut également noter que 51 % des allocataires sont pauvres en condition de vie. En revanche, le RSA permet de réduire nettement l'intensité de la grande pauvreté et de protéger efficacement contre la très grande pauvreté.

Dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ?

Le RSA a permis que les incitations monétaires au travail soient assurées, ce qui était un objectif majeur dont le succès doit être souligné. En revanche, accéder effectivement à l'emploi reste difficile pour les allocataires du RSA ; ceux-ci sortent comparativement plus rarement en emploi et dans des postes plus courts et plus instables que la moyenne des demandeurs d'emploi. Au sein d'une cohorte de bénéficiaires RSA, 41 % des personnes restent continûment ou quasi continûment dans le dispositif sept ans après leur entrée dans le dispositif.

L'accompagnement est-il réel et efficace ?

Non, et il s'agit là du principal échec du dispositif : l'accompagnement est faible, la contractualisation rare et souvent de pure forme, et en définitive la logique des droits et devoirs est dévoyée. Cet état de fait ne permet pas, sauf dans de rares exceptions, de mesurer un effet positif de l'accompagnement.

Les actions prioritaires pour la puissance publique

Les résultats de la politique publique du RSA sont en définitive très contrastés. Deux succès importants peuvent être soulignés : la protection des allocataires contre la grande pauvreté et la suppression des trappes à inactivité. Trois lacunes sont en revanche à évoquer : une atteinte insuffisante du public cible, qui permet que subsistent des situations de grande précarité et d'exclusion ; une faiblesse de l'accompagnement et de la contractualisation, qui affaiblit les incitations à l'insertion ; et *in fine* un difficile accès à l'emploi, qui compromet la promesse du dispositif de faire des revenus du travail le principal rempart contre la pauvreté.

Doit-on déduire de la persistance de ces manques, plus de dix ans après la mise en place du RSA, que le dispositif et sa logique conditionnelle de droits et devoirs doivent être abandonnés ? Ce parti pris reviendrait à transformer le RSA en un versement inconditionnel et parfois définitif, sans contrepartie de la part des allocataires pour s'inscrire dans des parcours d'insertion sociale et d'accès à l'emploi.

Ce n'est pas la conclusion à laquelle arrivent les juridictions financières. En 2008, le législateur a fait le choix d'un modèle dont la mise en œuvre demeure incomplète, alors que les rares cas où la logique du RSA a été réellement appliquée (avec l'accompagnement global par exemple) suggèrent qu'il peut être efficace. Trois priorités se dégagent plus particulièrement.

*Conforter les départements dans leurs responsabilités et réformer
le financement du RSA*

Dix-huit ans après la décentralisation du RMI, les départements, quoiqu'en charge du RSA dans ses deux dimensions d'allocation et de parcours d'insertion, ne sont pas mis en situation d'exercer pleinement leurs responsabilités en position d'autorité vis-à-vis des multiples intervenants. Tous les territoires présentent des carences de pilotage, de suivi et d'évaluation, dont la manifestation la plus immédiate est l'absence de données précises et fiables sur la situation des personnes et leur évolution dans le temps.

La réforme du financement du RSA, assis depuis 2003 sur une assiette inadaptée, constitue dans ce cadre un impératif d'autant plus marqué que la recentralisation « à la carte » ouverte au profit des départements les plus en difficulté constitue une entorse au principe « décideur = financeur » placé au cœur du choix de la décentralisation.

Augmenter la couverture de la population cible

Cette augmentation doit être recherchée de façon résolue en mobilisant l'ensemble des outils à disposition dans le sens de la simplification et de la numérisation des procédures, ainsi que d'une meilleure publicité du dispositif et d'une prévisibilité accrue notamment en cas de reprise d'activité.

Il s'agit d'abord d'aller jusqu'au bout de ce que permettent les outils actuels. Le versement de l'allocation doit ainsi être simplifié, accéléré et sécurisé en améliorant notamment la télé-procédure, ou l'automatisation de la déclaration trimestrielle.

Mais après de nombreuses années de difficultés et de tentatives mitigées d'amélioration, une étape supplémentaire doit être franchie, en expérimentant l'automatisation de la notification de l'éligibilité probable à l'allocation pour susciter la démarche de demande. Il s'agit de mesurer l'impact d'une telle réforme sur le non-recours et la qualité de service, et d'identifier les conditions préalables d'une éventuelle généralisation. La simplification et l'harmonisation des ressources prises en compte pour le RSA avec celles des autres prestations sociales constitue à cet égard une urgence signalée tant elle constitue le préalable nécessaire à de véritables progrès en matière d'accès aux droits et de prévisibilité pour les allocataires.

Donner une pleine application aux droits et devoirs

Axes d'action prioritaire, les droits et devoirs doivent retrouver leur pleine signification, conformément à ce qui est prévu par la loi.

Il s'agit d'abord de renforcer l'accompagnement. À cette fin, un diagnostic précis et complet de la situation des personnes et de leurs besoins doit être réalisé afin de les inscrire dans des types d'accompagnement d'intensité différente. Cette différenciation pourra être utilisée pour accroître les actions d'accompagnement et les formations des personnes les plus en difficulté.

En contrepartie de ces droits renforcés, les obligations des allocataires doivent être clairement suivies. Les engagements de l'organisme d'accompagnement et du bénéficiaire doivent être systématiquement contractualisés, sous la forme d'actions précises, mesurables et opposables. Ce contrat doit devenir le véritable outil de suivi des parcours, et les manquements avérés aux engagements qui y figurent systématiquement sanctionnés.

Les parcours doivent être mieux adaptés à l'évolution des besoins des personnes, pour éviter l'ancrage de longue durée dans le RSA. Il est à cet égard impératif que l'orientation des personnes entre organismes d'accompagnement puisse être réexaminée à l'issue de chaque contrat d'accompagnement. Dans un laps de temps de deux ans au plus après le début de l'accompagnement, l'inscription dans un parcours de formation ou d'emploi doit être systématiquement proposée, au besoin en puisant dans le vivier des emplois soutenus par la puissance publique. La situation des personnes durablement bloquées au RSA doit également être mieux prise en compte, en tenant compte du fait que pour les personnes rencontrant de très grandes difficultés au seuil de l'exclusion, l'accompagnement doit être davantage personnalisé et la logique des droits et devoirs mobilisée avec discernement.

Des mesures complémentaires doivent également être prises afin que ces évolutions soient non seulement possibles, mais aussi convenablement pilotées : échanges des données entre systèmes d'information, mise en place d'un suivi statistique des parcours individuels, coordination des partenaires sous l'égide du Département chef de file de l'action sociale, et mise en place d'un financement durable du RSA.

*

**

Dans un contexte de chômage persistant et alors que les difficultés économiques consécutives à la crise de la covid 19 confrontent un grand nombre de personnes au risque de la précarité, il est impératif que le RSA remplisse pleinement ses objectifs et qu'il soit plus efficace dans la lutte contre la pauvreté, l'accès à l'emploi et l'insertion sociale.

Si en particulier les acteurs échouent à diminuer le non-recours et à donner leur pleine application aux droits et devoirs des allocataires, l'ambition et la promesse du RSA risquent de finalement rester lettre morte. Le dispositif évoluera alors pour un nombre croissant de personnes vers une simple allocation de survie, temporaire pour les uns, définitive pour d'autres, comme l'était le RMI. Cet échec se ferait au détriment de tous.

Liste des abréviations

AAH.....	Allocation aux adultes handicapés
ASPA.....	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS.....	Allocation de solidarité spécifique
BRSA.....	Bénéficiaire(s) du revenu de solidarité active
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CAS.....	Centre d'analyses stratégiques
CASF.....	Code de l'action sociale et des familles
CCAS.....	Centre communal d'action sociale
CCMSA.....	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CER.....	Contrat d'engagement réciproque
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CMSA.....	Caisse de mutualité sociale agricole
CNAF.....	Caisse nationale des allocations familiales
COG.....	Convention d'objectifs et de gestion
CPOG.....	Contrat pluriannuel d'objectif et de gestion
CREDOC.....	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
DARES.....	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGCS.....	Direction générale de la cohésion sociale
DGEFP.....	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGF.....	Dotation globale de fonctionnement
DIPLP.....	Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes
DMTO.....	Droits de mutation à titre onéreux
DPAE.....	Déclaration préalable à l'embauche
DREES.....	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSP.....	Données socio-professionnelles
DTR.....	Déclaration trimestrielle de ressources
EP.....	Équipe pluridisciplinaire

ENIACRAMS..	Échantillon national interrégimes d'allocataires de compléments de revenus d'activité et de minima sociaux
ETP	Équivalent temps plein annuel
FEDER	Fonds européen de développement régional
FMDI	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
FSD	Fonds de solidarité départementale
FSE.....	Fonds social européen
FSL.....	Fonds de solidarité logement
HCIEEE	Haut-commissariat à l'inclusion dans l'emploi et à l'engagement des entreprises
IAE	Insertion professionnelle par l'activité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
OARSA	Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA
PEC	Parcours emploi compétences
PDI.....	Programme départemental d'insertion
PPAE.....	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
QPV.....	Quartiers prioritaires de la politique de la ville
RMI.....	Revenu minimum d'insertion
RSA.....	Revenu de solidarité active
RUA	Revenu universel d'activité
SPIE	Service public de l'insertion et de l'emploi
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers

Annexes

Annexe n° 1 : récapitulatif des acteurs du RSA.....	158
Annexe n° 2 : estimation de la dépense associée au RSA (hors dépenses de gestion et en M€).....	161
Annexe n° 3 : le parcours du bénéficiaire	162
Annexe n° 4 : éléments de comparaison au sein de l'Union Européenne	163
Annexe n° 5 : composition du comité d'accompagnement.....	164

Annexe n° 1 : récapitulatif des acteurs du RSA

Entité	Responsabilités	Stratégie	Leviers	Coordination	Mesure du résultat	Chantiers	Obs.
DGCS	Politique publique des minima sociaux		Pilote directement ou indirectement les crédits nationaux FNAS (sur sécu) / FAPI (3 ans) / FMDI / FSE Contrats aidés / parcours emploi compétences	Réseau des correspondants RSA avec une plate-forme numérique, une boîte aux lettres fonctionnelle et des groupes de travail	Publications de la Drees Bleu budgétaire (prog. 304) Indicateurs FSE	Dossier unique du bénéficiaire RUA SPIE	Créée en 2010
<i>Dont local : DRJSCS DDCS</i>	Suivre la contractualisation des conseils départementaux RSA recentralisé (mais délégations)						
DIPLP	Pilote la mise en œuvre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté	Simplification (non-recours) via RUA Améliorer l'orientation et l'offre d'accompagnement	Fonds d'investissement social Contractualisation avec les départements Garantie d'activité		Indicateurs sur accompagnement global.	Révision de l'orientation (circulaire du 04/02/2019) RUA SPIE	Création oct. 2017
<i>Dont local : Commis-saires à la lutte contre la pauvreté</i>	Coordination régionale et pilotage interministériel en mobilisant l'ensemble des administrations concernées Suivi de la contractualisation des départements		Synthèse des résultats obtenus par les départements	Au moins deux conférences régionales de prévention et de lutte contre la pauvreté par an	Synthèse des résultats obtenus par les départements	Non-recours Orientation rapide	Installés en 2019/ Officiels depuis 2020
DGEFP			Convention tripartite Contrats aidés / parcours emploi compétences / Emplois francs / IAE FSE		Enquêtes Dares et PE Indicateurs FSE (« autres personnes défavorisées ») Tableaux de bord Taux de retour à l'emploi	Entreprises à but d'emploi (EBE) RUA SPIE	
DI(R)ECC TE	Stratégie régionale d'inclusion dans l'emploi (FIE)		Programmation physico-financière	PDI (parfois)			

Entité	Responsabilités	Stratégie	Leviers	Coordination	Mesure du résultat	Chantiers	Obs.
<i>Pôle Emploi</i>	Accompagnement vers l'emploi			Convention tripartite Base de ressources partenariales	Taux de retour à l'emploi (par DT ou par région pour antériorité)	Montée en puissance de l'accompagnement global	
<i>DT Pôle Emploi</i>	Accompagnement vers l'emploi Orientation (dans certains cas) Non-recours		Accompagnement : - suivi ; - guidé ; - renforcé ; - global (depuis 2014). Prestataires FSE	Convention CD Équipes pluridisciplinaires Flux d'information avec CAF et CMSA (droits uniquement)	Taux de retour à l'emploi (sans distinction RSA)	Montée en puissance de l'accompagnement global	
<i>Cap Emploi</i>	Accompagnement vers l'emploi du public handicapé			Partenariat avec DGEFP			
<i>HCIEEE⁷⁴</i>						SPIE	
<i>DG Trésor</i>	Lutte contre la pauvreté Incitation à l'activité	Observer l'articulation RSA, PA et AL.	Mesures et actions sur le taux marginal de prélèvement et sur le montant des allocations	Difficulté à évaluer les freins non monétaires bien que conscient de leur impact		RUA (simplification par fusions des allocations)	
<i>DB</i>	Programmation et suivi du coût des allocations						
<i>DGCL</i>	Respect des règles juridiques Appui aux collectivités pour les aspects juridiques et financiers Recentralisations		Recentralisation : définition du circuit financier.			Études sur l'expérimentation de la renationalisation du RSA en métropole	
<i>Préfets</i>			Contractualisation des départements (CAOM)				
<i>ADF</i>							
<i>Conseil départemental (Métropole)</i>			Conventions, Subventions	PDI			

⁷⁴ Haut-commissaire à l'inclusion dans l'emploi et à l'engagement des entreprises.

