

Comité d'évaluation du rSa
Rapport intermédiaire 2010

Sommaire

SYNTHESE.....	5
Introduction.....	9
Première partie : La montée en charge du rSa depuis juin 2009.....	13
1. Le nombre d'allocataires du rSa.....	13
2. Qui sont les bénéficiaires ?.....	18
3. Des fluctuations importantes dans la situation des allocataires au fil du temps.....	24
Deuxième partie : Les travaux réalisés, en cours ou prévus du comité d'évaluation du rSa.....	31
1. L'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du rSa socle dans le champ des « droits et devoirs ».....	32
a. Retours d'expériences des bénéficiaires du rSa socle dans le champ des « droits et devoirs », un an après la création du rSa.....	32
b. Le taux d'inscription à Pôle emploi des bénéficiaires du rSa socle fin 2009 est sensiblement plus élevé que celui des bénéficiaires du RMI ou de l'API fin 2008.....	36
c. Autres travaux engagés ou prévus.....	37
2. Le non recours au rSa activité seul.....	39
3. Les effets du rSa sur la pauvreté.....	45
4. Les effets du rSa sur le marché du travail.....	49
5. La mise en place institutionnelle du rSa.....	51
a. La gouvernance du rSa.....	51
b. L'évolution des droits connexes.....	55
c. Volet financier.....	60
ANNEXES.....	65
Annexe 1 – Résultats de l'enquête qualitative auprès des bénéficiaires du rSa dans cinq départements – Périmètre « droits et devoirs » - Première vague d'entretiens – Crédoc.....	65
Annexe 2 - Le non recours au rSa activité : étude auprès des allocataires de la CAF de la Gironde (Nadia Okbani).....	65
Annexe 3 - L'effet du rSa sur les bas revenus – Brigitte Debras (Cnaf).....	65
Annexe 4 - Eligibilité au rSa activité et travailleurs pauvres – Céline Marc et Muriel Pucci (Cnaf).....	65
Annexe 5 : Premiers éléments de comparaison des taux de reprise d'emploi des bénéficiaires du rSa socle par rapport au RMI et à l'API – Stéphane Donné (Cnaf).....	65
Annexe 6 : Résultats de l'enquête Flash DGCS du printemps 2010 – DGCS.....	65

Annexe 7 : La mise en œuvre du revenu de solidarité active et la réforme des droits connexes – DGCS.... 65

Annexe 8 : Ce que font les villes pour les ménages pauvres – Denis Anne, Céline Emond, Yannick L'Horty (CEE)..... 65

SYNTHESE

Ce deuxième rapport intermédiaire du comité d'évaluation constitue un point d'étape important du suivi de la montée en charge du rSa et des travaux menés par le comité d'évaluation. Compte tenu du faible recul depuis la mise en œuvre du rSa et du caractère encore inachevé des travaux d'évaluation engagés, les résultats qu'il délivre ne constituent pas des conclusions définitives sur le dispositif mais plutôt de premiers enseignements visant à affiner certaines hypothèses, identifier des points de vigilance et préciser les investigations complémentaires à mener au cours des prochains mois.

Après 18 mois d'existence du rSa, les éléments rassemblés dans ce rapport permettent de dresser les principaux constats suivants :

1. Le rSa socle a pris sans difficulté le relais du RMI et de l'API pour les foyers concernés. Les effectifs n'ont pas connu de « saut » important en juin 2009 et le nombre de bénéficiaires a fortement augmenté au cours des trimestres suivants, du fait de la crise économique. Les caractéristiques des bénéficiaires du rSa socle restent proches de celles des bénéficiaires des deux dispositifs qui l'ont précédé.

2. Le nombre de bénéficiaires du rSa activité seul a augmenté depuis juin 2009, mais son rythme de progression est faible depuis le début de 2010 et le nombre de foyers bénéficiaires un mois donné reste très inférieur aux prévisions qui avaient été réalisées en amont. Comprendre les raisons de cette évolution sera une question importante au cours des prochains mois. Il sera notamment important de mieux identifier si la progression limitée résulte d'un phénomène classique de « montée en charge », correspondant au temps nécessaire pour qu'une nouvelle prestation « s'installe » dans le paysage social ou si le non recours au rSa activité seul est particulièrement élevé. Les résultats de premiers travaux montrent que ce non recours existe et suggèrent un certain nombre d'explications à ce phénomène. Quantifier précisément le non recours et mesurer le pouvoir explicatif des différents motifs ne sera pas possible avant de disposer - en 2011 - des résultats de l'enquête quantitative actuellement sur le terrain.

3. La mobilité au sein du rSa est assez importante : chaque mois, près de 5% des foyers allocataires sortent du dispositif, et un nombre équivalent de foyers y entrent. Ces mouvements sont particulièrement importants pour le rSa activité. Par ailleurs, sans sortir du rSa, un nombre important de foyers passent également chaque mois d'une composante à une autre (socle, socle et activité, activité).

Du fait de ces changements fréquents de situation des allocataires, le nombre de personnes ayant bénéficié du rSa au moins une fois au cours d'une année donnée est bien supérieur au nombre de bénéficiaires un mois donné. Ceci est particulièrement vrai pour le rSa activité seul, catégorie qui connaît le plus de mouvements : alors qu'on ne dénombrait « que » 430 000 foyers bénéficiaires du rSa activité seul en mai 2010, 850 000 foyers ont bénéficié du rSa activité seul au moins une fois sur la première année du rSa (de juin 2009 à mai 2010). Le panel des

allocataires de la Cnaf, en cours de constitution et dont les premiers résultats seront disponibles à l'automne 2011, permettra de mieux identifier les causes de cette variabilité en permettant notamment de mieux mesurer l'évolution trimestrielle des ressources des allocataires.

4. Le complément de revenu que constitue le rSa activité a amélioré le niveau de vie des bénéficiaires. Au total, 650 000 foyers, regroupant 1,5 million de personnes, perçoivent en septembre 2010 du rSa activité. Les données administratives de la Cnaf permettent un premier chiffrage de l'effet du rSa activité sur les revenus, même si celui-ci est surestimé en l'absence de prise en compte de la redistribution fiscale¹ et des dispositifs d'intéressement relatifs au RMI et à l'API. Selon ces données administratives, le revenu médian des ménages recevant le rSa activité serait supérieur de 18% à la fin 2009 à ce qu'il aurait été en l'absence du nouveau dispositif ; 70 000 foyers auraient franchi le seuil de « bas revenus » fin 2009 suite à la perception du rSa activité². L'effet du rSa activité sur le taux de pauvreté devrait s'accroître à l'avenir, à mesure que le dispositif poursuivra sa montée en charge.

5. L'impact du rSa sur le marché du travail ne peut encore à ce stade être bien apprécié. Les outils évaluatifs mis en place par le comité d'évaluation ne produiront leurs résultats qu'au cours de l'année 2011. D'ores et déjà cependant, on observe fin 2009 un taux d'inscription des bénéficiaires du rSa socle sur les listes de demandeurs d'emploi nettement supérieur à celui observé précédemment pour les allocataires du RMI et de l'API. Il conviendra d'évaluer ce qui revient dans cette évolution respectivement aux nouvelles règles relatives à l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires et à la conjoncture économique.

6. Les premières enquêtes auprès des bénéficiaires ou des acteurs chargés de la mise en œuvre du rSa montrent que les innovations apportées par le rSa (qu'il s'agisse de la composante activité, de l'orientation, des modalités de l'accompagnement, ou de la participation des bénéficiaires à la gouvernance du dispositif) sont encore imparfaitement connues ou comprises. En particulier, les bénéficiaires du rSa socle entrant dans le champ de « droits et devoirs » perçoivent souvent peu de différence entre le rSa et les deux dispositifs qui l'ont précédé. Il semble que le nouveau dispositif n'ait pas encore totalement réussi à se distinguer, dans les perceptions publiques, du RMI.

7. Les premières enquêtes auprès des acteurs chargés de la mise en œuvre du rSa montrent que, dans la très grande majorité des départements, les Conseils généraux s'impliquent directement dans la décision d'orientation des bénéficiaires dans le champ des droits et devoirs. D'autres acteurs, principalement Pôle emploi, sont également fréquemment associés à cette décision. La plupart des départements ont également associé les bénéficiaires du rSa aux équipes pluridisciplinaires. Les travaux d'élaboration des Pactes territoriaux d'insertion, qui visent à coordonner les actions d'insertion des différents acteurs sur le département, ont parfois démarré tardivement, et ne sont à ce jour pas partout

¹ L'effet du rSa activité sur la PPE perçue n'est notamment pas intégré.

² Ces estimations portent sur le champ CAF uniquement.

finalisés. La mise en place des instruments de gouvernance locale du rSa a de plus été compliquée par les difficultés rencontrées par les départements dans les modalités techniques d'échanges d'informations entre institutions (production des informations et modalités d'échanges et de compatibilité des systèmes d'information).

Au total, les premiers résultats présentés dans ce rapport appellent une poursuite des investigations au cours des prochains mois, en particulier sur l'ampleur et l'analyse du non recours, les sources des mouvements importants d'entrées et de sortie du rSa, la poursuite du déploiement du dispositif sur le terrain, ou encore les effets du rSa sur le marché du travail.

Introduction

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a prévu qu'un Comité d'évaluation comprenant des représentants des départements, de l'Etat, de la Cnaf et de la CCMSA, de Pôle emploi, d'associations de lutte contre l'exclusion, des bénéficiaires et des personnalités qualifiées soit constitué pour préparer les travaux de la conférence nationale devant se tenir avant fin 2011 (article 32). Cette conférence doit notamment évaluer la performance du rSa en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité, établir le coût du dispositif et analyser ses conséquences sur le recours au temps partiel dans les secteurs marchands et non marchands.

Le premier rapport du comité d'évaluation, remis en décembre 2009, soit six mois après le démarrage du rSa, présentait de premiers éléments sur la montée en charge du dispositif et sur la mise en place du rSa dans les départements³. Il exposait également la « feuille de route » que le comité d'évaluation s'est fixée pour 2010 et 2011, sous forme de questions à expertiser et d'outils d'analyse que le comité envisageait de mettre en place pour y répondre.

Ce deuxième rapport intermédiaire du comité d'évaluation se situe aujourd'hui au milieu du gué : tous les outils d'analyse (enquêtes quantitatives et qualitatives, indicateurs de suivi, monographies, analyse des données administratives, travaux de microsimulation...) ont été mis en place ou sont programmés pour le début de l'année 2011, mais seuls de premiers résultats sont déjà disponibles ; de leur côté, les différents acteurs en charge de la mise en œuvre du rSa ont défini dans chaque département les modalités d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du rSa soumis aux « droits et devoirs » attachés au dispositif et les conditions de coopération entre institutions, mais il est encore trop tôt pour en mesurer pleinement les effets. En revanche, avec une année de recul supplémentaire, certaines caractéristiques de la montée en charge apparaissent plus distinctement.

Si ce rapport intermédiaire 2010 constitue donc un point d'étape important du suivi de la montée en charge du rSa et des travaux menés par le comité d'évaluation, les résultats qu'il délivre doivent être perçus moins comme des conclusions définitives sur un dispositif encore très récent que comme de premiers enseignements permettant d'affiner un certain nombre d'hypothèses, de préciser des points de vigilance et de définir les investigations à mener au cours des prochains mois⁴.

La première partie du rapport porte sur la montée en charge du rSa : l'évolution du nombre d'allocataires, leurs caractéristiques, et les mouvements d'entrées et sorties du rSa ou entre composantes y sont détaillés.

³ Ce rapport est disponible en ligne:

http://www.rsa.gouv.fr/IMG/pdf/RSA_rapport_interimaire_09.pdf

⁴ Des mesures de simplification, qui portent principalement sur la mise en œuvre du rSa, ont été décidées au mois de juillet 2010 (cf. encadré 6 *infra*). Leurs effets pourront être pris en compte dans le rapport final fin 2011.

La deuxième partie présente une synthèse des résultats des travaux d'évaluation déjà disponibles et précise les travaux en cours, ou programmés par le comité d'évaluation. La section 1 porte sur les bénéficiaires du rSa socle : elle présente de premiers résultats sur la compréhension des évolutions apportées par le rSa qu'ont les bénéficiaires du rSa entrant dans le champ des « droits et devoirs » et sur leur opinion concernant les phases d'instruction de la demande de rSa et l'orientation, et compare les taux d'inscription fin 2009 sur les listes de demandeurs d'emploi des bénéficiaires du rSa socle à ceux, fin 2008, des bénéficiaires du RMI et de l'API. La section 2 s'interroge sur l'ampleur de la divergence entre les effectifs observés de foyers bénéficiaires du rSa activité seul et les effectifs qui avaient été anticipés : après un retour sur les modèles de microsimulation ayant servi aux estimations, plusieurs études sur le non recours au dispositif sont présentées. La section 3 étudie les effets du rSa sur la pauvreté. La section 4 porte sur les effets du rSa sur le marché du travail. Enfin, la section 5 présente les travaux disponibles sur la mise en œuvre du rSa, la réforme des droits connexes, et le volet financier du dispositif.

Composition du comité national d'évaluation du rSa

Le décret n°2009-1112 relatif à la composition du comité d'évaluation de l'impact du revenu de solidarité active précise la liste des personnes nommées au Comité d'évaluation du rSa. Un arrêté de nomination complète ce décret et précise les personnes nommées :

Cinq présidents de Conseil général : Madame Anne d'Ornano, présidente du conseil général du Calvados ; Monsieur Yves Daudigny, président du conseil général de l'Aisne ; Monsieur Jean-Louis Destans, président du conseil général de l'Eure ; Monsieur Michel Dinot, président du conseil général de Meurthe et Moselle et président de l'ODAS ; Monsieur René-Paul Savary, président du conseil général de la Marne.

Dix personnes nommées en raison de leur compétence en matière d'évaluation des politiques publiques : Monsieur François Bourguignon, Monsieur Marc Gurgand, Madame Elisabeth Maurel, Monsieur Yannick L'Horty, Madame Marie-Odile Simon, Monsieur Pierre Ralle, Monsieur Nicolas Duvoux, Monsieur Didier Demazière, Madame Anne Saint-Martin et Monsieur Amadeo Spadaro.

Deux représentants des associations de lutte contre l'exclusion : Monsieur Dominique Balmay, président de l'UNIOPSS ; Madame Nicole Maestracci, présidente de la FNARS.

Trois représentants des bénéficiaires du rSa : Madame Marie-Pierre Mermet, Monsieur Patrick Urbin⁵.

Quatre représentants de l'administration : Monsieur Fabrice Heyriès, directeur général de la cohésion sociale ; Monsieur Antoine Magnier, directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques ; Madame Anne-Marie Brocas, directrice de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ; Monsieur Benoît Coeuré, directeur général du trésor et la politique économique.

Trois représentants des organismes chargés de la mise en œuvre du rSa : Monsieur Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi ; Monsieur Hervé Drouet, directeur général de la Cnaf ; Monsieur François Gin, directeur général de la CCMMSA

⁵ Madame Saara Bouhouche a démissionné pour raisons personnelles. Son remplacement est en cours.

Cette partie décrit l'évolution du nombre d'allocataires⁶ du rSa depuis sa création en juin 2009 pour l'ensemble des régimes (Caf et MSA). Elle présente les principales caractéristiques des allocataires et met en évidence des fluctuations importantes dans leurs situations.

1. Le nombre d'allocataires du rSa

En septembre 2010, 1,8 million de foyers sont allocataires du rSa (graphique 1), dont 0,2 million perçoivent un rSa majoré^{7,8}. Entre juin 2009 et septembre 2010, le nombre d'allocataires du rSa a augmenté de + 19,6 %, la progression la plus forte étant observée entre juin et décembre 2009 : + 14,8 %.

En dénombrant les conjoints et les personnes à charge au sens du rSa, ce sont 3,8 millions de personnes qui sont couvertes par le rSa, dont 1,8 million d'allocataires, 0,3 million de conjoints, concubins ou pacsés et 1,7 million d'enfants ou autres personnes à charge. Parmi ces 3,8 millions de personnes qui sont couvertes par le rSa, 0,7 sont couvertes par le rSa majoré⁹.

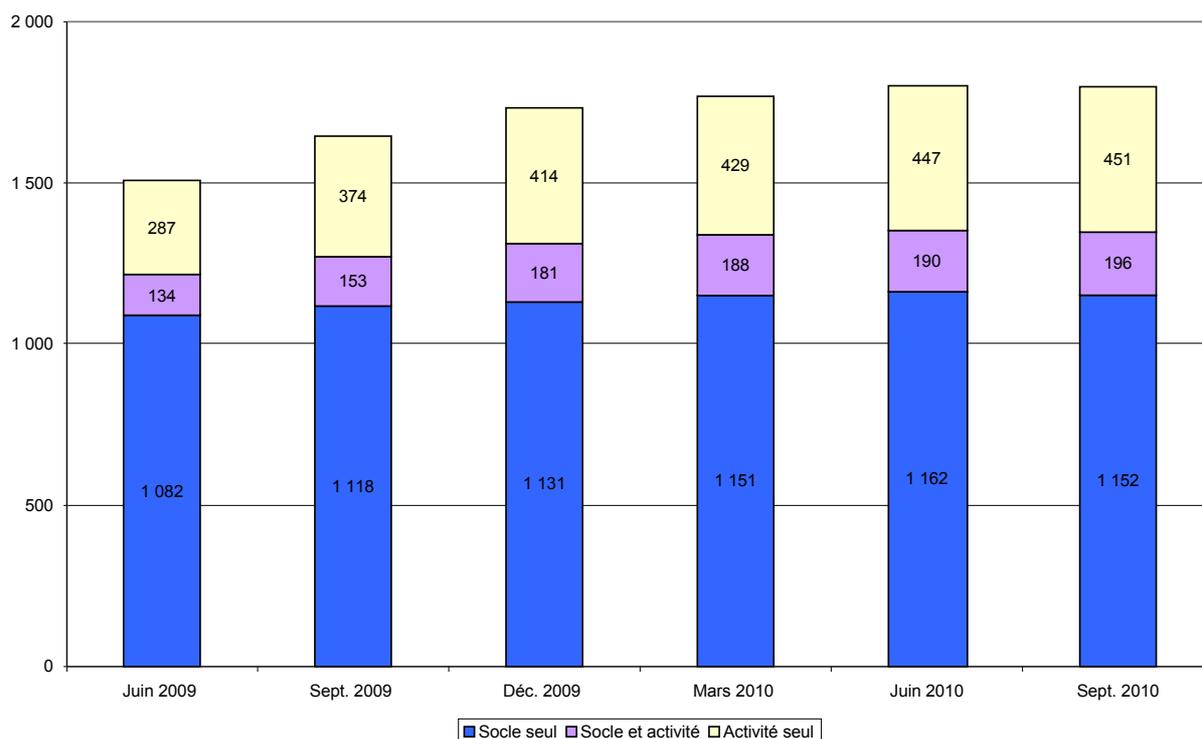
Graphique 1 : Nombre de foyers allocataires du rSa (données tous régimes, métropole, en milliers)

⁶ Le droit au rSa est attribué à des foyers, qui peuvent être des couples avec ou sans enfant, des familles monoparentales, ou des personnes seules. L'« allocataire » désigne, au sein du foyer, la personne titulaire du dossier. Les « allocataires du rSa » considérés dans cette partie sont les allocataires des foyers ayant un droit payable au rSa.

⁷ La majoration pour isolement est accordée dans les quatre situations suivantes : isolement et grossesse en cours, isolement et charge d'un enfant de moins de 3 ans, isolement puis charge d'enfant, présence d'enfant à charge puis isolement. Les allocataires du rSa socle majoré correspondent globalement aux anciens allocataires de l'allocation parent isolé (API). Pour une présentation générale du rSa et une définition des termes employés, cf. le *Rapport intermédiaire 2009* du Comité national d'évaluation du rSa.

⁸ Au 1er septembre 2010, le dispositif du rSa a été élargi aux jeunes actifs âgés de 18 à 25 ans (encadré 1). Cette extension du dispositif venant d'entrer en vigueur, les effectifs concernés fin septembre 2010 ne sont pas distingués au sein du rSa.

⁹ Les allocataires du rSa socle majoré correspondent sensiblement aux anciens allocataires de l'allocation de parent isolé (API). Pour une présentation générale du rSa et une définition des termes employés, cf. le *Rapport intermédiaire 2009* du Comité d'évaluation du rSa.



Source : Cnaf – CCMSA

Dans un contexte de forte dégradation du marché du travail, les effectifs d'allocataires du rSa socle (socle seul ou socle et activité)¹⁰ ont sensiblement progressé. Le nombre de foyers allocataires du rSa socle s'est accru de + 10,7 % entre juin 2009 et septembre 2010, passant de 1,2 à 1,3 million. Cette progression est d'une ampleur inégalée par rapport aux évolutions passées du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation parent isolé (API), depuis la fin de la montée en charge du RMI, mais est cohérente avec la sévérité de la récession économique de 2008-2009¹¹.

Au sein du rSa socle, la composante « socle et activité » est la plus dynamique : le nombre de foyers allocataires progresse de +45,9% entre juin 2009 et septembre 2010, passant de 134 000 à 196 000. La composante socle seul progresse quant à elle de +6,4% sur la même période, le nombre de foyers allocataires passant de 1 082 000 à 1 152 000. Une fois pris en compte les conjoints et les personnes à charge au sens du rSa, on dénombre en septembre 2010 2,7 millions de personnes couvertes par le rSa socle, dont 2,3 par le socle seul et 0,4 par le socle et activité.

En septembre 2010, 0,5 million de foyers et 1,1 million de personnes sont couvertes par le rSa activité seul, nouveau volet de la prestation. Entre juin 2009 et septembre 2010, le nombre de foyers allocataires du rSa activité seul a augmenté de +57,2%, le

¹⁰ Les bénéficiaires du rSa socle correspondent sensiblement aux anciens bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API).

¹¹ Donné S., Mathieu F., Périgord A. : Les bénéficiaires du rSa fin juin 2010, Etudes et résultats, Drees, 2010, n° 744.

rythme de progression étant toutefois faible depuis le début de l'année 2010. Au total, 650 000 foyers percevaient donc en septembre 2010 du rSa activité (que ce soit au sein du rSa socle et activité ou du rSa activité seul), regroupant 1,5 million de personnes.

Il est difficile d'apprécier à ce jour le rythme de progression du nombre d'allocataires du rSa, et notamment pour la composante activité seul. Au-delà des effets de la conjoncture économique, l'évolution du nombre de bénéficiaires du rSa pourrait illustrer le temps nécessaire pour qu'une nouvelle prestation "s'installe" dans le paysage social. Ceci a été constaté pour le RMI il y a 20 ans dont la montée en charge s'est déroulée sur plusieurs années, (graphique 2) ou, plus récemment, pour la couverture maladie universelle (CMU) ou l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Les montées en charge sont d'autant plus progressives qu'il s'agit de couvrir des nouveaux publics et que les droits sont nouveaux, comme cela est le cas pour une partie des populations éligibles au rSa activité seul¹².

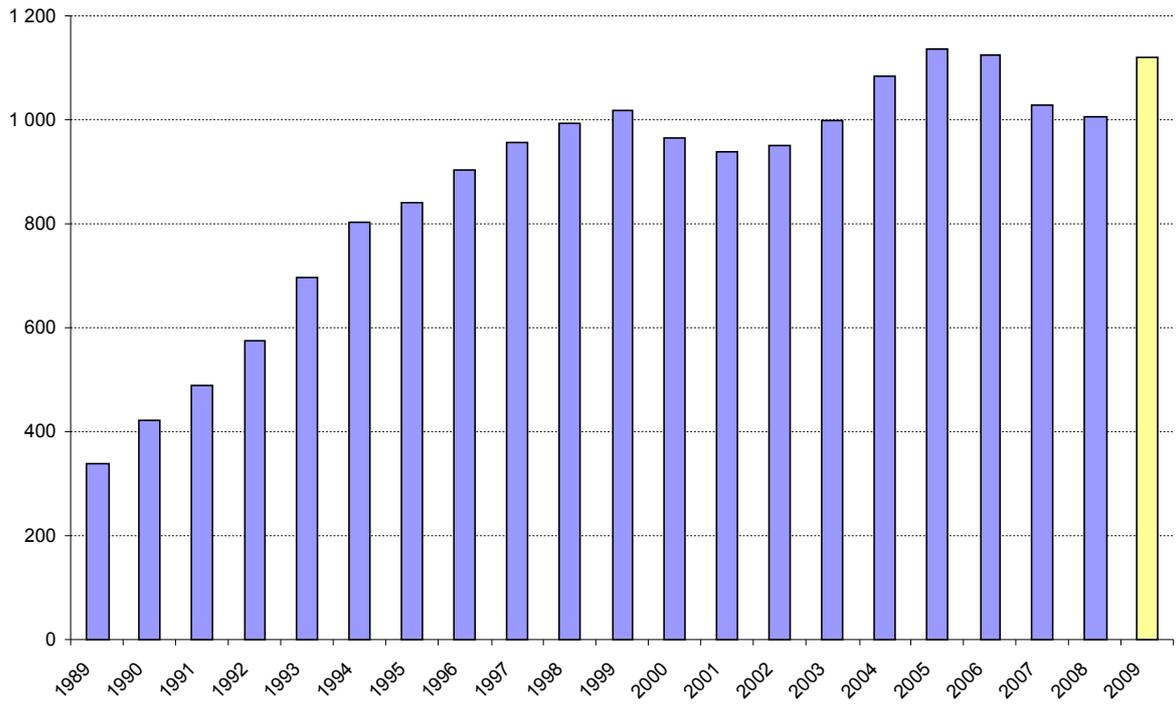
Encadré 1 : Extension du dispositif rSa aux jeunes actifs âgés de 18 à 25 ans sans enfant à charge¹³

Au 1er septembre 2010, le dispositif du rSa a été élargi aux jeunes actifs âgés de 18 à 25 ans, sans enfant à charge ni grossesse en cours, résidant en France métropolitaine (jusque là, les personnes de moins de 25 ans ne pouvaient en bénéficier que si elles assumaient la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître). Le montant du « rSa jeunes » est calculé de la même façon que celui du rSa non majoré, qu'il s'agisse du rSa socle seul, du rSa socle et activité ou du rSa activité seul. Cependant une condition préalable d'activité professionnelle est exigée. Les allocataires du rSa jeunes doivent en effet avoir exercé, au cours des trois années précédant leur demande de rSa, une activité pendant au moins 3 214 heures (soit deux fois la durée légale annuelle du travail), autrement dit l'équivalent de deux années d'activité à temps plein (en cas de périodes de chômage indemnisé, la période de référence de trois ans peut être prolongée au maximum de six mois).

Graphique 2 : Nombre de bénéficiaires du RMI et du rSa socle non majoré (données tous régimes au 31 décembre métropole, en milliers)

¹² La deuxième partie du rapport revient sur les prévisions du nombre de bénéficiaires réalisées avant la mise en œuvre du rSa et présente quelques premières études sur le non recours au dispositif.

¹³ Cet encadré est reproduit de : Cazain S. Siguret I. [2010], *Le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active au 30 septembre 2010*, L'e-essentiel 105, Cnaf.



Source : Cnaf – CCMSA

Encadré 2 : La transition entre le RMI et l'API et le rSa socle¹⁴

À partir de juin 2009, le rSa socle s'est substitué en France métropolitaine au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API)¹⁵.

Le périmètre réglementaire du rSa socle non majoré est comparable à celui du RMI.

En revanche, il existe quatre différences entre le rSa socle majoré et l'API qui conduisent à une légère extension du public bénéficiaire :

- les enfants sont considérés à charge pour le rSa majoré jusqu'à l'âge de 25 ans contre 20 ans pour l'API ;

- les majorations pour âge des allocations familiales (versées pour chaque enfant à compter de son 14e anniversaire pour les enfants nés à partir du 1er mai 1997 et de ses 11e et 16e anniversaires pour les enfants nés avant le 1er mai 1997) ne figurent pas dans les ressources prises en compte pour le calcul du rSa majoré, alors qu'elles étaient intégrées dans les ressources API ;

- l'attribution de la majoration pour isolement est automatique pour les bénéficiaires du rSa dès lors qu'ils font connaître leur situation d'isolement à la CAF. Auparavant, il était nécessaire d'effectuer une demande expresse d'API. Cet effet d'automatisme explique un surcroît d'entrées dans le rSa socle majoré en juin 2009 et traduit un effet qui doit jouer en principe à titre pérenne ;

- une mesure temporaire de gestion, appliquée pendant les premiers mois de montée en charge (entre juin et octobre 2009), a conduit à apprécier la condition d'isolement de manière plus large qu'en API.

Ces différents facteurs conduisent à une augmentation des effectifs de bénéficiaires du rSa socle majoré. Le troisième facteur n'a pas d'effet sur le rSa socle dans son ensemble, puisqu'il s'agit d'un transfert entre le RMI et le rSa socle majoré.

¹⁴ Cet encadré est reproduit de Donné S., Mathieu F., Périgord A. : Les bénéficiaires du rSa fin juin 2010, Etudes et résultats, 2010, Drees, n° 744.

¹⁵ Sauf pour certains allocataires qui bénéficiaient des mesures d'intéressement.

Par ailleurs, par rapport au RMI et à l'API, le rSa socle modifie l'articulation avec les dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi et avec les contrats aidés (CI-RMA et contrats d'avenir). Avec le rSa socle, les dispositifs d'intéressement antérieurs disparaissent et les revenus d'activité sont simplement pris en compte dans le calcul du droit avec application de la pente à 62 %. Quant aux contrats aidés, ils sont maintenus¹⁶, mais les revenus tirés de ces contrats sont traités de la même manière que les autres revenus d'activité. Ces nouvelles règles conduisent à des changements de situation au moment de la transition entre le RMI ou l'API et le rSa. Ainsi, certains bénéficiaires avec un droit payable au RMI ou à l'API titulaires d'un contrat aidé ou de mesures d'intéressement ne seront pas bénéficiaires du rSa socle, car les règles de calcul du droit au rSa conduisent à l'attribution du rSa activité seul (leurs ressources sont en effet supérieures au plafond RMI ou API). À l'inverse, certains bénéficiaires d'un contrat aidé ou d'une mesure d'intéressement ne possédant pas de droit payable au RMI ou à l'API peuvent basculer en rSa socle. Au total, le solde de ces effets conduit à une très légère diminution des effectifs du rSa socle par rapport au RMI et à l'API.

Au total, toutes choses égales par ailleurs, on peut estimer que la transition entre le RMI ou l'API et le rSa socle contribue pour environ 0,5 point à la hausse du nombre de bénéficiaires du rSa socle entre juin 2009 et juin 2010¹⁷.

2. Qui sont les bénéficiaires ?

Cette partie décrit les caractéristiques des allocataires du rSa, sur la base des données CAF de juin 2010.

Il n'est pas surprenant de constater que le profil des allocataires du rSa socle est très proche de celui des anciens allocataires du RMI et de l'API : la tranche d'âge 25-34 ans est sur-représentée (35% des allocataires, contre 23% de la population des 25-65 ans en France métropolitaine¹⁸), et les plus de 50 ans sous-représentés (20% des allocataires, contre 38% de la population des 25-65 ans en France métropolitaine) – cf. graphique 3. Les personnes seules et les familles monoparentales sont également sur-représentées (graphique 4)¹⁹.

Le profil par âge des allocataires du rSa activité seul est assez proche de celui des allocataires du rSa socle, les personnes âgées de 35 à 49 ans étant toutefois un peu

¹⁶ À partir de janvier 2010, le contrat unique d'insertion (CUI) est entré en vigueur en métropole. Il n'est dès lors plus possible de signer ou renouveler un CI-RMA ou un contrat d'avenir, les modalités de renouvellement éventuel de ces contrats n'étant ouvertes que sous la forme d'un CUI. Les contrats en cours de validité peuvent se poursuivre jusqu'à leur terme.

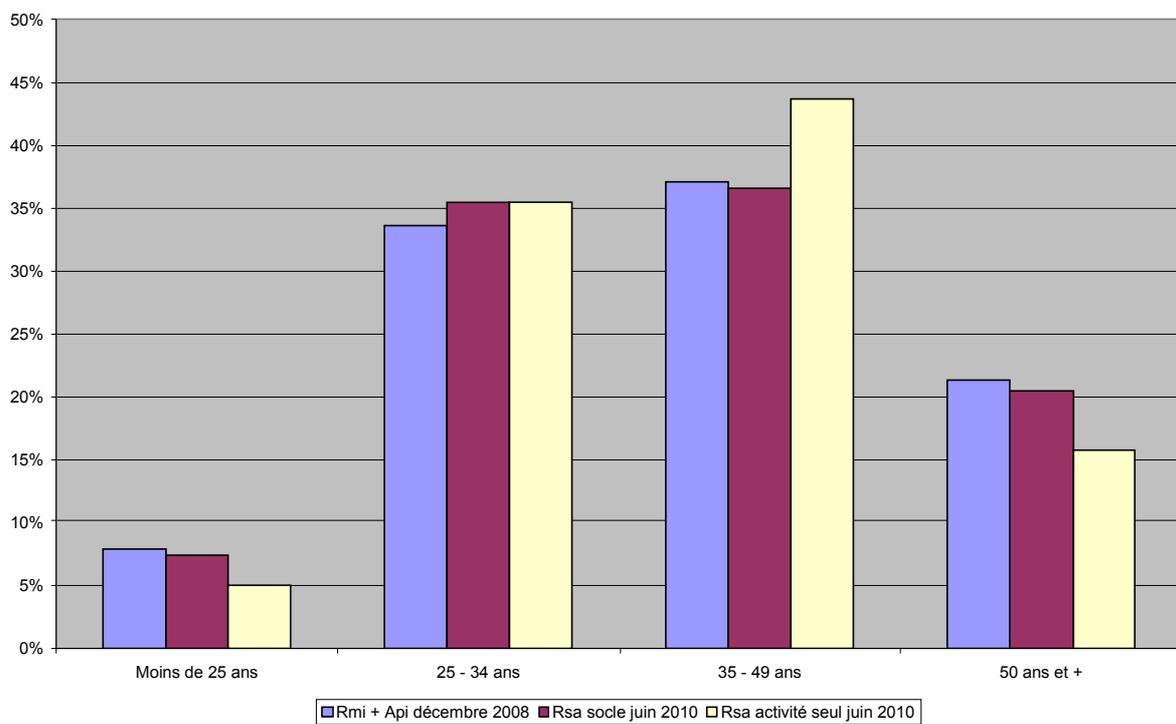
¹⁷ Source : Drees [2010], *Les bénéficiaires du rSa fin juin 2010*, Etudes et résultats 744.

¹⁸ Source Insee pour les statistiques sur la population de France métropolitaine. Au-delà de 65 ans, les allocataires du rSa sont très peu nombreux, compte-tenu de l'existence du minimum vieillesse.

¹⁹ Les personnes seules représentent 53% des allocataires du rSa socle, contre environ un quart de l'ensemble des ménages. Les familles monoparentales représentent 33% des allocataires du rSa socle, contre environ 10% de l'ensemble des ménages. Source Insee, calculs Comité d'évaluation pour les statistiques sur l'ensemble des ménages. Les données sur la composition familiale des ménages sont issues de données individuelles ; on se restreint ici aux ménages dont la personne de référence est âgée de 25 à 65 ans.

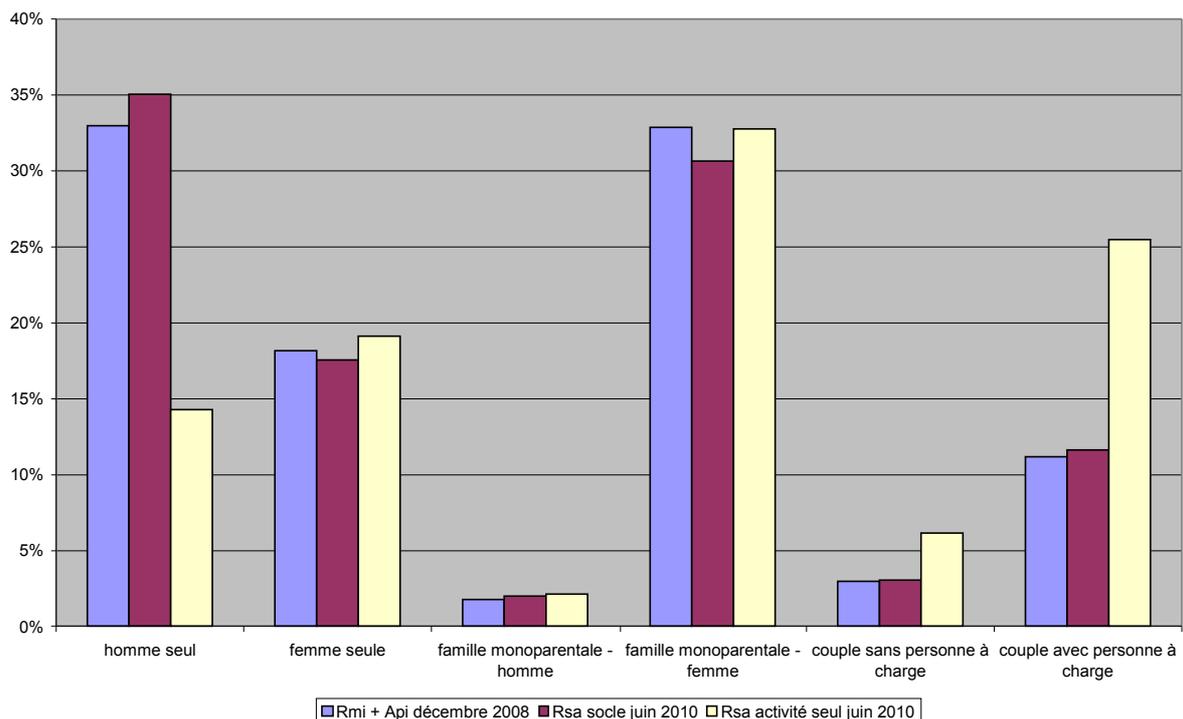
plus nombreuses et celles de plus de 50 ans, un peu moins. La composition familiale est en revanche assez différente, puisqu'on y trouve beaucoup plus de couples avec personne à charge (25% contre 12%) et beaucoup moins d'hommes seuls (14% contre 35%).

Graphique 3 : répartition des allocataires du RMI, de l'API et du rSa par âge (données Caf, métropole)



Source : Cnaf

Graphique 4 : répartition des allocataires par type de ménage (données Caf, métropole)



Source : Cnaf

Le rSa étant dégressif avec les revenus d'activité, son montant moyen est plus élevé pour les allocataires du rSa socle seul (430 euros mensuels) que pour les allocataires du rSa socle et activité (400 euros) et les allocataires du rSa activité seul (170 euros).

Les caractéristiques socio-démographiques des allocataires et les montants moyens distribués sont relativement stables depuis la généralisation du rSa en juin 2009, y compris pour les bénéficiaires du nouveau volet de la prestation, le rSa activité. En particulier, on n'observe pas de diminution du montant moyen de rSa au cours de la montée en charge²⁰.

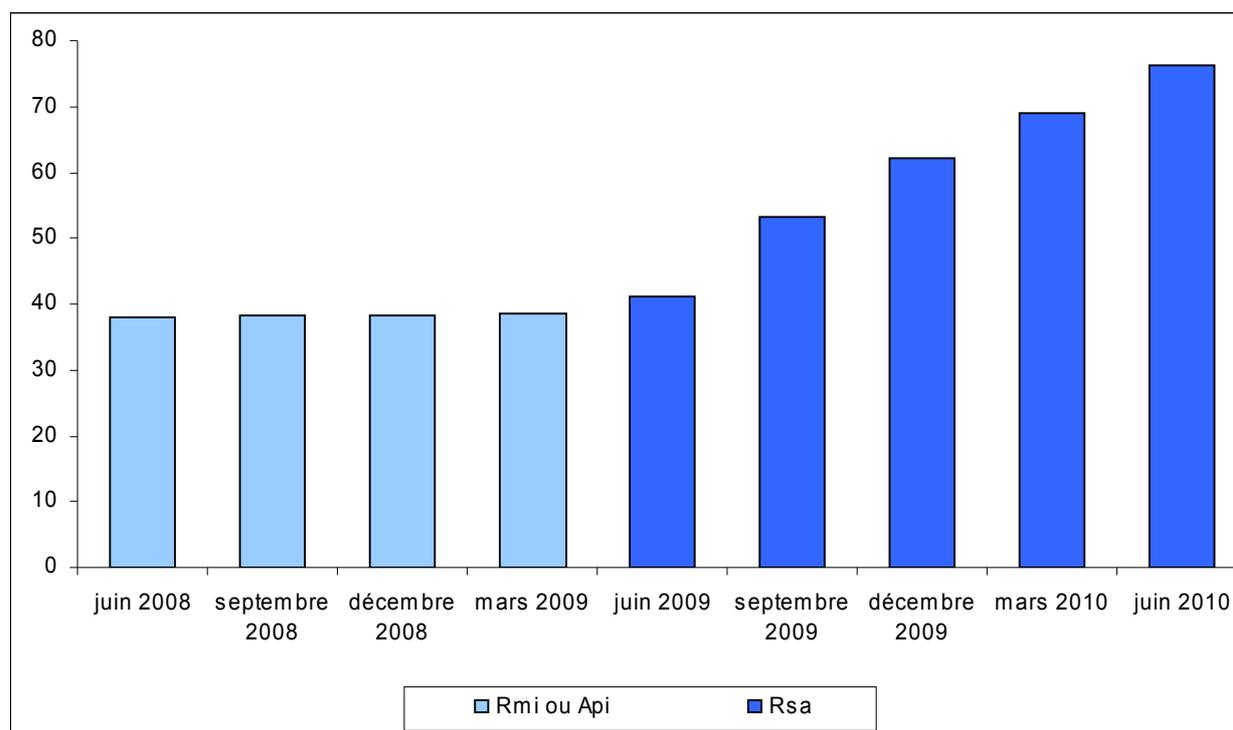
Depuis la mise en place du rSa, le nombre d'allocataires ayant le statut d'entrepreneurs et travailleurs indépendants (Eti) a doublé, alors qu'il était constant, à 38 000 foyers, auparavant (graphique 5)²¹. Les Eti représentent en juin 2010 environ 76 000 foyers et 4 % des allocataires du rSa. Cette progression ne concerne pas seulement le rSa activité seul, nouveau volet de la prestation, mais également les deux autres composantes. Le nombre d'Eti allocataires du rSa activité seul a été multiplié par quatre en un an et s'élève à environ 15 000 foyers en juin 2010. Le

²⁰ Cette stabilité ne conforte pas l'idée d'une montée en charge au cours de laquelle les premières personnes à bénéficier du rSa activité seraient celles susceptibles de percevoir des montants relativement élevés, qui seraient ensuite suivies par des allocataires recevant des montants de rSa plus faibles. On observerait en effet alors une diminution des montants moyens de rSa au fil de la montée en charge.

²¹ Cf. Cazain S. Siguret I. [2010], *Le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active au 30 juin 2010*, L'e-essentiel 102, Cnaf.

nombre d'allocataires du rSa socle ayant le statut d'Eti a, pour sa part, augmenté de près de 66 %. Ainsi, le nombre d'Eti bénéficiant du rSa socle seul passe d'environ 14 000 foyers en juin 2009 à près de 24 000 en juin 2010, et ceux bénéficiant du rSa socle et activité d'environ 23 000 à près de 38 000 foyers en un an. Cette progression peut être reliée à celle des créations d'entreprise, et notamment au développement du statut d'auto-entrepreneur. Elle s'explique aussi vraisemblablement par l'extension de l'éligibilité au rSa aux non salariés imposés au réel (qui n'étaient pas éligibles au RMI).

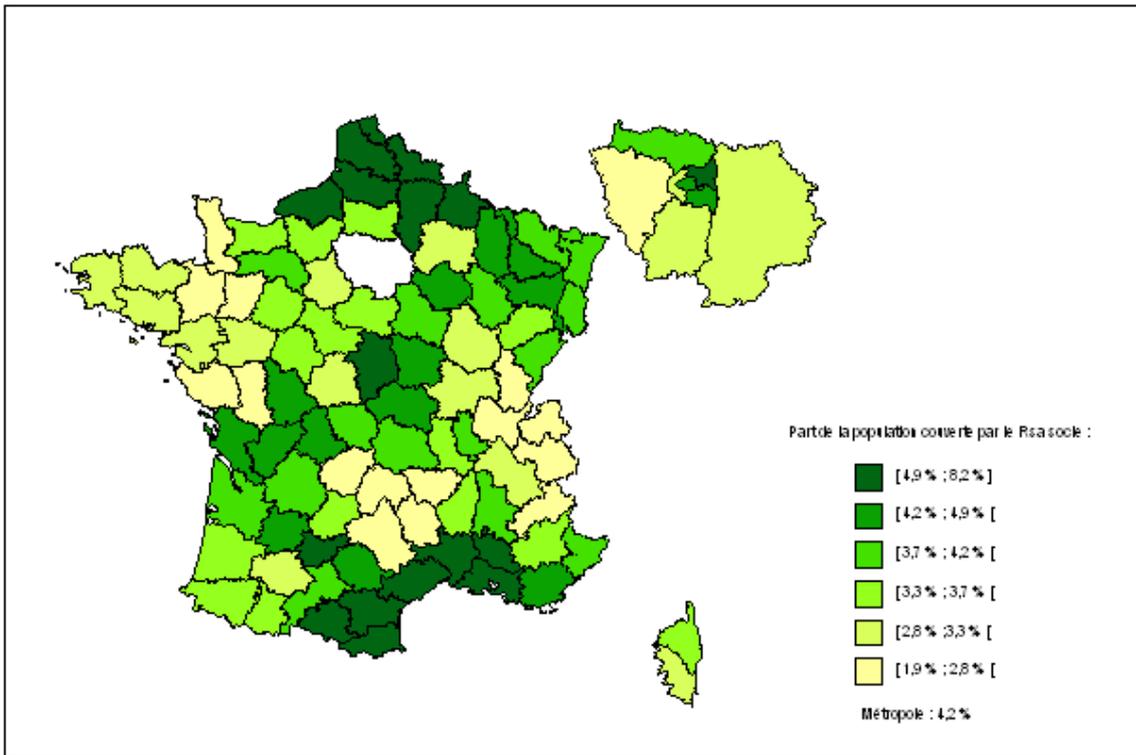
Graphique 5 : Nombre de bénéficiaires du RMI ou de l'API et du rSa, ayant un statut d'Eti, en France métropolitaine (en %)



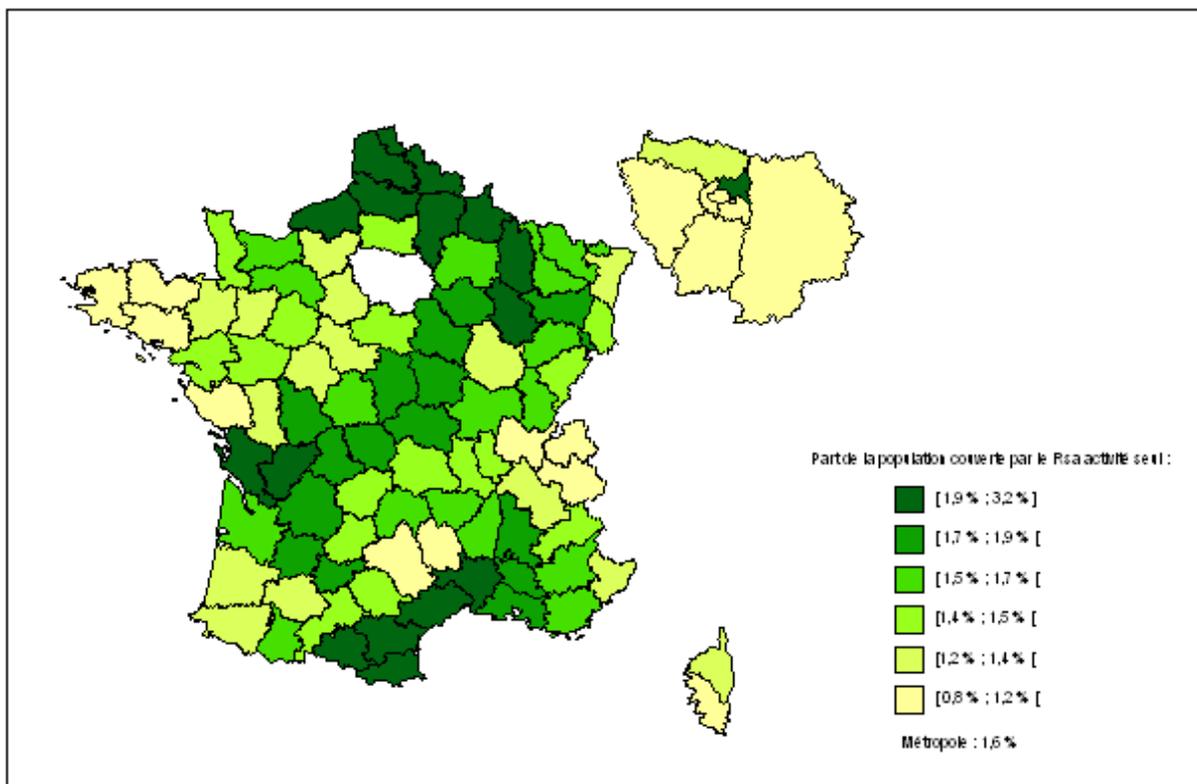
Source : Cnaf – Dser

Les bénéficiaires du rSa se répartissent de façon inégale sur le territoire français métropolitain. Le nombre de personnes couvertes par le rSa (sur le champ CAF) représente en moyenne 4,2 % de la population métropolitaine pour le rSa socle (carte 1), et 1,6% pour le rSa activité seul (carte 2). Ce pourcentage est plus important dans les départements du Nord de la France et du pourtour méditerranéen. Dans le Sud-Ouest, le Centre et le Nord-Est, la proportion de bénéficiaires du rSa est également relativement élevée. C'est en Bretagne, en région Rhône-Alpes et dans les départements périphériques de l'Île-de-France que le taux est le plus faible.

Carte 1 : Part de la population couverte par le rSa socle*



Carte 2 : Part de la population couverte par le rSa activité seul*



Ratio du nombre de personnes couvertes (par le rSa socle ou par le rSa activité seul) dans l'ensemble de la population, champ CAF.

Encadré 3 : les non salariés agricoles (CCMSA)

Alors que le dispositif RMI n'était accessible qu'au seul non salarié agricole soumis à un régime d'imposition forfaitaire, la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active a étendu le bénéfice du rSa à l'ensemble des non salariés agricoles mettant en valeur une exploitation pour laquelle le dernier bénéfice agricole connu n'excède pas 800 fois le montant du Smic (ce plafond pouvant être majoré au regard de la composition du foyer) et sous réserve que ces non salariés remplissent deux conditions :

- n'employer aucun salarié au titre de leur activité professionnelle ;
- le dernier chiffre d'affaires connu et revalorisé n'excède pas un certain seuil.

Si le basculement des anciens allocataires du RMI vers le rSa n'a pas posé de problème particulier, en revanche, un temps d'adaptation a été nécessaire pour préciser les règles de détermination des revenus à prendre en compte pour caractériser l'éligibilité au dispositif.

Grâce au groupe de travail mis en place en 2009, des conditions d'accès équitables et maîtrisées des populations non salariées agricoles au rSa ont été assurées.

Suite aux recommandations de ce groupe de travail, la Caisse Centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) a diffusé en novembre 2009 à ses caisses des préconisations, élaborées sous l'égide du Haut Commissariat aux Solidarités Actives, en concertation avec l'Assemblée des Départements de France, des représentants de Conseils généraux, et de CMSA. Une méthode d'évaluation des revenus des non salariés agricole a ainsi été définie.

Une fois les règles d'éligibilité précisées, la montée en charge du dispositif chez les non salariés agricoles a été régulière au long de l'année 2010 : le nombre de familles non salariées agricoles bénéficiaires d'un droit payable est ainsi passé de 8 147 à fin janvier 2010 à 10 493 à fin septembre 2010 soit une progression de 30%.

S'il était logique, en janvier 2010, de constater une forte concentration du nombre de familles bénéficiaires dans les départements du sud de la France à vocation viticole ou arboricole (Languedoc-Roussillon, Aquitaine, couloir rhodanien,...), cette répartition a sensiblement évolué au cours de l'année 2010 à la fois pour des raisons réglementaires – éligibilité des non salariés agricoles imposés au réel – et économiques. Ce sont ainsi les départements des régions orientées vers les productions animales (viande ou lait) qui ont connu les progressions de bénéficiaires les plus importantes : Auvergne, Pays de la Loire, Bretagne ; la demande d'accès au dispositif est toutefois restée soutenue dans les départements viticoles ou arboricoles.

Les ménages non salariés agricoles présentent un profil démographique proche de celui des bénéficiaires ressortissant des CAF ayant le statut d'entrepreneurs et travailleurs indépendants (Eti). La proportion de personnes isolées, que ce soit un homme ou une femme représente 46,6% des ménages bénéficiaires fin septembre 2010 (contre 43,1% pour les allocataires des CAF Eti²²). La part de familles monoparentales est en revanche plus faible (un peu moins de 8% des bénéficiaires, contre 15,4% pour les allocataires des CAF

²² Dans ce paragraphe, les données sur le champ CAF portent sur le mois de décembre 2009.

Eti), indépendamment du sexe du parent isolé. Les couples avec ou sans enfants avec 45,5 % des bénéficiaires (41,5% pour les allocataires des CAF Eti) sont en nombre pratiquement identique à celui des isolés sans enfant.

Assez logiquement, cette structure se reflète dans le profil d'âge des allocataires au régime agricole. Les plus de 50 ans représentent plus du tiers des allocataires (34,9%), la classe d'âge la plus nombreuse étant celle des 40 à 49 ans qui concentre 35,2% des allocataires. Avec seulement 7,8% des allocataires la classe d'âge des 25-29 ans apparaît comme peu nombreuse. Les moins de trente ans ne représentent de fait que 5% de la population des chefs d'exploitation agricole et la limitation à cinq ans de la possibilité d'accès au statut d'aide familial a induit une réduction drastique de leur nombre.

3. Des fluctuations importantes dans la situation des allocataires au fil du temps

La montée en charge du rSa ne peut être appréciée à l'aune du seul nombre d'allocataires de la prestation à une date donnée. En effet, une telle mesure instantanée ne permet pas d'apprécier la variabilité des situations des allocataires du rSa au fil du temps.

Quatre indicateurs fournissent à cet égard des informations complémentaires utiles²³ :

- le nombre de flux d'entrées et de sorties dans le dispositif
- le nombre de transitions entre les différentes composantes du rSa
- le nombre de foyers différents qui ont perçu le rSa au moins une fois sur 12 mois
- la situation un an après des allocataires entrés dans le rSa activité seul en juin 2009.

Ces indicateurs sont calculés sur le champ CAF.

3.1 Beaucoup de flux d'entrées et de sorties chaque mois

Les entrées sont définies ici comme le bénéfice d'un droit payable au cours d'un mois et son absence au cours du mois précédent. Les suspensions et sorties sont identifiées comme l'absence d'un droit payable au cours d'un mois alors que l'allocataire en bénéficiait le mois précédent²⁴.

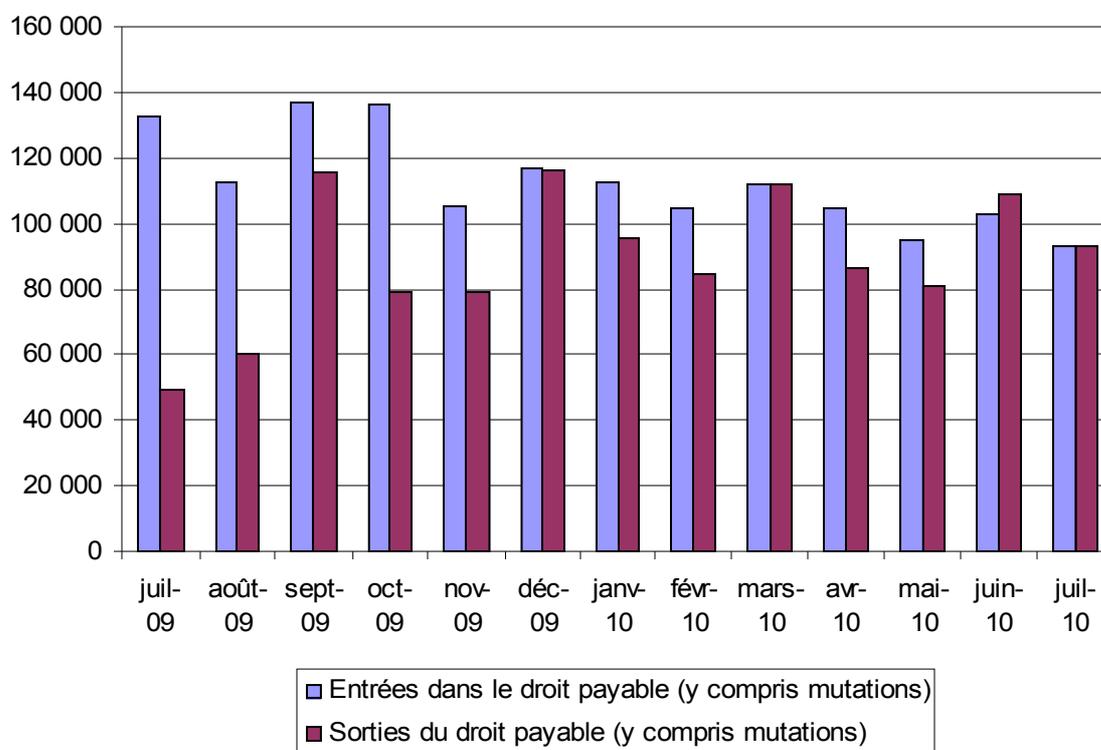
Le graphique ci-dessous retrace les flux mensuels d'entrées et sorties sur la période juillet 2009 à juillet 2010. Il met en évidence l'importance des volumes en cause :

²³ Cf. Le Tiec M. [2010], Montée en charge du rSa – Bilan statistique après un an d'existence, Dossiers d'études 131, Cnaf.

²⁴ Pour comprendre la différence entre le droit payable et le droit ouvert, qui inclut les suspensions, prenons le cas d'un allocataire du rSa qui envoie sa déclaration trimestrielle de ressource (DTR) en décembre 2009. Après examen de ses ressources il s'avère qu'elles sont supérieures au seuil pour toucher la prestation. Les droits de cet allocataire seront donc suspendus pendant une période de quatre mois avant une radiation au cours du quatrième mois, si cette situation perdure. Pendant sa période de suspension, cet allocataire n'a pas de droit payable, mais a un droit ouvert au rSa. Le dossier de cet allocataire sera clôturé en avril 2010. Il sera donc sorti du droit payable en décembre 2009 et sorti complètement du dispositif en avril 2010.

entre 100 000 et 140 000 entrées chaque mois et au-delà des premiers mois, entre 80 000 et 120 000 sorties chaque mois. Ainsi plus de 200 000 allocataires changent de situation chaque mois vis-à-vis du droit payable au rSa.

**Graphique 6 : Nombre d'entrées et de sorties du droit payable
(appariement de données quasi consolidées)**



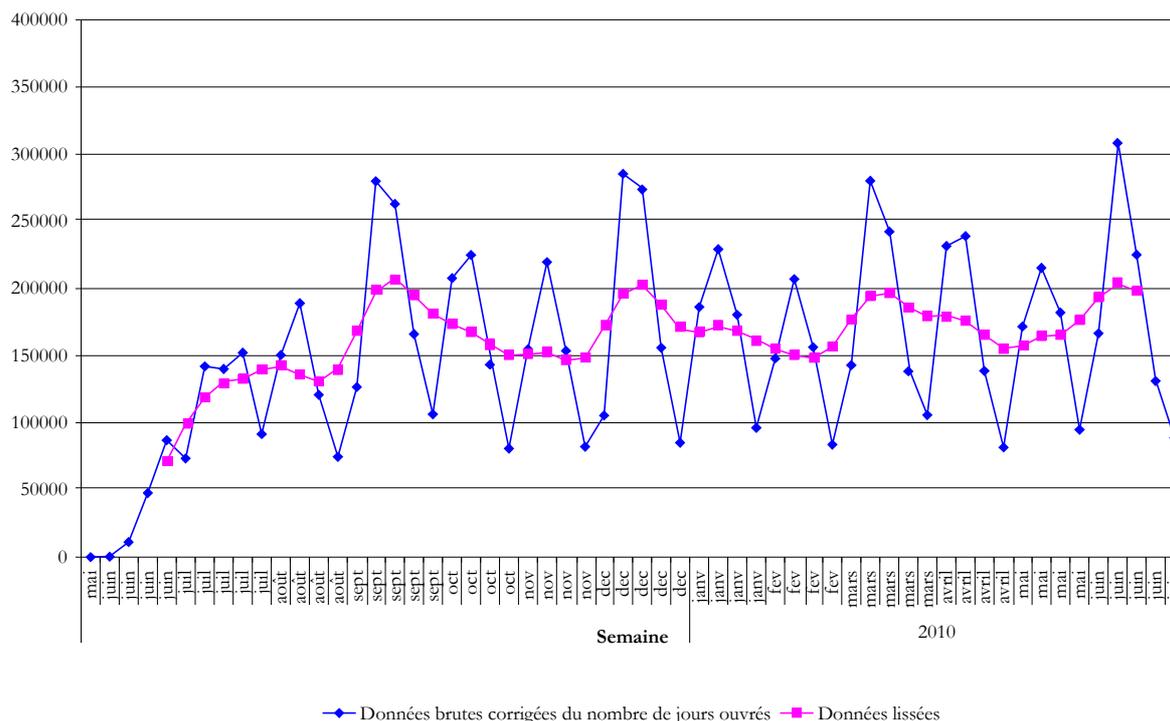
Source : Cnaf, DSER.

Note : Les mutations désignent les allocataires qui changent de CAF (le plus souvent en raison d'un déménagement), tout en restant allocataires du rSa : ils sont considérés comme sortants su rSa pour leur CAF d'origine, et comme entrants dans le rSa pour leur nouvelle CAF. Les mutations concernent environ 4 000 allocataires par mois.

Un examen plus attentif montre en outre une saisonnalité propre au rSa : du fait de la mise en œuvre du dispositif au mois de juin, le nombre d'allocataires déposant leur déclaration trimestrielle de ressources (DTR) sur les mois de juin, septembre, décembre et mars est plus important que sur les autres mois. On observe ce phénomène lorsqu'on étudie l'évolution hebdomadaire des DTR arrivées dans les CAF, comme retracé dans le graphique ci-dessous. Avec l'application d'un lissage sur quatre semaines, les pics trimestriels ressortent assez clairement sur les mois précédemment cités. Il s'ensuit une charge particulière pour les CAF à ces périodes. On remarque cependant que cette saisonnalité trimestrielle, du fait notamment des entrées et des sorties, va en s'atténuant.

Graphique 7 : Nombre de déclarations trimestrielles de ressources (DTR) arrivées

(données hebdomadaires brutes et lissées)



Source : Cnaf – DSER, données SDP

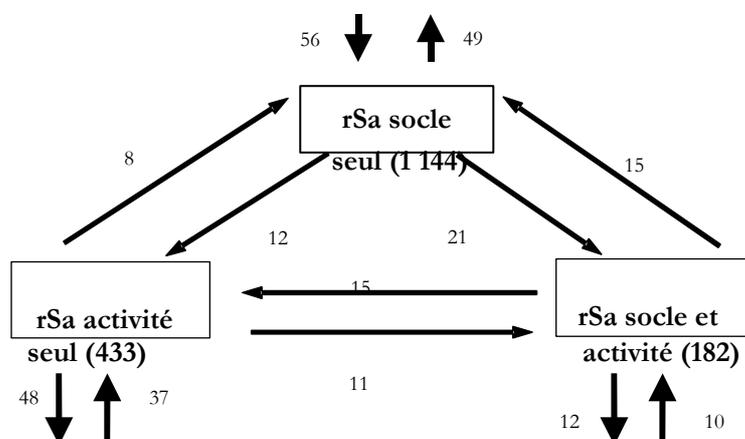
Note : les données brutes sont corrigées du nombre de jours ouvrés au cours de la semaine. Les données lissées sont calculées par un lissage des données brutes CJO sur 4 semaines.

3.2 Des transitions fréquentes entre les diverses composantes du rSa

Au-delà des entrées et sorties du droit payable, on observe également une part importante de transitions entre les différentes composantes du dispositif. Chaque mois, environ 80 000 allocataires changent ainsi de composante de rSa avec un droit payable (graphique 8). C'est dans la composante rSa socle et activité que l'on observe le plus de mouvements : chaque mois, de 15 à 20% des allocataires de cette catégorie proviennent d'une autre composante du rSa (socle seul le plus souvent, mais aussi rSa activité seul). Les mouvements internes sont moins fréquents pour le rSa activité seul (de 5 à 7% des allocataires dans cette composante se trouvaient le mois précédent dans le rSa socle) et encore moins au sein du socle seul (seuls 1 à 2% des allocataires du rSa socle seul percevaient du rSa activité le mois précédent)²⁵.

²⁵ L'ampleur des flux d'entrées et de sorties du rSa d'une part, et des transitions entre les composantes du rSa d'autre part, dans la mesure où elle traduit une grande variabilité trimestrielle des ressources (une hypothèse qu'il faudra vérifier par les prochaines investigations), peut entraîner des difficultés à la fois pour les bénéficiaires potentiels à faire valoir des droits qui évoluent rapidement (cf. *infra* section 2 de la deuxième partie sur le non recours), et pour les organismes chargés de la gouvernance du dispositif pour mettre en place un accompagnement sur la durée (cf. *infra* sections 1 et 5 de la deuxième partie, respectivement sur l'orientation et l'accompagnement et sur la gouvernance du rSa).

Graphique 8 : Nombre d'entrées / sorties du droit payable au rSa, et transitions internes au rSa (milliers - champ Caf, mouvements entre mai et juin 2010)



Source : Cnaf, DSER

Lecture :

1 144 000 foyers étaient allocataires du rSa socle seul en mai 2010.

56 000 foyers n'avaient pas de droit payable au rSa en mai 2010 et avaient un droit payable au rSa socle seul en juin 2010.

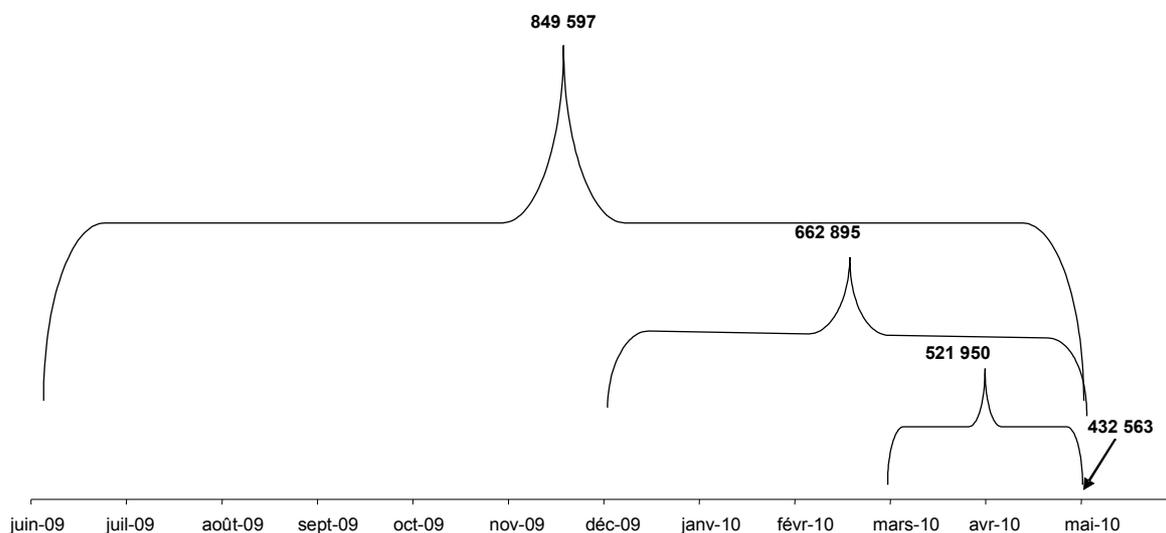
21 000 foyers avaient un droit payable au rSa socle seul en mai 2010 et un droit payable au rSa socle et activité en juin 2010.

3.3 Le nombre de bénéficiaires du rSa : un décompte très sensible à la durée de la période considérée

Une autre façon d'analyser la variabilité des situations vis-à-vis du rSa est de calculer le nombre de bénéficiaires de la prestation au cours d'une période qui dépasse le mois seul (trimestre, semestre, année).

Selon la période considérée, le nombre de bénéficiaires ayant perçu au moins un trimestre le rSa activité seul peut varier du simple au double. **Ainsi, l'appréciation que l'on peut porter sur la montée en charge peut être très différente selon que l'on considère le mois de mai 2010 seulement, avec 433 000 bénéficiaires, ou bien l'ensemble de la première année du rSa, au cours de laquelle près de 850 000 bénéficiaires ont perçu au moins un trimestre le rSa activité seul** (graphique 9).

Graphique 9 : Nombre de bénéficiaires avec un droit payable au rSa activité seul



Source : Cnaf, DSER

Le même exercice conduit sur l'ensemble des composantes du rSa montre également une variabilité très forte des effectifs selon la période considérée : en mai 2010, 1 758 000 sont bénéficiaires du rSa, tandis que 2 381 000 foyers différents ont bénéficié du rSa au cours de la période juin 2009-mai 2010. Cet écart important révèle la fréquence des changements de situation pour les allocataires.

Une dernière façon d'illustrer la variabilité des situations individuelles au fil du temps est d'étudier le « devenir » des premiers bénéficiaires du rSa activité seul après un an. Sur les 280 000 bénéficiaires du rSa activité seul au mois de juin 2009 :

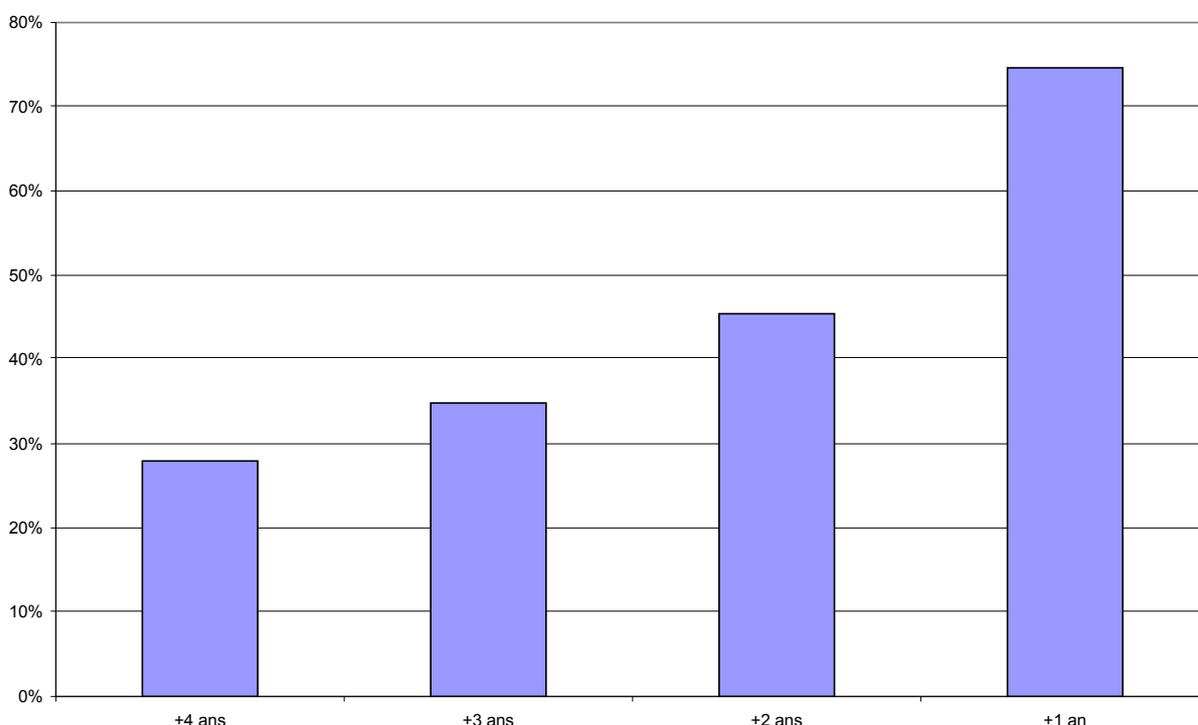
- 126 000 (45%) bénéficient encore du rSa activité seul au mois de juin 2010 ;
- 20 000 (7%) bénéficient du rSa socle et activité ;
- 11 000 (4%) bénéficient du rSa socle seul ;
- 123 000 (44%) ne bénéficient plus du rSa (ils sont sortis ou leurs droits sont suspendus).

La diversité des trajectoires individuelles et la fréquence des changements de situation d'un trimestre à l'autre montrent que l'éligibilité au rSa est elle-même très variable. La seule évolution mois par mois du nombre de bénéficiaires du rSa (et en particulier du rSa activité seul) ne suffit pas à rendre compte de cette réalité : les indicateurs portant sur le nombre de foyers ayant bénéficié du rSa au cours d'une année ou sur les mouvements d'entrées et de sorties du dispositif complètent donc utilement la description de la montée en charge du rSa activité.