Entité	Responsabilités	Stratégie	Leviers	Coordination	Mesure du résultat	Chantiers	Obs.
<i>Cnaf/ CCMSA Dont local : CAF et CMSA</i>	Instruction Service de l'allocation Contrôles Lutte contre la fraude Non-recours Accompagne- ment médico- social		Conventions avec les CD			Entretiens giratoires Dispositif ressources mensuelles (DRM) Refonte des DSP SPI RUA (« zéro rupture de droits »)	
<i>CPAM</i>	Droits santé, CSS (ex-CMU-c)		Conventions avec les CD Echanges prévus par la loi : l'instruction CMU- c / CSS est comprise dans l'instruction RSA			Sans objet	
<i>UDCCAS / CCIAS et CCAS</i>	Instruction (dans certains cas) Accompagne- ment Non-recours						
<i>PLIE</i>	Accompagne- ment						
<i>Associa- tions</i>	Instruction(dans certains cas) Accompagne- ment						

Annexe n° 2 : estimation de la dépense associée au RSA (hors dépenses de gestion et en M€)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DEPENSES D'ALLOCATIONS											
dont dépenses de RSA (y compris RMI, APL et prime de Noël jusqu'en 2015)	8 354,82	8 641,77	8 805,86	9 096,11	9 844,32	10 665,44	11 374,53	11 145,91	11 096,95	11 229,68	11 265,67
dont RSO	79,18	80,23	78,14	71,89	66,68	63,56	61,47	57,09	55,05	55,32	50,33
dont Prime de Noël (à partir de 2016)								417,00	408,00	413,00	416,00
dont prime d'activité									615,15	641,31	724,88
DEPENSES D'INSERTION										2 137,66	2 284,24
Dépenses d'insertion financées par les départements	1 360,30	1 155,50	1 102,15	1 103,23	1 105,38	1 148,61	1 053,49	1 042,12	1 016,22	972,03	996,75
dont dépenses d'insertion liées au - RSA - hors CUJ	261,18	702,47	733,21	759,56	835,86	831,90	805,25	795,58	771,79	791,80	837,59
dont dépenses de contrats uniques d'insertion (CUJ)		112,97	260,03	211,45	234,25	248,68	227,40	224,24	220,38	171,72	152,82
dont autres dépenses d'insertion	1 099,12	340,06	108,91	132,22	35,26	68,03	20,84	22,30	24,05	8,51	6,34
Dépenses d'insertion financées par le FAPI et le FALPAE									49,68	48,03	76,63
Dispositifs co-financés par l'Etat										513,90	438,15
dont contrats aidés - Parcours emploi compétences						352,53	407,00	405,46	380,62	160,34	92,69
dont les emplois d'avenir et les emplois francs										12,75	6,98
dont l'insertion par l'activité						126,61	295,59	259,52	271,42	340,80	338,48
Dépenses prises en charge par Pôle emploi									665,97	603,71	772,70
dont masse salariale affecté à l'accompagnement des BRSA (y compris prestations transversales)									359,43	369,78	411,49
dont autres prestations									306,55	233,93	361,21
DEPENSES DE GESTION									296,55	281,71	264,91
des départements									91,62	88,88	91,16
des CAF									193,58	181,72	164,92
des MSA									11,34	11,11	8,83
DEPENSES TOTALES										14 758,68	15 006,03
dont part des dépenses d'allocation										83,6%	83,0%
dont part des dépenses d'insertion										14,5%	15,2%
dont part des dépenses de gestion										1,9%	1,8%

Annexe n° 3 : le parcours du bénéficiaire

<i>Phase</i>	<i>Rôle du bénéficiaire</i>	<i>Interlocuteurs</i>	<i>Observations</i>
<i>Demande</i>	Effectuer la demande (en agence, par courrier ou en téléprocédure) Déclarer ses données socio-professionnelles	CAF ou CMSA Structures départementales ou (inter)communales Associations habilitées	Enjeux d'accès à l'information et de bonne estimation de sa situation par l'allocataire potentiel (non-recours)
<i>Instruction</i>	Fournir d'éventuelles précisions	CAF ou CMSA Structures habilitées (cas moins fréquents)	Par délégation du conseil départemental mais avec des consignes nationales de la Cnaf ou la CCMSA
<i>Service de l'allocation</i>	Déclarer ses ressources tous les trimestres pour le calcul de l'allocation	CAF ou CMSA	Enjeux de simplification de la démarche, de prise en compte des ressources pour les droits connexes, de droit à l'erreur et de fraude
<i>Orientation / Réorientation</i>	Se conformer aux devoirs liés à l'allocation (si moins de 500 € de revenus mensuels d'activité)	Services départementaux avec délégations éventuelles : CAF et CMSA, associations, structures (inter)communales	Les données socio-professionnelles (DSP) recueillies lors de la demande ou de l'instruction du droit servent à l'orientation.
<i>Accompagnement</i>	<u>Accompagnement professionnel</u> : Obligation de suivi de l'accompagnement Signature d'un plan personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)	Pôle Emploi	Référent unique Réseau national
	Dont accompagnement global (depuis 2014) : Obligation de suivi de l'accompagnement Signature d'un plan personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)	Pôle Emploi Services départementaux avec délégations éventuelles : CAF et CMSA, associations, structures (inter)communales	Référent unique Pôle Emploi avec en binôme un conseiller social Un allocataire peut aussi être dans un accompagnement socio-professionnel ou social et s'inscrire à Pôle Emploi.
	<u>Accompagnement social</u> : Obligation de suivi de l'accompagnement Signature d'un contrat d'engagement réciproque (CER)	Services départementaux avec délégations éventuelles : CAF et CMSA, associations, structures (inter)communales	Référent unique Département « chef de file »
	<u>Dont accompagnement socio-professionnel</u> : Obligation de suivi de l'accompagnement Signature d'un contrat d'engagement réciproque (CER)	Services départementaux ou délégations éventuelles	Référent unique Département « chef de file »

Source : Juridictions financières

Annexe n° 4 : éléments de comparaison au sein de l'Union Européenne

**Tableau n° 31 : classification du pilotage et du financement
des dispositifs de revenu minimum dans les pays membres de l'UE
(2020)**

Pilotage	Niveau du financement			Total pilotage
	Central	Local	Mixte	
Central	Bulgarie, Chypre, Croatie, Hongrie, Irlande, Malte, Pays-Bas, Portugal, République Tchèque, soit 12,73 % de la population / 9 pays		Slovaquie, soit 1,06 % de la population / 1 pays	13,79 % pop. / 10 pays
Local	Estonie, soit 0,26 % de la population / 1 pays	Lettonie, Suède, soit 2,38 % de la population / 2 pays	Finlande soit 1,07 % de la population / 1 pays	3,71 % pop. / 4 pays
Mixte	Grèce, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Royaume-Uni, soit 34,84 % de la population / 6 pays		Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, France, Slovaquie, Roumanie, soit 47,65 % de la population / 8 pays	82,50 % pop. / 14 pays
Total financement	47,84 % de la population UE / 16 pays membres	2,38 % de la population / 2 pays	49,79 % de la population UE / 10 pays membres	

Source : Juridictions financières d'après données MISSOC (fiches pays et tableaux comparatifs) et statistiques INED (populations)

**Tableau n° 32 : classifications des pays selon l'interlocuteur premier
des allocataires**

Interlocuteur premier	Pays	% de la population de l'UE (à 28)	Taux de risque de pauvreté (AROPE) pondéré
Municipalité	Allemagne, Danemark, Estonie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Suède	26,30 %	20,82 %
Autorité locale de niveau supérieur à la municipalité	Autriche, France, Hongrie	16,66 %	17,91 %
Sécurité sociale	Chypre, Croatie, Espagne, Finlande, Malte, Pays-Bas, Portugal,	16,71 %	22,30 %
Administration liée à l'emploi	Irlande, Rép. Tchèque, Royaume-Uni	16,06 %	21,58 %
Service social national	Belgique, Bulgarie, Pologne, Slovaquie	11,38 %	20,05 %
Autres	Italie, Luxembourg, Slovaquie (mixte travail et social)	12,89 %	24,80 %

Source : Juridictions financières d'après données MISSOC (fiches pays et tableaux comparatifs) et statistiques INED (populations). Les pays en italique sont ceux ayant un pilotage central du dispositif

Annexe n° 5 : composition du comité d'accompagnement

- Monsieur Gérard TERRIEN, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes, président de la formation interjuridictions (FIJ) sur le revenu de solidarité active, président du comité d'accompagnement ;
- Monsieur Michel CLEMENT, président de la deuxième section de la cinquième chambre de la Cour des comptes, membre de la FIJ RSA ;
- Monsieur Emmanuel GIANNESINI, conseiller-maître à la cinquième chambre de la Cour des comptes, membre de la FIJ RSA, contre-rapporteur de l'évaluation ;
- Monsieur François GAUTIER puis Mme Isabelle SUSSET, chef(fe) du bureau des minima sociaux à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) du ministère des solidarités et de la santé ;
- Monsieur Morad BEN MEZIAN, responsable du pôle évaluation au sein du département de la stratégie de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), au ministère du travail ;
- Madame Isabelle BENOITEAU puis Monsieur Samuel MENARD, chef(fe) du bureau des retraites et de la redistribution (POLSOC3) de la direction générale du trésor (DG Trésor), au ministère de l'économie et des finances ;
- Madame Emmanuelle COINT, vice-présidente du Département de Côte-d'Or ;
- Monsieur Jean-Claude BURGER, directeur de la Caisse d'allocations familiales (CAF) du Pas-de-Calais ;
- Madame Virginie COPPENS-MENAGER, directrice régionale de Pôle emploi Centre-Val-de-Loire ;
- Monsieur Vincent DESTIVAL, délégué général du Secours Catholique ;
- Madame Isabelle BOUYER, déléguée nationale d'ATD Quart Monde ;
- Monsieur François BOURGUIGNON, économiste, professeur émérite à l'École d'économie de Paris (PSE), directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) ;
- Monsieur Yannick L'HORTY, professeur d'économie à l'Université Gustave Eiffel et directeur de TEPP-CNRS ;
- Monsieur Nicolas DUVOUX, sociologue, professeur à l'Université Paris 8, chercheur affilié au Centre de recherches sociologiques et politiques de Paris (CRESPPA), président du comité scientifique du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (CNLE) ;
- Monsieur Patrick AUBERT, sous-directeur de l'observation de la solidarité à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère des solidarités et de la santé

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du directeur général de Pôle emploi	169
11 Réponse de la présidente du conseil régional d'Île-de-France.....	174
Réponse du président du conseil départemental de l'Allier	175
Réponse de la présidente du conseil départemental de l'Aude	176
Réponse du président du conseil départemental de La Réunion	179
Réponse du président du conseil départemental du Pas-de-Calais	182
Réponse du président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis	184
Réponse du directeur général de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)	187
Réponse de la directrice de la caisse d'allocations familiales de l'Aude-Ariège	194
Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	194
Réponse du directeur de la caisse mutualité sociale agricole de Gironde	198
Réponse du directeur de la caisse mutualité sociale agricole de Portes de Bretagne	198
Réponse de la directrice de l'Association départementale pour la promotion des tsiganes (ADEPT 93)	199

Destinataires n'ayant pas d'observation

Madame la directrice du centre communal d'action sociale de Rennes
Monsieur le directeur de la caisse d'allocations familiales de l'Allier
Madame la directrice de la caisse d'allocations familiales du Bas-Rhin
Madame la directrice de la caisse d'allocations familiales d'Ille-et-Vilaine
Monsieur directeur de la caisse d'allocations familiales de La Réunion
Monsieur directrice de la caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis
Monsieur le directeur général de la Ccisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA)
Monsieur le directeur de la caisse mutualité sociale agricole « Grand Sud »
Madame la directrice de la mission locale pour l'emploi de Strasbourg
Monsieur le directeur de l'Association régionale spécialisée d'action sociale d'éducation et d'animation (ARSEA)

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le préfet de La Martinique
Monsieur le préfet de La Réunion
Monsieur le président de la Collectivité européenne d'Alsace
Monsieur le président du conseil départemental de la Gironde
Monsieur le président du conseil départemental d'Ille-et-Vilaine
Monsieur le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Martinique
Madame la Maire de Strasbourg
Madame la directrice de la caisse d'allocations familiales de la Gironde
Monsieur directeur de la caisse d'allocations familiales de Martinique
Monsieur directeur de la caisse d'allocations familiales du Pas-de-Calais
Monsieur le directeur de la caisse mutualité sociale agricole d'Alsace
Madame la directrice de l'Association Envergure

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

J'ai pris connaissance du rapport d'évaluation de politique publique relative au revenu de solidarité active (RSA).