3.4 Une part importante de bénéficiaires a une grande ancienneté dans le dispositif

Si les mouvements d'entrées/sorties du rSa sont importants, ils ne doivent toutefois pas masquer l'inertie de certaines trajectoires individuelles. Ainsi, en juin 2010, 75% des bénéficiaires du rSa avaient une ancienneté dans le dispositif (rSa ou précédemment RMI ou API) de plus d'un an. Ils étaient donc déjà bénéficiaires du RMI ou API, avant la mise en place du rSa au mois de juin 2009 (graphique 10). Un tiers des bénéficiaires a une ancienneté supérieure à trois ans, situation sans doute révélatrice d'un éloignement important du marché du travail.

Graphique 10 : Ancienneté dans le dispositif du rSa (y compris RMI et API)



Source : Cnaf, DSER

3.5 Le passé dans les minima sociaux des allocataires du rSa

L'Echantillon National Inter-régimes des Allocataires de Minima Sociaux (Eniams), produit par la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques (Drees), fournit un éclairage complémentaire sur les trajectoires des allocataires du rSa par la mesure de la proportion des allocataires du rSa au 31 décembre 2009 qui n'ont jamais bénéficié d'un minimum social²⁶ de 2001 à 2008, sur la base des situations observées au 31 décembre de chaque année²⁷. Cet

²⁶ RMI, API, rSa, Allocation adulte handicapé (AAH), allocation de solidarité spécifique (ASS), allocation équivalent retraite (AER).

indicateur porte sur l'ensemble des régimes et non plus, comme précédemment, sur le seul champ CAF.

L'absence de perception d'un minima social par le passé est assez rare pour les allocataires du rSa socle seul (19%). En revanche, elle est assez fréquente pour les allocataires du rSa activité seul (53%), et dans une moindre mesure pour les allocataires du rSa socle et activité (26%). Ceci reflète, outre la nouveauté du rSa activité et la plus grande stabilité des allocataires du rSa socle, le fait que le rSa activité s'adresse en partie à une population relativement insérée dans l'emploi qui ne constitue pas le cœur des bénéficiaires de minima sociaux.

²⁷ On ne connaît pas la situation des allocataires aux autres moments de l'année : par exemple, si un allocataire du rSa au 31 décembre 2009 a bénéficié du RMI uniquement au 2^e trimestre 2008, il ne sera pas comptabilisé en tant que bénéficiaire du RMI en 2008, puisqu'il ne l'était pas au 31 décembre 2008.

Deuxième partie : Les travaux réalisés, en cours ou prévus du comité d'évaluation du rSa

Dans son rapport intermédiaire 2009, le comité d'évaluation formulait trois questions principales, auxquelles visent à répondre ses travaux :

i. dans quelle mesure les objectifs du rSa sont-ils atteints ?

La loi du 1^{er} décembre 2008 instaurant le revenu de solidarité active fixait trois objectifs principaux au rSa : (i) le soutien aux revenus des travailleurs pauvres et la lutte contre la pauvreté ; (ii) l'amélioration du retour à l'emploi des bénéficiaires du rSa sans emploi ; (iii) l'accès des bénéficiaires du rSa en emploi à l'autonomie financière (en obtenant durablement un emploi suffisamment rémunérateur) et à des emplois pérennes et de bonne qualité.

ii. à quel coût ces objectifs sont-ils atteints ?

Outre l'atteinte de ces objectifs, le comité d'évaluation du rSa doit apprécier le coût auquel ces objectifs sont atteints : il s'agit non seulement d'évaluer le coût financier du rSa (allocation et dispositif d'insertion), mais également son degré de simplicité ou de complexité pour les bénéficiaires, la qualité de la coordination entre les différents acteurs impliqués dans sa mise en œuvre et la cohérence de leurs actions.

iii. le rSa a-t-il des effets non désirés ?

Le comité d'évaluation doit enfin surveiller les éventuels effets non désirés du rSa sur le fonctionnement du marché du travail : la possible augmentation du travail à temps partiel ou de la mono-activité chez les couples ; la possible stagnation des salaires pour les salariés non qualifiés.

Pour répondre à ces questions, le comité d'évaluation a organisé ses travaux autour de trois grands axes :

- les effets du rSa sur la pauvreté²⁸ ;
- les effets du rSa sur le marché du travail²⁹ ;
- l'efficacité de l'accompagnement et de la gouvernance du rSa³⁰.

Dans chacune de ces directions, de nombreux travaux d'évaluation ont été engagés. Cette partie en dresse l'état et présente les résultats préliminaires d'ores et déjà disponibles. Elle est organisée en cinq sections :

1. L'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du rSa socle dans le champ des « droits et devoirs »

²⁸ Le groupe de travail du comité d'évaluation sur les effets du rSa sur la pauvreté est piloté par la Cnaf. Il traite également de la question des droits connexes et du non recours.

²⁹ Le groupe de travail sur les effets du rSa sur le marché du travail est piloté par la Dares.

³⁰ Le groupe de travail sur la gouvernance du rSa et l'accompagnement des bénéficiaires est piloté par la Drees.

2. Le rSa activité seul : pourquoi le nombre d'allocataires augmente-t-il si lentement ?
3. Les effets du rSa sur la pauvreté
4. Les effets du rSa sur le marché du travail
5. La mise en place institutionnelle du rSa

1. L'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du rSa socle dans le champ des « droits et devoirs »

a. Retours d'expériences des bénéficiaires du rSa socle dans le champ des « droits et devoirs », un an après la création du rSa

Pour les foyers éligibles au rSa socle, le rSa comporte en principe trois innovations principales par rapport au RMI ou à l'API :

- le montant de l'allocation est plus élevé pour les bénéficiaires du rSa socle ayant également des revenus d'activité (champ socle et activité), ce qui doit contribuer à réduire l'intensité de la pauvreté, voire le taux de pauvreté ;

- l'allocation garantit un gain financier plus important sur la durée lors d'une reprise d'emploi ou d'une augmentation des revenus d'activité ;

- la plupart des bénéficiaires du rSa socle entre désormais dans le champ nouveau des « droits et devoirs »³¹, pour lequel la loi a défini un nouveau cadre d'orientation et l'accompagnement. La loi prévoit en particulier que les bénéficiaires relevant de ce champ soient orientés en priorité vers un accompagnement « professionnel ».

Afin d'analyser la perception qu'ont les bénéficiaires de ces évolutions et recueillir leur expérience sur les phases d'instruction de la demande de rSa et sur l'orientation, la Drees a confié au Crédoc une enquête qualitative auprès des bénéficiaires du rSa entrant dans le champ des « droits et devoirs », à la demande du comité d'évaluation. L'annexe 1 présente les résultats de la première vague de cette étude fondée sur 200 entretiens individuels³², répartis sur cinq départements³³. Une deuxième phase en 2011 portera plus spécifiquement sur l'accompagnement.

Dans un contexte où les modalités de mise en œuvre du rSa et les situations locales du marché du travail peuvent fortement varier d'un département à l'autre, le champ géographique restreint de l'enquête (cinq départements) et le nombre limité d'entretiens ne permettent pas d'extrapoler ses résultats à l'ensemble du territoire.

³¹ Sur le champ Caf, 97% des allocataires du rSa socle (y compris socle et activité) et de leurs conjoints éventuels sont dans le champ des droits et devoirs. Les autres sont ceux qui ont des revenus d'activité individuels supérieurs à 500 € mensuels. On peut rappeler que les bénéficiaires du RMI et la commission locale d'insertion signaient un contrat d'insertion qui définissait leurs engagements réciproques. Ce contrat n'existait pas pour les bénéficiaires de l'API.

³² Les entretiens individuels ont été suivis d'une phase d'entretiens collectifs, dont les résultats ne sont pas encore disponibles.

³³ Il s'agit du Doubs, du Lot, du Pas-de-Calais, de Paris et de la Seine-Maritime.

Néanmoins, l'expression du vécu et les opinions recueillies dans le cadre de cette enquête permettent de disposer de premiers éléments d'appréciation utiles sur la mise en œuvre du rSa au cours de sa première année d'application.

- **Des démarches simples et rapides**

Les entretiens menés par le Crédoc montrent que, pour les bénéficiaires, les démarches nécessaires au dépôt d'une demande de rSa, à la phase d'instruction des dossiers, puis à l'actualisation de la déclaration trimestrielle de ressources, ne semblent pas poser de problème important (ni en termes de complexité, ni en termes de lourdeur administrative).

Certes, par définition, seules les personnes ayant accompli ces démarches ont été interrogées. De plus, la plupart des bénéficiaires avait une certaine expérience de ces démarches puisque nombre d'entre eux avaient bénéficié auparavant du RMI (plus rarement de l'API)³⁴. Cette population qui a « basculé » dans le dispositif rSa est par ailleurs assez spécifique, dans la mesure où il est vraisemblable que tout a été mis en œuvre pour éviter des ruptures de droits et faire en sorte que cette « bascule » soit quasi automatique.

Il n'en demeure pas moins que ce constat d'absence de complexité perçue des démarches va plutôt à l'encontre des conclusions de travaux menés avant les mesures de simplification administrative³⁵, qui avaient notamment conduit à l'élaboration de certaines mesures du plan de simplification de juillet 2010³⁶.

La simplicité des démarches représente par ailleurs un enjeu majeur pour limiter le phénomène du non recours. Il sera donc important de vérifier si ce constat est confirmé avec d'autres outils d'analyse, ou pour d'autres catégories de bénéficiaires, comme les bénéficiaires du rSa activité seul, pour lesquels les montants en jeu sont plus faibles et potentiellement plus variables d'un trimestre à l'autre, et qui pour une large part d'entre eux n'ont jamais bénéficié d'un minimum social auparavant³⁷.

- **Les bénéficiaires du rSa socle : un simple changement de nom pour le RMI et l'API ?**

³⁴ C'est le cas de plus des deux tiers des personnes interrogées par le Crédoc

³⁵ Sur un champ différent de celui de l'enquête du Crédoc, l'enquête de la FNARS auprès de travailleurs sociaux sur le fonctionnement du rSa fin juin-début juillet indiquait que « 25% des travailleurs sociaux [interrogés] indiquent que les personnes accompagnées en activité rencontrent des difficultés pour l'ouverture du droit au rSa », dont environ la moitié pour raison de lourdeur administrative.

³⁶ cf. encadré 6 *infra*. Les entretiens réalisés par le Crédoc se sont déroulés en partie après la mise en œuvre de ces mesures, et certains bénéficiaires interrogés ont évoqué la nouvelle déclaration trimestrielle de ressource simplifiée. Cependant, la plupart disent ne pas avoir rencontré de difficultés dans les démarches même avant la mise en œuvre de ces mesures.

³⁷ Le Crédoc mènera au printemps 2011 une enquête qualitative auprès de bénéficiaires du rSa activité seul.

L'image du rSa socle, qui ressort des entretiens menés par le Crédoc, corrobore en grande partie, tout en les précisant, les informations qui peuvent remonter ponctuellement de différents acteurs locaux ou de groupes de paroles organisés par l'Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA).

Le rSa apparaît largement identifié comme le substitut du RMI et de l'API, qu'il s'agisse de l'allocation, des démarches à accomplir, de l'accompagnement ou des aides auxquelles peuvent prétendre les bénéficiaires, ce qui a permis aux anciens bénéficiaires de ces prestations de s'approprier très rapidement le nouveau dispositif.

Les spécificités du rSa par rapport à ses prédécesseurs sont en revanche relativement peu perçues par nombre d'allocataires. La grande continuité perçue entre le RMI et le rSa peut résulter en partie du champ de l'enquête, qui porte sur des personnes qui percevaient pour près des deux-tiers d'entre elles le RMI auparavant. Pour ce public, les organismes en charge de la mise en œuvre du rSa ont cherché à garantir une continuité dans la perception des droits à l'allocation, mais également souvent dans les modalités d'accompagnement³⁸. Certains bénéficiaires ont ainsi pu être suivis par le même travailleur social avant et après la mise en place du rSa.

- **Le rSa activité, les « droits et devoirs », l'orientation : des notions mal connues de nombreux bénéficiaires**

Sans même parler du barème, le principe même de pouvoir cumuler allocation et revenus du travail dans le cadre du rSa activité, n'est pas connu par une majorité des bénéficiaires interrogés³⁹. Lorsque cette possibilité est connue, certains bénéficiaires sont méfiants quant au gain net qu'ils peuvent en retirer.

Par ailleurs, pour beaucoup de bénéficiaires, l'expression « droits et devoirs » fait référence uniquement à l'obligation de remplir la déclaration trimestrielle de ressources (DTR) pour pouvoir percevoir le rSa, et la contractualisation (qui existait pourtant déjà en principe avec le RMI) est souvent mal connue.

Dans le registre des nouvelles dispositions institutionnelles prévues par la loi, peu de bénéficiaires identifient les équipes pluridisciplinaires et leur rôle.

La phase d'orientation semble également peu visible pour les bénéficiaires concernés, et se passer sans aucune participation de leur part. Au sein des cinq

³⁸ Cette perception du rSa comme le simple successeur du RMI et de l'API a pu être renforcée par les premières campagnes de communication des organismes en charge du dispositif, qui, afin de rassurer les allocataires et d'éviter des afflux aux guichets, ont mis en avant la continuité, pour les bénéficiaires concernés, entre le RMI ou l'API et le rSa. Certaines campagnes, notamment celles du Haut Commissariat aux Solidarités actives contre la Pauvreté, étaient cependant plus axées sur les travailleurs à bas revenus.

³⁹ Ceci est à rapprocher de la relative méconnaissance que les bénéficiaires du RMI avaient des dispositifs d'intéressement. cf. Thomas Deroyon, Marie Hennion, Gautier Maigne, Layla Ricoch, 2008, « L'Influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI » in *RMI, l'état des lieux du RMI 1988-2008*, La Découverte, collection Recherches.

départements étudiés, la quasi-totalité des personnes interrogées déclarent avoir été simplement informées de leur orientation par un courrier leur demandant de prendre contact avec l'institution ou l'organisme en charge de leur suivi ; très rares sont les bénéficiaires qui disent avoir pu discuter de leur orientation en amont de la décision et contribuer ainsi à celle-ci⁴⁰. Il faut toutefois se garder à ce stade de généraliser ce résultat, qui peut être lié aux modalités spécifiques d'orientation et d'accompagnement retenues dans les cinq départements analysés.

- **Une meilleure connaissance du rSa par les nouveaux entrants et les bénéficiaires orientés vers un parcours professionnel**

Le rSa activité apparaît toutefois mieux connu par les bénéficiaires entrés dans le dispositif depuis juin 2009 et par les bénéficiaires orientés vers un parcours professionnel. Ces derniers évoquent aussi plus fréquemment les obligations liées à la recherche d'emploi et, pour certains, les dispositions relatives à l'offre valable d'emploi. Dans ce cas, cependant, et s'agissant de personnes en principe souvent inscrites sur les listes de demandeurs d'emploi, la contractualisation est perçue comme déconnectée du rSa, et relève du droit commun des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi⁴¹.

- **La crainte des indus, déjà présente avec le RMI, se reporte sur le rSa**

De nombreux bénéficiaires du rSa socle reportent sur le nouveau dispositif les craintes et critiques qui étaient adressées à ses prédécesseurs. En particulier, l'enquête du Crédoc fait ressortir un très fort ressentiment des bénéficiaires vis-à-vis de la gestion des indus, qui semble avoir concerné nombre d'anciens allocataires du RMI. La méconnaissance ou l'incompréhension du barème du rSa pourrait encore accroître ce ressentiment en renforçant les difficultés des bénéficiaires à anticiper ou comprendre les montants perçus.

Le principe du calcul trimestriel du droit au rSa fait également l'objet de critiques. Certaines personnes interrogées considèrent qu'elle crée un décalage temporel difficile à gérer entre l'évolution des revenus d'activité et sa répercussion sur les montants de rSa perçus.

La forte continuité perçue entre le rSa et les deux allocations qu'il remplace pourrait renvoyer à deux types de facteurs explicatifs, qu'il est encore difficile d'apprécier aujourd'hui : soit le rSa socle, tel qu'il est mis en œuvre à ce stade, n'a effectivement apporté que peu de changement par rapport au RMI et l'API ; soit la perception

⁴⁰ Selon les dires des bénéficiaires concernés, lorsqu'ils ont eu lieu, ces entretiens se sont bien déroulés et ont permis de faire un réel diagnostic de situation.

⁴¹ La meilleure compréhension des « droits et devoirs » en terme de contractualisation par les bénéficiaires ayant fait l'objet d'une orientation vers un parcours d'insertion professionnelle s'accompagne parfois d'un discours plus critique sur cette notion, associée par certaines personnes interrogées à un « flicage » des catégories défavorisées.

qu'en ont les bénéficiaires est, sur certains aspects, en décalage avec la réalité de ce dispositif. La forte visibilité qu'avait acquise le RMI depuis sa création pourrait expliquer que son image imprègne encore fortement la perception du rSa. Celle-ci pourrait évoluer progressivement au fur et à mesure que les innovations et spécificités du nouveau dispositif affecteront un plus grand nombre de bénéficiaires.

b. Le taux d'inscription à Pôle emploi des bénéficiaires du rSa socle fin 2009 est sensiblement plus élevé que celui des bénéficiaires du RMI ou de l'API fin 2008

La loi du 1^{er} décembre 2008 prévoit que les bénéficiaires du rSa entrant dans le champ des droits et devoirs soient orientés prioritairement vers Pôle emploi ou un autre organisme de placement, sauf si des difficultés (notamment liées aux conditions de logement, à l'état de santé, ou à des sujétions particulières pour les familles monoparentales) « font temporairement obstacle à [un] engagement dans une démarche de recherche d'emploi ». Cette loi a également introduit un dispositif de sanctions (suspension en tout ou partie du versement du rSa par décision du Président du Conseil général), notamment lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) n'est pas établi ou renouvelé avec Pôle emploi dans les délais prévus, ou lorsque ses dispositions ne sont pas respectées par le bénéficiaire.

Peu d'informations statistiques sont actuellement disponibles sur les modalités précises de l'accompagnement proposé aux bénéficiaires du rSa⁴². L'évolution du taux d'inscription des bénéficiaires du rSa socle sur les listes de Pôle emploi constitue toutefois un premier indicateur intéressant de l'orientation des bénéficiaires du rSa vers le service public de l'emploi.

Selon les informations recueillies dans l'Echantillon National Inter-régimes des Allocataires de Minima Sociaux (ENIAMS) de la Drees⁴³, 31,3% des personnes bénéficiant du rSa socle⁴⁴ fin 2009 étaient inscrites sur les listes de Pôle emploi. Un an plus tôt, seules 24,7% des personnes bénéficiant du RMI ou de l'API (soit un champ équivalent) étaient inscrites. La hausse du taux d'inscription sur les listes (+6,6 points en un an) touche à la fois les bénéficiaires du rSa socle majoré (par rapport aux bénéficiaires de l'API en 2008) et les bénéficiaires du rSa socle non majoré (par rapport aux bénéficiaires du RMI).

⁴² La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le rSa prévoit que les départements transmettent chaque année à la Drees des statistiques sur le nombre de bénéficiaires orientés respectivement vers un accompagnement social, vers un accompagnement professionnel, ou vers un accompagnement mixte. Malheureusement, les délais inhérents à l'adaptation des systèmes d'information n'a pas permis de disposer de statistiques fiables au 31 décembre 2009, première date prévue pour cette information. Les statistiques sur la situation au 31 décembre 2010 devraient être disponibles dans le courant de l'année 2011.

⁴³ L'utilisation de l'Eniams permet une comparaison avec les bénéficiaires du RMI. La Dares et Pôle emploi publient chaque mois depuis octobre 2010 le nombre de demandeurs d'emploi ayant un droit payable au rSa, en distinguant par composante de rSa (socle seul, socle et activité, activité seul). Il n'est cependant pas possible de reconstituer cette série sur la période antérieure.

⁴⁴ Il s'agit des allocataires et de leurs conjoints éventuels.

Il est difficile de quantifier précisément la contribution des nouvelles règles relatives à l'orientation et l'accompagnement dans la hausse des taux d'inscription. En effet, la très forte dégradation de la situation sur le marché du travail suite à la récession économique de 2008-2009 a pu également affecter ce taux. L'augmentation observée entre fin 2008 et fin 2009 est cependant suffisamment forte pour qu'on puisse en attribuer au moins une part aux nouvelles modalités d'orientation dans un certain nombre de départements. Il sera important de suivre l'évolution de ce taux d'inscription dans le futur pour préciser l'ampleur et la durabilité de ce phénomène⁴⁵.

Tableau 1 : Proportion d'inscrits à Pôle emploi parmi les bénéficiaires (allocataire et conjoint éventuel) des différents dispositifs au 31 décembre de chaque année (en %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
RMI / rSa socle non majoré	32,4	30,0	30,3	31,2	27,7	25,8	26,5	33,0
API / rSa socle majoré	18,2	17,3	16,6	16,8	15,0	12,8	13,1	20,6
Total équivalent rSa socle	30,6	28,4	28,6	29,5	26,1	24,0	24,7	31,3
rSa activité seul								25,2

Source : Echantillon National Inter-régimes des Allocataires de minima sociaux (Eniams) de la Drees. Calculs Drees.

c. Autres travaux engagés ou prévus

Une deuxième vague de l'enquête du Crédoc auprès de bénéficiaires dans le champ des droits et devoirs portera début 2011 plus spécifiquement sur l'accompagnement. Pour mieux contextualiser les opinions recueillies, les déclarations des bénéficiaires du rSa à l'enquête du Crédoc seront par ailleurs mises en relation dans chaque département enquêté avec les modalités spécifiques d'organisation mises en place localement.

D'autres travaux, disponibles au cours de l'année 2011, permettront d'évaluer la mise en œuvre des nouvelles modalités d'orientation et d'accompagnement prévues par la loi du 1^{er} décembre 2008 :

- de nombreuses questions sur l'accompagnement seront posées aux bénéficiaires du rSa interrogés lors de la deuxième phase de l'enquête quantitative en population générale pilotée par la Dares pour le comité d'évaluation (encadré 4) ;

⁴⁵ Il sera également possible, au cours des prochaines années, de connaître la part des bénéficiaires entrant dans le champ des droits et devoirs orientés respectivement vers un parcours d'accompagnement « professionnel », « social », voire dans certains départements mixte. Du fait des difficultés rencontrées dans un certain nombre de départements pour mettre en place les systèmes d'information permettant de faire remonter cette information, il n'a pas été possible de calculer cette statistique sur l'année 2009.

- l'exploitation d'une enquête conduite par l'Association des Départements de France et la Drees auprès de l'ensemble des Conseils généraux sur leurs modes d'organisation suite à la mise en place du rSa permettra de connaître les modalités retenues pour l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires, l'organisation des équipes pluridisciplinaires, et plus largement la coordination entre acteurs institutionnels ;

- la Drees disposera également annuellement des statistiques remontées de chaque département sur le nombre de bénéficiaires orientés respectivement vers un accompagnement social, vers un accompagnement professionnel ou vers un accompagnement socio-professionnel ;

- enfin, une étude pilotée par la DGCS auprès des accompagnateurs des bénéficiaires portera plus spécifiquement sur les besoins des bénéficiaires du rSa lors de leur reprise d'emploi.

Encadré 4 : L'enquête quantitative sur le revenu de solidarité active

Le comité d'évaluation du rSa a souhaité mettre en place une enquête quantitative en population générale. Cette enquête, mise en œuvre par la Dares, vise trois objectifs généraux :

- évaluer les effets du rSa sur le marché du travail, en comparant la situation de foyers dont l'offre de travail est susceptible d'être modifiée par l'instauration du rSa (« groupe de traitement ») à celle de foyers dont l'offre de travail ne devrait pas être directement impactée par le rSa, car ils disposent de revenus trop élevés pour vouloir bénéficier du rSa (« groupe témoin »). Il faut souligner que cette évaluation ne peut porter que sur des bénéficiaires ayant des caractéristiques « proches » du groupe témoin, c'est-à-dire peu éloignés par leur niveau de ressource du point de sortie du rSa. Cette enquête peut donc être utilisée pour évaluer les effets du rSa sur les trajectoires professionnelles des bénéficiaires du rSa activité, mais ne renseignera pas sur l'impact du rSa sur les trajectoires des bénéficiaires du rSa socle ;

- décrire la situation des bénéficiaires du rSa. Des questions détaillées sont notamment posées sur la situation professionnelle et les revenus au moment de l'enquête, l'accompagnement des bénéficiaires, les autres aides reçues (droits connexes), la connaissance du dispositif du rSa et des incitations financières, les conditions de vie et la pauvreté ressentie par les membres des foyers enquêtées ;

- étudier et quantifier le phénomène de non recours, c'est-à-dire le fait que certaines personnes éligibles au rSa ne le perçoivent pas.

Afin d'atteindre ces objectifs, l'enquête est constituée de deux phases :

- une première phase réalisée par entretien téléphonique, auprès d'environ 15 000 foyers, est destinée d'une part à recueillir les renseignements nécessaires pour déterminer les personnes éligibles au rSa (y compris celles n'y recourant pas), et d'autre part à obtenir des informations sur la situation professionnelle des individus en mai 2009 et au moment de l'enquête pour un nombre important de bénéficiaires du rSa et de personnes non bénéficiaires mais de profil proche (groupe témoin) afin d'évaluer l'impact du rSa ;

- une seconde phase menée en face-à-face auprès d'environ 3 500 personnes (2 200 membres d'un foyer bénéficiaire du rSa et 1 300 personnes appartenant à des foyers éligibles au rSa n'y recourant pas) vise à recueillir des informations plus détaillées.

La première phase s'est déroulée en novembre et décembre 2010. La deuxième phase est prévue pour le premier trimestre 2011.

2. Le non recours au rSa activité seul

- **Le nombre d'allocataires du rSa activité seul reste très inférieur aux effectifs anticipés**

Si la « bascule » entre le RMI et l'API et le rSa socle en juin 2009 ne s'est pas accompagnée d'une baisse du nombre de bénéficiaires, la montée en charge du rSa activité seul est apparue en revanche plutôt lente. Au total, le nombre de foyers allocataires reste très inférieur aux effectifs initialement anticipés : selon les estimations réalisées en 2009 par les modèles de microsimulation de la Drees et de

l'Insee (modèle Ines), ou de la DGTrésor (modèle Saphir), le nombre de foyers éligibles au rSa activité seul un trimestre donné était estimé de l'ordre de 1,4 à 1,5 million, soit un effectif plus de trois fois supérieur au nombre de foyers effectivement allocataires en juin 2010. En revanche, le montant moyen de rSa activité effectivement versé est supérieur au montant moyen « prédit » par ces modèles de microsimulation, ce qui pourrait laisser penser que le non recours concernerait davantage des personnes éligibles à des montants de rSa activité inférieurs à la moyenne.

Ces écarts suscitent une double interrogation :

- les prévisions qui avaient été effectuées surestimaient-elles fortement le nombre de foyers potentiellement éligibles au rSa ? Pouvaient-elles ne pas suffisamment illustrer la variabilité des situations de foyers au cours de l'année ?

- observe-t-on un phénomène important de non recours au rSa activité seul ? Si tel est le cas, quelles sont les causes de ce non recours ? S'agit-il simplement d'un phénomène transitoire lié au rythme de la montée en charge, ou a-t-il des causes plus fondamentales qui risquent, en l'absence de mesures visant à accroître l'accès au dispositif des foyers éligibles, d'affecter durablement le nombre de bénéficiaires ?

- **La reconstitution de l'éligibilité au rSa à partir des données administratives est complexe et entachée d'une marge d'incertitude**

Les prévisions *ex ante* du nombre de foyers allocataires du rSa (et en particulier du rSa activité seul) s'appuyaient principalement sur des modèles de microsimulation : ces modèles reposent sur la distribution des revenus observée sur un échantillon représentatif de la population, à laquelle on applique le barème du rSa. La Cnaf (modèle Myriade), la Drees et l'Insee (modèle Ines) et la DGTrésor (modèle Saphir) ont développé trois modèles. Si ceux-ci peuvent varier dans certaines de leurs hypothèses et modalités, ils s'appuient principalement sur la même information, et leurs résultats sont proches⁴⁶. En particulier, pour les prévisions effectuées antérieurement à la mise en place du rSa, ces trois modèles utilisaient la distribution des revenus fiscaux pour l'année 2006 (dernière année pour lesquelles les données étaient alors disponibles⁴⁷), et ne pouvaient donc pas tenir compte des conséquences de la crise.

Les estimations du nombre de foyers éligibles à partir de ces modèles de microsimulation sont nécessairement fragiles. En particulier, elles reposent sur la distribution des revenus fiscaux *annuels*, alors que l'éligibilité au rSa dépend des

⁴⁶ Ces trois modèles estiment l'éligibilité au rSa à comportements inchangés. En particulier, ils ne prennent pas en compte les effets du rSa sur les comportements d'activité (et donc les revenus) des individus.

⁴⁷ Plus précisément, ces trois modèles s'appuient sur l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS), qui est un appariement de l'enquête Emploi de l'Insee avec des données administratives sur les prestations sociales perçues (fichiers de la Cnav, de la Cnaf et de la CCMSA) et les déclarations fiscales de revenus des ménages (provenant de la Direction générale des Finances publiques).

ressources *trimestrielles*. Dans les modèles Ines et Saphir, les revenus annuels sont « trimestrialisés » à partir du calendrier d'activité des membres du ménage disponible dans l'enquête Emploi. Cette opération peut cependant manquer de précision.

Cet exercice de trimestrialisation de revenus annuels est d'autant plus délicat que les statistiques présentées dans la partie de ce rapport sur la montée en charge ont mis en évidence une volatilité relativement importante des ressources trimestrielles des allocataires du rSa : de fait, si l'on s'intéresse au nombre de foyers percevant le rSa activité au moins une fois au cours d'une année (et non plus au nombre de foyers bénéficiaires à un instant donné), l'écart entre les estimations des modèles de microsimulation et le nombre de foyers observé est plus faible, même s'il demeure important : les effectifs éligibles simulés sont de 1,6 million avec le modèle Ines, et 1,7 million avec le modèle Saphir, à comparer avec les 0,8 million de foyers ayant effectivement perçu le rSa activité seul au moins une fois entre juin 2009 et juin 2010 (statistique observée sur le seul champ CAF), soit un rapport de un à deux⁴⁸.

- **Une expérimentation menée par la CAF de Bordeaux montre qu'une communication plus active peut diminuer le non recours parmi les bénéficiaires potentiels du rSa activité**

Malgré les difficultés d'estimation du nombre de foyers éligibles, l'ampleur de l'écart entre les prévisions *ex ante* et le nombre de bénéficiaires observé laisse présumer que l'ampleur du non recours au rSa activité seul est relativement importante, et qu'il ne se résorbe que lentement et partiellement.

L'annexe 2 présente les résultats d'une étude menée par la CAF de Bordeaux sur le non recours au rSa activité. La CAF de Bordeaux a dans un premier temps cherché à repérer dans le fichier de ses allocataires au titre des prestations familiales, d'aides au logement, ou d'autres aides sous condition de ressource, des foyers potentiellement éligibles au rSa activité mais ne percevant pas l'allocation. Cette estimation est fragile dans la mesure où elle repose sur des revenus annuels de 2008⁴⁹, qui ne permettent par définition qu'une prévision imparfaite des revenus d'un trimestre de 2010. Ces foyers, considérés comme potentiellement constitués pour une part d'entre eux de personnes ne recourant pas au rSa alors qu'elles y ont droit, ont ensuite été séparés en trois groupes soumis à des incitations différentes :

- les foyers du premier groupe ont reçu fin mai ou début juin 2010 un courrier par voie postale leur présentant le rSa et les informant de leur éligibilité potentielle à ce dispositif. Ce courrier comprenait également un formulaire de demande de rSa ;

⁴⁸ Les estimations réalisées à partir de modèles de microsimulation posent également d'autres difficultés :

- ces exercices reposent par nécessité sur des données relativement anciennes (du fait du délai d'obtention des données fiscales), qu'il faut actualiser selon un jeu d'hypothèses plus ou moins fortes ;
- le barème des allocations, prestations et prélèvements est nécessairement simplifié (conditionnellement à l'information disponible dans les bases de données utilisées) par rapport aux dispositions légales et réglementaires.

⁴⁹ La CAF ne dispose d'information trimestrielle sur les revenus que pour les bénéficiaires du rSa, les autres prestations n'étant pas soumises à des conditions de ressources trimestrielles.

- les foyers du deuxième groupe ont reçu vers la même date un courrier électronique leur présentant le dispositif et les informant de leur éventuelle éligibilité à celui-ci. Un lien électronique renvoyait vers le test d'éligibilité du site internet de la CAF ;

- aucune information spécifique n'a été adressée aux foyers du troisième groupe, qui servait de témoin.

Enfin, certains foyers des deux premiers groupes ont reçu un SMS de rappel quinze jours après le premier envoi postal ou électronique.

L'objectif de l'expérimentation était d'évaluer dans quelle mesure une politique de communication directe était susceptible de diminuer le non recours. Les résultats obtenus permettent de tirer les enseignements suivants :

(i) Il existe un non recours au rSa, qu'il est possible de réduire en prenant contact avec les ménages repérés comme potentiellement éligibles. On observe des écarts significatifs entre les trois groupes en matière de dépôt de demandes de rSa et d'ouverture effective de droits :

- 20% des ménages ayant reçu une information par courrier postal, et 8% des ménages contactés par courriel, ont déposé une demande de rSa, contre seulement 2% pour le groupe témoin ;

- ces demandes ont abouti à une ouverture de droits pour 12% des ménages contactés par courrier, 6% des ménages contactés par courriels, contre 2% des ménages non contactés (groupe témoin).

(ii) L'estimation de l'éligibilité à partir des revenus annuels passés reste imprécise. L'existence du non recours s'accompagne d'un « sur-recours » non négligeable, c'est-à-dire de demandes de rSa par des ménages non éligibles. On constate ainsi que, parmi les demandes reçues et traitées, 33% de celles adressées par les ménages contactés par courriers postaux n'ont pas débouché sur l'ouverture de droits, les ménages n'étant en fait pas éligibles, bien qu'ils aient été repérés comme « potentiellement éligibles » par la CAF sur la base de leurs revenus 2008.

- **Plusieurs études permettent de dresser une liste de motifs de non recours**

Le non recours à un dispositif peut en principe résulter de nombreux facteurs⁵⁰ : certaines personnes peuvent ignorer l'existence du dispositif, ou ne pas penser (à tort) qu'elles puissent y être éligibles ; elles peuvent trouver les démarches trop complexes (ou croire qu'elles le sont), et estimer que le gain de revenu qu'elles peuvent en attendre est trop faible au regard de ces démarches ; elles peuvent refuser les contraintes liées à l'obligation de déclarer ses ressources, et craindre des complications en cas d'erreurs dans cette déclaration ; elles peuvent également craindre les contrôles, ou refuser de demander le rSa car elles ne se reconnaissent

⁵⁰ Cf. en particulier les travaux de l'Observatoire des non recours aux droits et services (ODENORE).

pas dans les étiquettes qui y sont parfois associées (« minimum social » ou « travailleur pauvre »).

Préciser et quantifier ces ressorts du non recours dans le cas du rSa (et plus spécifiquement du rSa activité) est nécessaire afin de permettre à de nombreux foyers de faire valoir leurs droits.

Pour mieux identifier les motifs du non recours, la CAF de Bordeaux a recontacté par téléphone 151 ménages informés par courrier postal ou courriel de leur éligibilité potentielle dans le cadre de l'expérimentation décrite précédemment et qui n'avaient pas contacté la CAF suite à cette information. Du fait de la taille réduite de l'échantillon, et surtout de ses caractéristiques spécifiques, il n'est pas possible de généraliser les conclusions obtenues. Il en ressort cependant un certain nombre d'informations intéressantes :

- malgré le courrier ou le courriel reçu, un nombre encore non négligeable de personnes pensent que le rSa n'est pas destiné aux personnes en emploi. Dans certains cas, les personnes peuvent savoir que l'on peut bénéficier du rSa en travaillant, mais croient que cela ne concerne pas certaines catégories de travailleurs, comme les fonctionnaires ou les travailleurs indépendants ;

- certaines personnes interrogées font part de craintes de perdre des droits connexes (« ne plus bénéficier de l'aide au logement » ou devoir « payer des impôts »), voire de devoir rembourser ensuite les montants perçus ;

- les démarches sont parfois jugées complexes, sans que l'on puisse savoir si ce jugement est porté par des personnes s'étant effectivement renseignées sur ces démarches ou s'il s'agit de jugements d'ordre général (« les démarches administratives françaises sont une vraie calamité »). Certains bénéficiaires potentiels jugent intrusives certaines des questions posées pour instruire la demande de rSa (notamment les questions sur les revenus de l'épargne) ; ils peuvent également refuser de se plier à certaines obligations liées à cette demande (en particulier relatives à la demande de pension alimentaire à l'ancien conjoint) ;

- une proportion non négligeable des personnes qui ne se sont pas renseignées sur le rSa disent ne pas l'avoir fait faute de temps ;

- certaines personnes répondent ne pas avoir fait le test d'éligibilité ou ne pas avoir demandé le rSa par manque d'intérêt pour le dispositif.

- rares sont les personnes déclarant ne pas demander le rSa car leur situation devrait changer prochainement.

Ces motifs recourent en partie les éléments recueillis par deux autres enquêtes, menées fin 2009 et courant 2010 à la demande respectivement du Haut Commissariat aux Solidarités actives contre la Pauvreté et du Ministère de la Jeunesse et des Solidarités actives contre la Pauvreté :

(i) fin 2009, une enquête réalisée par Isama a montré que la majorité des personnes qui n'avaient pas fait de demande (parmi les personnes interrogées) pensaient ne

pas avoir droit au rSa⁵¹. En particulier, l'idée selon laquelle les personnes qui touchent un salaire ne peuvent pas prétendre au rSa était très répandue.

Cette enquête faisait également ressortir qu'un certain nombre de personnes potentiellement éligibles pensaient que le rSa était attribué automatiquement, sans qu'il soit nécessaire de déposer une demande. Ceci pouvait être mis en lien avec le paiement en avril 2009 de la prime de solidarité active, qui avait été versée directement par les CAF au vu du dossier de leurs allocataires.

(ii) Fin juin et début juillet 2010, TNS Sofres a mené une enquête qualitative auprès de 30 personnes (24 éligibles au rSa activité mais qui n'en ont pas fait la demande et 6 appartenant à un ménage bénéficiant du rSa activité)⁵².

Cette étude fait apparaître que la transformation du RMI et de l'API en rSa est souvent mal comprise : d'une part, un certain nombre de ménages éligibles pensent ne pas l'être du fait qu'ils travaillent⁵³. Plus fondamentalement, alors que l'enquête fait apparaître un attachement très fort aux prestations sociales dans leur principe, certains travailleurs pauvres considèrent que celles-ci ne leur sont pas destinées : ils ne sont pas certains d'en avoir vraiment besoin, craignent de se retrouver dans la situation de « quémendeur », de devoir faire face à des démarches complexes, d'être jugé par le personnel des organismes sociaux, et d'être *in fine* assimilé à des « profiteurs ».

Les principales conclusions de cette enquête rejoignent les résultats de l'enquête qualitative du Crédoc auprès des bénéficiaires du rSa dans le champ des droits et devoirs (cf. *supra*) : l'image du rSa reste imprégnée de celle du RMI, ce qui limite vraisemblablement le recours par certains travailleurs à revenus modestes.

- **Les autres travaux engagés ou prévus permettront d'une part de quantifier le non recours et ses motifs, et d'autre part d'approcher le non recours parmi les personnes sans domicile**

Si les travaux d'ores et déjà réalisés soulignent l'existence de non recours et font ressortir un certain nombre d'explications à ce phénomène, ils ne permettent cependant pas de quantifier l'ampleur du non recours et des différents motifs.

L'enquête quantitative en population générale pilotée par la Dares⁵⁴ devrait permettre de disposer d'éléments complémentaires importants à ce sujet en 2011 : lors de la première phase (téléphonique) de cette enquête, qui s'est déroulée en novembre et décembre 2010, un test d'éligibilité simplifié au rSa a été passé, ce qui

⁵¹ Dans cette enquête ont été interrogés d'une part des bénéficiaires de la prime de solidarité active (prestation exceptionnelle qui a été versée en une fois en avril 2009), d'autre part des travailleurs aux revenus modestes.

⁵² Les résultats de cette étude sont disponibles via le lien : http://www.rsa.gouv.fr/IMG/pdf/TNS_Sofres_-_Presentation_etude_beneficiaires_potentiels_rSa_activite.pdf

⁵³ Rappelons que le fait de travailler n'était déjà pas incompatible avec l'éligibilité au RMI : selon l'enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux de 2006, environ 14% des bénéficiaires du RMI ou de l'API fin 2004 travaillaient.

⁵⁴ cf. encadré 4 *supra*.

permettra d'estimer la fréquence du non recours de façon plus fiable qu'à partir des exercices de microsimulation. Dans la seconde phase (en face à face), prévue au cours du premier trimestre 2011, un échantillon de non recourants sera interrogé afin de mieux comprendre et de quantifier les causes du non recours.

Par ailleurs, l'Insee conduira en 2012 auprès des usagers des centres d'hébergement de distribution gratuite de repas chauds une enquête dans laquelle les personnes seront interrogées sur le recours ou non au revenu de solidarité active⁵⁵. Cette enquête permettra de recueillir des informations auprès de publics rarement atteints par les autres enquêtes, qui contactent les personnes interrogées à leur domicile. Les résultats seront disponibles en 2013.

3. Les effets du rSa sur la pauvreté

La lutte contre la pauvreté est l'un des principaux objectifs de la loi du 1^{er} décembre 2008 relative au revenu de solidarité active. Le rSa peut réduire la pauvreté via deux effets :

- un effet direct, lié au supplément de revenu qu'il procure à certains travailleurs à revenus modestes ;

- un effet indirect, qui transite par les comportements d'activité : le rSa vise à renforcer les incitations à l'emploi, et donc augmenter les revenus d'activité des ménages à faibles revenus. Mais il peut avoir l'effet contraire pour certains ménages⁵⁶.

Ce deuxième effet renvoie aux impacts du rSa sur le marché du travail, traités plus loin. Dans cette section sont présentés les travaux du comité d'évaluation visant à mesurer, de façon « statique » (c'est-à-dire en ignorant les modifications de comportements induites par le dispositif) les effets du rSa sur les revenus des ménages.

L'outil de mesure de la pauvreté la plus répandue en France est le taux de pauvreté monétaire : par convention, on définit comme « pauvre » un ménage dont le revenu, par unité de consommation, est inférieur à 60% du revenu (par unité de consommation) médian. Le taux de pauvreté est calculé généralement à partir de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS)⁵⁷, dont les données ne sont cependant disponibles qu'avec retard. Ainsi le taux de pauvreté pour l'année 2009 ne sera-t-il connu qu'à l'été 2011, et il faudra attendre un an de plus pour travailler sur les données 2010, première année complète de mise en œuvre du rSa. Il sera alors possible de comparer la distribution des revenus sur 2010 à la distribution

⁵⁵ Le comité d'évaluation du rSa participe au financement de cette enquête. Une précédente enquête avait été conduite en 2001.

⁵⁶ Dans certaines configurations, en effet, le gain financier à la reprise d'un emploi par le conjoint (sans emploi) d'une personne déjà en emploi peut être plus faible avec le rSa qu'avec le RMI. cf. les cas-types présentés in Clément Bourgeois et Chloé Tavan [2009], *Le rSa : principes de construction et effets attendus*, Trésor-Eco 61, Direction Générale du Trésor.

⁵⁷ Cf. *supra*.

contrefactuelle obtenue en retranchant le rSa activité⁵⁸, et de mesurer ainsi l'effet du rSa sur le taux et l'intensité de la pauvreté⁵⁹.

Dans l'attente des données de l'ERFS sur 2009 et 2010, il est possible de mesurer l'effet du rSa en utilisant une mesure alternative de la pauvreté, construite à partir des données administratives de la Cnaf disponibles plus rapidement.

- **Le rSa activité accroît de 18% le revenu médian des foyers allocataires**

Les fichiers de la Cnaf permettent de disposer des revenus de la plupart des allocataires du rSa (tous ceux qui sont dans le champ des CAF), mais également des allocataires des CAF au titre d'une autre prestation (allocation familiale, aide au logement...)⁶⁰. Ces données constituent donc une bonne source d'information sur les personnes en situation précaire ou de bas revenu. Disponibles plus rapidement que l'ERFS, elles ne comprennent cependant pas tous les éléments de revenus utilisés dans le calcul officiel du taux de pauvreté monétaire : principalement, les revenus financiers sont absents, et l'ensemble des revenus sont considérés avant impôts.

Une étude de la Cnaf sur les foyers « à bas revenus » au 31 décembre 2009, détaillée en annexe 3, montre que le rSa activité a fait passer le revenu par unité de consommation médian des allocataires fin 2009 de 699 € à 825 €, soit une hausse de 18%. Ce chiffre est cependant surestimé dans la mesure où il ne prend pas en compte la fiscalité, et en particulier la prime pour l'emploi (PPE), alors que le versement du rSa activité peut se traduire par une baisse de la PPE perçue⁶¹. De même, ce calcul ne tient pas compte des mesures d'intéressement dont auraient bénéficié, de façon transitoire, les allocataires de minima sociaux en période de reprise d'emploi, ce qui conduit également à une surestimation des effets du rSa activité sur la pauvreté⁶².

⁵⁸ Il faut également retrancher le complément de PPE éventuel, réinjecter le montant total de PPE (qui aurait été perçu en l'absence du rSa activité), et tenir compte dans la mesure du possible de la disparition des dispositifs d'intéressement.

⁵⁹ L'intensité de la pauvreté mesure l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Cet indicateur permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté

⁶⁰ On dispose des derniers revenus trimestriels pour les allocataires du rSa. Pour les autres allocataires, les revenus disponibles portent sur l'année 2008. On y ajoute les prestations perçues en décembre 2009 (au titre de ces revenus 2008).

⁶¹ En effet, les montants perçus au titre du rSa activité au cours d'une année donnée s'imputent sur le montant de la PPE dû au titre de cette même année.

⁶² Le dispositif prévoyait, après les trois mois de cumul intégral de l'allocation avec les revenus d'activité (qui persiste avec le rSa), la perception d'une prime forfaitaire pendant neuf mois (150 € pour une personne isolée, 225 € pour les foyers de deux personnes ou plus), à laquelle s'ajoutait une prime de retour à l'emploi de 1 000 € au 4^{ème} mois. Par ailleurs, ces calculs ne tiennent pas compte des éventuels changements de comportement induits par la création du rSa.

- **Fin 2009, 71 000 foyers ont franchi le seuil de bas revenus grâce au rSa activité**

Le seuil de bas revenus (mesuré par unité de consommation) est calculé par l'Insee sur la base de la dernière ERFS disponible : comme le taux de pauvreté, il correspond à 60% du revenu médian, la différence portant sur la définition de revenu utilisée (avant impôt et hors revenus financiers pour le taux de bas revenu).

D'après l'étude de la Cnaf, 71 000 foyers allocataires, comprenant 135 000 personnes, auraient franchi fin 2009 le taux de bas revenus grâce au rSa activité. Le taux de bas revenus s'élève ainsi à 15,4%, contre 15,7% si l'on avait retranché le rSa activité.

Cet impact sur le taux de bas revenus peut sembler relativement modeste à ce jour mais il reflète avant tout l'évolution encore assez lente du nombre d'allocataires du rSa activité. Si ce nombre augmentait sensiblement au cours des prochains trimestres, le rSa aurait un impact plus important sur la baisse du taux de bas revenus (et du taux de pauvreté).

Il faut également souligner que le rSa activité peut avoir des effets sensibles sur le niveau de vie des ménages, même lorsque ceux-ci ne franchissent pas le seuil de bas revenus : d'après l'étude de la Cnaf, le rSa activité augmente le revenu par unité de consommation médian des foyers qui restent en deçà du seuil de bas revenu de 19%. Pour ces allocataires, l'écart médian au seuil de bas revenu est réduit d'un tiers, passant de 303 à 182 euros par unité de consommation. Le rSa activité peut ainsi réduire sensiblement l'intensité de la pauvreté, même pour les ménages qui restent en deçà du seuil de pauvreté.

Enfin, l'étude de la Cnaf montre que le rSa activité fait plus souvent franchir le seuil de bas revenus aux allocataires isolés qu'aux allocataires en couple, et aux allocataires sans enfants qu'aux allocataires avec enfants. Le gain de revenu par unité de consommation est également plus important pour les allocataires isolés et les couples sans enfants que pour les autres configurations familiales.

Encadré 5 : Travailleurs pauvres et ménages éligibles au rSa activité ne se recouvrent pas totalement

Le rSa vise à réduire la pauvreté parmi les familles dont un membre au moins a un emploi. Le champ des foyers éligibles ne recouvre cependant pas totalement le champ des ménages comprenant au moins un travailleur pauvre, selon la définition usuelle (personnes ayant travaillé au moins six mois dans l'année vivant dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur à 60% du niveau de vie médian).

L'annexe 4 présente une étude de la Cnaf permettant de comparer ces deux champs : pour reconstituer l'éligibilité au rSa activité, la Cnaf est partie des données 2007 de l'ERFS actualisées jusqu'en 2010.

Selon les résultats de cette étude, 53% des foyers éligibles au rSa activité (c'est-à-dire éligibles à percevoir le rSa activité au moins une fois dans l'année) ne seraient pas, même en l'absence du rSa activité, « pauvres ». Deux raisons principales peuvent l'expliquer :

- pour la plupart des configurations familiales, le barème du rSa va au-delà des seuls ménages en situation de pauvreté ;

- l'éligibilité au rSa est fondée sur des revenus trimestriels, alors que la définition statistique usuelle de la pauvreté repose sur des revenus annuels (pour des raisons en partie arbitraires, liées notamment à la disponibilité des données, mais aussi en raison du rythme annuel de certains revenus : impôts, 13^{ème} mois...). Dès lors, un ménage ayant de faibles revenus d'activité le premier trimestre et des revenus plus élevés le reste de l'année peut être éligible au rSa activité au titre du premier trimestre et être bien au-delà du seuil de pauvreté dès lors que l'on considère ses revenus annuels.

L'éligibilité au rSa activité de ménages non pauvres peut également, dans des cas plus rares, s'expliquer par le fait que la pauvreté se mesure à l'échelle d'un ménage, qui peut comprendre plusieurs foyers rSa, ou par le fait que certaines ressources prises en compte dans la mesure de la pauvreté ne sont pas prises en compte pour le rSa.

A l'inverse, l'étude de la Cnaf montre également que près d'un tiers des travailleurs pauvres ne seraient pas éligibles au rSa activité.

Une première raison est la non-éligibilité au rSa, sauf cas particulier, des jeunes de moins de 25 ans⁶³.

Si l'on se limite aux travailleurs pauvres de plus de 25 ans (ou ayant charge de famille), on retrouve que les principaux motifs de divergence entre pauvreté au sens statistique et éligibilité au rSa activité proviennent du barème du rSa et de la divergence entre revenus annuels et revenus trimestriels :

- le barème du rSa conduit à exclure un certain nombre de travailleurs pauvres du bénéfice du rSa activité, même s'ils ont des revenus réguliers au cours de l'année. C'est en particulier le cas d'un certain nombre de ménages de trois enfants et plus ;

- le droit au rSa est calculé sur la base de revenus trimestriels, alors que la pauvreté est mesurée sur les revenus annuels : certains travailleurs peuvent ainsi avoir pendant deux trimestres des revenus d'activité trop élevés pour bénéficier du rSa activité, n'avoir aucun revenu d'activité au cours des deux autres trimestres, et se trouver en moyenne annuelle en deçà du seuil de pauvreté, sans percevoir de rSa activité (ils peuvent cependant évidemment être éligibles au rSa socle seul lors des trimestres où ils n'ont perçu aucun revenu d'activité).

Les autres cas de travailleurs pauvres non éligibles au rSa s'expliquent par des situations où le ménage (pris en compte pour le calcul du niveau de vie) a une composition plus large que celle du foyer rSa et par le fait que certains éléments pris en compte dans le calcul du niveau de vie, comme l'impôt sur le revenu et la taxe d'habitation, n'entrent pas dans la détermination de l'éligibilité au rSa.

• **Autres travaux prévus ou engagés**

Les travaux sur les travailleurs à bas revenus seront actualisés en 2011 avec les données 2010. En revanche, les effets du rSa sur la mesure du taux de pauvreté monétaire, à partir de l'ERFS, ne pourront être engagés qu'en 2012, lorsque les données portant sur l'année 2010 seront disponibles.

⁶³ Cette étude ne prend pas en compte le rSa jeune, mis en place à partir de septembre 2010.

L'enquête quantitative en population générale initiée par le comité d'évaluation permettra par ailleurs de disposer d'informations sur la pauvreté des bénéficiaires du rSa, dans des dimensions complémentaires à l'approche monétaire privilégiée jusqu'à présent. Seront ainsi posées des questions plus subjectives (« considérez-vous être actuellement en situation de pauvreté ? ») ou portant sur les restrictions que les personnes interrogées ont été obligées de s'imposer sur certaines dépenses.

4. Les effets du rSa sur le marché du travail

Les objectifs d'accès à l'emploi et de maintien dans l'emploi sont au cœur de la logique qui a conduit à la mise en œuvre du rSa : le « rSa activité » modifie les gains financiers associés à l'emploi, et le dispositif de « droits et devoirs » instauré par la loi du 1^{er} décembre 2008 est orienté vers l'insertion sur le marché du travail et privilégie l'orientation vers un accompagnement professionnel.

Certaines inquiétudes s'étaient exprimées lors du vote de la loi quant à de possibles effets pervers du rSa portent également sur ses effets sur le marché du travail : si le rSa accroît systématiquement les gains financiers à la reprise d'emploi pour un ménage sans ressource, son effet peut être plus ambigu pour l'acceptation d'un second emploi dans un ménage dont l'un des membres travaille déjà, ou sur le passage d'un emploi à temps partiel à un emploi à temps complet. Selon la situation, le gain financier associé à ces changements de situations peut être accru ou diminué. De plus, le complément aux revenus d'activité que constitue le rSa pourrait conduire à une hausse des offres d'emploi à temps partiel et une augmentation du temps partiel subi, ou à de moindres augmentations de salaire, en contradiction avec l'objectif de sortie de la pauvreté à travers l'évolution de la situation professionnelle.

Au contraire des modalités pratiques de mise en œuvre du rSa, ou de ses effets sur la pauvreté, pour lesquels nous disposons d'ores et déjà de premiers résultats, fussent-ils préliminaires, les travaux d'évaluation des effets du rSa sur le marché du travail ne déboucheront pour l'essentiel qu'à partir de l'année 2011. Estimer l'ampleur de ces effets est particulièrement complexe. Il ne suffit pas, en effet, d'observer les situations et les parcours professionnels des bénéficiaires du rSa : il faut également évaluer quels auraient été ces situations et ces parcours en l'absence du dispositif. La difficulté de l'exercice est renforcée par le fait que le rSa a été mis en place mi-2009, pendant une crise économique d'une ampleur exceptionnelle, qui a profondément affecté le marché du travail, qu'il s'agisse évidemment de l'évolution du chômage, mais également et plus finement de celles de l'emploi intérimaire ou de l'emploi à temps partiel.

- ***Le taux de reprise d'emploi observée des allocataires***

En amont de l'évaluation proprement dite, le comité d'évaluation a souhaité pouvoir suivre le taux d'emploi des bénéficiaires du RMI et de l'API, puis du rSa socle (soit un champ comparable). L'annexe 5 présente une telle série, constituée par la

Cnaf à partir de ses données administratives⁶⁴. Dans cette étude, la mesure du « taux de reprise d'emploi » retenue est le pourcentage de foyers bénéficiaires au titre du mois M-1 d'un droit payable au rSa sans revenu d'activité déclaré qui ont au titre du mois M des revenus d'activité strictement positifs.

Entre la fin 2007 et mi 2010, le taux mensuel de reprise d'emploi ainsi mesuré fluctue le plus souvent autour de 2,5%. Il est transitoirement plus faible début 2009, vraisemblablement en lien avec la conjoncture économique ; il est plus important (de l'ordre de 3%) dans les premiers mois de mise en œuvre du rSa, et jusqu'à la fin de 2009, avant de revenir autour de 2,5% en 2010.

Aussi informatifs soient-ils sur les parcours professionnels des bénéficiaires, ces premiers résultats doivent être interprétés avec prudence :

- malgré le travail extrêmement minutieux réalisé par la Cnaf afin de garantir que les taux de reprise d'emploi mesurés soient comparables sur la période « RMI-API » et sur la période « rSa », des évolutions fines du système d'information peuvent avoir un impact sur cet indicateur ;

- la reprise d'emploi est mesurée uniquement par les revenus d'activité déclarés dans la déclaration trimestrielle de ressources (DTR). Toute évolution dans le taux de déclaration des emplois affectera donc le taux de reprise d'emploi observée. Or, il est possible que la mise en place du rSa activité incite à cette déclaration ;

- enfin, il n'est pas possible d'isoler dans l'évolution des taux de reprise d'emploi observée ce qui relève de la mise en œuvre du rSa de ce qui est lié à la conjoncture économique ou à la saisonnalité.

- **Les autres travaux engagés ou prévus**

Le comité d'évaluation continuera de suivre, tout au long de l'année 2011, ces indicateurs bâtis à partir des données administratives. Ils pourront être affinés, en distinguant par exemple différentes tranches de revenus d'activité (et approcher ainsi la distinction entre un emploi à temps complet sur l'ensemble du trimestre et les autres formes d'emploi).

Plusieurs travaux engagés visent par ailleurs à évaluer les effets du rSa sur le marché du travail :

- en comparant le parcours professionnel de bénéficiaires du rSa activité proches du point de sortie du dispositif à celui d'individus ayant un revenu légèrement supérieur, et qui ne sont pas affectés par le rSa⁶⁵ ;

⁶⁴ Cette série porte uniquement sur le champ CAF, hors travailleurs indépendants (pour lesquels la mesure des revenus d'activité est spécifique et annualisée).

⁶⁵ Cette étude sera effectuée à partir des données recueillies lors de la phase téléphonique de l'enquête quantitative. cf. encadré 4 *supra*.

- en étudiant comment la mise en place du rSa a modifié les différences de situations professionnelles entre des jeunes situés de part et d'autre du seuil de 25 ans⁶⁶ ;

- en comparant l'évolution des trajectoires professionnelles de foyers bénéficiaires ayant des compositions différentes, et étant de ce fait affectés différemment par la réforme.

Enfin, des études monographiques sur deux branches professionnelles (dont l'hôtellerie-restauration) dans deux régions métropolitaines chercheront à évaluer les effets du rSa sur la demande de travail par les employeurs (offre d'emplois à temps partiel, niveaux de rémunération...).

5. La mise en place institutionnelle du rSa

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le rSa appelait la mise en place d'une nouvelle gouvernance des politiques d'insertion, avec des outils nouveaux coordonnant l'action des différents acteurs au sein de chaque département : pacte territorial d'insertion, conventions d'orientation, référents et correspondants rSa, dispositifs d'accompagnement, modalités d'attribution de l'Aide personnalisée de retour à l'emploi, équipes pluridisciplinaires... Les Conseils généraux, les CAF et MSA, Pôle emploi, les CCAS/CIAS⁶⁷, des associations de lutte contre les exclusions, parmi d'autres acteurs, ont ainsi été conduits à redéfinir leurs partenariats et organiser leur implication commune dans le dispositif.

Les retours d'expériences des divers départements ont alimenté les travaux qui ont conduit mi-2010 aux mesures du plan de simplification (encadré 6). Parmi ces retours, il faut souligner les difficultés rencontrées par les départements dans les modalités techniques d'échanges d'informations entre institutions (production des informations et modalités d'échanges et de compatibilité des systèmes d'information). Ces difficultés ont pu parfois compliquer la mise en place des instruments de gouvernance locale du rSa.

a. La gouvernance du rSa

Outre des remontées informelles et ponctuelles, deux dispositifs permettent à ce jour de connaître les modalités de gouvernance retenues dans chaque département :

- la DGCS a conduit au fur et à mesure de la montée en charge du rSa différentes enquêtes « Flash » auprès des Préfets portant sur les modalités de mise en œuvre du dispositif dans les départements. L'annexe 6 présente les résultats de la dernière enquête Flash lancée en février 2010⁶⁸ ;

⁶⁶ Ce seuil de 25 ans a été utilisé par Olivier Bargain et Karina Doorley pour évaluer les effets du RMI : cf. Olivier Bargain et Karina Doorley [2009], *Caught in the Trap? The Disincentive Effect of Social Assistance*, IZA Discussion Paper 4291.

⁶⁷ Centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

⁶⁸ Le taux de réponse à cette enquête est de 72%.

- L'Association des Départements de France et la Drees ont élaboré une enquête auprès de l'ensemble des Conseils généraux sur leur mode d'organisation de la gestion du rSa. Cette enquête, qui a été envoyée aux départements à l'automne 2010, aborde à la fois la diversité des organisations mises en place, les difficultés éventuelles rencontrées par les départements au cours de cette première année d'installation du rSa, ainsi que les innovations sociales et les bonnes pratiques identifiées dans ce domaine au plan local⁶⁹.

Les enquêtes Flash de la DGCS permettent de faire ressortir les éléments suivants :

(i) les conventions d'orientation associent dans la quasi-totalité des départements le Conseil général, la CAF, la MSA, Pôle emploi et l'Etat. Très fréquemment, les CCAS/CIAS ou un représentant des maires sont également signataires.

Dans la très grande majorité des départements, le Conseil général s'implique directement dans la préparation de la décision d'orientation des bénéficiaires du rSa entrant dans le champ des droits et devoirs. D'autres acteurs sont également assez fréquemment associés à cette préparation, notamment Pôle emploi, les CAF, les MSA, et les CCAS/CIAS.

Certains départements ont mis en place des plateformes partenariales d'instruction et/ou d'orientation, même si cette organisation a par la suite parfois été abandonnée. Ces plateformes peuvent être dédiées soit uniquement à l'orientation (c'est le cas le plus fréquent), soit à l'instruction et l'orientation, ou plus rarement à l'instruction seulement.

(ii) Outre les conventions d'orientation, de nombreux Conseils généraux ont signé des conventions avec Pôle emploi, qui peuvent porter sur des prestations supplémentaires de Pôle emploi, mais également sur l'accès des agents du Conseil général au dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) ou la mise en œuvre du contrat unique d'insertion (CUI).

(iii) La plupart des départements ont intégré des bénéficiaires du rSa aux équipes pluridisciplinaires. D'autres formes de participation sont parfois mises en œuvre (en sus des équipes pluridisciplinaires), principalement grâce à des « groupes-ressources » de bénéficiaires.

(iv) Les Pactes territoriaux d'insertion (PTI) requièrent des délais importants d'élaboration et de signature. Plusieurs départements font état de difficultés pour mobiliser les différents partenaires.

Les premières remontées issues de l'enquête ADF-Drees confirment ces différents constats. En particulier, elles montrent que l'élaboration des PTI a parfois pris du retard, même si elle est souvent avancée : à l'automne 2010, 25% des départements ayant répondu à l'enquête ADF-Drees sur les modes d'organisation du rSa avaient conclu un PTI, et 49% déclaraient qu'il était en cours de signature.

⁶⁹ Les résultats issus de cette enquête reposent sur des remontées encore partielles d'information, et il convient de les interpréter avec prudence : au moment de l'analyse présente dans ce rapport, 60% des départements avaient répondu à l'enquête ADF-Drees.

L'enquête ADF-Drees apporte par ailleurs des éléments d'information intéressants sur le contenu des PTI. Les PTI signés couvrent généralement une période allant de un à trois ans. Outre le Conseil général, l'Etat et Pôle emploi sont signataires dans les 14 départements répondants à l'enquête ADF-Drees et ayant signé un PTI. Les CAF, les MSA, le Conseil régional et les CCAS/CIAS sont quasiment toujours signataires. Il n'est pas rare non plus de trouver les SIAE⁷⁰, les PLIE⁷¹, les chambres de métiers, les organisations syndicales et chambres de l'agriculture, les missions locales, les CPAM ou encore les associations de lutte contre les exclusions. Les PTI décrits portent toujours sur l'accompagnement dans et vers l'emploi, ainsi que l'insertion par l'activité économique. Ils abordent également souvent la formation des personnes en insertion, les contrats aidés, l'aide à la création d'entreprise, le logement et la garde d'enfants. Ils sont ainsi centrés sur des problématiques d'emploi.

- **Les autres travaux engagés ou prévus**

La poursuite de l'exploitation de l'enquête ADF-Drees sur l'ensemble des répondants et sur des problématiques plus larges, et une nouvelle enquête Flash prévue pour 2011, compléteront le tableau des modalités de mise en place de la gouvernance du rSa dans les départements.

Outre ces instruments, Pôle emploi, la CCMSA et les CAF produiront en 2011 des travaux sur la mise en œuvre du rSa dans leurs réseaux respectifs.

Enfin, des enquêtes monographiques seront menées sur les stratégies départementales de mise en œuvre du rSa dans quelques départements. Les résultats de ces investigations seront disponibles dans le courant de l'année 2011.

⁷⁰ Structures d'insertion par l'activité économique.

⁷¹ Plans locaux pour l'insertion et l'emploi.

Encadré 6 : Le plan de simplification du rSa

Le ministre de la jeunesse et des solidarités actives a invité en juin 2010 les Conseils généraux et leurs partenaires à se mobiliser pour identifier des actions afin de simplifier le dispositif du rSa « à droit constant ».

Ces travaux ont associé les correspondants rSa des Conseils généraux et leurs principaux partenaires pour le rSa : Cnaf, CCMSA, Pôle emploi, UNCCAS, DGEFP, DGCS, avec le concours de l'ANSA.

Après un mois au cours duquel différents ateliers et réunions ont été mis en place, le ministre a annoncé le 8 juillet au comité de pilotage du rSa, puis à l'ensemble des correspondants rSa des Conseils généraux, les 10 mesures du plan de simplification du rSa.

Ce plan s'articule selon trois volets, chaque mesure étant confiée à un pilote institutionnel (cabinet, DGCS, Pôle emploi) :

- **Premier volet : simplifier les démarches, améliorer l'accès des publics cibles à l'information.**

- o Mesure n°1 : poursuivre une démarche d'information ciblée envers les bénéficiaires potentiels, via les prescripteurs.
- o Mesure n°2 : améliorer la formulation et la compréhension des notices, formulaires et courriers relatifs au rSa et les simplifier.
- o Mesure n°3 : simplifier dès juillet 2010 la déclaration trimestrielle des ressources des bénéficiaires du rSa.
- o Mesure n°4 : encourager la mise en œuvre de plateformes uniques ou de journées d'accueil communes à tous les partenaires.

- **Deuxième volet : optimiser le pilotage du dispositif, fluidifier le dialogue entre les différents acteurs**

- o Mesure n°5 : créer une commission opérationnelle pour examiner les évolutions à apporter au dispositif rSa.
- o Mesure n°6 : identifier, au sein de chaque site de Pôle emploi, un correspondant rSa chargé de la coordination avec les services du Conseil général.
- o Mesure n°7 : mettre en place un groupe de travail avec l'ADF et les principaux acteurs du dispositif, chargé d'examiner tous les types d'évolutions informatiques nécessaires.

- **Troisième volet : Faire du rSa un outil clé de l'insertion professionnelle**

- o Mesure n°8 : faciliter la mise en œuvre de l'aide personnalisée au retour à l'emploi (APRE) et créer un système de chéquier « services » pour accompagner la reprise d'emploi.
- o Mesure n°9 : expérimenter avec Pôle emploi et des Conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires et un traitement simultané des champs professionnel et social.
- o Mesure n° 10 : aider les départements à renforcer les politiques d'insertion et à mettre en œuvre les pactes territoriaux d'insertion : organiser une journée nationale dédiée.

Tout au long du second semestre 2010 les travaux se sont poursuivis à un rythme soutenu et de manière partenariale afin de « faire vivre » ce plan de simplification et d'aboutir, lorsque cela était possible, à des actions concrètes.

S'agissant de la mesure 1, les démarches d'information ciblée pour augmenter le recours au rSa ont été réalisées. Ainsi, la Cnaf et la CCMSA ont-elles acheminé un courrier du ministre aux bénéficiaires de prestations familiales susceptibles de bénéficier du rSa activité, tandis que 2000 lettres étaient envoyées aux maires des communes de plus de 5000 habitants.

Dans le cadre des mesures 2 et 3, des bénéficiaires du rSa de la Marne et de Meurthe et Moselle ont examiné en août et septembre 2010 des formulaires et documents émanant de la CAF ou du Conseil général. Ils ont présenté les premiers constats et propositions au ministre le 28 octobre 2010. Certains produiront leurs effets dès janvier 2011.

La Commission opérationnelle prévue dans le cadre de la mesure 5 est en cours de constitution, et un premier groupe technique chargé de préparer ses travaux s'est réunie en novembre 2010. Les premiers échanges ont porté sur l'interprétation des textes régissant les procédures de radiation et de sanction.

La mesure 6 est en voie d'achèvement puisque fin novembre 2010, 90 % des correspondants de Pôle emploi ont été désignés.

La mesure 7 fait l'objet d'une attention particulière dans la mesure où les systèmes d'information représentent en effet un enjeu majeur pour le suivi et le pilotage du rSa, qui plus est dans le contexte de croissance rapide des dépenses et du nombre de bénéficiaires. A noter d'ailleurs que la décision du Gouvernement d'engager ce chantier s'appuie sur une demande des départements qui peuvent éprouver des difficultés à assurer le pilotage du rSa (dont notamment sa gestion financière) au regard des problèmes rencontrés dans la compréhension et l'exploitation des flux de données transmis par les organismes payeurs (ces flux ayant été par ailleurs enrichis de nombreuses données nouvelles). Sous l'égide du gouvernement, des rapprochements ont d'ores et déjà eu lieu sous forme de réunions de travail entre les départements, l'Association des Départements de France et les organismes payeurs.

Un des objectifs de cette mesure est d'améliorer la compréhension et la fiabilité des données transmises par flux automatisés, après une étape préalable d'identification des besoins des départements et de recueil des explications et contraintes des organismes payeurs. Sous l'égide du Gouvernement, des rapprochements ont d'ores et déjà eu lieu lors de réunions de travail entre les départements, l'ADF et les organismes payeurs.

Autre exemple, pour la mise en œuvre de la mesure 8, une circulaire va être publiée et porte sur les domaines de prescription de l'APRE

La mesure 9 est en cours de mise en œuvre dans plus de dix départements volontaires. L'évaluation des différents dispositifs expérimentés, menée conjointement par Pôle emploi et les départements, sera disponible à l'automne 2011.

Enfin, une grande journée nationale relative aux pactes territoriaux d'insertion (PTI) sera organisée au début de l'année 2011 afin d'impulser une dynamique dans les politiques d'insertion et de faire partager les bonnes pratiques repérées dans l'élaboration et la mise en œuvre des PTI.

b. L'évolution des droits connexes

Le RMI et l'API, allocations différentielles, permettaient aux bénéficiaires, dans certaines situations, notamment après la période d'intéressement à la reprise

d'emploi, d'avoir un revenu total constant alors que leur revenu d'activité augmentait (la baisse de l'allocation compensant totalement la hausse du revenu d'activité). La mise en place du rSa vise à supprimer ces situations et à garantir aux bénéficiaires une hausse de leur revenu total lorsque leur revenu d'activité croît.

Ce calcul néglige cependant les « droits connexes », aides de toute nature accordées sous condition de ressources, voire parfois de statut (l'aide est par exemple accordée sous seule condition d'être allocataire du RMI ou de l'API, ou aujourd'hui du rSa), et qui sont parfois très dégressives avec les ressources des ménages. Si l'on prend en compte ces droits connexes, le mécanisme du rSa peut être insuffisant pour garantir que la reprise d'un emploi ne soit jamais financièrement pénalisante.

C'est pourquoi la généralisation du rSa en juin 2009 s'est accompagnée d'une large réflexion afin de limiter les effets désincitatifs à la reprise d'emploi des droits connexes. Sans diluer totalement des aides qui ont principalement des objectifs de redistribution et de soutien aux ménages les plus en difficulté, et sans non plus accroître excessivement le coût de ces dispositifs dans un contexte difficile pour les finances publiques (nationales et locales), l'objectif est double :

- privilégier l'attribution des aides sous condition de ressources, plutôt que sous condition de statut, afin d'éviter toute discrimination à l'égard de ménages ayant des ressources identiques ;

- atténuer les effets de seuil qui peuvent être pénalisants pour les salariés à revenus modestes reprenant un emploi.

• **Les droits connexes nationaux : une refonte partielle**

La note de la DGCS reproduite en annexe 7 présente l'évolution des droits connexes nationaux issue de la loi du 1^{er} décembre 2008 et des décrets d'application qui ont suivi.