Je relève avec satisfaction que la Cour :

- *reconnait l'effort de Pôle emploi dans la prise en charge des bénéficiaires du RSA (BRSA), le considérant comme premier organisme d'accompagnement de cette population au niveau national (fin 2019) ;*
- *souligne que Pôle emploi relève avec succès le défi que représente le traitement, dans les meilleurs délais, des flux importants de nouveaux inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi (s'agissant notamment du délai de contractualisation fixé à 3 semaines à compter de l'inscription) ;*
- *constate le respect de l'obligation de désignation d'un référent unique;*
- *conclut que l'accompagnement professionnel mis en œuvre par Pôle emploi apparaît plus structuré que celui des autres opérateurs.*

Dans la continuité de mon courrier du 13 septembre 2021, je souhaite cependant vous faire part d'un certain nombre de réserves qui jusqu'à présent n'ont pas été prises en compte par la Cour, concernant les points exposés ci-après :

Les réserves formulées par la Cour à l'encontre de l'offre de services de Pôle emploi à l'attention des BRSA méritent d'être nuancées

1. *La notion de « bénéficiaires de RSA » (BRSA) ne couvre pas une population homogène, ce qui justifie l'approche de Pôle emploi, fondée sur l'analyse des besoins individuels des demandeurs d'emploi indépendamment de leur catégorie administrative*

Pôle emploi a fait le choix de l'accompagnement personnalisé, adapté aux besoins et spécificités de chaque individu, ce qui me semble une approche plus efficace que l'orientation préconisée par la Cour, - celle d'un accompagnement dicté par la situation administrative du demandeur d'emploi, en l'occurrence sa situation de BRSA. Comme relevé par la Cour, la population globale des BRSA est très hétérogène. Pour Pôle emploi, il est en effet essentiel d'adapter les solutions qui sont proposées aux besoins spécifiques des personnes concernées. De plus, comme vous avez pu l'observer dans nos précédentes réponses, le statut BRSA peut évoluer dans le temps. Faire de cette situation un critère opérationnel déterminant pour l'affectation vers l'une des modalités d'accompagnement risquerait ainsi de causer des ruptures de parcours à chaque changement de situation.

2. *L'accompagnement des BRSA fait l'objet d'une attention particulière et est de fait plus intensif, contrairement à l'affirmation de la Cour*

La Cour, en se basant sur le nombre de contacts et de prestations en moyenne par an, établit le constat d'une faible intensité de l'accompagnement, y compris renforcé. Toutefois, l'accompagnement des BRSA est à considérer dans une perspective dynamique. Tout demandeur d'emploi, qu'il soit BRSA ou non, bénéficie d'une large palette de services qui sont mobilisés à un moment opportun de son parcours. En outre, il peut, par ailleurs, bénéficier d'un accompagnement par un autre organisme, ce qui peut expliquer un nombre de contacts moins fréquents avec Pôle emploi pendant une certaine période (formation, contrat aidé...etc.). Ainsi, se fonder sur les seules actions de Pôle emploi et sur une moyenne de prestations ne me paraît pas correspondre à la réalité du terrain.

La Cour formule un constat sur la faible différenciation entre les types d'accompagnement proposés aux BRSA que je ne partage pas. En effet, si 27 % des BRSA bénéficient d'une orientation vers une modalité d'accompagnement intensive, « renforcé » ou « global », cela représente en réalité une part plus importante de 11 points par rapport à celle de l'ensemble des demandeurs d'emploi qui sont en moyenne 16% à être orientés vers ces modalités. Il s'agit, à mon sens, d'une différenciation notable. Ce constat est encore plus marqué pour les BRSA faiblement qualifiés, qui sont 30 % à bénéficier d'un accompagnement intensif, soit presque deux fois plus que l'ensemble des demandeurs d'emploi.

S'agissant des formations, les BRSA représentent 20% des entrées en formation en 2019 (soit 160 000 entrées), 23,9% en 2020 et 26% sur les sept premiers mois de 2021. Plus d'une entrée en formation sur quatre concerne donc les BRSA. Entre le premier semestre 2019 et le premier semestre 2021, le nombre d'entrées en formation des BRSA a progressé de +30%, alors que le nombre de demandeurs d'emploi BRSA n'a augmenté que de 3,1% dans le même temps. S'agissant des dispositifs, les BRSA ont représenté, sur la même période, une part plus importante dans les différents dispositifs mobilisés que celle correspondant à leur poids dans la population totale (14% en 2019) : 22% des parcours emploi compétences (PEC), 29% des entrées en insertion par l'activité économique, 21% des entrées en prestations de valorisation des savoir-être professionnels (VSI), 25% des entrées dans la prestation « Prépa compétences », 21% des participants aux ateliers sur le marché du travail local et en 2020, 16% des participants aux opérations de recrutement sur les métiers en tension « #TousMobilisés ».

L'affirmation de la Cour selon laquelle le nombre d'actions dont bénéficient les BRSA serait nettement plus faible dans les départements les plus pauvres de l'échantillon étudié est également contestable.

- *Ainsi, en Seine-Saint-Denis, alors que le poids des BRSA dans la DEFM était de 20,8%, en 2019, 22,6% en 2020 et 23,9% au premier trimestre 2021, les BRSA représentaient dans les mêmes périodes 24%, 26% et 27% des entretiens réalisés en agence ; 23%, 25% et 23% des bénéficiaires de prestations ; 24% des bénéficiaires de formations sur toute la période ;*
- *En Martinique, compte tenu du poids des BRSA dans la DEFM, le nombre d'actions réalisées en leur faveur est conséquent. Ainsi, en 2019, en 2020 et au premier trimestre 2021 leur poids dans la DEFM était de 30%, 31% et 30%. En comparaison leur part était respectivement de 33%, 33% et 32% dans les entretiens réalisés en agence ; de 28%, 28% et 24% dans les formations ; de 30%, 32% et 31% dans les prestations ;*
- *A La Réunion en 2019, 2020 et au premier trimestre 2021 le poids des BRSA dans la DEFM était de 37%, 38% et 37%, alors que leur part était respectivement de 35%, 36% et 36% dans les entretiens réalisés en agence ; de 32%, 33% et 29 % dans les formations ; de 35%, 32% et 28% dans les prestations.*

Contrairement à l'affirmation de la Cour, la répartition des conseillers Pôle emploi tient compte de la typologie des publics et de leurs difficultés. Les moyens mobilisés par Pôle emploi est déterminé selon un modèle d'affectation des ressources qui tient compte du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) sur chaque territoire et intègre une bonification pour les zones situées dans les quartiers prioritaires de la ville. Pour l'ensemble de ces raisons, je réfute l'affirmation selon laquelle les BRSA bénéficieraient de moins d'actions d'accompagnement que la moyenne des demandeurs d'emploi et qu'il existerait « une sélection inverse », selon laquelle l'accompagnement intensif profiterait à des personnes « employables ».

3. *S'agissant du suivi des droits et de devoirs dans le cadre du Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE)*

La Cour évoque un défaut de suivi des droits et devoirs en s'appuyant sur le fait que Pôle emploi n'a pas de visibilité sur les sanctions en cas de manquement. Il me semble nécessaire de préciser à cet égard, que les sanctions de type suspension de versement du RSA relèvent du Conseil départemental et que Pôle emploi n'est absolument pas en droit et donc en capacité d'en assurer le suivi. Pôle emploi procède en revanche régulièrement à des radiations de ses listes pour manquement au respect des droits et devoirs (ex : absence à rendez-vous, absence à formation,

refus d'actualisation de PPAE...). Ainsi, au cours des 12 derniers mois, une moyenne de 1% des bénéficiaires du RSA (inscrits en catégorie A, B ou C) a dû faire l'objet d'une radiation chaque mois.

4. *L'accompagnement proposé aux BRSA a des effets positifs mesurables*

Selon la Cour, le taux de retour à l'emploi et l'ancienneté au chômage démontreraient que la prise en charge de ce public par Pôle emploi serait moins efficace en comparaison à d'autres populations de demandeurs d'emploi. Le faible taux de retour à l'emploi est tout d'abord à mettre en regard des difficultés d'accès à l'emploi spécifiques à ces publics qui sont plus souvent caractérisés que la moyenne par un phénomène d'éloignement durable du marché de l'emploi. La comparaison du retour à l'emploi de différents publics ne dit rien en réalité de l'impact de l'accompagnement de Pôle emploi. La performance de Pôle emploi est au demeurant attestée par ses résultats obtenus sur les indicateurs de la convention tripartite fixés par l'Etat et l'Unédic, ainsi que par les éléments de mesure de satisfaction des usagers, y compris les BRSA. A cet égard, 7 BRSA sur 10 se disent très satisfaits ou satisfaits de leur accompagnement⁷⁵.

Je constate que certaines recommandations de la Cour ne sont pas réalistes et que d'autres correspondent à des actions déjà mises en œuvre par Pôle emploi

S'agissant du diagnostic précis et complet de la situation des BRSA (recommandation 5), il est à noter que depuis 2015, dans le cadre de la mise en place du Nouveau parcours du demandeur d'emploi (NPDE), le premier entretien de situation individuelle permet de passer en revue les expériences et compétences du demandeur d'emploi et d'aborder son projet professionnel et ses besoins particuliers. En outre, afin de maintenir la dynamique de projet de retour à l'emploi et de fluidifier

Le parcours des demandeurs d'emploi, les conseillers conduisent également régulièrement des revues de portefeuilles destinées à identifier très rapidement les demandeurs d'emploi, y compris les BRSA nécessitant une réorientation vers un accompagnement plus intensif. L'objectif reste de proposer le service ou l'accompagnement le plus pertinent au regard du besoin du demandeur d'emploi et non de son statut ou de sa situation administrative.

⁷⁵ Ipsos : « Enquête locale Demandeurs d'emploi « suivi » - 2020. Il s'agit du dispositif des enquêtes locales de Pôle emploi, menées avec Ipsos qui permet le calcul des indicateurs de satisfaction de la convention tripartite. Ce sont ainsi plus de 200 000 demandeurs d'emploi qui répondent chaque année à ces enquêtes de satisfaction (moyenne 2017-2019).

La Cour recommande par ailleurs de « tirer parti d'une plus grande différenciation des modalités d'accompagnement pour intensifier le contenu du contrat et des actions prescrites en direction des personnes les plus en difficulté », (recommandation 6). Outre le fait qu'une différenciation existe déjà, la mise en œuvre de cette orientation se ferait, à effectifs constants, au détriment d'autres demandeurs d'emploi, alors que rien ne démontre que les autres demandeurs d'emploi qui sont dans ces modalités d'accompagnement auraient moins besoin de cet accompagnement. Certes, l'ancienneté et l'éloignement sont en moyenne plus forts chez les BRSA, mais un certain nombre d'entre eux sont plutôt proches de l'emploi, ce qui ne justifie pas de les accompagner aussi intensément. Accompagner de manière intensive (« renforcé », « global ») tous les BRSA actuellement placés dans les modalités « suivi » ou « guidé », sans dégrader l'intensité d'accompagnement des autres demandeurs d'emploi, nécessiterait le recrutement de l'ordre de 3 600 conseillers supplémentaires. La conséquence des constats de la Cour est la même s'agissant des prestations aux demandeurs d'emploi : il est difficilement envisageable d'en mobiliser davantage sans impact budgétaire important. Je regrette que la Cour ne tire pas cette conclusion logique de constats sur le trop grand nombre de demandeurs d'emploi par portefeuille ou sur la nécessité de prescrire davantage de prestations aux demandeurs d'emploi.

Concernant le rappel de la Cour sur la nécessité de « réexaminer le diagnostic et l'orientation des personnes entre organismes d'accompagnement à chaque échéance de contrat (CER et PPAE), afin de mieux répondre aux besoins » (recommandation 7), je ne peux que la partager. En effet, concernant le processus d'orientation des BRSA vers Pôle emploi (auquel nous ne sommes pas toujours associés), source de difficultés et dysfonctionnements dans certains territoires, la mise en place progressive du Service Public de l'Insertion et de l'Emploi (SPIE) permet de créer les conditions d'un partenariat rapproché avec les Conseils départementaux, et plus globalement avec l'ensemble des acteurs de l'insertion et d'y répondre. De nombreuses initiatives locales sont développées dans ce cadre pour proposer des critères d'orientation et des modalités de diagnostic et un pilotage des parcours d'insertion plus partagé (la refonte de l'algorithme d'orientation des BRSA avec le Conseil Départemental de Seine-Saint-Denis ; le renforcement des échanges d'informations avec la Collectivité Européenne d'Alsace ; les travaux en cours avec la Collectivité Territoriale de la Martinique sur les circuits d'orientation et de réorientation dans l'objectif d'optimisation des délais et réflexion sur le modèle d'orientation à la Réunion dans le cadre de l'expérimentation sur le SPIE ; la mise en place de l'orientation par un algorithme confiée à la CAF à la Réunion).

Enfin, la Cour préconise de procéder à « une inscription systématique dans un parcours de formation ou d'emploi au plus tard deux ans après l'entrée dans le dispositif, en mobilisant au besoin toutes les formes d'emplois aidés. (Recommandation 8) ». Dans le cadre du plan de réduction des tensions de recrutement, Pôle emploi enrichit son offre de service nationale à l'attention des demandeurs d'emploi de longue durée avec la mise en place de nouveaux services, d'actions de formation renforcées et de prestations adaptées qui bénéficieront pleinement aux BRSA, parmi lesquels :

- le renforcement de l'accès à la formation par le financement de formations en situation de travail, de contrats de professionnalisation et d'actions pour faciliter l'accès à la formation ;
- le « parcours de remobilisation » à destination des demandeurs d'emploi de très longue durée, dont le nombre est estimé actuellement environ 800 000 (dont environ 343 000 BRSA).