Dans certains cas, la condition de statut a purement et simplement été remplacée par une condition de ressources. C'est le cas pour l'accès garanti aux établissements et services d'accueil de la petite enfance. De même, les dégrèvements totaux de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle, dont bénéficiaient les allocataires du RMI (et qui pouvaient être prolongés un an après la sortie du RMI), sont désormais accordés en fonction du seul revenu fiscal de référence. Pour la redevance, l'exonération est réservée aux ménages dont le revenu fiscal de référence est nul. Concernant la taxe d'habitation, les modalités d'allègement liées au revenu fiscal de référence ont été renforcées. En pratique, les ménages dont le revenu fiscal de référence est nul sont totalement exonérés ; les autres paient en fonction de leurs ressources. Même si le gain lié au rSa activité est toujours supérieur au montant de la taxe d'habitation à la charge du bénéficiaire du rSa, la perte pour certains bénéficiaires du dégrèvement total a engendré des incompréhensions. Des consignes permanentes sont données aux services des impôts pour que soient examinées avec bienveillance les demandes gracieuses

émanant d'anciens bénéficiaires du RMI en situation difficile car n'ayant pas anticipé le paiement de la taxe d'habitation.

Pour les aides au logement, la condition de statut a également été remplacée par une condition de ressources. Cela a conduit à restreindre le champ des bénéficiaires par rapport au RMI : si ces aides sont maintenues à taux plein pour les bénéficiaires du rSa dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire, la suppression de la condition de statut exclut du champ les bénéficiaires reprenant une activité professionnelle dont le niveau de rémunération les conduit à sortir du rSa socle après la période de cumul intégral (période de trois mois suivant la reprise d'une activité, durant laquelle le bénéficiaire peut cumuler intégralement ses revenus avec le rSa). En effet, dans le cadre du RMI, le droit aux aides à taux plein (ou la « neutralisation des ressources ») était maintenu bien après la période de cumul intégral : période d'intéressement forfaitaire de 9 mois, parfois prolongée par une période de « droit théorique ».

A l'inverse, il est prévu de maintenir une simple condition de statut pour la réduction à un mois du préavis pour le locataire⁷² : cet avantage, qui était auparavant réservé aux allocataires du RMI, bénéficie désormais à l'ensemble des allocataires du rSa.

Dans les autres cas, le champ des anciens bénéficiaires du RMI est maintenu par un mélange de condition de statut et condition de ressources : les aides sont ainsi attribuées aux bénéficiaires du rSa dont les revenus sont inférieurs au montant forfaitaire du rSa. Le rSa (et donc en particulier le rSa activité) n'étant pas pris en compte dans le calcul des ressources permettant de déterminer l'éligibilité, cette réforme revient à accorder l'accès au droit aux bénéficiaires du rSa socle, mais pas aux bénéficiaires du rSa activité seul, ce qui revient donc à maintenir le champ des bénéficiaires qui existait avec le RMI, tout en y intégrant les ex-APIstes qui ne bénéficiaient pas de ces droits jusqu'alors. C'est le cas pour l'aide juridictionnelle, la réduction sociale téléphonique, la présomption de droit à la CMU-C⁷³, ou encore l'aide exceptionnelle de fin d'année (« prime de Noël »)⁷⁴.

Au total, ces réformes apparaissent donc comme partielles : lorsqu'elles remplacent la condition de statut par une condition de ressources, elles ont permis de satisfaire le premier des deux objectifs mentionnés plus haut (éviter toute discrimination à l'égard de ménages ayant des ressources identiques). Cette évolution est limitée par le maintien, dans un certain nombre de cas, de la condition de perception du rSa. Par ailleurs, l'atténuation des effets de seuil est limitée par le fait que, pour de nombreuses aides, la condition de ressources « mime » la condition antérieure de

⁷² Proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, en cours d'examen par le Parlement.

⁷³ Pour les autres bénéficiaires du rSa, leur accès à la CMU-C dépend principalement de l'évolution de leurs revenus d'activité. S'ils ne sont pas éligibles à la CMU-C, ils peuvent, en fonction de leurs ressources, bénéficier de l'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire de santé.

⁷⁴ L'aide exceptionnelle de fin d'année, dite « prime de Noël », ne constitue pas juridiquement un droit connexe dans la mesure où son attribution annuelle n'est pas légalement garantie. Elle est cependant *de facto* reconduite chaque année.

statut : c'est le cas pour la réduction sociale téléphonique au l'aide juridictionnelle, qui sont donc perdues par le bénéficiaire en même temps, lorsqu'il franchit le seuil qui le fait passer du rSa socle et activité au rSa activité seul.

Toutefois, certains mécanismes permettent d'atténuer cette perte ou de lisser ses effets. C'est le cas en matière de CMU complémentaire avec l'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire. C'est également parfois le cas en matière d'aides au logement, pour le calcul desquelles la perte de la « neutralisation des ressources » entraîne un recalcul de l'aide en fonction du niveau des revenus d'activité, non pas du trimestre précédent, mais de l'avant-dernière année, ce qui peut se révéler avantageux dans certains cas.

- **Les droits connexes locaux : des aides diverses, souvent coordonnées, et relativement stables dans le temps**

De nombreux droits connexes sont attribués par les collectivités locales. La loi du 1^{er} décembre 2008 invite les collectivités territoriales et les organismes chargés de la gestion d'un service public à veiller à ce que les conditions d'attribution d'aides ou avantages n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, eu égard à l'objet de l'aide ou de l'avantage, et ayant les mêmes ressources rapportées à la composition du foyer⁷⁵.

A la suite du rapport de la Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du rSa, rendu en mai 2009 par la Sénatrice Sylvie Desmarescaux, un guide des droits connexes locaux a été élaboré en juillet 2009 par le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, et une déclaration commune sur les critères d'attribution des aides facultatives à caractère social a été signée par l'Association des Départements de France, l'Association des Maires de France, l'Association des Régions de France, la Cnaf, la CNAMTS⁷⁶, la CCMMSA, Pôle emploi et l'Unccass. Ces huit institutions affirment notamment la nécessité que ces aides « ne désincitent pas à la reprise ou à l'exercice d'une activité professionnelle par les bénéficiaires de ces dispositifs ».

Par définition, les droits connexes locaux peuvent varier fortement d'une collectivité à l'autre, et sont relativement mal connus. Dans le cadre de la mission parlementaire de la Sénatrice Sylvie Desmarescaux, Denis Anne et Yannick L'Horty avaient recensé les aides délivrées par les régions et les départements. L'annexe 8 du présent rapport présente les premiers résultats d'un recensement des aides de l'ensemble des communes de plus de 20 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) ayant compétence en matière sociale, mené entre mai et juin 2010 par ces deux auteurs et Céline Emond. Il apparaît que les aides attribuées par les communes couvrent un champ très large, depuis l'aide alimentaire jusqu'à la formation, en passant par le logement, les transports, les loisirs, la culture, les aides à l'emploi... Si les pratiques varient d'une commune à l'autre, et

⁷⁵ Article 13.

⁷⁶ Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés.

s'il n'est pas possible à partir d'une telle étude de déterminer précisément le nombre de bénéficiaires de chaque type d'aides (et a fortiori le nombre de bénéficiaires cumulant plusieurs aides), quelques principes généraux d'attribution émergent : ainsi, les communes et groupements de communes semblent bien s'illustrer par leur souci d'offrir des aides sociales complémentaires du système des aides nationales et légales, moins automatiques et systématiques, plus exceptionnelles reposant sur une prise en compte des situations locales des publics et des familles. Ces aides sont plus souvent attribuées sous condition de ressources que sous condition de statut, et une commission d'attribution permet dans la plupart des cas de prendre en compte les spécificités individuelles, au-delà du simple barème d'attribution.

La réflexion nationale menée autour des droits connexes appelait à une coordination des différents acteurs afin notamment de lisser les possibles effets de seuils en différenciant les barèmes. Dans les deux tiers des communes, l'action sociale est coordonnée avec d'autres acteurs. Cette coordination prend cependant des formes diverses : a minima, il s'agit le plus souvent d'un simple échange d'informations pour éviter les doublons ou d'un co-financement de certaines aides. Des commissions mixtes existent dans un peu moins de la moitié des communes dans lesquelles l'action sociale est coordonnée. L'harmonisation des barèmes est également pratiquée dans 46% des communes dans lesquelles l'action sociale est coordonnée. Encore ne sait-on pas dans ce dernier cas si l'harmonisation vise à lisser les effets de seuil (en différenciant les barèmes) ou si elle a au contraire pour conséquence de les renforcer (en choisissant des barèmes identiques).

De façon générale, on observe une assez grande stabilité des aides sur la période 2006-2010 : seules 37 communes ou EPCI sur 180 ayant répondu mentionnent une évolution entre 2006 et 2010. Les statistiques portant sur ces modifications reposent donc sur un nombre limité d'observations, et doivent donc être considérées avec prudence. Néanmoins, si l'évolution des priorités de l'action communale et celle des publics de l'action sociale sont citées comme les motifs principaux de modification des aides sur la période 2006-2010, la coordination avec d'autres acteurs de l'action sociale est également citée dans la moitié des cas, et la mise en place du rSa dans plus d'un tiers des cas. Ces motifs déclarés peuvent recouvrir des évolutions diverses (y compris le simple remplacement dans les textes d'une condition de statut - « bénéficiaire du RMI » - par une autre - « bénéficiaire du rSa »), mais sont peut-être le signe d'une mise en œuvre partielle des préconisations de la déclaration commune des huit institutions mentionnées plus haut. De même est-il plutôt positif que l'on observe plus fréquemment la transformation des conditions de statut en conditions de ressources (21 cas) que l'évolution inverse (6 cas), ou que le nombre de tranches est plus souvent augmenté (11 cas) que réduit (1 cas), ce qui peut tendre à atténuer les effets de seuil.

- **Autres travaux engagés ou prévus**

Les travaux de D. Anne, C. Emond et Y. L'Horty constituent un progrès certain dans la connaissance des aides locales. Par construction, ce recensement laisse cependant de côté la question des bénéficiaires de ces aides : quel est le taux de recours ? Les

mêmes bénéficiaires recourent-ils à l'ensemble des aides offertes, ou seulement à certaines d'entre elles ? Quelle connaissance les ménages ont-ils des aides qui leur sont accessibles ?

S'il n'est pas possible de répondre précisément à ces questions, compte tenu de la variété des aides et des barèmes dans les différentes communes, l'enquête quantitative auprès des bénéficiaires du rSa et la deuxième vague de l'enquête qualitative menée par le Crédoc auprès des bénéficiaires dans le champ des droits et devoirs délivreront en 2011 des informations sur les aides mobilisées par ces derniers, sur leur compréhension des conditions d'éligibilité à ces aides, et le cas échéant sur l'inquiétude qui peut être exprimée au sujet de la perte totale ou partielle de droits connexes nationaux ou locaux. L'enquête de la DGCS sur les besoins des bénéficiaires en cas de reprise d'emploi pourra également apporter un éclairage sur certains droits connexes.

c. Volet financier

La loi généralisant le rSa et réformant les politiques d'insertion du 1^{er} décembre 2008 prévoit le partage du financement entre l'État et les départements de la façon suivante :

- les départements financent la part permettant aux foyers d'accéder à des ressources égales à un montant forfaitaire (ex-RMI) qui peut être majoré pour une personne isolée assumant la charge d'un ou plusieurs enfants (ex-API) : le rSa socle⁷⁷ ;
- l'État (via le Fonds national des solidarités actives - FNSA) finance la composante de l'allocation qui n'est pas à la charge des départements : le complément aux revenus d'activité (correspondant pour partie à l'ancien dispositif d'intéressement du RMI et de l'API), ou rSa activité.

Pour les départements, la création du rSa constitue donc une extension de compétence se traduisant par un surcroît de dépenses au titre de l'ex-API (hors dépenses d'intéressement) et une réduction de dépenses (les dépenses d'intéressement au titre de l'ex-RMI).

⁷⁷ Comme en matière de RMI, les revenus professionnels des trois premiers mois suivant une reprise d'activité ne sont pas pris en compte pour le calcul du rSa. La période de cumul intégral reste donc à la charge des départements.

(i) Montants relatifs aux dépenses d'allocation des organismes payeurs

Les organismes payeurs (CAF et MSA) assurent la liquidation des prestations aux bénéficiaires du RMI (y compris le rSa expérimental) et de l'API (y compris le rSa expérimental) jusqu'en mai 2009, puis du rSa à partir du 1^{er} juin 2009, et reçoivent en contrepartie les paiements des départements et de l'État (FNSA).

Tableau 2 : Dépenses d'allocations versées par les CAF et les MSA en 2008 et 2009

	Montants versés en 2008 (en milliers d'€)	Montants versés en 2009 (en milliers d'€)
<u>RMI</u> :		
RMI - France métropolitaine	5 495 379	3 417 095
RMI – DOM	764 152	801 617
RMI - France entière	6 259 531	4 218 712
<u>API</u> :		
API - France métropolitaine	880 281	392 304
API – DOM	143 897	151 366
API - France entière	1 024 178	543 670
rSa expérimental – France entière	23 011	20 454
<u>Contrats aidés</u> :		
Contrat d'avenir (CA) – France entière	133 290	113 476
RMA – France entière	40 749	27 378
<u>rSa</u> :		
rSa « socle » - France entière		3 586 796
rSa « activité » - France entière		621 974
rSa « total » - France entière		4 208 770
Total – France entière	7 480 759	9 132 461

Source : Cnaf (droits constatés), MSA (encaissements - décaissements).

Champ : France entière, France métropolitaine pour le rSa, celui-ci n'étant pas encore en vigueur dans les DOM.

Remarque :

Les chiffres relatifs au RMI comprennent l'intéressement (inclus primes forfaitaires) et les primes exceptionnelles.

Les chiffres relatifs à l'API incluent également l'intéressement (inclus primes forfaitaires) et les primes exceptionnelles, et le rSa expérimental au titre de l'API versé par les CAF.

Les chiffres relatifs au RSA expérimental concernent uniquement les dépenses de RMI versées par les CAF et les dépenses d'API versées par les MSA.

Pour l'ensemble de ces dispositifs, les CAF et les MSA ont versé 9,132 milliards d'euros courants en 2009, contre 7,481 milliards d'euros courants en 2008. Les dépenses d'allocations sont ainsi en forte hausse en 2009. Cette hausse s'explique par l'augmentation très élevée du nombre de bénéficiaires du rSa « socle » en 2009, en lien avec la sévère récession amorcée à la mi-2008. De plus, la hausse des dépenses d'allocations est également liée à la montée en charge du rSa « activité seul », qui a élargi le champ des bénéficiaires de ces dispositifs aux travailleurs pauvres.

(ii) Montants des dépenses d'allocations et d'insertion du RMI et du rSa issus des comptes administratifs des départements

Depuis la décentralisation du RMI, les départements assurent quant à eux le financement et la gestion des volets allocation et insertion à partir des recettes provenant notamment de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et de la compensation du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI). Ils reversent aux organismes payeurs (CAF, MSA) le montant des allocations versées au titre du RMI, des contrats aidés, du rSa expérimental et du rSa socle. Ils financent également la partie relative aux actions d'insertion du dispositif (dépenses d'accompagnement, dépenses de personnel liées au suivi des bénéficiaires par des travailleurs sociaux, etc.).

Selon l'enquête de la Drees sur les dépenses d'aide sociale départementale, le montant global des dépenses d'allocation et d'insertion brutes liées au RMI, au rSa et au RSO (pour les départements d'Outre-mer) s'élève à 7,988 milliards d'euros courants en 2009, contre 7,421 milliards d'euros courants en 2008. La hausse des dépenses concerne la majorité des départements. Cette hausse est d'environ 9,6 % en moyenne mais elle est de plus de 8,7% pour la moitié des départements. La hausse est de moins de 5,3% pour un quart des départements et de plus de 16,3% pour un quart des départements également. Cette augmentation des dépenses à la charge des départements est liée à celle du nombre de bénéficiaires du rSa socle, en lien avec la récession de 2008-2009, mais également à la prise en charge des allocations du rSa socle majoré qui étaient auparavant financées par l'État dans le cadre de l'API.

Tableau 3 : Distribution de l'évolution des dépenses d'allocation et d'insertion des départements

	% d'évolution
Quantile 25%	5,3
Médiane	8,7
Moyenne	9,6
Quantile 75%	16,3

Source : confrontation des données de l'enquête annuelle de la Drees sur les dépenses d'aide sociale départementale et des données issues des comptes administratifs et des comptes de gestions remontées respectivement par la DGCL et la DGFIP.

Avertissement méthodologique :

- Les dépenses de personnel ne sont pas systématiquement comprises dans les dépenses d'allocation et d'insertion. Il existe en effet des différences dans les méthodes d'imputation comptable des départements. Certains départements ne ventilent pas leurs dépenses de personnels entre les différentes sous-fonctions de l'action sociale mais en inscrivent la totalité dans la sous-fonction dédiée aux « services communs ».

- Par ailleurs, les données présentées ci-dessus ne rendent pas compte des différents mode d'organisation des Conseils généraux, pour ce qui concerne notamment les délégations de missions à d'autres organismes : caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole par exemple, mais aussi centres communaux d'action sociale, Pôle emploi etc. (voir Drees, Études & Résultats n°432, octobre 2005 de Marie AVENEL : les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation).

Conclusions

S'il convient de rester prudent dans l'analyse des premiers résultats présentés dans ce rapport, il ressort néanmoins des travaux disponibles un premier tableau contrasté après 18 mois de mise en œuvre du rSa.

Le rSa s'est rapidement installé dans le paysage des politiques d'insertion comme le successeur du RMI et de l'API, a permis d'accroître le revenu de foyers modestes, et s'est accompagné dans certains départements d'une évolution des collaborations entre les différentes institutions chargées de la mise en œuvre du dispositif et d'une réorientation plus ou moins importante des politiques d'accompagnement vers l'objectif de retour à l'emploi.

Cependant, les caractéristiques nouvelles du rSa n'ont pas à ce jour déployé toutes leurs potentialités, et plusieurs constats appellent une vigilance ou des investigations particulières au cours des prochains mois :

- le nombre de bénéficiaires du rSa activité seul a augmenté moins rapidement que ce qui était initialement anticipé ; il conviendra de mieux comprendre l'origine de cette montée en charge plus lente que prévue et notamment de continuer à approfondir l'analyse de l'ampleur et des causes du non recours ;
- les mouvements d'entrées et sorties du rSa et les transitions entre composantes du rSa sont fréquents. Les sources de cette variabilité devront être précisées et mieux comprises ;
- certaines des innovations du dispositif semblent encore mal connues ou mal comprises par les bénéficiaires, tels par exemple le principe du rSa « activité », ou la phase d'orientation, qui passerait inaperçue pour de nombreux allocataires entrant dans le champ des « droits et devoirs ». Ce constat appelle à la fois une vigilance particulière sur le déploiement du dispositif sur le terrain, et une poursuite de la communication sur le rSa ;
- enfin, les effets du rSa sur le marché du travail, qui n'ont pu être évalués en 2010 faute de recul, devront l'objet d'analyses en 2011.

ANNEXES

Annexe 1 – Résultats de l'enquête qualitative auprès des bénéficiaires du rSa dans cinq départements – Périmètre « droits et devoirs » - Première vague d'entretiens – Crédoc

Annexe 2 - Le non recours au rSa activité : étude auprès des allocataires de la CAF de la Gironde (Nadia Okbani)

Annexe 3 - L'effet du rSa sur les bas revenus – Brigitte Debras (Cnaf)

Annexe 4 - Eligibilité au rSa activité et travailleurs pauvres – Céline Marc et Muriel Pucci (Cnaf)

Annexe 5 : Premiers éléments de comparaison des taux de reprise d'emploi des bénéficiaires du rSa socle par rapport au RMI et à l'API – Stéphane Donné (Cnaf)

Annexe 6 : Résultats de l'enquête Flash DGCS du printemps 2010 – DGCS

Annexe 7 : La mise en œuvre du revenu de solidarité active et la réforme des droits connexes – DGCS

Annexe 8 : Ce que font les villes pour les ménages pauvres – Denis Anne, Céline Emond, Yannick L'Horty (CEE)

Comité d'évaluation du rSa

ANNEXES

SOMMAIRE

ANNEXE 1	RESULTATS DE L'ENQUETE QUALITATIVE AUPRES DES BENEFICIAIRES DU RSA DANS CINQ DEPARTEMENTS PERIMETRE « DROITS ET DEVOIRS » - PREMIERE VAGUE D'ENTRETIENS CREDOC	3
ANNEXE 2	LE NON RECOURS AU RSA ACTIVITE : ETUDE AUPRES DES ALLOCATAIRES DE LA CAF DE LA GIRONDE	50
ANNEXE 3	L'EFFET DU RSA SUR LES BAS REVENUS BRIGITTE DEBRAS (CNAF)	57
ANNEXE 4	ELIGIBILITE AU RSA ACTIVITE ET TRAVAILLEURS PAUVRES CELINE MARC ET MURIEL PUCCI (CNAF)	68
ANNEXE 5	PREMIERS ELEMENTS DE COMPARAISON DES TAUX DE REPRISE D'EMPLOI DES BENEFICIAIRES DU RSA SOCLE PAR RAPPORT AU RMI ET A L'API STEPHANE DONNE (CNAF)	90
ANNEXE 6	RESULTATS DE L'ENQUETE FLASH DGCS DU PRINTEMPS 2010 DGCS	99
ANNEXE 7	LA MISE EN ŒUVRE DU REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE ET LA REFORME DES DROITS CONNEXES DGCS	113
ANNEXE 8	CE QUE FONT LES VILLES POUR LES MENAGES PAUVRES DENIS ANNE, CELINE EMOND, YANNICK L'HORTY (CEE)	119

Annexe 1

**Résultats de l'enquête qualitative auprès des bénéficiaires du rSa
dans cinq départements**

**Périmètre « droits et devoirs » - Première vague d'entretiens
Crédoc**

**Résultats de l'enquête qualitative
auprès des bénéficiaires du RSA
dans cinq départements**

Première vague d'entretiens individuels

Périmètre « droits et devoirs »

Premier rapport de synthèse

Département Évaluation des Politiques Sociales

Novembre 2010

Sommaire

INTRODUCTION 8

PARTIE I : IMAGE DU RSA ET APPREHENSION DU FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF 14

- 1/ Représentations à l'égard du dispositif RSA 14**
 - 1.1 Le substitut du Revenu Minimum d'Insertion et de l'Allocation de Parent Isolé 14
 - 1.2 Un scepticisme quant aux effets positifs du passage du RMI au RSA 15
- 2/ Compréhension du fonctionnement global du dispositif 17**
 - 2.1 Une adhésion notable aux droits et devoirs du bénéficiaire RSA 17
 - 2.2 Une contractualisation peu identifiée 18
 - 2.3 Une méconnaissance des principes du « RSA activité» 20
 - 2.4 La crainte des indus 21
 - 2.5 La participation des bénéficiaires aux Equipes pluridisciplinaires (EPD) : des avis partagés 22
 - 2.6 Une accessibilité limitée des aides liées au dispositif RSA 22

PARTIE II : LA PHASE D'INSTRUCTION 24

- 1/ Une étape sans difficulté majeure pour l'ensemble des bénéficiaires 25**
 - 1.1 Les ex-bénéficiaires du RMI et de l'API : un basculement et une instruction automatiques 25
 - 1.2 Des entrants autonomes ? 26
 - 1.3 La perception d'une relative réactivité du dispositif 28

PARTIE III : LA PHASE D'ORIENTATION 30

- 1/ Une étape peu identifiée par les bénéficiaires 31**
 - 1.4 Une phase du parcours du bénéficiaire théorique et méconnue 31
 - 1.5 Une étape principalement matérialisée par un courrier d'information 31
- 2/ Une orientation sociale ou professionnelle peu perceptible lorsque l'accompagnement ne change pas 32**
 - 2.1 Les ex-bénéficiaires RMI orientés vers l'accompagnement social 32
 - 2.2 Les entrants orientés vers l'accompagnement professionnel 32
- 3/ La perception d'un changement et d'une plus value possible en cas de passage d'un accompagnement social à un accompagnement professionnel 33**
 - 3.1 Les ex-bénéficiaires du RMI orientés vers l'accompagnement professionnel 33

3.2	Les ex-bénéficiaires de l'API orientés vers l'accompagnement professionnel	34
4/	De l'importance du suivi et de l'accompagnement	34
4.1	Le référent unique : un principe peu connu, une personne peu identifiée	34
4.2	Le double suivi : un idéal ?	35

CONCLUSION 36

ANNEXES 38

Introduction

Le contexte : la généralisation du RSA... et de la démarche évaluative

La généralisation du RSA en France métropolitaine, effective au 1er juin 2009, s'est accompagnée d'une pérennisation de la démarche évaluative qui a accompagné la phase expérimentale. La loi du 1^{er} décembre 2008 a ainsi institué un Comité d'évaluation, comprenant des représentants des départements, de l'État, de la CNAF et la CCMSA, de Pôle emploi, ainsi que des bénéficiaires du RSA et des personnalités qualifiées (chercheurs...). Ce comité est chargé de préparer et de mettre en place des outils et travaux d'évaluation, dans la perspective de la conférence nationale, prévue par la loi fin 2011. Dans le cadre de ces travaux, il a été décidé de conduire une nouvelle enquête qualitative auprès des bénéficiaires du RSA, cette fois généralisée. Les résultats alimenteront le rapport intermédiaire de 2010 et le rapport final du Gouvernement fin 2011, qui devront être transmis au Parlement.

Les objectifs de l'enquête

L'objectif de cette nouvelle enquête – conduite en deux phases d'interrogation – est de recueillir le vécu et l'opinion des bénéficiaires du RSA sur le fonctionnement général du dispositif, et notamment sur les phases d'orientation et d'accompagnement. Elle doit ainsi permettre de mieux connaître les mesures d'aides dont les personnes ont pu bénéficier et l'impact qu'elles ont eu sur leur situation. Elle vise les bénéficiaires du RSA entrant dans le périmètre des droits et devoirs.

Les objectifs spécifiques de cette première vague d'enquête, qui fait l'objet de ce rapport, portent principalement sur le vécu et les perceptions des bénéficiaires à l'étape clé de l'instruction / orientation, le suivi et l'accompagnement étant analysés en filigrane sous l'angle principal du processus d'orientation. Il est prévu que la deuxième phase d'entretiens (individuels et collectifs) soit davantage centrée sur l'accompagnement des bénéficiaires dans leur parcours d'insertion.

Méthodologie générale

La méthodologie générale de l'enquête s'articule autour de 6 phases :

- **Phase 1** : Entretiens avec des acteurs locaux ;
- **Phase 2** : 1^{ère} vague d'entretiens individuels avec des bénéficiaires du RSA entrant dans le périmètre des droits et devoirs ;
- **Phase 3** : 1^{ère} vague d'entretiens collectifs avec des bénéficiaires du RSA entrant dans le périmètre des droits et devoirs ;
- **Phase 4** : Entretiens individuels avec des bénéficiaires du « RSA activité seul » ;
- **Phase 5** : 2^{ème} vague d'entretiens individuels avec des bénéficiaires du RSA entrant dans le périmètre des droits et devoirs ;
- **Phase 6** : 2^{ème} vague d'entretiens collectifs avec des bénéficiaires du RSA entrant dans le périmètre des droits et devoirs.

Méthodologie : focus sur les phases 1 à 3

Le présent document présente les enseignements des étapes 1 et 2 de l'étude (la phase 3 étant en cours de réalisation). Ces 3 premières étapes sont présentées ci-après :

Etape 1 : choix des départements et entretiens avec des acteurs locaux

a) Choix des départements

Le choix des 5 départements d'investigation, qui revenait à la DREES, s'est porté sur les départements suivants :

- Le Pas-de-Calais,
- Le Doubs,
- La Seine Maritime,
- Le Lot,
- Paris.

Le choix des départements ne s'est pas effectué de manière neutre et aléatoire. En effet, il résulte de la volonté de pouvoir illustrer la diversité des processus et modes d'organisation du dispositif retenus par les Conseils généraux. Pour ce faire, une typologie des départements choisis lors de la mise en place du RSA à partir des enquêtes Flash de la DGCS, a été réalisée à partir de critères de diversité concernant notamment l'environnement socio-économique (effectifs d'allocataires, taille du département, taux d'urbanisation) et les modes d'organisation (modalités et décision d'orientation, organismes choisis pour l'accompagnement).

Les départements choisis devaient en outre avoir mis en place des groupes collectifs de bénéficiaires dans lesquels pouvaient être menés les entretiens collectifs.

b) Entretiens avec les acteurs locaux

Dans chaque département, 10 entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès d'acteurs locaux, parmi lesquels des représentants :

- du Conseil Général,
- de Pôle emploi,
- des CAF et MSA locales,
- des CCAS,
- d'acteurs jouant un rôle important dans les territoires concernés (Maisons de l'Emploi, PLIE, associations prenant en charge une partie du suivi des allocataires...)

L'objectif de ces entretiens était de saisir les modalités de mise en œuvre du RSA dans les départements afin de pouvoir mettre en perspective les propos des bénéficiaires à l'aune de ce contexte organisationnel. Ces éléments d'information ont également permis de servir de base de réflexion à l'élaboration des guides d'entretiens construits pour l'interrogation des bénéficiaires.

Étape 2 : 1^{ère} vague d'entretiens individuels

Au cours de cette première vague d'interrogation, 40 bénéficiaires ont été interrogés dans chacun des 5 départements, soit 200 au total. L'échantillon était diversifié selon un certain nombre de critères :

- Situation familiale.
- Ancienneté au RSA, en tenant compte des anciens minima (RMI et API), ainsi que du fait d'avoir connu ou non l'intéressement avant le RSA.
- Type de RSA : socle, socle majoré, socle + activité, socle majoré + activité.
- Type d'accompagnement proposé.

Au final, **201 entretiens ont été menés entre mai et octobre 2010** sur les territoires des cinq départements. L'approche qualitative ne permet pas de prétendre à la représentativité de l'échantillon des personnes interrogées. Elle permet en revanche d'approfondir certaines thématiques ou problématiques qui ne sont pas disjointes des caractéristiques des bénéficiaires. Il convient de rappeler à cet égard que les profils des personnes interrogées sont diversifiés selon différents critères renseignés dans les fichiers transmis par les Conseils généraux (voir tableau ci-dessous):

- bénéficiaires du RSA et du RSA majoré,
- bénéficiaires entrants et bénéficiaires ayant basculé du RMI ou de l'API vers le RSA,
- bénéficiaires orientés vers un accompagnement professionnel ou social.

Profil des personnes interrogées par rapport aux objectifs visés - source : fichiers CG transmis									
Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Départements	Objectifs	Résultats	Prévus		Obtenus	
RSA	Entrants	Orientation Sociale	25	5	1	26	177	24	175
			46	5	6				
			62	5	4				
			75	6	6				
		76	5	7					
		Orientation Professionnelle	25	5	2	27			
			46	5	3				
			62	6	8				
	75		5	6					
	Basculement	Orientation Sociale	25	12	16	60			
			46	14	12				
			62	12	5				
			75	11	20				
		76	11	9					
		Orientation Professionnelle	25	12	15	64			
			46	17	16				
62			11	13					
75	13		7						
76	11	9							
RSA Majoré	Entrants	Orientation Sociale	25	0	1	4	29	4	26
			46	1	1				
			62	1	2				
			75	1	0				
		76	1	0					
		Orientation Professionnelle	25	1	0	5			
			46	1	1				
			62	1	2				
	75		1	0					
	76	1	3						
	Basculement	Orientation Sociale	25	1	3	10			
			46	2	1				
			62	2	0				
			75	2	0				
		76	3	3					
		Orientation Professionnelle	25	2	3	10			
46			3	1					
62			2	0					
75	1		1						
76	2	4							
Totaux				206	201	206	206	201	201

Toutefois, comme le montre le tableau suivant, nous avons constaté lors de l'enquête des différences importantes entre les profils « prévus » des personnes interrogées (indiqués dans le fichier des Conseils Généraux) et les profils « obtenus », c'est-à-dire la situation réelle des bénéficiaires lors de leur interrogation.

Ceci peut s'expliquer d'une part, par la grande instabilité de situation des personnes interrogées. Celles-ci passent en effet fréquemment d'un dispositif à l'autre (notamment du RSA majoré vers le RSA). Des difficultés d'actualisation de ces informations par les institutions peuvent également expliquer le décalage observé entre la diversification envisagée et celle obtenue.

Le décalage observé entre les profils « orientés professionnel » et « orientés social » s'explique d'autre part par la requalification de l'orientation des bénéficiaires effectuée par le Crédoc sur la base des déclarations des personnes interrogées, afin de pouvoir analyser leur discours au regard de leur situation actuelle.

Profil des personnes interrogées au moment de l'enquête par rapport aux objectifs visés									
Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Départements	Objectifs	Résultats	Obtenus	Déclarés (lors des entretiens)		
RSA	Entrants	Orientation Sociale	25	1	1	24	175	13	
			46	6	2				
			62	4	1				
			75	6	5				
			76	7	4				
		Orientation Professionnelle	25	2	1	29		39	
			46	3	6				
			62	8	15				
			75	6	7				
			76	10	10				
	Basculement	Orientation Sociale	25	16	19	62	175	80	
			46	12	16				
			62	5	9				
			75	20	20				
			76	9	16				
		Orientation Professionnelle	25	15	18	60		55	
			46	16	14				
			62	13	7				
			75	7	8				
			76	9	8				
RSA Majoré	Entrants	Orientation Sociale	25	1	0	4	26	3	
			46	1	0				
			62	2	2				
			75	0	0				
			76	0	1				
		Orientation Professionnelle	25	0	0	6		2	
			46	1	0				
			62	2	0				
			75	0	0				
			76	3	2				
	Basculement	Orientation Sociale	25	3	1	7	26	4	
			46	1	1				
			62	0	0				
			75	0	0				
			76	3	2				
		Orientation Professionnelle	25	3	1	9		5	
			46	1	2				
			62	0	0				
			75	1	0				
			76	4	2				
Totaux				201	201	201	201	201	201

Éléments de profils des bénéficiaires du RSA relevant des « droits et devoirs » dans le cadre des entretiens

- Situation familiale :

La majorité des bénéficiaires (75 hommes, 78 femmes) sont des personnes isolées.

- Logement :

119 bénéficiaires sont locataires, 45 sont hébergés, 13 sont propriétaires.

- Situation vis-à-vis de l'emploi :

- 33 sont en activité, 152 ne sont pas en emploi.

- pour les actifs : 2 déclarent être en CDI, 18 en contrats précaires (CDD, CUI, CIE, contrat d'avenir).

- Ancienneté dans la perception de minima sociaux :

Les réponses à cette question sont peu exploitables. La plupart des bénéficiaires connaissent ou ont connu des « allers-retours » dans les dispositifs et éprouvent de la difficulté à situer ou identifier "l'entrée ou la sortie". Les réponses ne sont pas homogènes, les référentiels temporels ou événementiels sont trop disparates.

- Indus :

74 bénéficiaires déclarent identifier des indus dans leur parcours (la distinction RSA et RMI n'est pas évidente).

- Bénéficiaires « égarés » :

59 bénéficiaires peuvent être considérés comme « égarés », à savoir orientés sans contact identifié pour un accompagnement. C'est une quantification à considérer avec précaution compte tenu de la difficulté d'identification par les bénéficiaires de l'étape d'orientation.

Les entretiens se sont appuyés sur des guides d'entretiens semi-directifs qui figurent en annexe de ce rapport.

L'analyse du contenu de ces entretiens vise essentiellement deux objectifs :

- déterminer des constantes dans les réponses des bénéficiaires,
- distinguer des points de vue spécifiques selon les caractéristiques de ces personnes.

Étape 3 : 1^{ère} vague d'entretiens collectifs (en cours)

Afin de compléter l'approche individuelle des bénéficiaires, **5 réunions de groupe sont prévues**, à raison d'une par département, afin de mettre en débat des éléments saillants du dispositif, relevés notamment dans le cadre des entretiens individuels.

Le recrutement devait s'appuyer initialement sur des groupes déjà en place, de façon à profiter d'une « dynamique de la parole » préexistante. Les difficultés rencontrées pour reconstituer des groupes qui n'avaient pour la plupart pas été remobilisés depuis leur constitution (hormis dans le Doubs où un premier entretien a pu avoir lieu le 5 novembre dernier), ont conduit le Crédoc à mettre en place d'autres modalités de constitution de ces groupes, afin de pouvoir organiser les entretiens collectifs dans le courant du mois de décembre.

Ces entretiens seront animés par le CREDOC à l'aide d'un guide d'animation construit sur la base des enseignements tirés de la vague d'entretiens individuels, de façon à explorer plus en profondeur les éléments repérés dans ce cadre (voir annexe).

Cette troisième phase d'entretiens collectifs fera l'objet d'un rapport de synthèse, qui sera suivi d'un rapport d'analyse croisée de l'ensemble de la première vague d'enquête (entretiens individuels et collectifs).