Par ailleurs, Pôle emploi proposera, à partir de février 2022, un nouveau service « Parcours Emploi Santé », destiné aux demandeurs d'emploi qui expriment des difficultés de santé faisant obstacle à leur retour à l'emploi. Cette nouvelle prestation sera proposée prioritairement aux demandeurs d'emploi de longue durée, parmi lesquels certains sont BRSA.

En l'état de ces précisions, je réitère ma demande de reformulation du titre III du rapport « L'accompagnement professionnel par Pôle emploi est plus structuré mais son contenu reste léger et laisse des personnes sans solution ». Cette formulation ne reflète pas, de mon point de vue la réalité des actions menées par Pôle emploi vis-à-vis des BRSA.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE

Vous avez bien voulu m'adresser le rapport d'évaluation de politique publique relatif au revenu de solidarité active (RSA). Vous trouverez ci-dessous les observations et compléments d'information que celui-ci appelle de ma part.

Je partage l'analyse et le bilan de la Cour quant à l'évaluation du RSA. La précision de ce rapport permet d'en mesurer les effets sur l'insertion sociale et professionnelle des personnes les plus précaires de façon inédit.

Je remarque notamment que la Cour considère que le RSA n'a atteint que très partiellement l'objectif d'accompagnement vers l'emploi de ses bénéficiaires, faute notamment d'une mobilisation efficace de Pôle

emploi. Cet échec substantiel doit inviter l'État à en tirer les conséquences et revoir de manière profonde ce dispositif. Il est urgent d'offrir un meilleur accès au marché du travail pour les personnes les plus éloignées de l'emploi. Ce faisant, il s'agit de les sortir de l'assistanat.

Je note par ailleurs que le département de la Seine-Saint-Denis estime que l'offre de formation des demandeurs d'emploi portée principalement par la Région est insuffisamment articulée avec sa propre politique d'insertion des personnes bénéficiaires du RSA.

Sur ce point, je veux souligner que la Région a largement ouvert ses dispositifs d'insertion dans l'emploi, dont son offre de formation, à ces publics. Par ailleurs, elle la communique régulièrement auprès des différents acteurs de l'insertion dont les départements d'Île-de-France font partie. Cette communication se traduit notamment par la mobilisation des élus de la Région dans les 25 bassins d'emploi qui portent sur le territoire francilien la politique de formation de la Région.

Enfin, je souhaite porter à la connaissance de la Cour le « Revenu jeunes actifs » qui a été lancé par la Région début 2021. Ce dispositif permet aux jeunes de moins de 18 à 25 ans de bénéficier d'une formation qualifiante dans l'un des secteurs impactés par les tensions de recrutements et d'un revenu de 670 euros mensuels pendant la durée de leur formation. À mes yeux, ce dispositif constitue l'une des meilleures façons de sortir nos jeunes les plus précaires de la pauvreté et de les insérer durablement sur le marché du travail et, a fortiori, dans la société.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ALLIER

Vous m'avez transmis les extraits du rapport d'évaluation de politique publique relative au Revenu de Solidarité Active (R.S.A.) que la Cour se propose de publier prochainement.

Le Département de l'Allier a toujours été attentif à la rencontre du monde de l'insertion et de l'emploi.

C'est une des raisons pour lesquelles il a proposé de faire évoluer la loi sur le Revenu de solidarité active.

Actuellement, il n'est pas possible de cumuler R.S.A. et salaire.

Lors du retour à l'emploi, deux phénomènes se jouxtent : de nouvelles dépenses (véhicule, carburant, garde d'enfants, etc.) et la diminution de certaines prestations sociales (aide au logement, etc.).

De fait, le Département de l'Allier a été l'initiateur d'une proposition de loi expérimentale relative au R.S.A. afin que puisse être mise en place pendant quatre ans dans des départements volontaires une expérimentation pour permettre « aux allocataires du R.S.A. de cumuler, les revenus d'une activité salariée et le R.S.A. pour une durée d'un an, afin de favoriser les démarches de retour à l'emploi et de les sécuriser. À l'issue de cette année, les salariés pourront bénéficier de la conclusion d'un contrat initiative emploi dans le cadre d'un contrat unique d'insertion afin de poursuivre leur parcours d'insertion durable vers l'emploi ».

Cette proposition de loi a été déposée devant le Sénat par Monsieur le Sénateur Claude MALHURET, le 13 octobre 2020.

Par ailleurs, la recentralisation du R.S.A., même si le projet de loi « 3DS » constitue une issue possible CIUX situations départementales les plus critiques, ne saurait être une solution satisfaisante en Allier.

Il serait en effet un non-sens de recentraliser la dépense du Revenu de solidarité active alors que la collectivité départementale garderait la politique d'insertion.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'AUDE

Nous faisons suite à la transmission, en date du 7 décembre 2021, du rapport public thématique sur l'évaluation du revenu de solidarité active dans le département de l'Aude et vous communiquons, ci-après, nos remarques :

Le rapport d'évaluation nationale du RSA réalisé par la Cour des Comptes met en avant les forces et les faiblesses de ce dispositif au regard des objectifs visés par la loi : assurer des moyens convenables d'existence pour sortir de la pauvreté, inciter au retour à l'emploi.

Quatre questions évaluatives :

- Le RSA touche-t-il les personnes qu'il vise ?*
- Dans quelle mesure permet-il de sortir de la pauvreté ?*
- Dans quelle mesure facilite-t-il l'accès à l'emploi ?*
- L'accompagnement est-il réel et efficace ?*

Cette évaluation concerne au premier chef l'action des départements, qui depuis 2016 porte la responsabilité de la mise en œuvre de cette loi, mais aussi la CAF, la MSA, Pôle emploi et la Région, amène une analyse et des recommandations, pour lesquels le Département souhaite apporter son éclairage.

Dans les éléments de contexte mis en avant dans le rapport, la Cour énonce les limites qui se sont imposées aux départements. Il s'agit pour notre part, d'impensés de la loi qui ont pesé sur un certain nombre de difficultés dans la mise en œuvre et le pilotage du RSA.

- *La question financière largement abordée dans le rapport, a en effet influé très fortement sur l'action des départements. Le principe décideur-financeur, placé au cœur de la décentralisation, est en effet le principe qui demeure dans le cadre de la mise en œuvre du RSA. Cela implique, comme le rapport le souligne lui-même, de permettre aux départements d'exercer leur pleine compétence, en leur donnant les moyens financiers nécessaires. Or, le système de compensation des dépenses d'allocation RSA au profit des départements laisse un reste à charge qui s'est accru d'année en année, asphyxiant les départements et pesant fortement sur les capacités à investir dans cette politique. C'est donc dans ce premier contexte que l'action départementale se doit d'être examinée.*
- *La loi confie par ailleurs la mise en œuvre du RSA aux départements. Elle en fait le chef de file de la politique d'insertion qui implique plusieurs partenaires institutionnels, dans la gestion, l'accompagnement et la formation des personnes. Si le rapport souligne très bien la complexité du pilotage de cette politique, il occulte la difficulté voire l'impossibilité qui a été celle des départements d'imposer des cadres départementaux à des partenaires dont les cadres sont régis nationalement ou régionalement. Le partage des outils informatiques en est l'illustration parfaite. Dès la mise en œuvre du RSA, cette question, restée sans réponse, a été posée à l'État par les départements. Ces derniers se sont trouvés aux prises avec les caisses locales ou les directions territoriales pour négocier des accès, du partage d'information avec plus ou moins de succès et lorsque des marges de manœuvre existaient localement. Les travaux de la DINUM constituent en ce sens une avancée réelle.*

Ce même écueil est à relever concernant les moyens réels accordés aux acteurs partenaires, et en particulier Pôle emploi, la CAF et la MSA, pour prendre en charge les missions nouvelles qui leur ont été confiées par la loi (accompagnement des A-RSA pour Pôle emploi, information et instruction pour les CAF/MSA). Les conventions de gestion (COG CNAF/État - CNMSA ou Pôle emploi) qui ont imposé des réductions de moyens, ont résolument joué en défaveur de la mise en œuvre et de la qualité du dispositif pesant même très fortement sur la qualité du partenariat et les niveaux de collaboration interinstitutionnels locaux. C'est un point peu investigué dans le rapport.

La première conclusion qu'en tire le Département, c'est que cette loi, qui souhaitait que la politique d'insertion RSA s'inscrive davantage dans le droit commun sous le pilotage des départements, n'avait prévu ni les moyens, ni les outils juridiques pour y parvenir. L'État, co responsable de la mise en œuvre du RSA entre 2009 et 2016 aurait pu, à l'échelon national comme à l'échelon local, être le facilitateur et le garant des conditions de sa mise en œuvre.

Le second point sur lequel une lecture autre s'impose, est la question de l'accompagnement des personnes. Nul ne contestera la faiblesse des indicateurs relatif à l'activité des référents RSA. Sur ce sujet, les départements ont en effet, des marges d'évolution à opérer. Celles-ci sont de deux ordres : améliorer les saisies dans les systèmes d'information et disposer d'outils de pilotage permettant un suivi régulier des indicateurs.

Il est toutefois regrettable que les conclusions relatives à la qualité de l'accompagnement, n'aient été fondées qu'à travers l'examen des contrats (CER et PPAE) et de l'intervention du référent. En effet, bien que ce dernier joue un rôle important dans le parcours, il n'en est pourtant qu'un rouage. Le rapport ne fait aucune mention des actions développées par les départements en soutien des personnes tant en termes de mobilité, d'acquisition des savoirs de base, d'accès à l'emploi et en complément des actions de droit commun pour répondre aux problématiques des personnes.

Déduire enfin, de taux de contractualisation, qu'ils résultent « d'une médiocre application de la logique de droits et devoirs » nous semblent une vision partisane de ce que l'action du Département, en termes d'accompagnement, se doit d'être et en particulier auprès de personnes particulièrement fragiles et insécurisées. L'accompagnement et son appréciation qualitative ne peuvent, nous semble-t-il, se résumer à ces seuls indicateurs.

*Cette logique de droits et devoirs doit pouvoir par ailleurs s'apprécier au regard de la réalité sanitaire et sociale des personnes, tout autant que du contexte économique. Il en va ainsi de la responsabilité des départements de veiller à ce que ce dispositif, dans sa mise en œuvre, atteigne ses objectifs : **lutter contre la pauvreté** et favoriser le retour à l'emploi. L'application de la sanction tient compte de ses éléments et les équipes pluridisciplinaires qui se réunissent chaque semaine, sont des espaces où le cadre de la loi est rappelé et expliqué à la personne.*

Aussi, systématiser l'application des sanctions pécuniaires, ainsi qu'il est préconisé dans le rapport, comporterait plusieurs risques. Pour ne s'attacher qu'à ceux touchant les personnes : aggravation de l'appauvrissement, risque de désaffiliation totale, perte de confiance dans le système...

Les programmes de recherche sur les effets des sanctions pécuniaires sur le retour à l'emploi des personnes concluent par ailleurs à la faible portée de ces mesures. Mais ils en soulignent tous les dangers. « Responsabilisation des chômeurs et retour à l'emploi en France et en Grande-Bretagne » par Julien Reysz.

La crise sanitaire a mis en lumière la fragilité de tout à chacun. Elle appelle à la vigilance et à la mesure plus que jamais.

Réinterroger le dispositif est en effet aujourd'hui une nécessité. Le RSA est bien souvent le dernier filet de sécurité des personnes lorsqu'elles ne perçoivent plus d'allocation chômage, lorsqu'elles atteignent 25 ans et n'ont pas de formation à valoriser sur le marché du travail, lorsque fraîchement diplômées, elles recherchent un premier emploi, lorsqu'elles créent une activité pas encore viable, lorsque la maladie, une séparation, un deuil leur fait perdre tout revenu.

Le renforcement de l'accompagnement en amont pour éviter une bascule dans le RSA des demandeurs d'emploi, des jeunes suivis en mission locale, des personnes créant leur activité ainsi que des personnes porteuses de handicap doit aussi constituer un axe d'amélioration.

Plus globalement, c'est sans doute l'ensemble du système d'accompagnement des personnes qui doit être re-questionné. L'empilement des dispositifs est une problématique qui n'est pas nouvelle mais qui aujourd'hui a atteint ses limites : cette vision cloisonnée, (insertion des demandeurs d'emploi, insertion des jeunes, insertion des allocataires du RSA, insertion des personnes handicapées) génère de la complexité pour les personnes, disperse les forces et les moyens, affaiblit en définitive l'action de tous.

La piste d'un service public de l'insertion nous avait fait espérer une politique plus ambitieuse, construite à l'échelle des territoires et fondée sur la coordination des acteurs. La multiplicité des expérimentations, le recentrage de l'action autour des indicateurs de la stratégie pauvreté nous font courir un risque majeur : celui de voir la politique d'insertion se réduire à la seule logique de gestion quantitative d'un dispositif, au détriment d'un projet de territoire plus global.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA RÉUNION

En réponse à la notification du rapport cité en objet, le 16 novembre dernier, permettez-moi de saluer la qualité du travail réalisé par la Cour. Il fait de ce rapport d'évaluation un document de référence en matière de Revenu de solidarité active (RSA).

Pour l'essentiel, j'approuve vos principales orientations et recommandations qui, si elles étaient mises en œuvre, permettraient effectivement de renforcer le pilotage du dispositif par les Départements, de garantir le bon niveau de financement de l'allocation par la solidarité nationale et d'améliorer l'accompagnement des bénéficiaires du dispositif.

En outre, s'agissant plus particulièrement de La Réunion, je me félicite que votre rapport acte la responsabilité principale, sinon exclusive, de la baisse des contrats aidés et des revalorisations successives de l'allocation, décidées par l'État, dans l'augmentation du nombre des bénéficiaires et de la dépense de RSA ces dix dernières années.

Cependant, il me semble que la spécificité de la situation du RSA dans les départements d'outre-mer, particulièrement à La Réunion, n'est pas encore suffisamment prise en compte par ce rapport et mériterait certains approfondissements.

S'agissant des résultats obtenus par le RSA et la prime d'activité en termes d'incitation à la reprise d'activité, par rapport au RMI, je constate avec vous les progrès réalisés au plan national. Cependant, les résultats de l'expérimentation à La Réunion de l'allocation d'insertion et de retour à l'emploi (AIRE — R+) montrent, avec près de 4000 bénéficiaires, de véritables marges de progrès.

Ainsi, R+ complète la prime d'activité de façon à compenser intégralement la perte d'allocations intervenant suite à la reprise d'une activité ou d'une formation. À ce jour, cette compensation intégrale a eu deux effets notables :

- engager massivement dans des parcours d'insertion des jeunes mères avec enfants (690/0 des bénéficiaires du dispositif) jusque-là généralement peu disponibles pour la reprise d'activité,
- augmenter sensiblement le niveau des revenus déclarés par les bénéficiaires du RSA inscrits comme non salariés agricoles ou travailleurs indépendants (sur cette cible, le dispositif est en passe de dépasser ses objectifs).

Ces deux premiers effets du R+ mériteraient d'être pérennisés et amplifiés. Le moyen le plus sur et le plus simple d'y parvenir serait sans aucun doute de modifier le niveau de la prime d'activité en conséquence.

S'agissant de l'orientation et de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, je ne partage pas votre jugement suivant lequel « trop » de bénéficiaires du RSA auraient été orientés vers l'insertion professionnelle et Pôle Emploi. En la matière, l'orientation opérée par la CAF depuis le 1^{er} décembre 2020 obtient les mêmes résultats, tant par le biais de l'algorithme dont les critères ont été arrêtés par le partenariat local que dans le cadre d'entretiens individuels approfondis.

A La Réunion, plus de 700/0 des bénéficiaires du RSA déclarent une expérience professionnelle, pour la grande majorité d'entre eux dans un métier « en tension ». En outre, comme le souligne votre rapport, la principale problématique sociale rencontrée par les bénéficiaires du RSA est celle de l'accès au logement.

Il serait vain et même contreproductif d'orienter les bénéficiaires du RSA vers la voie de l'accompagnement social quand les leviers de l'accès à l'emploi (formation, contrats aidés marchands et non marchands) sont essentiellement maîtrisés par Pole Emploi et quand, le plus souvent, l'accès au logement est aussi intimement lié au retour à l'activité.

Reste que pour les bénéficiaires du RSA les plus éloignés de l'emploi, il est essentiel de renforcer l'accompagnement, notamment dans le cadre d'une approche globale prenant en compte tous les freins à la reprise d'une activité, de même que tous les leviers susceptibles d'être activés. C'est bien la voie sur laquelle nous sommes engagés.

Enfin, outre les deux sujets de fond abordés précédemment, s'agissant des moyens et de l'organisation déployés par le Département pour piloter le RSA, je me permets de vous indiquer que votre rapport est inexact lorsqu'il énonce qu'« à La Réunion, aucun service n'est à proprement parler chargé du suivi des taux et des délais d'orientation et de contractualisation ».

Depuis 2013, le suivi des taux et des délais d'orientation et de contractualisation font bien l'objet d'un suivi régulier par des services organisés à cet effet le service départemental de polyvalence insertion de la Direction de l'action sociale et de la Jeunesse avant la recentralisation du RSA, puis le service accompagnement des bénéficiaires du RSA de la Direction de l'Insertion, depuis la recentralisation du RSA.

Le suivi de ces indicateurs est même au cœur du pilotage de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté sur le plan local pour ce qui est des actions conduites en faveur des bénéficiaires du RSA. C'est d'ailleurs ce suivi régulier qui a permis d'obtenir que la totalité des bénéficiaires du RSA entrés dans le dispositif avant le 1^{er} décembre 2020 ait bien fait l'objet d'une orientation, avant la reprise de cette compétence par la Caisse d'allocations familiales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU PAS-DE-CALAIS

Vous m'avez adressé le 16 novembre dernier le rapport d'évaluation de politique publique relative au Revenu de Solidarité Active (RSA), accompagné de la synthèse des cahiers territoriaux et du cahier territorial concernant le Pas-de-Calais.

Ces différents documents ont retenu toute mon attention et, d'une manière générale, je partage les principaux constats suivants :

- *un cadre institutionnel complexe avec un Département chef de file, un Etat qui définit le cadre réglementaire, des Caisses d'Allocations Familiales et Mutualité Sociale Agricole qui instruisent et des acteurs de droit commun comme Pôle Emploi qui interviennent dans l'accompagnement. Ce constat de dispersion et d'éclatement des rôles conduit à des difficultés de coordination et entraîne des dysfonctionnements notamment au regard du suivi des parcours des bénéficiaires du RSA,*
- *un cadre financier inadapté qui induit un effet de ciseau sur les finances départementales avec un reste à charge conséquent qui peut conduire à une érosion de la politique d'insertion,*
- *la persistance d'une part de non recours au RSA et, en conséquence, d'une part de public qui ne bénéficie pas d'un accompagnement lui permettant de sortir de la pauvreté par un accès à l'emploi ou à une insertion sociale,*
- *un RSA protecteur de la très grande pauvreté mais qui ne permet pas à lui seul de sortir de la pauvreté ; c'est bien le retour à l'emploi qui remplit ce rôle. Toutefois, l'accès à l'emploi demeure difficile pour ce public qui a besoin d'un accompagnement soutenu. Ce dernier point a par ailleurs toujours été la principale ambition du Département du Pas-de-Calais qui, depuis le RMI, a mené une politique d'insertion offensive en faveur de l'emploi.*

En revanche, concernant la question de l'orientation et de l'accompagnement, il convient d'être plus nuancé. En effet, le constat d'un taux d'orientation insuffisant sans respect des délais réglementaires, d'une orientation peu adaptée aux besoins ou l'inconsistance du parcours d'insertion n'est pas forcément identique en chaque point du territoire national. Le flux important dans la période concernée peut aussi constituer un frein.

Plusieurs Départements comme le Pas-de-Calais se sont investis dans une logique d'orientation rapide, sur la base d'un diagnostic à 360°

et d'une concertation collégiale pluridisciplinaire, pour désigner le référent le plus en adéquation avec les besoins de la personne tel que vous le préconisez. Il importe également que le Département, à l'issue de la concertation collégiale (de type Équipe Pluridisciplinaire), conserve une légitimité pleine et entière sur la désignation finale d'orientation, de manière à être garant d'une orientation adaptée et éviter des biais de sélection, c'est-à-dire la priorité mise par les opérateurs sur les personnes les plus proches de l'emploi. Suivant la même logique, pour le Pas-de-Calais, la qualité du contenu du contrat d'insertion a toujours été une priorité et une vigilance constante a été apportée au respect du principe des droits et devoirs.

C'est également avec une ambition au service de la qualité que le déploiement du Service Public de l'Insertion et de l'Emploi s'effectue actuellement avec la mobilisation d'un consortium d'acteurs et un engagement vers une coordination efficace des intervenants, une complémentarité et une mutualisation des offres d'accompagnement au service d'un parcours sans couture, de son entrée jusqu'à sa sortie.

Dans ce cadre, face au constat de chronicisation d'une partie du public, le Département, en étroite collaboration avec la Caisse d'Allocations Familiales et Pôle Emploi, mène une recherche action sur les échecs de parcours, de manière à en comprendre les raisons et aboutir à une adaptation de l'offre d'insertion, en se basant notamment sur un mode d'accompagner autrement par des méthodes novatrices faisant naître ou renaître la confiance en soi tout en s'attachant à lever progressivement les freins à l'insertion par un panel de réponses renouvelées. Les réflexions en cours conduisent également à modéliser les étapes clés du parcours pour définir l'offre de service disponible et mobilisable des différents acteurs, de manière à permettre au bénéficiaire de progresser dans son parcours.

La question des systèmes d'information est un enjeu décisif. Les Départements ont été laissés seuls face aux éditeurs, et confrontés à de réelles problématiques d'interconnexions fiabilisées avec les autres acteurs primordiaux comme la CAF ou Pôle Emploi. Après avoir déployé le Dossier Unique d'Insertion (solution numérique de suivi de parcours entre référents) dès 2011 et devant l'obsolescence de l'outil, le Département s'est engagé pour rendre opérationnel dès 2022 une nouvelle plateforme numérique avec pour ambition d'assurer le suivi, la cohérence et l'évaluation des parcours d'insertion. Conçue comme un véritable portail usager et professionnel, cette application permet à chacun d'intervenir sur le dossier d'insertion et d'être informé en temps réel du parcours.

Enfin, la problématique de la compensation de l'allocation RSA demeure pénalisante pour l'équilibre des finances de l'institution départementale. La recentralisation du RSA nous entraînerait dans une dérive comme vous l'indiquez, d'une organisation qui ne maîtrise plus aucun levier de la dépense. Seule une réelle prise en charge de l'allocation permettra au Département d'assurer pleinement sa légitimité, en renforçant son investissement dans l'accompagnement et l'insertion de manière à poursuivre ses engagements en faveur de l'accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE SEINE-SAINT-DENIS

La Cour des comptes a entrepris à l'été 2020 un important travail relatif à l'évaluation du revenu de solidarité active (RSA), auquel le département de la Seine-Saint-Denis a pleinement participé. Votre enquête a pris tout son sens dans une période où la crise sanitaire s'est accompagnée d'une crise sociale et économique sans précédent. Avec 7 % de foyers allocataires du RSA supplémentaires en quelques mois, la population de la Seine Saint-Denis a été particulièrement touchée et le département a consacré d'importantes ressources financières au soutien des plus démunis. Ce rapport appelle de ma part des remarques générales, sur la philosophie qui le sous-tend, autant que des remarques plus spécifiques appuyées sur la réalité de mon territoire.

En premier lieu, le rapport de synthèse de votre évaluation de politique publique appelle de ma part quelques remarques. La Cour pointe avec justesse que le dispositif du RSA n'est pas suffisant pour permettre à ses allocataires de sortir de la pauvreté. Elle rappelle que son montant n'a pas été fixé avec cette intention et que le niveau de l'allocation n'est pas assez élevé pour permettre de franchir le seuil de la pauvreté monétaire. À titre d'exemple, les montants fixés pour l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA) ou pour l'allocation adultes handicapés (AAH) dépassent 900 € par mois pour une personne seule sans ressources, soit un montant 60 % plus important que celui du RSA dans les mêmes conditions. Je m'étonne que la Cour, après avoir fait ce constat, ne fasse aucune proposition concrète pour y remédier ni ne questionne cet état de fait, pourtant contraire au premier objectif fixé par la loi du 1^{er} décembre 2008, celui « d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence ». Je pense ne serait-ce qu'aux modalités de revalorisation de cette allocation, indexée sur l'inflation qui conduisent chaque année à un creusement de l'écart avec le salaire médian. A l'heure où la précarité au travail s'ajoute à un chômage encore endémique, nos politiques de solidarité ne sauraient se contenter d'une allocation dont le montant permet tout juste de ne pas sombrer dans la grande pauvreté.

Plus généralement, la Cour semble manifestement faire prévaloir l'objectif « d'activation » des dépenses sociales, qui a présidé à la mise en place du RSA, sur celui, préexistant et encore premier, de lutte contre la pauvreté. Il est regrettable que cette conception de l'activation des dépenses, qui sous-tend de longs développements du rapport, ne soit étayé par aucun résultat probant. La revue de littérature proposée dans votre rapport rappelle pourtant l'état des connaissances en la matière : la plupart des évaluations jusqu'alors réalisées quant à l'impact de la transformation du RMI en RSA sur le retour de l'emploi ne montrent aucun effet positif notable ou, lorsqu'elles détectent un effet ponctuel, en reconnaissent le caractère remarquablement faible et ciblé. A la lecture du rapport de la Cour, on ne peut donc que s'interroger sur l'intérêt réel de la recommandation visant à « supprimer les dernières configurations de désincitation à l'activité », dès lors que ce raisonnement n'a pas, à ce jour, fait la preuve de son efficacité.