Partie I : Image du RSA et appréhension du fonctionnement du dispositif

1/ Représentations à l'égard du dispositif RSA

1.1 Le substitut du Revenu Minimum d'Insertion et de l'Allocation de Parent Isolé

Les bénéficiaires du RSA interrogés entre mai et octobre 2010 par le Crédoc dans le cadre de la première vague d'interrogation individuelle ont, de façon quasi unanime, identifié la substitution du RSA au RMI. L'importance des campagnes de communication nationales, et les relais par les différents médias, ont largement contribué à la diffusion de l'information. Néanmoins, plus que l'information via les médias, **c'est l'information orale diffusée par les travailleurs sociaux, référents RMI ou non, qui a primé pour les bénéficiaires dans leur appréhension du dispositif.**

La **principale information** captée par les bénéficiaires entrant dans le périmètre des « droits et devoirs », cible de la présente étude, est **le basculement du RMI ou de l'API au RSA. Les spécificités de l'allocation et les caractéristiques du nouveau dispositif sont quant à elles relativement peu appréhendées.**

Les bénéficiaires du « RSA socle », majoritaires dans l'échantillon étudié et relativement éloignés de l'emploi, n'ont semble-t-il pas pu prendre la mesure, faute de moyens ou d'information, des enjeux globaux de la réforme du RSA, notamment en matière de soutien professionnel (complément des revenus du travail et accompagnement spécifique). L'information sur le « RSA activité » notamment, est très peu perçue et non maîtrisée. **Pour une grande part des bénéficiaires interrogés, le RSA se présente essentiellement comme un RMI (ou une API) « rebaptisé » sans incidence sur le quotidien ou le parcours des personnes.** Cette représentation du RSA est d'autant plus marquée que l'ancienneté dans le dispositif est importante (> 5 ans).

Focus questions fermées

Près des trois quart des anciens bénéficiaires RMI (144 personnes interrogées) « basculés » vers un accompagnement social ou professionnel pensent que le passage au RSA n'a pas eu d'incidence particulière sur leur situation personnelle, estimée « ni meilleure, ni moins bonne ».

75072 (RBS) : « Je savais que ça remplace le RMI, j'ai fait des démarches pour ça. J'en avais entendu parler sur toutes les radios, à la CAF, c'est marqué sur les tableaux, à la télé... »

76022 (RBS) : « Je ne connais pas beaucoup de choses sur le RSA, quand je vais voir l'assistante sociale c'est pour lui demander des renseignements souvent pour des papiers que je ne sais pas remplir. Elle ne me parle jamais du RSA. C'est l'assistante sociale qui me convoque ou bien si j'ai besoin. J'avais l'assistante sociale avant d'être au RSA. »

75239 (RBS) : « Je ne connaissais pas vraiment le RSA. J'en avais vaguement entendu parler à la télé par les informations. Je savais par la dame qui s'occupe de moi au centre d'action sociale, elle m'avait dit que j'étais concerné. On ne m'en a pas parlé précisément, il n'y a pas assez d'information parce que je ne vois pas de différence. »

75072 (RBS) (à propos du « RSA activité ») : « Comme je ne suis pas concerné, je ne sais pas. C'est bien. Ça fait un plus. Si vous travaillez, ils ne vous retirent pas tout. Je pense que ça avantage la personne. »

25047 (RBS) (à propos du « RSA activité ») : « Je ne connais pas, dites moi ce que c'est. C'est sûrement une bonne mesure, même si je n'ai pas pu mettre en pratique dans le bâtiment. Vous croyez bien que je l'aurais fait, ça m'aurait permis de gagner un peu plus et de dépenser un peu moins. C'est mon argent qui me permet de vivre, et l'argent de l'Etat me permet de survivre. »

62273 (RBS) : « En fait, la CAF m'a envoyé un papier en me disant que j'étais bénéficiaire du RSA que je n'avais aucune démarche à faire, que ça se ferait automatiquement, j'ai donc basculé directement du RMI au RSA sans interruption dans le versement de l'allocation, j'ai juste gagné 6 euros. »

76032 (RBP) : « Je n'ai rien eu à faire le dossier a basculé automatiquement comme on me l'avait dit. J'ai touché l'allocation comme d'habitude, c'est simplement le nom qui a changé. »

62014 (REP) : « J'en ai entendu parler à la télé, autour de moi les gens en parlaient et comme je me suis retrouvée en fin de droit aux ASSEDIC, j'ai su qu'il fallait faire ça tout de suite. Comme en 2004 j'avais eu le RMI, je savais que c'était ce qui allait remplacer le RMI. »

1.2 Un scepticisme quant aux effets positifs du passage du RMI au RSA

Une part notable de bénéficiaires exprime leur perplexité, leurs doutes quant aux effets possibles du RSA sur leur situation sociale et professionnelle. Les bénéficiaires basculés, notamment ceux orientés en insertion sociale, ne projettent pas le bénéfice potentiel d'un passage au RSA sur leur propre trajectoire, du fait des difficultés du dispositif RMI à traiter leurs problématiques personnelles (sociales et professionnelles). Ce scepticisme est semble-t-il accentué par les effets perçus de la crise économique.

De fait, dans un contexte économique et social dégradé et en l'absence de compréhension fine du dispositif, le RSA est perçu comme une allocation de subsistance,

au mieux comme un coup de pouce financier. L'accompagnement vers l'emploi et les innovations institutionnelles introduites par la loi de généralisation du RSA (référé unique, contractualisation, accompagnement professionnel ou socio-professionnel) ne sont pas appréhendés comme des facteurs positifs ou tout au moins comme des facteurs de changement par rapport aux situations personnelles.

Ce constat est particulièrement identifié chez les bénéficiaires basculés « orientés social » (80 bénéficiaires interrogés), présentant une ancienneté relativement importante dans le dispositif RMI, un faible niveau de qualification et d'expérience professionnelle. L'âge et le sexe sont des facteurs discriminants : les femmes sans expérience et en charge d'une famille nombreuse d'une part, les hommes ayant une problématique de santé avérée d'autre part, sont ici surreprésentés.

Les bénéficiaires nouvellement entrés dans le dispositif, notamment les entrants au RSA orientés vers l'accompagnement professionnel (41 bénéficiaires interrogés) qui ne présentent de ce fait pas de freins importants à la reprise d'emploi, **livrent un point de vue quelque peu plus optimiste** sur l'aide que peut constituer le RSA. L'effet « coup de pouce » est mentionné, l'évocation d'aides possibles (accompagnement, écoute, accès à la formation...) est également plus fréquente. Toutefois, les issues positives sont appréhendées essentiellement par les ressources mobilisées par le bénéficiaire : **au-delà du secours financier procuré par l'allocation, les personnes ne comptent pas véritablement sur le dispositif.**

Cette attitude est particulièrement remarquée chez des entrants qui ont été orientés en insertion professionnelle, avec ou sans diplôme, forts d'une certaine expérience professionnelle, plutôt jeunes, le plus souvent célibataires et sans enfant.

Focus questions fermées

Moins d'un tiers de l'ensemble des bénéficiaires perçoivent le RSA comme un tremplin pour se réinsérer dans la vie professionnelle. Plus du tiers des anciens bénéficiaires RMI (60 personnes interrogées) « basculés » vers un accompagnement professionnel sont confiants dans l'aide apportée par le dispositif RSA pour leur insertion professionnelle.

Pour un tiers des bénéficiaires, le RSA est d'abord un revenu minimum pour vivre avant d'être un coup de pouce pour s'en sortir.

76122 (RBS) : « Avec le RSA, on ne peut pas bien faire. C'est bien dans un sens, mais si on veut construire quelque chose avec le RSA, ce n'est pas possible. On n'avance pas. On ne fonde pas de famille. On a le droit au RSA, mais il y a d'autres choses auxquelles on n'a pas droit : pas de copine, pas de travail (...) Un revenu minimum pour vivre : oui, mais si une personne veut vivre avec moi, ce n'est pas possible, je suis au RSA. Qu'est ce qu'elle va faire avec moi ? »

25124 (RBP) : « Entre le RMI et le RSA : financièrement, c'est pareil. Le suivi est peut-être un peu mieux et au niveau de l'emploi, je pense que c'est à moi d'être motivé, mais ils vont être plus demandeurs de comptes. Ça change vraiment plus avec une activité. »

2/ Compréhension du fonctionnement global du dispositif

2.1 *Une adhésion notable aux droits et devoirs du bénéficiaire RSA*

Le discours des bénéficiaires ne permet pas de repérer des temps d'information spécifiques sur les « droits et devoirs ». Peu de bénéficiaires ont déclaré avoir été informés sur ce point lors de l'instruction de la demande, de la signature du contrat d'engagement, ou lors de la rencontre avec le référent unique. Quelques allocataires mentionnent une information par un travailleur social de polyvalence en charge de leur suivi (et donc hors cadre RMI ou RSA) ou par un conseiller Pôle emploi lors de la contractualisation d'un PPAE. **La sensibilisation des bénéficiaires procède ainsi de l'idée de contreparties en échange d'une aide de l'État, et repose également sur l'héritage du RMI (la plupart des anciens bénéficiaires RMI ont été informés dans ce cadre).**

Ainsi, une grande part des bénéficiaires interrogés, lors de cette première vague d'enquête dédiée à l'observation des phases d'instruction et d'orientation¹, conceptualisent les droits et devoirs des bénéficiaires du RSA et adhèrent plutôt fortement au principe consistant à « rendre des comptes ».

Il semble ainsi légitime de rendre compte de sa mobilisation et de sa bonne foi, en échange du bénéfice d'une allocation versée par l'Etat. Le discours dans sa globalité porte la nécessité de justifier du secours de l'Etat dans un contexte social et économique sombre. La référence à un Etat-providence en faillite est particulièrement récurrente. Une frange du public interrogé va même jusqu'à aborder la nécessité, voire exprimer le souhait, d'un contrôle renforcé du versement de l'allocation et de l'éligibilité au dispositif (dénonciation de la fraude).

Si les devoirs dans leur philosophie semblent plutôt bien admis, les devoirs formalisés par une contractualisation paraissent échapper à une part importante du public interrogé. Les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs ne se projettent que peu dans l'accompagnement professionnel et, plus globalement, n'identifient pas les contraintes d'un accompagnement y compris social.

De fait, les spécificités du RSA (orientation, suivi et accompagnement professionnel (renforcé dans certains cas)) et les contraintes ou obligations afférentes sont peu perçues. Les bénéficiaires du RSA intègrent peut-être d'autant mieux les devoirs qu'ils n'en perçoivent pas les enjeux et les conditions véritables. **Au final, pour un certain nombre de bénéficiaires, notamment ceux qui ont fait l'objet d'une orientation sociale (100 bénéficiaires interrogés), les devoirs se limitent au remplissage de la déclaration trimestrielle de ressources (DTR) qui s'apparente à l'expression de la bonne foi du bénéficiaire.** Remplir la DTR, au-delà du calcul de l'allocation, et la remplir correctement, apparaît comme un devoir légitime du bénéficiaire en échange de la perception de l'allocation. Dans sa valeur et sa fonction, la DTR semble ainsi

¹ La seconde vague dédiée plus spécifiquement à l'accompagnement permettra de creuser plus finement cette question des droits et devoirs avec des bénéficiaires en situation effective d'accompagnement et donc de « droits et devoirs » dans ce cadre.

surdimensionnée. Plus qu'un outil de gestion de l'allocation, elle se révèle un acte de justification « morale » du droit à percevoir l'allocation.

76079 (RBS) : « Sur les droits et les devoirs je n'ai pas été informée, je n'en ai pas du tout entendu parler. »

25124 (RBP) : « C'est comme un devoir, un justificatif comme quoi on ne profite pas de ces aides. »

25287 (RBP) : « C'est un début de contrôle. C'est la base. On est tenu de déclarer parce qu'on nous verse une allocation, ça fait partie des devoirs. »

75466 (REP) : « C'est la moindre des choses. A partir du moment où un organisme privé ou d'Etat vous alloue une allocation, c'est la moindre des choses qu'il y ait un minimum de contrôle pour savoir si la personne a été employée, si elle fait des recherches pour trouver du travail, se sortir du marasme, au lieu de se contenter de ne rien faire et éventuellement faire des petits boulots au black. C'est complètement normal. »

62279 (REP) : « C'est Pôle emploi qui m'a expliqué ça. De toute façon, on ne vit pas sur un RSA, c'est normal, on ne peut pas vivre des allocations sans rien faire ! »

Le discours des bénéficiaires « orientés professionnel » ou des entrants est nettement plus critique sur la question des « droits et devoirs ». Cette catégorie plus autonome, sans doute plus proche de l'emploi, a une appréhension plus précise des obligations du bénéficiaire nécessairement en recherche d'emploi. Le bénéficiaire du RSA est un demandeur d'emploi comme les autres, soumis aux mêmes contraintes. Le discours se révèle ainsi plus informé et critique sur l'impossibilité théorique de refuser plus de deux offres d'emploi ; la notion de contrôle et de « flicage » des catégories estimées les plus défavorisées apparaît alors.

62156 (RBS) : « Je suis suivie par la chambre des métiers, mais on ne m'a pas demandé mon avis là par contre, non ! On n'a pas le choix, je suis obligée d'y aller sinon c'est restriction sur le RSA alors là, par contre, moi je trouve ça exagéré quand même, parce qu'en fait déjà, ils poussent les gens à travailler mais il n'y a pas de travail et en même temps, même si nous on n'a pas envie, ils nous mettent dans ce que eux décident pour nous, c'est pousser les gens et je trouve que c'est exagéré. »

76079 (RBS) : « Ils ne veulent plus de social. C'est pour mieux cibler les choses, pour supprimer l'assistanat. »

76236 (REP) : « Je suis un tout nouveau dans le RSA. Dans le système du RSA, ils vont faire une main d'œuvre pas chère. Si on refuse trois offres, on nous supprime le RSA, on va nous obliger à faire n'importe quoi, voire prendre des emplois à temps partiel le matin à un endroit pour quatre heures, l'après midi à un autre endroit. »

76067 (REP) : (à propos des radiations) « Il y en a qui doivent abuser du RSA, ce qui fait que ceux qui ne truandent pas subissent. »

2.2 Une contractualisation peu identifiée

Peu de bénéficiaires évoquent la signature d'un contrat d'engagement.

Les bénéficiaires basculés et orientés vers une structure sociale évoquent au mieux la réactualisation de leur contrat RMI. Ils ont ainsi le souvenir d'avoir contractualisé du temps du RMI et font mention de la signature, le plus souvent avec le même référent, d'un nouveau contrat lors de la mise en place du RSA.

Les bénéficiaires ayant basculé et « orientés professionnel » peuvent pour certains évoquer le contrat signé dans le cadre de l'attribution du RMI et souligner le fait qu'ils n'ont rien signé lors de leur entrée à Pôle emploi (lorsque l'accueil, « l'activation » du PPAE et l'intégration au suivi mensuel personnalisé (SMP) sont effectifs). Cette catégorie retient avant tout qu'il n'est plus nécessaire pour toucher le RSA de « passer par l'assistante sociale », et donc de contractualiser. La notion de contractualisation lors de l'activation du SMP n'est ainsi pas perçue de l'ensemble des bénéficiaires à la date de l'interrogation.

Pour les bénéficiaires entrants « orientés professionnel », la contractualisation est déconnectée du RSA. La plupart sont déjà suivis par Pôle emploi et la perception de l'incidence du dispositif sur les obligations, dont la contractualisation, est nulle.

Pour les entrants « orientés social » (13 répondants dans l'échantillon), les difficultés parfois importantes rencontrées sur le plan de la santé, et parfois la reconnaissance d'un handicap en cours ou à venir, ne facilitent pas la « stabilisation » de la situation du bénéficiaire et donc la contractualisation.

76276 (RBP) : « Pas d'interruption entre RMI et RSA. Ils ont envoyé une lettre du Département pour que j'aie m'inscrire à l'ANPE pour le RSA. Le mec de l'ANPE m'a dit qu'il n'y avait pas besoin de faire de contrat. Que c'était automatique. C'est juste marqué sur l'ordinateur que je suis inscrit au RSA. Il n'y a plus de contrat (d'insertion). »

75012 (RES) : « Oui j'ai signé un contrat. Ils ont fait un dossier, il faut faire des recherches de travail. Ils m'ont convoqué mais je n'ai pas pu y aller, j'étais malade. C'est un organisme qui vous pose beaucoup de questions. C'est utile. »

76307 (RES) : « Ils disent qu'il faut chercher du travail c'est pareil que le RMI je ne vois pas la différence. Je n'ai pas de souvenir du contrat, j'ai signé simplement, je n'ai pas pris le temps de lire tout ça. »

46127 (REP) : « J'ai l'impression que j'ai signé un contrat ou alors il est déjà en route. »

62014 (REP) : « J'ai signé un contrat mais je ne sais plus ce qu'il y a dedans, il m'a dit ben voilà du fait que vous êtes suivie, faut signer la réinsertion, sans plus, c'est peut-être obligatoire du fait qu'on est au RSA, mais voilà dès qu'on est au RSA, on ne peut plus faire ce qu'on veut, on ne peut plus refuser, même au mois de juillet, il m'a donné une petite formation à Hénin. Je tiquais parce que vous voyez, il fallait prendre le bus et moi je n'aime pas, et il m'a dit mais il ne faut pas toujours refuser parce qu'on va vous couper le RSA, moi j'ai dit je veux bien, mais ce n'est pas que je refuse, mais il faut se déranger, il faut payer le bus, moi ma carte de bus, il n'y a que dix trajets, entre deux je vais être obligée de payer. »

62019 (REP) : « On signe avec le RSA, on le signe automatiquement, on s'engage à suivre des formations. »

62079 (REP) : « Je n'ai pas signé de contrat, non. »

75500 (REP) : « Je n'ai rien signé parce que maintenant c'est Pôle emploi, mais le mien (contrat RMI) est encore valide je crois jusqu'à la fin de l'année, je l'ai signé, je pense au début de l'année, à l'espace insertion. »

76193 (REP) : « Non. Avec qui ? Ça c'était avec le RMI avant. Maintenant il n'y a plus personne. Au moins avant il y avait quelqu'un. »

76312 (REP) : « Non je n'ai pas signé ça. Mais chaque mois j'actualise ma situation avec Pôle emploi. »

2.3 Une méconnaissance des principes du « RSA activité »

L'ensemble du public interrogé ne maîtrise pas, et pour certains ne connaissent pas, les principes du « RSA activité », que ce soit « le RSA activité seul » ou du RSA « socle + activité ». Ce constat est sans nul doute directement lié à la catégorie de bénéficiaires sollicités : les bénéficiaires soumis aux « droits et devoirs ». Cette catégorie relativement éloignée de l'emploi ou en emploi précaire, n'est pas directement concernée par cette configuration de l'allocation, même si un certain nombre de personnes dans notre échantillon bénéficiaient du « RSA socle + activité » à la date d'interrogation.

Le principe du cumul de l'allocation RSA et des revenus du travail est très peu connu. Quand cette possibilité est perçue par oui-dire ou par information institutionnelle, **le discours est teinté de méfiance sur « le bénéfice net » du « RSA activité »**. Le bénéficiaire estime qu'il ne peut sortir gagnant de cette disposition et qu'au final, il devra certainement y perdre quelque chose. **L'idée d'une récupération du gain par l'institution est particulièrement présente.**

Cette opinion peut être analysée de la façon suivante. Pour les bénéficiaires n'ayant jamais perçu le « RSA activité seul », l'expérience de l'intéressement adossé au RMI et de sa fin relativement brutale peut avoir donné lieu à des situations financières difficiles (faibles anticipations, pertes d'avantages) et la projection de ce type de situation sur le RSA, faute d'information précise, est immédiate et sans recul. Pour les bénéficiaires ayant perçu un complément de « RSA socle + activité », la relative complexité du calcul et l'impossibilité perçue de connaître le montant de l'allocation d'un mois à l'autre affectent leur représentation du bénéfice du cumul. La crainte des indus sous-tend par ailleurs ces préjugés.

62156 (RBS) : « Je ne sais pas parce que, a priori, tous les gens que j'ai entendu parler jusqu'à maintenant, disent que ça ne vaut pas le coup, parce que dès qu'on travaille on leur retire tout leur RSA ».

62193 (RBS) : « Lorsque j'étais au RMI, j'ai eu la chance de reprendre un travail en avril 2008 dans la soudure, c'était tellement incroyable pour moi que je pensais que c'était une blague, ensuite en décembre 2009, j'ai eu un accident du travail, on m'a mis à l'arrêt et depuis je n'ai pas repris de travail, je suis arrivé en fin de contrat en avril 2010, j'ai donc touché d'abord le « RSA activité » et puis brutalement au mois d'août, je suis passé au « RSA socle », comme ça sans être prévenu de la baisse de revenus. Résultat : les factures sont toujours là, je suis endetté et j'ai dû aller à la mairie chercher des bons pour aller aux restos du cœur en novembre. Ils

devraient quand même nous prévenir avant de tout cela, ce n'est pas normal, cela nous met encore plus dans la merde.»

76298 (RBP) : « Le fait d'être au RSA, ça fait plutôt moins, car quand je travaille ils recalculent et ils retirent à peu près 100 euros. Ce n'est pas clair. Ce serait bien de savoir : à partir de tant d'heures, tant de paye nous vous retirons tant. Ils n'expliquent pas, on n'a pas les plafonds, on ne sait pas. »

76298 (RBP) : « Ils ne retirent pas tout mais ils recalculent quand même. Comme pour le RMI. Suivant la déclaration, ils recalculent à partir des fiches de paye. A l'époque où je travaillais dans les cantines, je touchais du RMI pendant trois mois. A la Caf, ils m'avaient dit qu'il n'y avait pas de problème pour cumuler et que le calcul se ferait après. Mais quand ils ont fait le calcul, ils m'ont dit : « vous nous devez tant !!! » Oh la la ! Bon pour l'instant, le RSA il n'y a pas de « vous nous devez tant... », mais avec le RMI je leur devais des sous !! Par rapport à ce qui a été dit à l'époque que le RSA était pour les minimas sociaux et que c'était un complément pour les petites payes... le complément il est où puisqu'on nous retire quelque chose !?? »

76056 (RES) : « Il faudrait un dépliant pour savoir, on n'est pas informé. Sur internet c'est très vague. Je ne peux pas répondre, je ne connais pas de gens dans cette situation. Est-ce que c'est vraiment vrai que cela permet de gagner plus ? On ne voit pas les petites lignes.... »

62079 (REP) : « Le « RSA activité » c'est bien beau mais par exemple, mon frère a travaillé dans une association, il a aussi le RSA, et il a perdu sa prime pour l'emploi, du coup on peut dire qu'il a tout perdu, il a perdu aussi la CMU, il a donc dû reprendre une complémentaire santé, on perd tout d'un coup. Alors est-ce que ça vaut le coup finalement de reprendre un travail si on est perdant ? Ce n'est pas intéressant de travailler dans ce système, si on est plus perdant qu'en ne travaillant pas. »

62324 (REP) : « Il faudrait un barème clair parce que justement dans les petits catalogues "comment calculer les prestations" qu'on peut avoir à la CAF, ce n'est absolument pas clair : on vous dit d'enlever puis de remettre alors qu'au final, il suffisait juste d'enlever. C'est totalement mal expliqué, il y a des moins, plus, moins, plus alors qu'il suffisait de faire une soustraction. »

2.4 La crainte des indus

Le discours de méfiance sur le strict bénéfice du « RSA activité » et du « RSA socle + activité » est à rapprocher de la crainte, voire de l'angoisse, des situations d'indus, nécessitant la restitution d'un trop perçu d'allocation. **Une part importante de bénéficiaires du RSA semble avoir été confrontée, lors du passage dans le dispositif RMI, à des situations critiques liées à des indus, dans lesquelles l'équilibre financier des ménages fut menacé.**

76122 (RBS) : « Je dois des sous à la CAF, car ils m'ont donné un trop-perçu. Je ne savais pas qu'il fallait déclarer la formation. Je leur rembourse 50 euros par mois pendant un an. Je leur dois 1200 euros à la Caf. »

46030 (RBP) : Il y a un décalage entre le paiement et la retenue quand on a travaillé et quand on nous enlève l'argent c'est quand on a plus de travail. Alors on va voir l'assistante sociale parce qu'on est en galère... »

76298 (RBP) : « En 2006 (c'était le RMI), un contrôleur de la CAF est venu. Je touchais mon salaire, mon patron s'occupait de tout et moi je prenais ce qui venait. Il m'a dit qu'il y avait eu des RMI de perçus à tort... il

s'est trompé dans ses déclarations et là il rembourse 45 euros par mois. Et ils veulent remonter la retenue de 45 euros à 75 euros vu que Monsieur travaille (il nous reste 1800 euros à rembourser). »

62208 (RBP) : « Ouais, ben ça c'est eux qui se gourent, c'est pas nous, j'ai déjà eu le tour moi, en fait c'est eux qui nous payent plus et après ils nous reprennent derrière et sans nous prévenir et il ne faut rien dire parce que c'est eux qui reprennent, ils déduisent, c'est mal fait. »

2.5 La participation des bénéficiaires aux Equipes pluridisciplinaires (EPD) : des avis partagés

Peu de bénéficiaires identifient clairement les EPD et leur rôle. Avertis le plus souvent lors de l'enquête de l'inscription dans la loi RSA de la participation de bénéficiaires, les avis sont partagés quant à la pertinence de cette disposition. Pour une majeure partie, cette association ne peut être que profitable au bénéficiaire dont les droits sont réévalués. La valeur testimoniale de la parole de bénéficiaires parmi une assemblée de professionnels doit garantir une juste et fine compréhension des situations examinées.

Un certain nombre de bénéficiaires dénoncent quant à eux « la professionnalisation » du statut de bénéficiaire et la position illégitime du bénéficiaire dans cette fonction : le représentant des bénéficiaires au sein des EPD serait en quelque sorte juge et partie de ses pairs. Les questions de légitimité, de droit, de pouvoir affleurent. **De quel droit ces bénéficiaires auraient le pouvoir de participer à l'examen des droits d'autres bénéficiaires ?**

Le discours sur les motifs de radiation ou de suspension est par ailleurs assez critique et souligne les contraintes et pressions exercées sur des personnes par définition fragiles et le plus souvent de bonne foi et de bonne volonté. Les personnes mettent en exergue la modicité d'une allocation de survie et les conséquences iniques et tragiques d'une suppression ou d'une suspension.

25202 : « C'est un crève la faim qui demande à un autre crève la faim s'il a le droit de crever la faim un peu plus. Voilà vous avez la réponse de ce que j'en pense : c'est ignoble. »

25253 : « Oui, c'est bien, ils (les bénéficiaires) ont une autre vision des choses. »

2.6 Une accessibilité limitée des aides liées au dispositif RSA

Globalement, les bénéficiaires interrogés sont particulièrement peu au fait des aides qu'il est possible d'obtenir dans le cadre du dispositif RSA. Très peu de personnes parviennent à citer les aides dont elles ont pu bénéficier dans le dispositif RMI et encore moins depuis le passage au RSA.

Néanmoins les aides les plus citées sont **les réductions dans les transports et les tarifs sociaux d'énergie.** Un nombre relativement restreint de personnes évoque des recours gracieux

pour certaines dettes et un accès à l'offre associative comme par exemple la location à tarif social de véhicules. Très peu de personnes évoquent spontanément la CMU ou la CMUc. L'APRE n'est jamais citée et n'est pas identifiée.

Les attentes se centrent sur des aides « ponctuelles ». L'aide à l'obtention du permis de conduire est récurrente dans les discours. Dans les représentations, et dans une perspective plus large, tous les leviers pour l'accès à l'emploi sont mentionnés : des aides ponctuelles à l'accès à la formation qualifiante en passant par l'accompagnement vers l'emploi.

Les bénéficiaires interrogés émettent des doutes quant à l'accessibilité aux aides existantes. Ils soulignent leur manque d'information et leur sujétion au travailleur social référent, seul détenteur d'une information exhaustive. Ils évoquent également dans un contexte économique dégradé les éventuelles consignes institutionnelles afin d'éviter la dispersion des aides. De manière générale, **les bénéficiaires ont le sentiment que le système d'information et d'obtention des aides disponibles est sans doute volontairement opaque.**

76122 (RBS) : « Les aides, ils ne nous les disent pas vraiment. C'est à nous de le demander. On n'est pas assez renseigné. Ce n'est pas évident. On n'est pas au courant par rapport aux aides. Ils ne nous disent pas. Ils gardent ça pour eux. Ils ne veulent pas aider les gens qui sont dans le besoin. On est obligé de parler avec d'autres personnes pour savoir. Mais il faut qu'ils renseignent tout le monde. »

62193 (RBS) : « Je trouve que le RSA est moins intéressant au niveau des aides que le RMI, là on nous a enlevé 230 euros d'un coup, ce n'était jamais arrivé avec le RMI, sinon au niveau des aides à part le bon de la mairie de 50 euros, je n'ai jamais rien eu. »

76055 (RBS) : « Je ne connais pas l'APRE. Pas de redevance télé, pas d'impôts locaux, c'était déjà comme ça avec le RMI. Je souhaiterais une aide pour me permettre d'acheter et d'assurer une voiture ; ça me réglerait certainement déjà un certain nombre de problèmes. »

76061 (RBS) : « J'ai vaguement entendu parler de l'APRE, c'est une aide que l'on touche quand on retrouve du travail. Pas plus d'aides au RSA qu'au RMI. Je souhaiterais avoir une aide pour résoudre le problème de loyer et trouver vite une solution. »

76153 (RBP) : « Les gens devraient être mieux informés sur les aides qui existent. »

76032 (RBP) : « Je n'ai jamais entendu parler de l'APRE. Je ne suis pas assez informée et je ne sais pas ni où ni à qui m'adresser pour en savoir plus. Je vois simplement l'assistante sociale CCAS. On ne connaît pas les aides que l'on peut avoir. En ce qui me concerne, j'aurais surtout besoin d'une aide pour acheter une voiture si la mienne me lâche, je vais avoir des soucis pour me rendre au travail. »

76067 (REP) : « Je ne connais pas l'APRE. Je souhaiterais une aide pour mes difficultés financières, il me reste encore les frais d'obsèques à payer : 336 euros par mois, les factures de téléphone, cela fait un très gros trou dans mon budget et nous avons du mal à finir les mois, nous devons nous restreindre sur tout même sur l'alimentation. »

Partie II : La phase d'instruction

★ Contextes départementaux

Paris

Les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs sont accueillis soit par l'un des 9 espaces insertion composés de conseillers Pôle emploi et de référents travailleurs sociaux CAS-VP et DASES (dont des instructeurs qui ne font que l'instruction des dossiers) ; soit par la cellule d'arrondissement du Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CAS-VP) dans les 8 arrondissements non couverts par les espaces insertion. La CAF accueille les bénéficiaires du RSA activité.

Seine Maritime

Les bénéficiaires du RSA soumis aux « droits et devoirs » sont reçus par la CAF. Un récépissé leur est remis suite à l'instruction de leur dossier (indiquant le décompte de leurs droits et les données socio-professionnelles). Dans les territoires où les CAF sont absentes, ce sont les CCAS ou encore des associations qui instruisent les dossiers. Certaines difficultés de liaison avec les CAF, peu disponibles en cas de question, sont évoquées dans ces cas là.

Lot

Département très rural, les MSA et les centres médico-sociaux ont été mobilisés. Une dizaine de « cyberbases » ont été mises en place afin de proposer des téléguichets pour permettre l'inscription au RSA par visio-conférence au sein de différents lieux d'accueil existants comme les bibliothèques municipales.

Pas-de-Calais

Des points d'accueil RSA FEDECAF 62 ont été complétés par un numéro de téléphone unique et une plateforme téléphonique locale. Les principaux centres de dépôt de demandes et d'instruction sont les CAF, les MSA et les services sociaux du Conseil général, ainsi que les CCAS et CIAS et les organismes ou associations habilités par le Conseil général.

Doubs

A la généralisation du RSA, une plateforme d'accueil a été mise en place. La montée en charge plutôt faible dans les premiers mois de la généralisation a conduit à l'arrêt de ce mode de traitement au bout de quatre mois. Actuellement, la CAF et la MSA sont en charge de l'accueil et de l'instruction.

L'anticipation par l'ensemble des départements de la généralisation du RSA et de la montée en charge rapide du dispositif et donc des dysfonctionnements possibles a sans doute favorisé l'entrée administrative dans le dispositif de l'ensemble des bénéficiaires, qu'ils soient « basculés » ou « primo entrants ».

1/ Une étape sans difficulté majeure pour l'ensemble des bénéficiaires

1.1 Les ex-bénéficiaires du RMI et de l'API : un basculement et une instruction automatiques

La quasi-totalité des bénéficiaires basculés, à savoir les bénéficiaires qui percevaient le RMI ou l'API et qui sont passés depuis au RSA, n'ont rencontré aucune difficulté durant la phase d'instruction de leur demande. En effet, cette phase n'a pas véritablement d'existence propre puisque le basculement, et donc la continuité des droits, se sont effectués de façon automatique. Rappelons que la situation vis-à-vis de l'allocation des ex-bénéficiaires du RMI était relativement stable et que le passage de relais vers le « RSA socle », pour ces bénéficiaires relevant du périmètre des « droits et devoirs », a été assuré de façon aisée voire invisible pour le bénéficiaire. **La plupart des bénéficiaires déclarent avoir reçu un courrier d'information (le Département et la CAF sont identifiés le plus souvent comme destinataires), les informant du passage du RMI au RSA et précisant que le bénéficiaire n'avait aucune démarche particulière à entreprendre.** Le basculement n'a pas nécessité de réajustement et, lorsqu'il a occasionné des démarches particulières (attestation de situation et production de pièces justificatives), celles-ci ont été prises en charge ou accompagnées par le référent social (ex-référent RMI ou travailleur social de secteur). Quelques bénéficiaires ont dû assembler les pièces du dossier et le déposer aux guichets des services instructeurs. **Cette étape dans le parcours n'a suscité que très peu de commentaires de la part des bénéficiaires et se révèle au final peu sensible.**

Focus questions fermées

Plus des trois quarts des bénéficiaires estiment que les démarches administratives liées à l'instruction des demandes n'ont pas présenté de difficulté particulière, et déclarent avoir été bien reçus par les services lors de leur demande.

Les deux tiers de l'ensemble des bénéficiaires pensent être bien informés. Les trois quarts des anciens bénéficiaires basculés vers un accompagnement social se déclarent particulièrement bien informés (84 personnes interrogées).

76079 (RBS) : « J'ai su par l'assistante sociale quand je l'ai rencontrée que ça allait changer. J'ai été informée par la CAF, j'ai reçu un courrier qui expliquait un peu le changement. Je ne sais pas de quoi j'aurais besoin de plus (...) Tout s'est fait automatiquement, je n'ai fait aucune démarche, j'ai touché pareil. »

76096 (RBS) : « J'en ai entendu parler à la télé puis à la CAF. Ça s'est fait dans la continuité de l'API. C'est la même chose. L'information est suffisante telle quelle. Il y a assez d'outils pour aller chercher l'information qu'on veut. »

76165 (RBP) : « Pour mon dossier RSA je n'ai rien fait, tout ça s'est fait automatiquement. On m'avait dit que ça changerait et que je n'avais rien à faire. »

De manière générale, les démarches administratives ne semblent pas perçues comme particulièrement difficiles. **La déclaration trimestrielle de ressources notamment ne suscite pas de critiques particulières, hormis l'incidence de la trimestrialisation sur le calcul et le versement de l'allocation. Elle apparaît ainsi claire, plutôt simple à remplir et quelques bénéficiaires ont repéré la simplification récente du document.**

62102 (RBP): « Maintenant c'est facile à remplir parce qu'ils ont changé, avant c'était plus compliqué alors que maintenant, ils ont changé, ils nous ont envoyé des nouveaux et c'est mieux, on comprend mieux, ils sont plus lisibles parce qu'on voit bien si c'est le salaire, on voit bien, c'est bien organisé quoi, c'est plus clair. »

75725 (RBP): « Moi, vous savez, ça ne me dérange pas, c'est juste une lettre qu'on reçoit, qu'on signe et qu'on retourne. On peut le faire par téléphone ou sur Internet aussi, c'est simple. »

46288 (RBP): « Ce n'est pas super et un peu mal fait parce qu'il y a un décalé par rapport au payé. Ce serait mieux une déclaration mensuelle. Après c'est simple, y'a pas de difficultés. »

46030 (RBP): « Ça sert à déclarer ses heures de travail mais c'est embêtant car il y a un décalage entre le paiement et la retenue quand on a travaillé et quand on nous enlève l'argent c'est quand on n'a plus de travail. Alors on va voir l'assistante sociale parce qu'on est en galère. »

62128 (RBP): « Moi justement, le fait que ce soit trimestriel cela me gêne, je préférerais que cela soit mensuel car par exemple comme moi j'étais en formation, on déclare trois mois mais c'est toujours en décalage, donc ce n'est pas pratique au niveau des revenus parce qu'en fait quand on nous diminue notre montant, en fait ben en fait on n'a plus de salaire, c'est vrai que là par exemple août et septembre, ben financièrement, ça été dur pour moi, heureusement que je vis chez ma mère parce que... Franchement tous les mois, ça serait plus pratique. »

1.2 Des entrants autonomes ?

Comme pour les bénéficiaires basculés, une part notable d'entrants dans le dispositif RSA n'a pas vécu de difficultés importantes dans le cadre de l'instruction de leur demande. Plusieurs facteurs d'explication peuvent être évoqués. La plupart des Départements, en prévision d'une montée en charge rapide du dispositif, ont pris des dispositions organisationnelles pour faciliter la détection des droits (simulation à la CAF en direct ou sur le site), l'information du public et son cheminement dans le dispositif. Un certain nombre de dysfonctionnements ont sans doute ainsi pu être évités.