Je tiens également à attirer l'attention de la Cour sur un aspect essentiel du parcours d'un allocataire du RSA sur lequel l'analyse me semble lacunaire : le délai d'obtention du RSA. En effet, du fait du calcul de cette allocation sur les revenus cumulés des trois derniers mois, il s'écoule parfois un délai important entre la perte de ressources et l'ouverture des droits. Ce délai est une source d'inefficacité directe en matière de lutte contre la pauvreté comme en matière de retour à l'emploi, tant il est difficile de se lancer dans une recherche active d'emploi sans avoir l'assurance de pouvoir subvenir à ses besoins vitaux. Si les délais entre l'ouverture des droits et la mise en œuvre d'un réel accompagnement dans le retour à l'emploi sont essentiels, ils ne sauraient résumer la nécessaire analyse sur l'efficacité administrative du dispositif d'accompagnement, qui commence dès la naissance du besoin chez les usagers.

La Cour consacre, en deuxième lieu un cahier territorial à la Seine-Saint-Denis, dont je me félicite qu'il permette de replacer les résultats du RSA dans leur contexte territorial. L'ampleur des besoins - 90 143 foyers allocataires du RSA au 31 décembre 2020, soit le 2^e département métropolitain - comme la complexité des situations sociales rencontrées ou les problématiques structurelles à relever ont ainsi à juste titre été rappelées.

Face à ces réalités humaines, la Cour souligne le paradoxe suivant : « des moyens significatifs et en hausse constante » sont mis en œuvre par le Département (553 ME en 2020 pour la seule allocation) alors que les moyens consacrés collectivement à l'accompagnement des allocataires du RSA restent insuffisamment à la hauteur des besoins rencontrés. En cause,

« les défaillances du dispositif de financement mis en place par l'État ». Les conclusions de la Cour concernant la non compensation par l'État du reste à charge au titre du RSA rejoignent ainsi mon intime conviction : faire reposer une dépense de solidarité nationale sur le contribuable local est un manquement majeur au principe d'égalité républicaine. C'est cette conviction qui m'a conduit, comme vous le mentionnez, à porter la candidature du département à la recentralisation du financement du RSA. L'accord trouvé avec l'État en septembre 2021 ne permet pas de revenir sur le 1,8 milliard d'euros qui a été directement assumé par le budget départemental au titre de la solidarité nationale depuis la loi de 2004. Il vient figer le reste à charge à plus de 200 M€ par an pour les cinq années à venir, soit le plus fort reste à charge de France métropolitaine. Mais il permet de mettre fin à l'« effet ciseau » produit par l'augmentation de la dépense de RSA sur les finances départementales et de regarder plus sereinement l'avenir.

Cet accord a, pour la Seine-Saint-Denis, un intérêt principal : celui de restaurer nos marges de manœuvre en matière d'accompagnement des allocataires. En ce sens, l'inquiétude exprimée par la Cour des comptes face à une recentralisation « à la carte » venant rompre le principe « décideur = financeur » me paraît infondée. A la lecture de votre argumentaire, il apparaît d'ailleurs que, plutôt que cet éventuel « à la carte », c'est le principe même de la recentralisation que la Cour met en cause, au motif que l'État ne saurait prendre en charge une dépense dont il ne maîtriserait aucun levier. C'est pourtant bien l'État, et non les départements, qui fixe le montant du RSA et les conditions à respecter pour en bénéficier. C'est aussi de l'État que relèvent les politiques en faveur de l'emploi de toutes et tous. Il me semble que cette recentralisation permet au contraire de clarifier les rôles respectifs de chaque institution : d'une part en faisant assumer par l'État la nécessaire dépense de solidarité nationale, et, d'autre part en conservant au département le rôle de pilotage des politiques en faveur de l'insertion des allocataires du RSA, qui ne seront efficaces que dans la proximité. Le programme ambitieux qu'a lancé la Seine-Saint-Denis à la suite de cette recentralisation en atteste : doublement des dépenses départementales consacrées à l'insertion d'ici à 2023, doublement du nombre de nos conseillers chargés d'accompagner les allocataires et doublement du nombre de places du programme départemental d'insertion d'ici à 2027.

Enfin, votre rapport souligne à juste titre l'importance d'une bonne coordination des acteurs à l'échelon local. Au moment où un véritable saut quantitatif et qualitatif est opéré par notre collectivité, je m'y attelle au travers d'un nouveau pacte territorial d'insertion co-élaboré avec l'ensemble des maillons de la chaîne de l'insertion et de l'emploi, sous le

pilotage réaffirmé du département et en collaboration étroite avec l'État déconcentré. En ce sens, l'état des lieux large que la Cour dresse du rôle et des moyens des différentes parties prenantes du RSA en Seine-Saint-Denis (CAF et Pôle emploi inclus) atteste une nouvelle fois de la sousdotation de ce département en agent(e)s et services publics. Face à l'ampleur des besoins, l'ensemble de nos services publics sont soumis à une pression insoluble, ne trouvant d'exutoire que dans l'allongement des délais de réponse, la priorisation à l'excès ou la baisse de l'intensité de l'accompagnement pour celles et ceux qui en ont le plus besoin. Je regrette que la Cour n'ait pas intégré les régions dans ce panorama. Leur rôle en matière de formation des publics prioritaires est pourtant majeur, et son absence en matière de formation des allocataires du RSA – comme c'est le cas en Seine-Saint-Denis – constitue un triple gâchis : d'opportunités de qualification pour les habitants, de possibilité de trouver les compétences recherchées pour les entreprises des secteurs en tension et de deniers publics eu égard au nombre considérable de places de formations non pourvues.

La recentralisation du financement du RSA a permis à la Seine-Saint-Denis de s'engager dans une démarche ambitieuse pour permettre à ses habitant.e.s un retour à l'emploi. Cette ambition ne doit pas faire oublier que le RSA reste encore un dispositif d'un montant insuffisant pour vivre dignement, contrairement aux objectifs fixés par la loi de 2008. Ce n'est qu'en tenant ensemble ces deux fragments de la réalité que nous pourrions construire des politiques publiques à la hauteur des enjeux de nos territoires, des crises contemporaines et des attentes de nos habitantes.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE
NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)**

Le rapport sur l'évaluation de politique publique relatif au revenu de solidarité active appelle les remarques suivantes de la Caisse nationale des allocations familiales, précédemment exprimées dans des termes identiques dans le courrier du 4 octobre concernant le relevé d'observations provisoires sur la synthèse des travaux d'évaluation du RSA.

Sur le versement de l'allocation

Recommandation 1 : Simplifier, accélérer et sécuriser le versement de l'allocation en améliorant l'ensemble des outils dont la téléprocédure, les simulations et l'automatisation de la déclaration trimestrielle, ainsi que les échanges de données entre administrations et opérateurs.

Favorable

La branche Famille s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue de ces outils en cherchant le plus possible à simplifier les démarches en ligne.

S'agissant de la téléprocédure, l'ensemble des rubriques sont indispensables à l'étude du droit. Comparativement au formulaire papier, elle a pour avantages, comme toute procédure dématérialisée, de pouvoir s'adapter à la situation du demandeur et ainsi participer à l'allègement des démarches via un nombre de saisies plus réduit.

À titre d'exemple, lorsque le demandeur est déjà allocataire, seules les informations utiles à l'étude du droit doivent être renseignées (essentiellement ressources trimestrielles et la situation au regard des conditions d'occupation du logement pour les besoins de juste application du forfait logement).

Pour les personnes isolées avec charge d'enfants, des écrans spécifiques sont proposés.

La téléprocédure est intégrée au parcours de l'utilisateur qui va de la simulation en front office à la liquidation des droits en back office. Lorsqu'il est déjà allocataire, l'utilisateur fait une simulation depuis son espace personnel Mon-compte, l'ensemble des informations déjà connues sont préalimentées. Il en est de même pour la demande de RSA faite depuis Mon-compte.

L'allocataire complète uniquement les informations manquantes, par exemple les ressources trimestrielles.

A contrario, la personne non-allocataire doit renseigner l'ensemble des éléments requis pour permettre à la fois l'affiliation et l'instruction des droits au RSA (éléments d'état civil, composition familiale etc..). La demande en ligne est de fait plus longue mais une seule démarche suffit pour être enregistré comme allocataire et demander le RSA.

S'agissant de la sécurisation : la dématérialisation de la demande offre de nouvelles opportunités pour prévenir les risques d'erreurs notamment les aides en ligne qui permettent à l'utilisateur d'être informé du

montant qu'il doit saisir ou de la ressource qu'il doit déclarer. Le recours à la téléprocédure permet d'améliorer l'information mise à disposition de l'allocataire lors du remplissage de sa demande. Il s'agit de mieux guider la complétude, rubrique par rubrique, de la demande grâce aux aides en ligne.

La dématérialisation du traitement du RSA intègre par ailleurs une meilleure sécurisation de la saisie. Des contrôles sont prévus dans la téléprocédure afin de limiter les erreurs de saisie de la part des allocataires. Ils représentent une avancée en termes de sécurisation, ces erreurs de complétude ne pouvant être détectées sur les demandes de RSA papier.

Les demandes faites en ligne permettent une liquidation automatique des droits ce qui sécurise la demande et limite les erreurs de saisies éventuelles par un gestionnaire en Caf.

Concernant les données, la branche Famille a déployé, dès la mise en œuvre du RSA, des échanges permettant la transmission aux départements des données nécessaires à l'exercice de leurs compétences, conformément à l'article L262-40 du Casf. Le comité de pilotage des échanges d'informations a permis la poursuite des travaux d'amélioration des échanges. Les travaux actuels, avec la priorisation sur la mise à disposition des coordonnées de contacts des bénéficiaires du RSA auprès des départements, notamment dans un objectif d'accélération de la mise en parcours des nouveaux bénéficiaires, ont été repris dans le cadre des travaux relatifs au service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE).

La modernisation de la délivrance des prestations sociales évoquée notamment dans le rapport IGAS IGF de 2017 et le rapport de Mme Cloraec, députée, et de M. Damon en 2018 sur « Le juste droit », représente pour la branche Famille un enjeu majeur et un des plus gros chantiers de son histoire. Il embarque à la fois une refonte du système d'information (NSI) et de calcul des prestations, et l'utilisation du dispositif de ressources mensuelles (DRM).

Il marque le démarrage d'un nouveau modèle de production de la branche, très structurant, reposant sur la sécurisation des données entrantes pour améliorer le taux de traitement automatique des prestations et limiter les indus et les rappels.

Concernant la déclaration trimestrielle RSA, des travaux sont en cours afin de récupérer les ressources auprès du DRM, concourant à la simplification des démarches des usagers en limitant leur déclaration aux seules ressources non présentes dans le DRM. Cette récupération permettra également la sécurisation des montants versés.

Ce mouvement technique peut être la clé d'une simplification des règles d'assiette dont le principe serait de ne retenir que des éléments disponibles dans le DRM, à l'exception des travailleurs indépendants bien entendu.

Recommandation 3 : Expérimenter l'automatisation de l'information d'éligibilité probable à l'allocation afin d'en mesurer l'impact sur le non-recours et la qualité de service, et d'identifier les conditions préalables d'une éventuelle généralisation. Réserve sur l'automatisation, favorable au développement de l'accès aux droits

En raison du principe de quérabilité des prestations, tous les leviers d'accès aux droits déployés aujourd'hui s'appuient sur une démarche proactive des Caf pour aller vers un public parfois difficile à capter. Ainsi, tout est mis en œuvre pour accompagner au mieux les allocataires pour déposer une demande qui émane de son propre fait.

Le cadre juridique actuel ne permet pas l'accès à des données liées aux ressources (DRM) à d'autres fins que la délivrance des aides au logement. Les travaux en cours sur l'adossment du RSA et de la prime d'activité au DRM devraient permettre à terme de récupérer les ressources des personnes bénéficiaires de RSA (Cf. ci-dessous).

Un usage étendu à la détection d'allocataires potentiels nécessite déjà une adaptation juridique.

L'accès aux droits est un enjeu de politique publique et un axe d'amélioration fort pour la branche Famille. La Cnaf et le réseau des Caf ont beaucoup œuvré ces dernières années pour l'amélioration de l'accès aux droits des allocataires. La lutte contre le non-recours est étroitement liée à la simplification des démarches administratives, à la dématérialisation des données et à l'accessibilité de l'administration. L'enjeu repose également sur le juste accès aux droits, tous les droits et rien que les droits. Ainsi, dès 2014, la branche a mis en place différents outils et dispositifs dans une logique de prévention du non-recours : le rendez-vous des droits, une politique d'inclusion numérique, une communication pro active et adaptée à l'allocataire, des parcours dédiés aux situations des allocataires (parcours situationnel autour des séparations et des familles monoparentales), les partenaires d'accueil du réseau des « France Services », les conventions avec les têtes de réseau associatives, le datamining.

L'outil majeur est dorénavant le DRM, mis en œuvre depuis janvier 2021 pour « l'APL en temps réel ».

Les retours d'expérience ont permis de confirmer que ce dispositif pouvait constituer un outil puissant de contemporanéisations des ressources, favorisant ainsi la juste prise en compte de la situation du foyer dans le calcul des droits.

Cela a aussi montré que les ressources issues du DRM n'étaient pas systématiquement stables sur une période infra annuelle, le DRM étant alimenté par des flux – DSN et Pasrau – répondant à une logique annuelle d'assiette de l'impôt sur le revenu.

Des erreurs ou modifications peuvent survenir. En général corrigées avant la fin de l'année civile, elles peuvent avoir un effet non souhaité si des données ont un usage infra-annuel. Des travaux, pilotés par les tutelles, sont en cours à ce sujet.

L'utilisation du DRM a vocation à être déployée à terme pour l'ensemble des dispositifs légaux gérés par la branche, pour le recueil des ressources nécessaires au calcul des prestations mais aussi de toute autre donnée véhiculée par le DRM (jours de congés par exemple pour l'AJPP/TAJPA), comme pour d'autres usages, l'amélioration de l'accès au droit et la lutte contre le non-recours notamment.

Sur l'accompagnement et les parcours

Recommandation 5 : Réaliser un diagnostic précis et complet de la situation des personnes et de leurs besoins, avant de les inscrire dans des types d'accompagnement de durée d'intensité différente

Favorable

L'orientation des demandeurs et des bénéficiaires du RSA doit s'appuyer sur les besoins de la personne. C'est à cette condition que la personne pourra s'impliquer pleinement dans le cadre d'un accompagnement adapté. Les travaux et expérimentations conduites s'inscrivent dans cette approche (Cf. programme expérimental intensif dans le Bas Rhin – Reliance-visant à favoriser la reprise d'activité durable de cheffes de famille monoparentale avec une durée d'ancienneté dans le RSA excédant 2 ans).

Des travaux conduits en 2019 avec les départements et la DGCS ont permis de revoir le contenu des données socio professionnelles proposées à l'issue de la demande en ligne. Un algorithme est associé à ce recueil, dont le contenu a été travaillé avec les conseils départementaux. Il détermine une orientation vers un parcours social ou professionnel. Les orientations professionnelles vers Pôle emploi pourront ainsi être signalées directement à Pôle emploi permettant ainsi une prise en charge plus rapide du public concerné. Ce profil déterminé avec les conseils

départementaux fait consensus. Par déduction, les autres publics dans le cadre d'un diagnostic plus poussé dans le cadre d'un entretien permettra de déterminer une orientation vers un autre type de parcours selon le cas de type social ou socioprofessionnel ou sinon le cas échéant également professionnel.

La mise en œuvre de cet algorithme est prévue en 2022

Par ailleurs les expérimentations conduites obéissent à la même approche : c'est ainsi que l'expérimentation des entretiens giratoires menés sur le territoire de Béziers par la Caf de l'Hérault. Un rendez-vous est réalisé dans les sept jours suivant l'ouverture de droit au RSA.

Cette proximité entre l'ouverture des droits par la Caf et le rendez-vous est très bien perçue par les allocataires qui ont identifié la Caf comme point d'entrée du RSA. À l'issue du rendez-vous, l'allocataire est directement orienté vers l'opérateur qui l'accompagne, et un rendez-vous pris directement par la Caf, en fonction des disponibilités de l'allocataire est proposé. L'allocataire est donc pris en charge très rapidement.

Cette expérimentation pose néanmoins la question des moyens pour une généralisation sur l'ensemble du territoire. Ce dispositif requiert une très bonne connaissance par la Caf des opérateurs présents sur le territoire pour permettre une orientation efficace dès le premier entretien et donc un partage entre le département et la Caf des opérateurs présents et de la mise à jour des agendas partagés et des coordonnées de contact.

Les réflexions et les premières expériences à ce sujet plaident pour un effort supplémentaire de liaison entre les nombreux intervenants des politiques sociales : départements, CCAS, Caf, Pôle Emploi, CPAM, associations notamment.

Dans le respect des protections dues aux données individuelles comme des compétences de chacun, la mise au point pragmatique d'un « dossier social partagé » mérite d'être étudiée et favorisée, pour des usages susceptibles d'aller au-delà du RSA.

Sur la gouvernance et le financement du dispositif

Recommandation 15 : Mettre en place une instance départementale réunissant les signataires de ce nouveau document unique afin d'en assurer le suivi et d'examiner son bilan individuel ainsi que les résultats issus du suivi statistique des parcours individuels.

En complément du rôle de chef de file des départements en matière de politique d'insertion, les Caf ont une certaine légitimité à participer à telle instance. Les Caf contribuent sous différentes formes à l'insertion des

bénéficiaires de RSA à la fois sous le volet accompagnement sous réserve d'une délégation du CD mais aussi au travers des échanges de données, et également via les dispositifs mis en œuvre sur certains territoires participant à l'inscription dans un parcours offrant la continuité la plus immédiate de l'ouverture des droits.

Ce partage doit pouvoir contribuer collectivement à mesurer de manière plus fine la pertinence des dispositifs et outils déployés pour proposer aux bénéficiaires un parcours adapté à leur profil et dresser un diagnostic partagé sur lequel pouvoir s'appuyer pour identifier les besoins d'ajustement.

La création, qui commence, de services publics de l'insertion et de l'emploi (SPIE) participe du même objectif de coordination. Les Caf ont vocation à en être protagonistes à chaque fois que le diagnostic et le consensus locaux y invitent.

Recommandation 16 : Poursuivre et étendre la mise en place d'un suivi statistique des parcours individuels d'insertion grâce à l'appariement des bases de données de l'ensemble des acteurs, qui permette de suivre de façon normalisée les orientations et réorientations individuelles, les types et actions d'accompagnement mobilisés, les résultats de l'accompagnement et les ressources qui lui sont consacrées.

Favorable pour alimenter le suivi statistique avec les éléments dont disposent la branche Famille.

Les Caf ne disposent pas de données relatives à l'insertion. Les données issues du système sont celles relatives à la gestion du droit. Ce type d'exercice a été effectué sur le territoire de Béziers afin de mesurer l'efficacité des entretiens giratoires et leur participation à une sortie durable du RSA du fait d'une orientation précoce vers la structure en charge de l'accompagnement. Cette analyse va au-delà d'un appariement de données inter opérateurs et comporte des limites.

La mise en place d'un tel suivi constitue une démarche complexe et longue, car elle requiert plusieurs conditions exigeantes.

La première consiste à disposer d'informations harmonisées entre les acteurs. Cela suppose un recueil homogène des données, notamment en provenance de chacun des conseils départementaux. Or, s'ils ne se sont pas coordonnés au préalable, il faudra harmoniser a posteriori les pratiques d'un grand nombre d'entités différentes.

Cette normalisation demandera beaucoup de temps et d'efforts pour modifier ces pratiques parfois anciennes et ancrées, et construire des compromis sans nuire à la qualité d'ensemble.

Une fois construit ce nouveau référentiel, il sera nécessaire également d'harmoniser les outils afin de faciliter le recueil et d'éviter des problèmes de diversité de formats informatiques. Il sera indispensable d'utiliser le NIR comme donnée d'identification, ce qui suppose la réalisation de démarches exigeantes dans le cadre du règlement général sur la protection des données personnelles.

Enfin, à partir de la mise en place de ce suivi, un certain recul temporel sera nécessaire pour apprécier les impacts, compte tenu de la durée de ces parcours d'insertion.

La réussite d'un tel projet ne peut donc être attendue qu'à un horizon de moyen voire long terme.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES DE L'AUDE-ARIÈGE

Nous faisons suite à la transmission, en date du 7 décembre 2021, du rapport public thématique sur l'évaluation du revenu de solidarité active dans le département de l'Aude.

Plusieurs difficultés de recouvrement persistent selon le département.

Le recouvrement de la créance de RSA n'est pas opéré en priorité par les organismes payeurs :

Concernant notre organisme, il n'y a pas de différenciation, en termes de recouvrement, en fonction de la nature de la prestation qui a généré l'indu. Par conséquent, le recouvrement d'une créance RSA revêt la même priorité que toute autre créance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

Dans le cadre de l'évaluation du revenu de solidarité active (RSA) engagée par les juridictions financières, l'ADF est invitée à formuler des observations sur le rapport que la Cour se propose de publier prochainement avec notre réponse et celles des autres destinataires intéressés.

I. Sur le cadre général, trois constats :

- ***Le modèle social français est à bout de souffle*** : il encourage le recours systématique aux allocations de solidarité, dont le RSA, alors qu'elles sont financées à crédit. L'effort de solidarité nationale pèse toujours plus sur les Départements : le relèvement régulier du

montant du RSA est décidé par l'État ; il est annoncé à grand renfort de communication. Or, ce sont les Départements qui doivent en assumer la charge financière principale. De plus, les conséquences économiques et sociales associées à la crise sanitaire risquent à moyen et long termes d'accroître encore davantage le poids de l'allocation, aux dépens des crédits consacrés aux politiques d'insertion et donc, potentiellement, de la sortie durable des bénéficiaires du dispositif.

- ***Le système actuel peine à venir en aide aux personnes en situation de vulnérabilité et ce, en dépit des moyens colossaux déployés*** : cela concerne les allocataires du RSA et souvent leurs ayants droits, mais aussi nombre de jeunes adultes, de personnes en situation de handicap et de seniors aux faibles ressources. En misant trop sur le versement d'allocations de pauvreté et non sur l'accompagnement, on maintient souvent les personnes dans une situation d'assistanat alors que l'enjeu crucial est de les aider à se sortir de la précarité.
- ***L'accès à l'emploi des personnes en situation de vulnérabilité se heurte au manque de flexibilité du marché du travail français*** (quand bien même il est très protecteur). Avec la crise sanitaire et ses lourdes conséquences sociales, les offres d'emploi sont aujourd'hui de moins en moins adaptées au profil des allocataires du RSA, dont une part significative souffre de sous-qualification.

2. Pour une évolution du cadre institutionnel

- ***Rejoignant l'analyse de la Cour, l'ADF estime que la décentralisation du dispositif n'est pas totalement aboutie.*** Elle prend certes son origine sur une départementalisation du RMI (2004), maintenue lors de l'instauration du RSA (2008-2009) mais sans que la gouvernance globale et le jeu des acteurs n'aient été depuis lors revisités. L'instruction des demandes, l'ouverture des droits et le versement de l'allocation sont ainsi assurés par la branche famille, alors que le Conseil départemental finance l'allocation et la conduite des politiques d'insertion et de retour à l'emploi. Or, la multiplicité des guichets auxquels doivent s'adresser les usagers constitue à l'évidence un frein à leur insertion durable.
- ***Une solution consisterait à fusionner les compétences des CAF*** : sans reprendre toutes leurs prérogatives, il conviendrait d'unifier le pilotage et la mise en œuvre des politiques sociales sur le territoire départemental sous la responsabilité d'un seul chef de file : le Conseil départemental. Les Départements et les CAF formeraient ainsi une nouvelle administration sociale de pointe, tournée vers la qualité de service. L'expertise de la CAF dans la gestion de prestations de masse et le soutien à la vie sociale viendrait conforter les compétences départementales davantage centré sur l'accompagnement personnalisé de proximité assis sur un travail en réseau.

3. Sur le cadre financier

- **L'ADF partage les observations réalisées par la Cour sur le manque de lisibilité et l'insuffisance des ressources associées au financement du RSA.** Concernant la compensation des accroissements de charges RSA et la transformation par l'État de l'objet initialement associé au Pacte de confiance et de responsabilité (p 55.), l'ADF rappelle son opposition formulée à plusieurs reprises, notamment auprès du Conseil constitutionnel et devant la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), au sujet de la modification de l'objet mentionné qui avait, en ce qui concerne les Départements, pour vocation « un meilleur financement des allocations de solidarité nationale », c'est-à-dire du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) et de la prestation de la compensation du handicap (PCH) et non pas du seul RSA. L'ADF conteste par ailleurs que la possibilité d'augmenter les DMTO de 3,8% à 4,5%, en raison plus particulièrement de sa nature fiscale, puisse être considérée comme une ressource de compensation des dépenses RSA.
- **L'ADF attire particulièrement l'attention de la Cour des comptes sur les difficultés associées à la prise en charge du reste à charge croissant des allocations individuelles de solidarité (RSA, PCH, APA) et plus particulièrement de RSA.** En 2020, les Départements ont financé plus de 40% des dépenses de RSA sur leurs fonds propres (reste à charge = 5 Md€). Surtout, les Départements ne disposent que de peu de marges de manœuvre en termes de maîtrise de la dépense de l'allocation elle-même. Malgré les politiques volontaristes mises en place par les Départements pour l'insertion et l'accompagnement des bénéficiaires, les critères du RSA (montant, bénéficiaires...) sont fixés au niveau national. La prégnance du chômage et le vieillissement de la population risquent à terme d'entraîner une hausse globale peu maîtrisable des dépenses sociales obligatoires encore accentuée par la crise Covid-19 et ses conséquences économiques et sociales.
- **Point de vigilance : l'expérimentation de la dite « recentralisation » du RSA**

L'article 12 du projet de loi de finances (PLF) pour 2022 propose aux Départements et aux collectivités exerçant la compétence d'expérimenter le transfert à l'Etat de l'instruction administrative, de la décision d'attribution et du financement du RSA. Cette expérimentation est présentée comme devant permettre le renforcement des politiques d'insertion des collectivités qui s'engageraient dans cette voie. Le Département de la Seine - Saint - Denis procèdera à cette expérimentation dès 2022.

Si l'ADF n'a pas été associée aux discussions techniques bilatérales, elle sollicite cependant la résolution de deux difficultés présentées par le dispositif.