Il est à noter que, lors de la généralisation, certains départements ont anticipé l'afflux attendu de demandes par la mise en place de plateformes physiques, téléphoniques et même dématérialisées (« cyberbases » dans le Lot). La faiblesse relative des flux d'entrants a pour partie conduit à la disparition rapide de ces points d'accueil dans certains départements.

Par ailleurs, le profil d'une majorité d'entrants facilite l'appréhension de ce type de démarches. Il s'agit pour la plupart, et notamment pour les entrants orientés vers un accompagnement professionnel, de personnes plutôt autonomes administrativement, forts d'une proximité relative avec le marché du travail. **Ces bénéficiaires connaissent un équilibre précaire entre activité, chômage et passage par le RMI, et ont développé une certaine connaissance des arcanes administratifs.**

Globalement, la porte d'entrée du dispositif est bien identifiée. De nombreux bénéficiaires déclarent avoir d'abord cherché de l'information sur internet, essentiellement sur le site de la CAF, avant de se tourner vers l'institution. L'information disponible en ligne est jugée complexe à comprendre et la plupart des personnes interrogées préfèrent dialoguer avec un professionnel. La plupart ont donc eu un accès direct aux services de la CAF après avoir identifié les documents nécessaires pour la constitution du dossier.

Les moins autonomes se sont orientés spontanément vers « l'institution sociale », avec ou sans référent préalablement identifié. Les personnes en fin de droits ont été orientées par Pôle emploi vers le RSA. Il s'agit donc d'un public plutôt informé, particulièrement sensibilisé aux campagnes d'information institutionnelles et en attente d'informations claires sur le fonctionnement et les mécanismes du dispositif.

Il est à noter cependant que l'échantillon de bénéficiaires prévu dans le cadre de cette vague d'enquête respectait la répartition des catégories de bénéficiaires observée initialement et incluait donc davantage de profils de bénéficiaires basculés par rapport aux entrants. L'actualisation des informations issues des fichiers après interrogation des bénéficiaires a par ailleurs accentué cette disposition. De fait, le nombre d'entrants interrogés ne représente que 57 bénéficiaires (pour 63 initialement prévus), dont 41 orientés vers l'accompagnement professionnel.

76300 (REP) : « J'étais en fin de droits chez Pôle emploi, c'est l'assistante sociale qui a dit à ma femme qu'il fallait s'inscrire au RSA. L'assistante sociale a donné un papier à ma femme et elles ont rempli les papiers ensemble. Je suis allé voir l'assistante sociale du quartier juste à côté, ce sont les ASSEDICS qui ont dit d'aller voir là-bas. Ils demandent beaucoup de pièces : feuilles d'impôts de trois ou quatre ans avant, factures d'électricité, pièces d'identité, c'est l'assistante sociale qui a tout fait. »

76067 (REP) : « Si j'ai besoin d'information je vais sur le site internet On peut faire le test, voir toutes les informations. Je l'ai fait aussitôt que j'ai eu l'information, pas de délai. Je n'ai pas attendu, car je sais que si ça doit passer en commission c'est assez long. Je suis allé à la CAF c'est là que j'ai fait la déclaration et je sais que c'est eux qui gèrent ça. C'est facile, simple, peu de pièces à fournir, j'ai rempli moi-même le dossier je n'ai pas eu besoin d'aide. »

1.3 La perception d'une relative réactivité du dispositif

Une part sensible de bénéficiaires estiment relativement satisfaisante la réactivité du dispositif suite au dépôt de la demande de RSA. Les délais sont considérés comme plutôt corrects entre la demande et le versement de l'allocation : en moyenne, les bénéficiaires évoquent un délai d'un à deux mois. Cette opinion est relativisée par les bénéficiaires entrants et qui sont sans ressources, n'étant plus indemnisés par l'assurance chômage).

Les bénéficiaires basculés, hors cas particuliers, n'ont pas connu d'interruption de droits.

62014 (REP) : « J'ai trouvé que c'était vraiment rapide pour une fois. »

76067 (REP) : « Un mois, ce n'était pas long. En septembre j'avais fait ma déclaration, en août donc ça a été. »

76055 (RBS) : « J'ai touché deux mois après, ça m'a paru long. Il y a eu un mauvais suivi des dossiers à la CAF. »

76061 (RBS) : « J'ai touché un mois et demi après, ça m'a paru long. Il manquait des pièces, les papiers d'inscription de mon fils à l'ANPE.

6220

76300 (REP) : « J'ai attendu trois mois, l'ASSEDIC ne m'avait pas informé à temps, je pensais qu'aux ASSEDIC, on avait droit à une prolongation. Alors le temps de prendre rendez-vous avec l'assistante sociale, d'avoir tous les papiers, il s'est passé trois mois. Ça a paru long pour manger. Pendant trois mois évidemment, j'ai dû aller au restaurant du cœur et j'ai emprunté de l'argent à mes filles. Ça devrait se faire automatiquement. »

Concernant « la prise de contact » avec l'institution, les bénéficiaires font également part d'une relative disponibilité du dispositif. Le temps entre la demande et un premier contact avec une personne d'une institution (Pôle emploi, Conseil général, CCAS, association...) est jugé plutôt court. Les bénéficiaires basculés, qu'ils soient orientés vers un accompagnement social ou professionnel, ont conservé la même personne ressource, sans l'identifier comme référent unique dans le discours. Les entrants ont une parole plus mesurée quant à cette réactivité, certains à la date d'interrogation n'avaient été sollicités par aucune institution et rencontré personne.

76028 (RBS) : « La conseillère oui c'est un référent unique. Avant je n'avais pas tout ça à faire, je n'avais pas de suivi. Je vais au CCAS. Pour la fréquence des rendez-vous, je ne sais pas du tout, c'est en cours je dois démarrer dans deux mois. »

Partie III : La phase d'orientation

* Contextes départementaux

L'orientation se fait automatiquement après recueil des Données Socio-Professionnelles (DSP) via le logiciel @rsa qui est utilisé sur l'ensemble des territoires de façon plus ou moins systématique.

Dans le Lot, tous les services insertion n'ont pas encore accès à @rsa, même si la généralisation est prévue « à terme », ce qui entraîne un allongement des délais (deux mois entre l'instruction et le contrat d'insertion).

A Paris, des dysfonctionnements ont été relevés. Les vérifications automatiques ne sont pas opérationnelles et sont faites à la main pour chaque nouveau dossier concernant l'inscription à Pôle emploi (logiciel Pôle emploi), les besoins sociaux déclarés (santé, logement, famille...), le suivi éventuel par un SSDP (Service Social Départemental Polyvalent) par consultation du fichier COORDIN.

Dans le Doubs, les DSP sont transmises de la CAF ou MSA vers le département sous format papier de manière plus ou moins régulière (problème d'interface).

Les travailleurs sociaux évoquent le côté « interrogatoire » du recueil des DSP qui est parfois délicat sur les questions sensibles liées à la santé. Des difficultés de compréhension de la langue française sont par ailleurs évoquées.

Pour les anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API : l'orientation se fait petit à petit à Paris, le flux de nouveaux venus étant particulièrement important dans certains arrondissements. La priorité est donnée aux allocataires dont la date d'entrée est la plus ancienne.

Dans certains départements comme le Lot, l'envoi des données socio-professionnelles est parfois accompagné d'une préconisation d'orientation transmise au correspondant RSA Pôle emploi qui décide de l'orientation.

Un courrier du Conseil Général est envoyé aux bénéficiaires afin de leur signifier leur orientation, et de leur indiquer le nom du référent avec qui ils doivent prendre contact.

Les entretiens d'orientation sont très rares, voire ne sont pas prévus dans le dispositif d'orientation départemental, comme c'est le cas dans le Lot. Dans le Doubs, un binôme Pôle emploi et Conseil général reçoit les bénéficiaires lors d'un doute sur la nature de l'orientation.

Les cas de réorientation impliquant un changement de type d'accompagnement (social / professionnel) sont encore rares. Elles sont préconisées par les référents et passent par les EPD pour les cas jugés complexes.

1/ Une étape peu identifiée par les bénéficiaires

1.4 *Une phase du parcours du bénéficiaire théorique et méconnue*

L'ensemble des bénéficiaires relevant du périmètre des droits et devoirs n'appréhendent pas cette phase du parcours qu'est l'orientation. **Très peu sont en capacité de restituer le sens de cette étape dans leur parcours et plus largement dans le cadre de la réforme du RSA.** Le caractère novateur du dispositif, à savoir une orientation et un accompagnement marqué (social, socio-professionnel et professionnel), n'est que très peu intégré par les bénéficiaires. **De fait, une très faible part des bénéficiaires interrogés lors de cette première vague d'enquête dispose d'une connaissance de cette phase préalablement à leur propre orientation.**

1.5 *Une étape principalement matérialisée par un courrier d'information*

La quasi-totalité des bénéficiaires ont été informés de leur orientation par un courrier leur demandant de prendre contact avec l'institution ou l'organisme en charge de leur suivi.

Très peu de bénéficiaires interrogés se sont ainsi entretenus avec des acteurs institutionnels, comme par exemple les travailleurs sociaux, pour discuter de leur orientation. Seuls quelques allocataires ont déclaré avoir rencontré une ou deux personnes ressources, dans les départements ayant prévu une rencontre pour les orientations difficiles. Dans le département du Doubs, un binôme Pôle emploi / Conseil général reçoit les bénéficiaires afin d'approfondir les problématiques sensibles repérées lors de l'analyse de la DSP. **Selon les dires des bénéficiaires concernés, ces entretiens se sont bien déroulés et ont permis de faire un réel diagnostic de situation.** Au-delà du bénéfice du débat partagé sur le bilan de parcours, ces entretiens ont également permis de faire prendre conscience aux bénéficiaires de l'orientation et de ses enjeux. Cette prise de conscience est quasi absente pour le reste des bénéficiaires interrogés dans le cadre de cette première vague d'enquête.

76193 (REP) (à propos de l'orientation) : « Vu que j'étais déjà dans le système RMI, c'était dans une continuité. J'ai reçu un courrier qui me l'a dit... Si ça se trouve, c'est le RSA qui me l'a envoyé ou Pôle emploi. »

76208 (REP) (à propos de l'orientation) : « J'ai reçu une lettre de la CAF dans le cadre de mon suivi RSA qui m'orientait vers ORREA (Prestataire privé de Pôle emploi). Mon premier rendez-vous chez ORREA s'est fait vers avril-mai, c'est à dire neuf mois après mon inscription au RSA. Ce sont des conseillers à l'emploi. Un seul suivi en un an, la dame ne peut pas savoir où on est vraiment. »

76071 (REP) (à propos de l'orientation) : « Euh, non je n'ai pas été orientée, ah si, c'est le Conseil général qui m'a orientée, on m'a mis à Sodis emploi à Lens, c'est le Conseil général qui m'a dit d'y aller. »

76075 (REP) (à propos de l'orientation) : « Ben je n'ai pas été orientée, je me débrouille toute seule, je prends des adresses, je postule à droite ou à gauche. »

2/ Une orientation sociale ou professionnelle peu perceptible lorsque l'accompagnement ne change pas

2.1 Les ex-bénéficiaires RMI orientés vers l'accompagnement social

De manière générale, les bénéficiaires sollicités dans le cadre de cette enquête ne perçoivent pas cette étape d'orientation. Ils ne font pas le lien entre le courrier d'information et l'orientation en tant que telle. Certains profils sont par ailleurs plus susceptibles que d'autres de ne pas percevoir cette orientation du fait d'une absence de perception de changement de situation. **Les anciens bénéficiaires RMI orientés vers un accompagnement social n'ont pas nécessairement les moyens d'identifier l'orientation en raison de la continuité perçue de leur accompagnement.** Dans la plupart des cas, ces bénéficiaires n'ont pas changé de référent en passant du RMI au RSA et l'orientation est non perceptible. Pour ce type de public, ayant une ancienneté relativement importante dans le dispositif RMI, **orientation et accompagnement se confondent.**

25088 (RBS) : « C'est une Assistante sociale, ça a toujours été la même. Je n'ai pas vu de différence. Peut-être que j'ai eu un courrier pour me prévenir du changement, mais je ne me souviens pas. »

46150 (RBS) : « J'ai un suivi social avec une assistante sociale, mais je ne sais pas l'organisme. Ça a été assez vite : une semaine, le temps qu'elle m'explique comment ça marchait et voilà. C'est une personne qui s'occupe des handicapés qui s'occupe de moi. J'ai de la chance je suis toujours bien reçu. On m'a proposé l'orientation et j'ai été d'accord par rapport au RMI c'est pareil. »

76061 (RBS) : « Je suis suivie par une assistante sociale au CCAS. J'ai été orientée un mois après (c'était rapide) en entretien individuel, ça s'est très bien passé. C'était déjà l'assistante sociale qui me suivait avant le RSA, on ne m'a pas proposé d'autre personne. Ce n'est pas une assistante sociale qui va m'aider à trouver du travail elle est là pour remplir les papiers, c'est à nous de chercher du travail. C'est moins bien, je préfère le RMI : d'une j'avais plus de revenus et rien de changé pour l'orientation, c'est pareil. »

76061 (RBS) : « L'assistante sociale, c'est la même personne qu'au RMI. Je trouve les fréquences adaptées pas de différence avec le RMI. Ça dépend une fois ou deux fois dans le mois, elle me convoque, ou si j'ai besoin je demande un rendez-vous. »

46023 (RBS) : « Je vois juste l'assistante sociale à la mairie une fois par an pour faire le point. Je l'ai vue de suite après la mise en place du dossier. J'ai été reçu en entretien individuel et ça s'est très bien passé pour l'orientation, j'ai pris ce qu'on me donnait parce que ça me convenait ; j'ai un rendez-vous annuel. Par rapport au RMI c'est pareil. »

2.2 Les entrants orientés vers l'accompagnement professionnel

La majorité des entrants orientés vers l'accompagnement professionnel n'ont pas non plus perçu de changement dans leur situation suite à l'orientation, mais celle-ci est mieux identifiée (meilleure maîtrise de l'information). Ce type de public se caractérise par une proximité à l'emploi plus importante (alternance de périodes d'activité et de chômage), une

inscription à Pôle emploi quasi systématique et une recherche active d'emploi. De fait, le passage au RSA suite à la fin de l'indemnisation chômage n'impacte pas leur accompagnement Pôle emploi (PPAE). La plupart ont conservé leur référent et ne perçoivent pas, en dehors du versement de l'allocation, l'incidence propre du dispositif RSA.

76300 : « Je suis suivi par Pôle emploi par un conseiller à plusieurs endroits différents. Je suis contrôlé, j'ai souvent des rendez-vous plusieurs fois par semaine. Ils s'occupent de moi pour le professionnel uniquement. Pour le moment, c'est en cours, j'ai des entretiens, je passe des tests. Ça n'avance pas vite. C'est moi qui dis ce que je voudrais faire mais après il faut trouver la bonne formation. Les entretiens se déroulent toujours bien. L'orientation n'est pas encore déterminée. »

76067 (REP) : « J'ai été orientée vers un suivi professionnel par Pôle emploi, je ne vois jamais la même personne. Je suis allée à trois Pôles emploi différents, dans différents quartiers, je ne comprends toujours pas pourquoi j'ai été orientée au bout d'un mois. J'ai des entretiens individuels, ils se déroulent bien. On m'a demandé mon avis pour mon orientation mais pour le lieu de rendez-vous c'est imposé à des endroits différents. L'orientation ne correspond pas trop par rapport à mes difficultés personnelles de garde des enfants. Ils ne tiennent pas compte des moyens de locomotion, genre proposition d'offre à plus de 20 kilomètres, je leur ai bien précisé pourtant que je n'avais pas de moyen de locomotion. »

3/ La perception d'un changement et d'une plus value possible en cas de passage d'un accompagnement social à un accompagnement professionnel

3.1 Les ex-bénéficiaires du RMI orientés vers l'accompagnement professionnel

Une part des bénéficiaires interrogés perçoit mieux la phase d'orientation en raison de son incidence sur le parcours et l'accompagnement afférent. **Les anciens bénéficiaires RMI orientés vers l'accompagnement professionnel perçoivent d'autant mieux l'orientation lorsque l'accompagnement a réellement débuté (ou que le contact est pris avec la personne ressource de l'institution désignée), et sont en capacité de livrer une opinion sur l'incidence de cette orientation.**

Ce type de public se caractérise par une certaine proximité à l'emploi, par un accompagnement dans le dispositif RMI estimé décevant, et des attentes fortes concernant l'accompagnement vers l'emploi. De fait, l'orientation professionnelle vers Pôle emploi est, le plus souvent, particulièrement identifiée et attendue. Les quelques bénéficiaires ayant intégré, à la date de l'enquête, un accompagnement renforcé par Pôle emploi dans le cadre du suivi mensuel personnalisé, font part de leur satisfaction quant à l'offre proposée et parviennent à citer quelques actions : Cible Emploi et Trajectoire (OPP) notamment, deux prestations d'accompagnement vers l'emploi. **De manière générale, les attentes de cette catégorie de bénéficiaires en matière de changement et d'accompagnement sont fortes.**

62208 (RBP) : « Par rapport au temps où c'était le RMI, c'est mieux depuis le RSA parce qu'avant quand c'était au CCAS, on n'était suivi que tous les six mois ou tous les huit mois ça dépendait et on n'était pas convoqué pour un travail, maintenant on est bien suivi. »

46139 (RBP) : « Avec le RMI, j'étais suivi au CCAS et depuis mars 2010 avec l'ANPE. On m'a imposé l'ANPE, et j'aurais préféré rester au CCAS. La dame de l'ANPE, je l'ai vue deux fois et je ne la connais pas. J'ai été reçu par une personne à l'accueil à qui j'ai donné tous les papiers et rien de plus. Pour l'instant, je suis inscrit à l'ANPE comme si je cherchais du travail pour un emploi. »

62102 (RBP) : « Par rapport au suivi du temps du RMI, c'est pareil mais au RSA c'est plus suivi parce que vous êtes convoquée plus souvent, on vous demande si vous cherchez de l'emploi alors qu'au RMI on ne voyait jamais personne. Moi je me souviens de cela, on ne m'appelait jamais pour me demander, si je cherchais de l'emploi alors que là, on m'appelle et Pôle emploi m'appelle. »

3.2 Les ex-bénéficiaires de l'API orientés vers l'accompagnement professionnel

Les anciens bénéficiaires de l'Allocation de Parent Isolé n'ayant pas fait l'objet d'un accompagnement spécifique ou systématique dans le dispositif RMI, tout au moins sur le versant professionnel, devraient percevoir de façon spécifique l'orientation prévue par le dispositif RSA, la loi sur le RSA prévoyant des sujétions particulières en matière d'orientation et d'accompagnement pour ce public. Cela étant, **la faiblesse de l'échantillon ne permet pas d'observer d'effet particulier dans le cadre de cette première phase**. L'échantillon d'enquête initial comptait 26 RSA majorés, tous profils confondus (bénéficiaires basculés ou entrants, orientés social ou professionnel). L'actualisation des informations issues du fichier après interrogation fait apparaître que **14 bénéficiaires sont effectivement en situation de bénéficier d'une majoration**. Les quelques personnes concernées n'ont pas perçu le caractère professionnel de l'orientation ou sont en attente d'une première prise de contact par l'organisme désigné.

4/ De l'importance du suivi et de l'accompagnement

4.1 Le référent unique : un principe peu connu, une personne peu identifiée

Dans l'ensemble, les spécificités du RSA concernant l'accompagnement ne sont pas perçues du public cible de cette première vague d'enquête.

A la date d'interrogation, le référent unique dans la majorité des cas n'était pas clairement identifié. Soit les personnes sont en attente d'une orientation effective suite à leur courrier d'information (en attente d'un premier rendez-vous), soit les personnes identifient une personne ressource, que certains nomment leur « référent unique », qui peut être le référent RMI ou un travailleur social de polyvalence. Quant aux entrants qui ont été orientés vers une insertion professionnelle, ils ont pour une partie d'entre eux conservé leur conseiller Pôle emploi et ne perçoivent pas nécessairement la spécificité de l'accompagnement RSA.

L'accompagnement, sa perception par les bénéficiaires et leur vécu sur ce plan, seront analysés de façon plus approfondie dans le cadre de la seconde vague d'enquête.

76032 (RBP) : « Je n'ai vu personne pour l'instant. Je vois de temps en temps l'assistante sociale au CMS mais ça n'a rien à voir avec le RSA. C'est moi qui demande un rendez-vous quand j'ai besoin. »

4.2 Le double suivi : un idéal ?

Les bénéficiaires ayant identifié le plus précisément l'orientation sont ceux pour qui l'orientation revêt un sens et a un **effet concret en termes d'accompagnement** : les ex-bénéficiaires du RMI « orientés professionnel » et ayant intégré le Suivi Mensuel Personnalisé (SMP) conservent le réflexe de se rapprocher ou de garder contact avec leur référent social afin de bénéficier d'un double suivi. De fait, ce public exprime une opinion mettant en avant la pertinence d'un accompagnement global, social et professionnel.

25265 : « Dans mes démarches, l'assistante sociale m'aide et elle m'a dirigé vers Pôle emploi. Ça a changé, je trouve que c'est bien en un sens, cette personne peut m'aider dans mes démarches d'emploi. L'assistante sociale, je suis passée la voir cette semaine. J'ai besoin d'aides pour les transports. »

25291 : « C'est un peu dommage quand même, car j'avais une bonne assistante sociale qui me donnait des conseils, qui m'aiguillait un peu sur les choses que j'aurais pu faire. Si je veux la voir, je peux aller la voir. C'est moins bien que quand c'était une obligation, mais rien n'empêche les gens d'aller voir leur assistante sociale. »

Par ailleurs, un certain nombre de bénéficiaires, orientés et dans l'attente d'un premier contact, sont actuellement égarés entre deux dispositifs et risquent sans doute de se démobiliser rapidement.

76032 (RBP) : « J'ai reçu un courrier mais je n'ai pas prêté attention à la lettre et je n'ai pas répondu. On m'a dit que je pouvais avoir des problèmes que la CAF pouvait suspendre mes droits. Mais jusqu'à aujourd'hui je n'ai pas eu de nouvelles et je n'ai vu personne. »

75461 (REP) (à propos de l'orientation) : « Avant j'étais inscrite à Pôle emploi pendant quatre mois. J'ai arrêté parce qu'il ne donne pas de travail. Faut donner beaucoup de CV c'est tout. Pôle emploi m'a envoyé dans un organisme pour faire un atelier, faire un CV. L'assistante sociale de la mairie, je ne l'ai pas vue depuis 2 ans. Quelque fois je l'ai appelée, mais elle ne me dit rien. »

75500 (REP) (à propos de l'orientation) : « C'est Pôle emploi maintenant, avant c'était l'espace insertion qui nous suivait, il y avait une dame qui nous suivait. Un jour, on a eu rendez-vous avec cette dame qui nous a dit « dorénavant, c'est Pôle emploi qui va vous suivre parce que nous, on est en restructuration. » Voilà, ça s'est passé comme ça. On l'a vue presque un an à peu près. Je ne sais pas s'ils ont eu une communication, la dame de l'espace insertion, elle m'avait envoyé un courrier en disant que dorénavant « c'est Pôle emploi qui va vous suivre, nous lui envoyons votre dossier... », donc je suppose qu'il a mon dossier. »

Conclusion

Représentations à l'égard du dispositif RSA

Les bénéficiaires soumis aux « droits et devoirs » appréhendent essentiellement le RSA comme un prolongement du dispositif RMI. Faute d'une proximité significative par rapport à l'emploi, ce public perçoit avec difficulté les particularités du dispositif en termes de soutien professionnel (complément d'activité et accompagnement spécifique). Le peu d'incidence du passage du RMI au RSA pour les bénéficiaires ayant fait l'objet d'un basculement de leurs droits du RMI au RSA de façon automatique (et notamment ceux qui ont été orientés vers un accompagnement social) sur leur situation sociale et professionnelle, fait écran aux potentialités du RSA. Toutefois, les bénéficiaires orientés vers un suivi de type professionnel, entrants ou basculés, livrent un discours quelque peu plus confiant dans les ressources du dispositif.

Appréhension du fonctionnement global

De manière globale, les bénéficiaires adhèrent massivement aux principes des « droits et devoirs ». Ce principe recouvre une réalité quelque peu différenciée selon les profils. Les bénéficiaires relativement éloignés de l'emploi n'identifient que peu la nécessité contractuelle de rechercher un emploi et se réfèrent davantage à l'obligation justifiée de rendre compte du niveau de ressources pour bénéficier de l'allocation (DTR). Le discours des personnes orientées vers un accompagnement professionnel, et notamment celui des entrants, est plus sévère sur le contrôle de la recherche d'emploi.

En contrepoint, les bénéficiaires dans leur ensemble ne maîtrisent pas les principes du « RSA activité », et pour certains ne les connaissent pas. La possibilité de cumuler revenus du travail et allocation n'est pas comprise, et les doutes quant au bénéfice net de la nouvelle allocation sont exprimés de façon très récurrente, y compris pour les bénéficiaires orientés vers un suivi professionnel. Dans les représentations se mêlent l'opacité des calculs et des barèmes, les effets de la trimestrialisation et la peur des indus.

Cette méfiance vis-à-vis du dispositif se focalise également sur l'accessibilité des différentes aides disponibles dans le dispositif RSA. Les bénéficiaires estiment ne pas être suffisamment informés et soupçonnent l'administration de ne pas communiquer sur l'offre par souci d'économie. L'APRE en tant que telle n'est pas connue, et les aides identifiées ne sont pas clairement associées au RSA.

La notion de contractualisation est peu intégrée par les bénéficiaires. Les allocataires orientés vers un accompagnement professionnel sont particulièrement peu sensibles à cette dimension : les entrants ne perçoivent pas leur relation avec Pôle emploi sous l'angle de la contractualisation, et les bénéficiaires basculés retiennent l'idée que dans le cadre du RSA la contractualisation n'a plus lieu d'être. Quant aux bénéficiaires orientés vers l'accompagnement social, rares sont ceux qui évoquent la signature d'un contrat d'engagement.

La phase d'instruction

L'instruction n'a pas présenté de difficultés particulières pour la plupart des bénéficiaires. Elle s'est révélée automatique pour les bénéficiaires basculés, et les entrants, plus autonomes, sont parvenus à constituer leur dossier plutôt aisément. Pour les départements ayant anticipé la gestion d'un volume important de dossiers, un certain nombre de dysfonctionnements ont certainement pu être évités. Les délais entre la demande et le versement de l'allocation sont globalement considérés comme raisonnables. La perception des délais entre la demande et le contact avec « une personne ressource », parfois identifiée comme « référent unique », reste difficile à apprécier.

La phase d'orientation

L'orientation, matérialisée principalement par un courrier, est transparente pour la plupart des bénéficiaires, même si une petite minorité de personnes a été reçue en entretien à cette occasion. L'orientation n'est réellement perçue que dans le cas où le bénéficiaire a pu constater un changement en termes d'accompagnement : les anciens bénéficiaires du RMI orientés vers un accompagnement professionnel ont ainsi pu faire part de leur orientation suite à une prise de contact avec l'organisme en charge de leur suivi, Pôle emploi dans la plupart des cas. Ce sera également très certainement le cas des anciens allocataires de l'API, mais ceci reste à confirmer dans le cadre des prochaines investigations. Les entrants orientés vers un accompagnement de type professionnel et les anciens bénéficiaires du RMI orientés vers un suivi de type social n'ont quant à eux pas perçu cette étape.

Des hypothèses à vérifier dans la suite des investigations

De manière générale, l'orientation apparaît pour le moment comme une opportunité manquée de mobilisation des bénéficiaires dans le cadre de leur futur accompagnement, élément majeur du nouveau dispositif. Il apparaît notamment que la perception de l'orientation renforce globalement les attentes envers l'accompagnement, et peut être un facteur important de déception si l'accompagnement tarde à se mettre en place.

Par ailleurs, les bénéficiaires relevant des « droits et devoirs » ne croient pas réellement à la plus-value du « RSA activité », que ce soit le « RSA activité seul » ou le « RSA socle + activité » qui est cependant une des plus-values essentielles du dispositif RSA.

Ces deux hypothèses pourront être explorées de façon plus approfondie, d'une part dans le cadre des entretiens collectifs qui seront conduits prochainement, d'autre part dans le cadre des prochaines vagues d'entretiens prévus, et notamment celle auprès des bénéficiaires du « RSA activité ».

Annexes

Guide d'entretien - Bénéficiaires RSA

1. Situation actuelle : sociale, financière et professionnelle

Montants perçus : RSA + autres revenus

- Quel montant du RSA percevez-vous ?
- Quels sont vos autres sources de revenus ?
- (Si en emploi) : quel est le revenu de votre travail actuellement
- Autres revenus ou aides directes (droits connexes) : cantines, avances remboursables...

Situation familiale

- Actuellement, vivez-vous **en couple** ? (*cohabitant*)
- Avez-vous des **enfants** ? (si oui, vivant avec vous ou ailleurs ? de quel âge ?)
- Si vos enfants sont **petits**, sont-ils **gardés par vous ou par** votre conjoint ou avez-vous des solutions pour les faire garder (*halte garderie, crèche, grands-parents...*).
- Pour les personnes sans emploi : auriez-vous une solution pour faire garder vos enfants si vous trouviez un emploi ?

Situation de logement

- **Etes-vous** locataire, propriétaire, hébergé...
- **Habitez-vous avec d'autres personnes** que conjoint ou enfants ? (*amis, autres personnes de la famille...*)
- **Vous trouvez-vous bien logé / Etes-vous satisfaits** de vos conditions de logement ? Sinon, quels seraient les **points à améliorer** (*logement personnel si hébergé, confort, taille du logement, problèmes de quartier, d'entourage...*)
- Avez-vous **besoin d'être relogé** et si oui **pour quelle raison** ?
- **Recevez-vous une aide spécifique** au logement ? Laquelle ? Combien ? **Dans le cadre du RSA** ?

Moyens de transport

- Comment vous déplacez-vous en général ? Combien de kilomètres **parcourez-vous en moyenne chaque jour** ? *Pour les personnes en emploi* : Comment vous déplacez-vous pour aller au travail ? Combien de temps mettez-vous pour aller au travail ?
- **Recevez-vous une aide spécifique pour vos déplacements** ? (Si oui : **lesquelles** – *ex abonnement à tarif réduit, billets de train, de bus, prêts de véhicule...* – **et dans le cadre du RSA** ou non ?)

Situation vis-à-vis de l'emploi actuellement

- Actuellement quelle est **votre situation vis-à-vis du travail**, *cherchez-vous du travail ? êtes-vous en emploi ? en formation ? au foyer ? (si autre situation laquelle)*
- **Si n'est pas en emploi** et recherche un emploi (personne interrogée) : **à quand remonte votre dernier emploi** ? quel type d'emploi recherchez-vous (dans quel secteur? à temps plein ou à temps partiel? Dans quelle région?) **Qu'est-ce qui vous empêche aujourd'hui de reprendre un emploi? De quoi auriez-vous le plus besoin : une solution pour garder vos enfants, une formation...**
- (Si vous vivez avec un **conjoint**): quelle est **sa situation vis-à-vis du travail** : *cherche du travail ? en emploi ? en formation ? au foyer ? (si autre situation laquelle)*

Si en emploi (personne interrogée) : **pouvez-vous me parler de votre emploi** ?

- **Description de l'emploi** : quel **métier** actuel, type de **statut** (*emploi aidé, un CDI, un CDD, un, « petit boulot » non déclaré, de l'intérim*) **Depuis combien de temps** ? **Horaires** (*jour, nuit, weekend..*), **nombre d'heures par semaine**, horaires continus/discontinus ? horaires adaptables ou non ?
- (Si emploi) **pense rester dans cet emploi** ou non..., pourquoi

- **Opinions sur votre emploi** : intérêt, rémunération, stabilité, avantages inconvénients... Au final, aimeriez-vous changer d'emploi ? Pourquoi ? Si à temps partiel : aimeriez-vous travailler plus ?
- **Lien entre l'accès à l'emploi et le RSA** : emploi trouvé quand, *depuis RSA ou avant*, (si trouvé depuis RSA) **grâce à qui** ? (*par soi-même, suivi social, Pôle emploi, ou par d'autres moyens, si oui lesquels...*). Garderiez-vous votre emploi sans le RSA ?

Si en formation (personne interrogée)

- **Pouvez-vous me parler de votre formation** ? Contenu, durée en semaine, combien d'heures par semaine, rémunérée ou non, but
- **Lien formation – RSA** : formation trouvée depuis RSA ou avant ? Si trouvée depuis RSA : est-ce grâce à accompagnement social, à Pôle emploi, ou par d'autres moyens (lesquels) ? Feriez-vous cette formation sans le RSA ?

2. Le parcours de la personne

L'origine familiale, pendant la jeunesse

- **Etiez-vous déjà dans la même région** ? (*si ailleurs lors de la jeunesse*) Avant en France, à l'étranger ? Vous êtes arrivés à quel âge en France (*si jeunesse à l'étranger*) / dans la région (*si jeunesse dans une autre région*) ? Conservez-vous des contacts avec votre famille ? votre entourage est-il présent ?
- **Avez-vous vécu jusqu'à votre majorité avec vos parents** (*ou éventuellement un seul parent*) ? Si oui, quel était le **milieu professionnel de vos parents** ? (*métier si au travail, au foyer...*)
- **Si vous avez été élevé par d'autres personnes** : de la famille ? des amis ? en foyer ?

La scolarité, la formation

- **Jusqu'à quel âge** avez-vous fait des études ? **Jusqu'à quelle classe** ?
- Avez-vous **suivi une ou des formations après** vos années d'école ? si oui, **lesquelles** ?
- Avez-vous **appris un/des métier(s)** (*à l'école, après, en formation ou sur le tas*), si oui, lequel / lesquels ?
- **Avez-vous un ou des diplômes ou certificats professionnels**, si oui lesquels ? (*ex certificat d'études, brevet des collèges, CAP, brevet de cariste... si sigle inconnu, demander la signification*)
- Avez-vous le **permis B** ? D'autres permis ?

Les expériences professionnelles avant le RSA

- Avez-vous déjà travaillé avant de percevoir le RSA ? (Si oui) dans quels secteurs ? quels métiers ? pendant combien de temps ?
- Avez-vous eu des périodes de chômage avant le RSA ? Si oui de quelle durée (si elle a commencé avant le RSA, prendre en compte la totalité de la durée)? indemnisées ou non ? inscrit à l'ANPE ou Pôle emploi ou non ?

Les expériences professionnelles durant ou après le RSA ?

- Avez-vous déjà travaillé depuis que vous percevez le RSA ? (Si oui) dans quels secteurs ? quels métiers ? pendant combien de temps ?
- Avez-vous eu des périodes de chômage durant ou après le RSA ? Si oui de quelle durée ? indemnisées ou non ? inscrit à l'ANPE ou Pôle emploi ou non ?
- Avez-vous renoncé à un emploi de manière à conserver avec votre conjoint le droit au RSA ?

Avant le RSA : avez-vous eu le RMI ? L'API (Allocation Parent Isolé) ?

- (*Si oui*) **depuis quand**, en **continuité** ou avec des interruptions ? Si interruptions, pour quelle raison ? hausse des revenus, modification de la situation familiale, suspension pour non renvoi de DTR ou non respect des devoirs, autre...
- (*Si oui*) étiez-vous à l'API ou au RMI **le mois précédent le premier versement du RSA** ?