- *Il est prévu à titre de compensation de la recentralisation du RSA qu'un certain nombre de ressources puissent être « retenues » donc non versées. Parmi celles-ci il est envisagé qu'une fraction dynamique de DMTO puisse intervenir à titre de compensation. Ce qui revient à dire que l'Etat se compense l'année N mais les années suivantes il se compense ET perçoit la dynamique associée à cette fraction de DMTO.*

L'ADF demande à ce que la fraction de DMTO soit figée.

- *Le Gouvernement a déposé, dans la perspective de l'examen de la mission Relations avec les Collectivités territoriales, un amendement n°1253 à l'article 47, qui vise à « neutraliser » les effets d'une recentralisation de l'allocation de RSA sur la répartition du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (FNP DMTO). L'Assemblée des Départements de France (ADF) n'a été ni consultée ni prévenue du dépôt de cet amendement, auquel elle continue de s'opposer farouchement pour les raisons exposées ci-après.*

L'amendement qui a été adopté prévoit que la fraction de DMTO recentralisée pour les Départements concernés soit soustraite de l'assiette DMTO prise en compte au titre du fonds globalisé de péréquation, ce qui aboutit à diminuer le prélèvement, voire à augmenter le reversement.

Concrètement, une partie du coût de la recentralisation du RSA pèsera sur l'ensemble des Départements au travers des effets indirects du mode de calcul de la recentralisation du RSA.

Par conséquent, contrairement à ce qui est signifié dans l'exposé des motifs cette disposition n'est pas neutre sur la répartition du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux, au contraire, elle en menace le fonctionnement, et l'adhésion de l'ensemble des Départements à la péréquation horizontale inter-départementale.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE MUTUALITÉ
SOCIALE AGRICOLE DE GIRONDE**

Comme suite à votre courriel du 22 novembre, nous portons à votre connaissance, avec un retard de trois jours dont nous vous prions de bien vouloir nous excuser, nos observations.

Avant de vous en livrer le détail, nous tenons à remercier les collaborateurs de la Cour pour la qualité de nos échanges et de votre écoute, et au final de la qualité de la production commise par vos soins.

Sur la recommandation n°14 relative à la gouvernance et le financement du dispositif

« A destination de l'Etat des départements de Pôle employ, de la cnaf et de la CCMSA

14. Renforcer la coordination sous l'autorité du département en fusionnant PTI et plan départemental d'insertion en un document unique de pilotage et de programmation, et en y associant au minimum l'Etat, la CAF, la Région et Pôle emploi. »

Nous aurions eu tendance à demander à ce que la MSA, au même titre que la CAF, puisse intégrer cette coordination.

Nous ne formulons donc en synthèse qu'une observation sur ce projet de rapport, relative au souhait de la MSA de participer à la coordination.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA CAISSE MUTUALITÉ
SOCIALE AGRICOLE DE PORTES DE BRETAGNE**

J'ai bien reçu le 16 novembre 2021 le rapport d'évaluation de politique publique du RSA. Comme évoqué par votre courrier m'invitant à le faire, je souhaite vous faire part des remarques suivantes à la lecture de ce document s'agissant de cette évaluation du RSA à laquelle la MSA Portes de Bretagne a été associée à trois reprises (novembre/décembre 2020, mars/avril 2021 puis dans la phase contradictoire début juin 2021).

Sur la première phase contradictoire (printemps 2021)

Je tiens tout d'abord à souligner que les remarques effectuées dans mon courrier du 4 juin 2021, s'agissant du relevé d'observations provisoires concernant le département d'Ille-et-Vilaine, ont été prises en compte dans sa version définitive.

Sur le projet de synthèse des cahiers départementaux

Le rapport reçu le 16 novembre 2021 contient une synthèse des cahiers départementaux. A la lecture de cette dernière, je vous fais part de deux éléments

- Ladite synthèse – partie « Les dépenses de gestion et de la CAF » : je tiens à vous préciser que des frais de gestion concernent également la MSA Portes de Bretagne pour les montants ci-après. Ils sont dans l'idéal à intégrer également dans les tableaux de synthèse financiers du rapport spécifique pour le département d'Ille-et-Vilaine, ce qui n'avait pas été soulevé lors de la phase contradictoire précédente.

Frais de gestion	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant	6 000 €	6 000 €	6 000 €	6 000 €	6 006 €	5 994 €	5 986 €

Sur le projet de rapport d'évaluation de politique publique relatif au RSA
synthèse des cahiers départementaux

Sur ce point, j'insiste sur l'intérêt du guichet unique que constitue la Mutualité Sociale Agricole Portes de Bretagne pour continuer à améliorer l'insertion des bénéficiaires du RSA et plus généralement la lutte contre la pauvreté de ses adhérents.

Cette orientation prend toute sa place dans les partenariats locaux et notamment avec le Conseil Départemental.

Enfin, les orientations stratégiques de la Mutualité Sociale Agricole insistent sur l'importance de favoriser l'accès aux droits par le partage de flux informatisés et la simplification des formalités quand elles s'avèrent indispensables. La présence au plus près des populations protégées dans nos territoires d'Ille-et-Vilaine et du Morbihan est alors un outil majeur pour la réussite de ces défis : l'ensemble des délégués cantonaux et le personnel de la Mutualité Sociale Agricole s'y emploient toute l'année dans objectif de solidarité.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE L'ASSOCIATION
DÉPARTEMENTALE POUR LA PROMOTION DES TSIANES
(ADEPT 93)**

Il semble tout d'abord important de préciser que le projet social de l'ADEPT (Association Départementale(s) pour la promotion et l'accès aux droits des Tsiganes et Gens du voyage), s'adresse depuis sa création en 1969 à un public spécifique « Gens du voyage », c'est ainsi que les personnes et familles accompagnées par l'ADEPT, notamment dans le cadre du RSA (et préalablement dans le cadre du RMI), sont toutes des Gens du voyage, qui y sont par ailleurs toutes domiciliées.

Cette précision destinée à savoir « qui parle » doit s'accompagner de savoir « de qui on parle ». « Le terme générique Gens du voyage est une dénomination administrative, désignant une population hétérogène dont l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles terrestres (principalement caravanes). Cette notion ne comporte aucune connotation ethnique ou communautariste, conformément aux principes constitutionnels. Dans le langage commun, il s'agit de personnes vivant habituellement en caravane, perçues comme appartenant à un groupe social, culturel ou ethnique transgénérationnel distinct, faisant l'objet de représentations particulières dans la population. Il convient de noter que le mot « voyage » inclus, dans la dénomination administrative, peut induire en erreur : les personnes concernées ne sont pas forcément mobiles mais, pour autant, vivent dans une résidence mobile. Ce n'est pas l'itinérance qui caractérise cette population, mais simplement son mode d'habitat, principalement la caravane. On soulignera enfin que certaines personnes se revendiquent de la culture des Gens du voyage, bien qu'elles ne vivent plus en caravane mais en logement ordinaire, et que pour d'autres, l'aller et le retour entre ce dernier et l'habitat mobile peuvent être fréquents »⁷⁶. Pour la quasi-intégralité des Gens du voyage concernés par les actions de l'ADEPT, la résidence mobile/caravane constitue leur seul mode habitat.

S'agissant de la réponse qu'il nous est proposé d'apporter à ce rapport d'évaluation de politique publique relative au RSA, nous soulignons tout d'abord la qualité du travail de compilation et d'analyse des données tout en reconnaissant notre difficulté à en appréhender pleinement les conclusions qui en découlent, essentiellement au regard des spécificités du public « Gens du voyage ».

En effet, pour les Gens du voyage, suivis ou non par l'ADEPT en Seine Saint-Denis, ou suivis par d'autres sur le territoire national, comme pour l'ensemble de la « population générale » qui en bénéficie, le RSA constitue comme le souligne le rapport un « filet de sécurité » qui empêche la grande majorité de ses bénéficiaires de basculer dans la (très) grande pauvreté monétaire. Toutefois l'habitat caravane les empêche de bénéficier d'un certain nombre d'aides légales ou extra-légales selon les territoires. Cette privation de droits contribue pour beaucoup à « minorer le bénéfice du RSA » et à accroître leur pauvreté monétaire ; c'est ainsi que la Défenseure des droits souligne dans un rapport du 6 octobre 2021 « que l'absence de la reconnaissance de la caravane comme logement est notamment à la source de discrimination dans différents domaines

⁷⁶ Texte adopté par le conseil d'administration de la FNASAT (Fédération Nationale des Associations Solidaires d'Actions avec les Tsiganes et les Gens du voyage) du 22 janvier 2020

domiciliation, aides personnelles au logement, assurances, protection contre la suppression des fluides et de l'eau en période hivernale... », on pourrait rajouter d'autres aides dont celles liées aux dépenses énergétiques.

Nous avons remarqué sur cette question des conditions d'habitat, que l'item logement retenu dans l'analyse du taux de sortie du RSA en Seine Saint-Denis notamment, distingue logement autonome dans l'habitat collectif, logement autonome dans l'habitat individuel et logement temporaire ou d'urgence. Outre que cet item n'est renseigné que pour 34% des bénéficiaires (cf tableau N°31), l'habitat caravane n'est pas retenu sauf à ce qu'il soit englobé à tort sous le terme « logement temporaire ». Ce mode d'habitat n'est également pas explicitement prévu dans le formulaire CERFA de demande de RSA, il peut certes faire l'objet d'une mention manuscrite, mais en tout état de cause cela contribue à la méconnaissance de ce public et de ses conditions de vie. On précisera que la seule mention « caravane » ne suffirait par ailleurs pas à appréhender la condition de logement, de très nombreux voyageurs étant en effet contraints à l'errance par déficit majeur de solutions adaptées, telles que celles prévues par la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des Gens du voyage.

Sur ce même item du logement, le tableau n°49 sur les besoins exprimés dans les 249 CER analysés en Seine Saint-Denis, 18 des bénéficiaires soit 10,2% de l'échantillon expriment un besoin en matière de logement. Vu du côté de l'ADEPT, on peut affirmer que la très grande majorité des 511 Gens du voyage accompagnés en 2020 dans le cadre du RSA sont en difficulté de logement, soit du fait d'une résidence en aire permanente d'accueil par défaut d'une solution d'habitat permettant un réel ancrage territorial (terrain familial ou habitat adapté), soit pour une majorité et pour les mêmes raisons de déficit d'offres parce que contraints à l'errance en Seine Saint-Denis ou sur d'autres territoires notamment de l'Ile-de-France.

On rappellera que résider en caravane, que ce soit en errance forcée ou sur une aire permanente d'accueil qui ne constitue pas une adresse de domicile, oblige à une domiciliation qui se réalise très souvent auprès d'un organisme agréé⁷⁷. Les Gens du voyage concernés ne sont donc pas dans leur très grande majorité des citoyens du territoire où ils résident, ce qui ne représente pas un facteur facilitant d'insertion sociale, objectif majeur notamment du RSA.

⁷⁷ L'ADEPT domiciliait 629 adultes en 2020

Au-delà des aides publiques dont ils ne peuvent pas bénéficier du fait de l'habitat caravane, les Gens du voyage subissent donc une double peine liée au déficit majeur dans les mises en œuvre des politiques prévues par la loi du 5 juillet 2000 déjà citée. S'agissant de la Seine-Saint-Denis le schéma départemental d'accueil et d'habitat des Gens du voyage 2016-2022, actait le besoin de création de 395 places d'accueil supplémentaires à réaliser⁷⁸, on soulignera à l'appui de nos remarques précédentes qu'aucune de ces 395 places supplémentaires n'a été réalisé, ou même n'est en projet. Au-delà de la Seine Saint-Denis, ce constat vaut à des degrés variables pour la grande majorité des territoires départementaux.

L'ADEPT est donc particulièrement favorable à ce que soit retenue la recommandation n°5 du rapport sur le RSA relative à l'accompagnement des parcours « réaliser un diagnostic précis et complet de la situation des personnes et de leurs besoins avant de les inscrire dans des types d'accompagnement de durée et d'intensité différentes ». Cela, d'autant que selon la note 144 de décembre 2018 de l'APUR (Atelier Parisien d'Urbanisme) sur l'accueil et l'habitat des Gens du voyage de la métropole du Grand Paris, cite le nombre de 50 000 personnes qui font partie des Gens du voyage en Ile de France, soit un « public » constituant une composante socio-culturelle significative.

Enfin, la recentralisation financière du RSA en Seine-Saint-Denis à partir de janvier 2022 et pour 5 ans est saluée par l'Adept. Elle permettra une meilleure équité territoriale sur un département parmi les plus pauvres du territoire et au Conseil Départemental, partenaire de référence de l'Adept, de retrouver des marges de manœuvre en matière d'insertion et de mises en œuvre des politiques publiques.

En conclusion, si dans cette réponse à l'espace bien normalement contraint, nous avons retenu la dimension « accueil et habitat – logement » bien que d'autres aspects mériteraient attention, c'est parce qu'elle nous semble la plus prégnante s'agissant des conditions de vie des Gens du voyage. Outre que l'habitat caravane a pour conséquence la privation d'un certain nombre d'aides et donc l'aggravation de la pauvreté monétaire, cette dimension accueil et habitat logement impacte fortement les effets de la politique publique relative au RSA, ainsi que d'autres dimensions de l'insertion dont celles de l'insertion économique, de lutte contre l'illectronisme ou de la santé.

⁷⁸ 136 étant à date déjà réalisées et 34 en cours de réalisation