Si avant au RMI-API : avez-vous perçu un changement entre le RMI ou l'API et le RSA ? qu'est-ce que ça a changé pour vous de passer au RSA par rapport à l'époque où vous étiez au RMI ou à l'API ? En particulier sur les

- **Revenus,**
- **Suivi** par des professionnels (accompagnement),
- **Information,**
- **Obligations...**
- **Contraintes (remplissage des DTR, rdv avec le référent, etc.)**
- **Avez-vous des difficultés particulières du fait d'être une femme isolée avec charge d'enfants ? Lesquelles ? En quoi est-ce une difficulté pour trouver ou exercer un emploi?**

3. L'instruction : l'information sur le RSA et la demande de RSA

L'information sur le RSA

- **Connaissez-vous le RSA avant d'en bénéficier (même sans savoir qu'il pouvait vous concerner ?) Comment l'avez-vous connu ?**
- **Comment avez-vous su que le RSA pouvait vous concerner ?** (*informé par la CAF ? Un autre travailleur social (hors CAF) qui vous suivait, si oui d'où? Pôle emploi? la presse, les médias ? des amis ? Recherche internet ? Pas informé : basculement automatique du RMI-API vers le RSA*)
- **Comment avez-vous été informé précisément sur le RSA ? Par qui ? Quel type d'information ?** (*entretien individuel, documents écrits, réunions de groupe...*)
- **Opinions sur l'information :** Trouvez-vous l'information sur le RSA suffisante ? Pensez-vous que l'information serait à améliorer d'après votre expérience ? Avez-vous des idées pour améliorer l'information ?
- **Diriez-vous que vous avez été suffisamment informé sur les droits et devoirs associés au RSA, et notamment en ce qui concerne le « contrat d'engagement réciproque »?**

Le dossier de demande RSA

- (*Si avant RMI ou API*) : **avez-vous dû faire des démarches** ou la CAF (ou la MSA) a basculé votre dossier automatiquement ?
- Avez-vous attendu avant de faire votre demande (délai entre le moment où ils savent qu'ils peuvent y prétendre et le moment où ils en font la demande) ? Pourquoi avoir attendu ?
- **Où avez-vous été cherché un dossier** (CAF, MSA, CCAS...) ? Pourquoi ce choix ?
- **La réalisation du dossier : facile ou difficile** à remplir ? **pièces à fournir** : ça vous a paru compliqué, difficile ou non ? (*si oui*) **qu'est-ce qui vous a semblé difficile, compliqué ?**
- **Avez-vous été aidé pour faire votre dossier administratif de demande de RSA ? Si oui par qui** (*aide d'amis / famille, CAF, CCAS, assistante sociale de circonscription, association – laquelle-, autre structure - laquelle...*).
- **Quel délai entre demande et perception** de l'allocation? ça vous a paru **long** ou non ? vous a-t-on demandé des pièces complémentaires (Enquêteur : si le dossier n'est pas complet, l'allocation ne peut être versée) ?
- Selon vous, à quoi sert la déclaration trimestrielle de ressources ? Que pensez-vous de la **Déclaration trimestrielle de Ressources : simple ou compliqué**, préféreriez-vous faire ces déclarations **plus souvent, moins souvent, information suffisante ou à améliorer** ? que faudrait-il faire selon vous pour améliorer les choses dans ce domaine ?

4. L'orientation / la réorientation

Rappel à tous les bénéficiaires interrogés : en principe, dans le cadre du RSA, chaque allocataire entrant dans le périmètre des droits et devoirs (en-dessous d'un certain niveau de ressources) est orienté vers un suivi soit professionnel, soit social soit socioprofessionnel.

- **Suite au dépôt de votre dossier, avez-vous été orienté vers un organisme référent chargé de vous suivre dans le cadre du RSA ?** (*oui, non ou n'est pas au courant*) Et si oui vers quel suivi ? *Social, Socioprofessionnel, professionnel uniquement (par Pôle emploi?), pas de suivi RSA ou NSP ?*
- (*Pour les personnes qui connaissent leur type d'orientation*) : Vers quel organisme, quel « référent » avez-vous été orienté ?
- **Au bout de combien de temps avez-vous été orienté** suite à votre demande de RSA (*jours – semaines – mois*) ?
- **Avez-vous été reçu en entretien individuel ou collectif pour décider de votre orientation ?** *Si oui, comment s'est déroulé l'entretien ?*
- Vous a-t-on **demandé votre avis** sur cette orientation ? Vous a-t-on demandé votre avis sur votre organisme « référent » (proximité géographique avec celui-ci par exemple) ?
- **Avez-vous eu un entretien avec une personne de cet organisme ?** *Si oui, comment s'est déroulé l'entretien ?* Combien de temps après l'information sur l'orientation cet entretien a-t-il eu lieu (*jours – semaines – mois*)?
- **Opinion sur l'orientation** : avez-vous rencontré des **difficultés** à cette étape ? Si oui **lesquelles** ?
- Cette orientation vous paraît-elle correspondre à votre situation par rapport à l'emploi, au travail, à vos difficultés personnelles ?
- Comparaison de l'orientation avec le RMI API : **est-ce mieux / moins bien ?**
L'orientation a-t-elle changé ? En quoi ?
- Avez-vous eu un **changement d'orientation** depuis le début au RSA? (*ex passage social à professionnel*) **Lequel ? Avez-vous changé de référent unique ? Pourquoi avez-vous été réorienté (changement de situation personnelle, mauvaise orientation initiale, ...)** ? **qui a proposé cette réorientation ? bonne coordination des acteurs (passation entre les référents) ?**

5. Le suivi, les contrats d'insertion, les actions d'accompagnement

Les contrats d'insertion

- **Avez-vous déjà signé** un ou des **contrats d'insertion** (ou contrat d'engagement réciproque ou projet personnalisé d'accès à l'emploi) depuis que vous êtes au RSA ?
(*Si contrat d'insertion*)
- **Pouvez-vous le décrire (domaine, actions proposées, droits et devoirs, calendrier...)** ? Contenu **proposé par qui** (*par vous ou par la/les personne(s) qui vous suit ou les deux ?*)
- **Combien de temps après l'entrée** au RSA ?
- **Qu'en pensez-vous** (*utile, pas utile, souhait d'un autre contenu...*) ? avez-vous pu donner votre avis sur les actions proposées ? avez-vous pu les modifier / les supprimer ?
- (*Si avant au RMI et a eu des contrats d'insertion*) **Comparaison avec les contrats d'insertion quand vous étiez au RMI** : est-ce différent ? Plus ou moins adapté à votre situation ?
- **Que pensez-vous du fait que la signature d'un contrat d'insertion soit obligatoire** (*note enquêteur : c'était déjà le cas dans le cadre du RMI mais peu effectif*) ?
- **Avez-vous entendu parler des « Droits et Devoirs » du bénéficiaire ? Rappel du principe pour tous (obligation liée au RSA de rechercher un emploi ou d'entreprendre des actions d'insertion)**: que pensez-vous de ce principe?

Le suivi / les référents

- **Y a-t-il une personne qui vous suit / vous accompagne dans le cadre du RSA ?** (*ça peut s'appeler un conseiller Pôle emploi, un assistant social, un conseiller en éducation sociale et familiale, un référent...*)
- (*Si suivi RSA*) Avez-vous un **référent unique** qui vous suit dans toutes vos démarches ? Ou êtes-vous suivi par plusieurs personnes ?
- (*Si suivi RSA*) Connaissez-vous **le nom de sa fonction ? De la structure** qui l'emploie (*ou les emploient si plusieurs (CCAS, Mairie, Conseil général, Pôle emploi, CAF, association, centre social...*)

- *(Si suivi RSA)* **Fréquence de l'accompagnement : combien de temps après votre entrée dans le RSA** avez-vous vu pour la première fois la personne chargée de vous suivre *(y compris jamais ou déjà suivi avant par cette personne)* A quelle **fréquence rencontrez-vous** la personne chargée de vous suivre ? Cette fréquence vous paraît-elle adaptée? Les **rendez-vous pour le suivi sont fixés par qui** : *la personne qui vous suit, ou par vous ou les deux* ? Qualité des solutions qui sont proposées pour résoudre un de vos problèmes ?
- *(Si suivi RSA)* Souhaiteriez-vous voir la ou les personnes qui vous suivent dans le cadre du RSA **plus souvent, moins souvent** ou ce rythme vous convient ?
- Etes-vous **suivi par d'autres personnes ou d'autres structures** que votre référent RSA ? Si oui, métier, de quelle structure...
- Que pensez-vous des personnes qui vous accompagnent ? Si ex-RMI-API : ce sont les mêmes par rapport à celles qui vous ont accompagné au RMI-API ?
- **Avez-vous eu un changement de situation par rapport au RSA qui a entraîné une interruption de votre accompagnement (passage du « RSA socle » au « RSA activité » par exemple) ?**

Les actions d'accompagnement

- Quels sont les **thèmes abordés** quand vous rencontrez la/les personne(s) qui vous suit dans le cadre du RSA *(emploi, formation, logement, budget, ressources, santé...)* ?
- Avez-vous **participé à des actions d'accompagnement dans le cadre du RSA** (citer les exemples : *atelier de recherche d'emploi, accès au logement, aides financières, stages en entreprise, bilans, etc. - et si oui*) lesquelles ? **Qu'en avez-vous pensé ?**
- **Relances spécifiques sur « le suivi emploi » ou professionnel : l'accompagnement proposé par Pôle emploi(ou la structure qui vous accompagne) vous paraît-il suffisant ? adapté à votre situation ? assez fréquent ?**
- **Relances spécifiques sur le « suivi social » : quelles différences avec le RMI ou l'API ? adapté à votre situation ?**
- **Si accompagnement social : êtes-vous inscrit à Pôle emploi? si non, vous a-t-on refusé l'inscription car vous étiez en accompagnement social ? Pour quelles raisons ?**
- **Focus sur le changement de situation : pour les ex-« APIstes » / pour les ex-RMIstes : en quoi le suivi proposé dans le cadre du RSA est-il différent par rapport à ce qui vous était proposé dans le cadre de l'API / du RMI ?**
- Le **suivi et l'accompagnement proposé dans le cadre du RSA** vous semblent-ils **utiles, efficaces** ? Pour quelle raison ?
- **Pensez-vous que l'accompagnement dans le cadre du RSA pourrait être amélioré ?** Si oui, comment, sur quels points ?
- **Bonne coordination des acteurs entre dépôt de la demande, orientation et accompagnement ?**

Les aides

- APRE : Connaissez-vous l'APRE (Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi) pour les allocataires du RSA. Si oui, selon vous, à quoi sert cette aide ? Avez-vous eu une aide de l'APRE ? Quel a été le délai pour la percevoir ? Qui l'a demandée ? Montant ? Quel objectif ? Qu'en pensez-vous ?
- Avez-vous droit à d'autres aides grâce au RSA (transport, réduction, ...) ? sont-elles plus ou moins nombreuses qu'avec le RMI ?
- Souhaiteriez-vous une aide pour résoudre d'autres problèmes ? Lesquels ?

Indus-trop perçus

- **Avez-vous été informé sur les risques de trop perçu** *(appelés aussi indus – sommes versées en trop que l'allocataire doit rembourser)* RSA ? Si oui, par qui, comment ?
- Cela vous est-il déjà arrivé ? Comment ça s'est passé (a dû rembourser, autre issue...) ?

Radiation, suspension

- Avez-vous été **informé sur les possibilités de radiation ou de suspension** du RSA ?
(Quand l'allocation n'est plus payée temporairement –suspension complète ou partielle - ou de façon définitive –radiation, dans le cas il faut se réinscrire).
- **Par qui** avez-vous été informé ? **Dans quel cas** à votre avis cela peut-il arriver ?
- **Connaissez-vous l'existence des Equipes Pluri-Disciplinaires ? Rappel du principe pour tous** (mises en place par le Conseil Général et composées de représentants du Département, des CAF, des CCAS et des bénéficiaires notamment, elles ont pour rôle d'examiner les cas de réorientation, radiation ou suspension): que pensez-vous de cette idée d'associer les bénéficiaires?

6. Connaissance des spécificités du RSA

Le « RSA activité »

- **Connaissez-vous** la différence entre le « RSA socle » et « activité » ? *Si oui* : savez-vous de quel RSA vous bénéficiez ?
- **Rappel du principe pour tous** (le « RSA activité » permet de compléter les revenus du travail afin de vous garantir un revenu supérieur aux allocations que vous recevez si vous ne travaillez pas): que pensez-vous de cette idée de « RSA activité » ?
- En quoi cela est-il un plus par rapport au RMI à votre avis ? Et quels sont les inconvénients de ce système selon vous ?

7. Questions attitudinales et conclusion

Je vais vous poser quelques questions pour terminer pour connaître votre opinion sur le RSA :
(RMQ les questions *** sont reprises des enquêtes nationales antérieures RMI)

***** Quand vous pensez à votre propre expérience du RSA, êtes-vous plutôt d'accord ou pas d'accord avec les phrases suivantes :**

(Réponses : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt pas d'accord, pas du tout d'accord NSP non cité)

- Les papiers sont compliqués
- On est bien informé
- On attend beaucoup entre la demande et le versement de la première allocation
- On est bien reçu **quand on s'inscrit**

Selon vous, le fait de bénéficier du RSA entraîne avant tout que :

- On se sent étiqueté et dévalorisé
- Cela montre qu'on s'occupe enfin de vous
- C'est une chance pour redémarrer
- Rien de tout cela

*****Pour vous, le RSA c'est d'abord :**

- Un revenu Minimum pour vivre
- Ou un « coup de pouce » pour s'en sortir (travail, logement, formation, permis, etc.)
- Les deux
- Autre
- NSP

Pensez vous que le RSA va vous aider à vous (ré) insérer dans la vie professionnelle ?

- Sûrement
- Peut-être
- Pas vraiment
- Pas du tout
- NSP

(Pour ceux avant au RMI API) **Par rapport à votre situation antérieure, lorsque vous étiez au RMI / à l'API, trouvez-vous qu'au RSA votre situation est :**

Meilleure / Moins bonne / Pareille / NSP

Entretiens collectifs Bénéficiaires RSA

Première vague

Remarque préalable

Ce guide d'animation est destiné à servir de base de discussion pour les entretiens collectifs semi directifs qui seront conduits auprès de bénéficiaires du RSA. Ces entretiens seront l'occasion de susciter l'expression spontanée des participants et l'interaction de groupe.

D'une durée de deux heures environ, ces réunions seront organisées en s'appuyant, dans la mesure du possible, sur des groupes de parole existants afin de bénéficier d'une dynamique collective préexistante. L'animation sera assurée par le CREDOC.

Objectifs poursuivis

Les entretiens collectifs auront pour objectif d'appréhender le vécu et l'expérience des bénéficiaires de façon partagée en mettant en débat les points saillants relevés dans le cadre des entretiens individuels.

Il ne s'agira donc pas tant de recueillir des éléments de parcours individuels que de confronter les points de vue sur le fonctionnement du dispositif afin de faire émerger les points de consensus ou de divergence, notamment sur les étapes-clés de l'instruction et de l'orientation qui font l'objet d'une attention particulière dans le cadre de cette première phase d'enquête.

Présentation du cadre d'enquête (évaluation nationale RSA) et du protocole d'évaluation : deux vagues, entretiens individuels et collectifs.

Exposition des objectifs de la séance :

Débattre des résultats des entretiens individuels et réfléchir aux possibles aménagements du dispositif RSA sur les phases d'information, d'instruction et d'orientation.

1. Situation sociale et professionnelle (15 minutes)

Rapide tour de table pour connaître la situation sociale et professionnelle de chaque participant.

Point d'entrée : date d'inscription au RSA (primo entrée ou basculement RMI / API > RSA)

Demande du prénom et amorce :

- Quelle est votre situation familiale ?
- Quelle est votre situation professionnelle ?
- Depuis combien de temps êtes-vous bénéficiaire du RSA ?

2. L'instruction (40 minutes)

2.1- Question en débat : la demande de RSA, une étape sans incident ?

Eléments de l'enquête auprès des bénéficiaires :

- Les trois quart des bénéficiaires estiment que les papiers ne sont pas compliqués dans le cadre du RSA
- 88% estiment avoir été bien reçus à l'inscription
- 79% trouvent qu'on n'attend pas beaucoup entre la demande et le versement de la première allocation

- Confrontation des points de vue et expérience **des bénéficiaires basculés et des entrants**.

Relances éventuelles :

- Concrètement, **comment** avez-vous fait votre demande de RSA ? **Avez-vous attendu** avant de faire votre demande ? Si oui, pourquoi avoir attendu ?
- **Auprès de qui** avez-vous fait votre demande (CAF, MSA, CCAS...) ?
- Le dossier de demande de RSA vous a-t-il paru compliqué ? Facile ou difficile à remplir ?
- **Vous êtes-vous fait aider** ? Par qui (aide d'amis / famille, CAF, CCAS, assistante sociale de circonscription, association – laquelle-, autre structure - laquelle...)
- **Pour les anciens BRMI** : comment s'est opéré le basculement ? Comment en avez-vous été informé ? **Quelles démarches avez-vous dû faire** ?
- Quel délai s'est écoulé entre votre demande et la perception de l'allocation? **Cela vous a-t-il paru long** ?

Questions conclusives :

- Faudrait-il améliorer ce point d'entrée dans le dispositif ?
- Sur quels points ?
- De quelle manière ?

3. L'orientation (40 minutes)

Point d'attention pour l'animateur :

Vérification des constats de l'individuel selon les parcours et profils :

- Perception plus grande de l'orientation et « du changement » pour les Ex RMI social orientés professionnel et les ex API
- Perception moindre de l'orientation et du changement pour les entrants orientés professionnels et les Ex RMI orientés social

Éléments de contexte à prendre en compte :
Disparités territoriales de l'organisation de la phase orientation

Rappel à tous les participants : en principe, dans le cadre du RSA, chaque allocataire entrant dans le périmètre des droits et devoirs (en-dessous d'un certain niveau de ressources) est orienté vers un suivi soit professionnel, soit social, soit socioprofessionnel.

3.1 - Question en débat : l'orientation, une étape peu identifiée, peu concrète ?

Éléments de l'enquête auprès des bénéficiaires :

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Une faible connaissance « théorique », en amont de l'étape elle-même- Une phase du parcours du bénéficiaire matérialisée essentiellement par un courrier informatif |
|--|

- Pour vous, **qu'est-ce que l'orientation** ? Est-ce une étape ? A quoi correspond-elle ?
- Quels sont les **acteurs** de cette orientation ?
- Pour vous, qu'est ce que le **réfèrent unique** ? Quel est son rôle, sa fonction ?
- Que penser de l'**information** dispensée sur cette phase du parcours ?

Questions conclusives :

- Faudrait-il améliorer l'information sur cette étape du parcours du bénéficiaire ?
- Sur quels points ?
- De quelle manière ?

Relances éventuelles :

- Vous a-t-on clairement informé, lors de votre recherche d'information ou lors du dépôt de votre demande RSA, que chaque allocataire entrant dans le périmètre des droits et devoirs est orienté vers un suivi soit professionnel, soit social, soit socioprofessionnel ?
- Suite au dépôt de votre dossier, avez-vous été orienté vers un **organisme référent** chargé de vous suivre dans le cadre du RSA ? Et si oui, vers quel suivi ?
- Au bout de **combien de temps** ?
- Aujourd'hui, savez-vous **qui est votre référent** ou votre organisme référent ? Quel est son rôle ?
- Comment avez-vous su qui était votre référent ? Comment avez-vous été informé sur ce point ?
- Au bout de combien de temps avez-vous su qui était votre référent suite à votre demande de RSA (jours – semaines – mois) ?

3.2 - Question en débat : l'orientation du bénéficiaire, un diagnostic nécessairement partagé ?

Eléments de l'enquête auprès des bénéficiaires :

- Le sentiment d'une décision d'orientation faiblement partagée

- **Être associé à cette orientation : Une attente ? Pour quelles raisons ? De quelle manière ?**

Relances éventuelles :

- **Avez-vous été reçu en entretien individuel / collectif** pour évaluer votre situation et décider de votre orientation ? Si oui, comment s'est déroulé l'entretien ?
- Avez-vous été associé à l'étape d'orientation ? **Avez-vous pu discuter des possibilités d'orientation et émettre un avis** ? Qu'en pensez-vous ?
- Vous considérez-vous comme **acteur** dans cette étape d'orientation ? Dans votre parcours d'insertion sociale et professionnel d'une manière générale ?
- Cette orientation vous paraît-elle correspondre à votre situation par rapport à votre recherche d'emploi, à vos difficultés personnelles ?
- **Selon vous, quand débute l'accompagnement ?**
- **Qu'est ce que, pour vous, l'accompagnement ?**

Questions conclusives :

- Faudrait-il améliorer cette étape du parcours du bénéficiaire ?
- Sur quels points ?
- De quelle manière ?

4. L'information sur le RSA et compréhension des principes et du fonctionnement (40 minutes)

Accès à l'information

4.1 - Question débat : Le RSA connu de tous ?

Eléments de l'enquête auprès des bénéficiaires :

- Le passage du RMI au RSA : une information claire pour « tout le monde »

- Selon vous, l'information disponible permet-elle de comprendre **les principes et le fonctionnement du RSA ?**

- Un manque de connaissance sur le « RSA activité » : cumul de l'allocation et du travail, calculs correspondants, pente...

- Le « **RSA activité** » est-il compréhensible ? dans son principe, dans son fonctionnement ?

- Des aides disponibles et des droits connexes peu identifiées : APRE, aides aux transports, CMUc...

- **Les aides disponibles** dans le cadre du RSA sont-elles connues ? **Quelles aides pour quels besoins ?**
- L'information sur **les droits et devoirs** associés au RSA est-elle claire, suffisante ?
- Que penser de la **première information communiquée sur l'orientation et l'accompagnement** ? A quel moment cette information est-elle livrée ?

Questions conclusives :

- Faudrait-il améliorer la communication et l'information disponible ?
- Sur quels points en particulier ?
- De quelle manière ?

Évocations spontanées - Questions éventuelles en débat (si le temps le permet) : le RSA, un dispositif, compris de tous ?

Principes de fonctionnement

Le « RSA activité »

- Discussion du principe de complément des revenus du travail, incitation à la reprise du travail
- Relance sur les doutes exprimés en individuel sur le « bénéfice net » RSA

Equipes Pluri-Disciplinaires

- Débat sur la connaissance, le rôle et l'utilité des EPD
- Et l'association des bénéficiaires à ces équipes

Droits et devoirs

- Discussion autour du principe des droits et devoirs liés au RSA
- Discussion autour des motifs de radiation et de suspension

Indus-trop perçus

- Débat sur l'information des risques
- Et l'incidence sur les situations de vie
- Discussion sur la lisibilité de la DTR
- Vérification de l'individuel : la DTR, une justification nécessaire et légitime du bénéfice de l'allocation

Contrepoint RMI , API

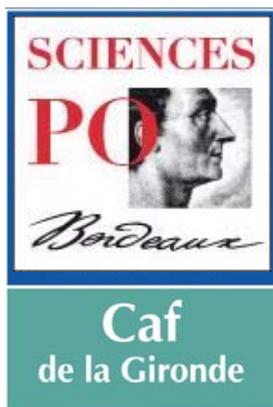
- Concernant l'instruction et l'orientation, quelles sont les différences entre RMI API et RSA ?
- De manière générale ?

REMERCIEMENTS

Annexe 2

Le non recours au rSa activité :

étude auprès des allocataires de la CAF de la Gironde



Nadia Okbani

Diplômée de Sciences Po Bordeaux

Stagiaire à la CAF de la Gironde

Le non recours au RSA activité : étude auprès des
allocataires de la CAF de la Gironde

I. Une campagne d'information ciblée auprès des allocataires de la CAF potentiellement éligibles au Rsa activité

La CAF de la Gironde est concernée, au même titre que l'ensemble des CAF, par la question du non recours au Rsa activité (elle compte 9 600 allocataires du RSA activité au 31 décembre 2009). Un groupe de travail composé de B. Vinkel, H. Tetu, A. Glize et N. Okbani a réfléchi à la manière dont les informations dont dispose la CAF peuvent être mobilisées pour essayer de repérer des allocataires éligibles au RSA activité. Une requête permettant d'estimer le droit au RSA activité des allocataires a ainsi été élaborée sur la base des derniers revenus connus (soit les revenus annuels 2008, ce qui constitue une approximation importante, puisque ce sont en fait les revenus du trimestre précédent qui déterminent le droit au RSA), des prestations perçues et de la situation professionnelle et familiale actuelle des allocataires².

Afin de tester la pertinence de cette requête et d'analyser les comportements de (non) recours de ces bénéficiaires potentiels suite à une campagne d'information, la CAF de la Gironde a élaboré une information ciblée des bénéficiaires potentiels ainsi identifiés.

Elle a détecté mi-mai 2010 environ 11 300 allocataires potentiellement éligibles au RSA activité, et qui n'en bénéficient pas (cf. schéma ci-dessous). Elle a construit un échantillon expérimental avec environ 20 % de foyers représentatifs de cette population³, et un échantillon témoin avec les 80 % restants.

La campagne d'information a pris la forme d'un envoi, fin mai – début juin, de mails (pour les allocataires qui ont fourni une adresse email à la CAF) ou de courriers présentant le dispositif RSA et informant les allocataires de leur éventuelle éligibilité au RSA activité. Les courriels étaient accompagnés d'un document d'information sur le RSA ainsi que d'un lien vers le test d'éligibilité RSA du site www.caf.fr, les courriers d'un livret d'information sur le RSA ainsi que d'un formulaire demande de RSA. Ces envois ont été suivis, deux semaines après, d'un envoi de SMS de rappel (invitant à faire le test d'éligibilité) auprès de ceux dont le numéro de téléphone était connu et autorisé à l'usage par l'allocataire.

Pour les échantillons expérimental et témoin, la CAF a enregistré les démarches effectuées par les allocataires, postérieurement à l'envoi des courriers, et à condition que ceux-ci se soient identifiés au préalable : le test d'éligibilité sur le site www.caf.fr et son résultat, les contacts téléphoniques, la visite en point d'accueil CAF, un dépôt de demande de RSA, et les suites données à cette demande (ouverture de droit et montant). Il n'est pas possible de recenser parfaitement les contacts des allocataires avec les services de la CAF. D'une part, on ne connaît pas les éventuels contacts antérieurs à l'expérimentation, de même que les contacts non identifiés ; d'autre part, on suppose que tous les contacts avec la CAF sont pris au titre du RSA. Les écarts considérables entre le nombre de contacts pris par la

² La requête identifie comme éligibles 77 % des allocataires effectifs du RSA en décembre 2009, dont 80 % pour le RSA socle seul et 67 % pour le RSA activité.

³ L'échantillon a été construit par stratification selon les situations familiales (personne seule sans enfant - personne seule avec enfant(s) - couple sans enfant - couple avec enfant(s)) et les estimations des montants des droits au RSA (6 à 49 € - 50 à 99€ - 100€ à 200€ - +200€), mais également dans un souci de répartition géographique de points d'accueils physique de rattachement.

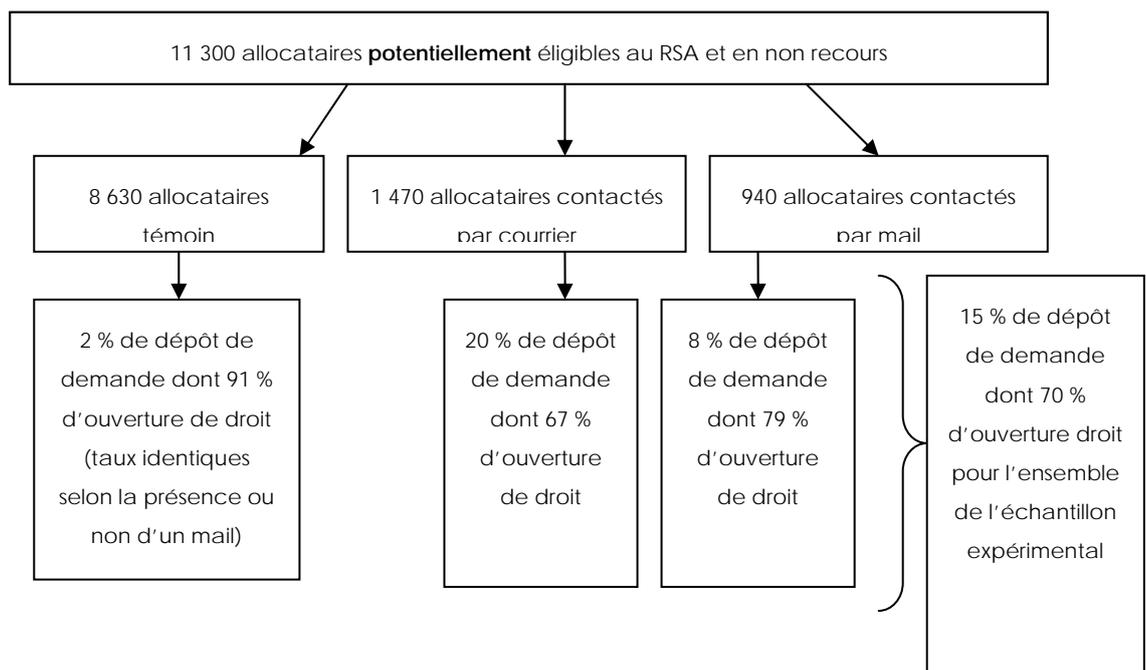
population expérimentale, par rapport à la population témoin, semblent toutefois conforter cette dernière hypothèse.

II. Les effets limités mais positifs de la campagne d'information sur la démarche de recours

La campagne d'information accroît le recours au RSA, mais son effet reste limité. En effet, 10 % des éligibles potentiels contactés par la CAF ont pu bénéficier du RSA, contre 2 % pour l'échantillon témoin (schéma 1).

Au sein de l'échantillon expérimental, la proportion d'ouverture de droits au RSA est plus élevée pour les personnes contactées par courrier (12 %) que pour celles contactées par mail (6 %). A contrario, dans l'échantillon témoin, on ne constate pas de différence significative de comportement selon que les allocataires ont déclaré ou non une adresse email à la CAF. Ceci suggère que c'est bien le type de contact utilisé par la CAF, et en particulier l'envoi, aux personnes contactées par courrier ordinaire, d'un formulaire de demande de RSA, qui a engendré des comportements différents et a facilité la démarche de recours.

Schéma 1



On constate un taux élevé de rejet des demandes de RSA au sein de l'échantillon expérimental (30 %), qui illustre la difficulté à repérer les éligibles au RSA à partir des seules informations dont disposent les CAF notamment du fait des changements de situation liés à la précarité de ces publics. La proportion de demandes rejetées est plus faible dans l'échantillon témoin (9 %) et ouvre des droits tendanciellement plus élevés, ce qui suggère que ceux-ci ont entamé des démarches de demande de RSA suite à une dégradation de leur revenus entre 2008 et le lancement de l'expérimentation (même s'il faudrait également tenir compte de la variabilité des revenus en 2008, non perceptible dans les revenus annuels dont disposent les CAF).

Au sein de la population expérimentale, le taux de rejet est plus faible pour les personnes contactées par mail (21 %, contre 33 % pour les personnes contactées par courrier), qui se sont mieux renseignées, suite à la campagne d'information, sur leur éligibilité au RSA. Deux éléments peuvent expliquer cela : d'une part, comme indiqué précédemment, l'envoi d'un formulaire de demande de RSA avec le courrier ordinaire a facilité pour ces personnes la démarche de demande du RSA, et pu rendre superflue à leurs yeux la collecte d'informations supplémentaires ; d'autre part, les personnes contactées par mail ont pu accéder facilement au site internet de la CNAF.

Plus précisément, on peut distinguer quatre types de comportements (rappelons que cette typologie, qui repose sur les contacts identifiés des allocataires postérieurement à la campagne de communication, est particulièrement fragile, pour les raisons mentionnées précédemment) :

- **Les passifs** : il s'agit des personnes qui n'ont eu aucune réaction identifiée. Ils représentent 39 % de l'échantillon expérimental (44 % pour les courriers et 32 % pour les mails) contre 54 % pour la population témoin.
- **Les informés passifs** : ils ont eu un contact identifié avec la CAF mais n'ont pas fait de demande soit parce qu'ils se sont rendus compte qu'ils ne pouvaient pas en bénéficier, soit pour d'autres raisons que l'on ignore. Leur proportion est pratiquement identique pour les échantillons témoin (44 %) et expérimental (45 %, dont 36 % pour le courrier et 59 % pour le mail). On voit ici l'importance des contacts que les allocataires de l'échantillon témoin ont avec leur CAF.
- **Les actifs** : ils ont pris contact avec la CAF pour s'informer sur le dispositif et fait une demande de RSA. Ils représentent 12 % de l'échantillon expérimental (16 % pour le courrier et 8 % pour le mail) contre seulement 2 % pour la population témoin
- **Les autonomes** : ils n'ont pas pris de contact (identifié) avec les services de la CAF mais ont fait une demande de RSA. Ils représentent 3 % de l'échantillon (5 % pour les courriers et 1 % pour les mails), contre 0 % pour l'échantillon témoin.

Par ailleurs, le montant moyen de droit au RSA est plus faible pour l'échantillon expérimental (209 €) que pour l'échantillon témoin (267 €). On peut ainsi supposer que le non recours est plus élevé parmi les personnes éligibles à de petits montants, qui s'identifient moins spontanément aux allocataires du RSA, en l'absence de campagne d'information ciblée (même si son effet reste limité). Le montant moyen est également plus faible pour les personnes contactées par courrier (203 €) que pour celles contactées par mail (229 €). Comme nous l'avons vu, les personnes contactées par mail se sont mieux informées sur le dispositif. Il semble donc qu'un calcul rationnel s'est opéré concernant les coûts/avantages de la demande de RSA et tout porte à croire que certains n'ont pas fait la demande car ils ont jugé le droit estimé insuffisant.

III. Une enquête téléphonique illustrant les causes du non recours

Afin d'éclairer qualitativement les causes du non recours, la CAF de Bordeaux a mené une enquête téléphonique auprès de 150 ménages « passifs », *ie.* qui n'ont entrepris aucune démarche identifiée, de l'échantillon expérimental. Parmi eux, 40 % déclarent n'avoir pas pris connaissance du courrier de la CAF, ou ne se souviennent pas l'avoir reçu.

Un peu moins de 30 % de ces 150 ménages déclarent avoir fait un test d'éligibilité, ce qui confirme la fréquence des démarches non identifiées des allocataires, qui ne sont pas comptabilisées dans la partie précédente (et donc la fragilité de la typologie reposant sur l'existence de ces démarches). Seulement 24 % d'entre elles ont obtenu un résultat positif.

Environ la moitié de ces 150 ménages n'avaient pas effectué le test, et ont accepté de le faire lors de l'enquête. Parmi eux, environ la moitié seulement s'est révélée éligible. Au total, plus d'un quart des « passifs » de l'échantillon expérimental sont en fait non éligibles. Ceci illustre à nouveau les difficultés à repérer les éligibles au RSA à partir des seules informations dont disposent les CAF.

Concernant les causes du non recours, les principaux enseignements de cette enquête sont les suivants :

- malgré le courrier ou le courriel reçu, un nombre encore important de personnes pensent que le rSa n'est pas destiné aux personnes en emploi. Dans certains cas, les personnes peuvent savoir que l'on peut bénéficier du rSa en travaillant, mais croient que cela ne concerne pas (non identification), tout particulièrement pour les travailleurs indépendants ;

- certaines personnes interrogées font part de craintes de perdre des droits connexes (« ne plus bénéficier de l'aide au logement » ou « payer des impôts »), voire de devoir rembourser ensuite les montants perçus ;

- les démarches sont parfois jugées complexes, sans que l'on puisse savoir si ce jugement est porté par des personnes s'étant effectivement renseignées sur ces démarches ou s'il s'agit de jugements d'ordre général (« les démarches administratives françaises sont une vraie calamité »). Certaines des questions posées pour instruire la demande de rSa sont jugées intrusives par certains bénéficiaires potentiels (notamment les questions sur les revenus de l'épargne), qui peuvent également refuser certaines obligations liées à cette demande (en particulier relatives à la demande de pension alimentaire à l'ancien conjoint) ;

- une proportion non négligeable des personnes qui ne se sont pas renseignées sur le rSa disent ne pas l'avoir fait faute de temps.

- certaines personnes répondent ne pas avoir fait le test d'éligibilité ou ne pas avoir demandé le rSa par manque d'intérêt pour le dispositif. Pour certains le dispositif comporte des freins psychologiques à la demande de RSA (crainte de la stigmatisation) pour d'autres il s'agit d'un non recours par principe.

- rares sont les personnes déclarant ne pas demander le rSa car leur situation devrait changer prochainement.

Pour en savoir plus : N. Okbani, « Rapport d'étude : Pourquoi y a-t-il du non recours au droit du RSA activité ? », Rapport d'étude effectué à la CAF de Bordeaux sous la direction de R. Lafore et de P. Guillet, mars-septembre 2010.

Annexe 3

L'effet du rSa sur les bas revenus

Brigitte Debras (Cnaf)

L'effet du rSa sur les bas revenus

Brigitte Debras - Cnaf

Les données disponibles dans les fichiers Caf permettent d'avoir une bonne connaissance des populations précaires⁴.

Avec les informations disponibles sur les ressources et prestations des allocataires, il est possible d'estimer la précarité des allocataires par la notion de bas revenus pour les allocataires non étudiants et âgés de moins de 65 ans. Parmi eux, les « allocataires à bas revenus » sont définis comme des allocataires ayant un revenu par unité de consommation (RUC) inférieur au seuil de bas revenus applicable sur les dernières ressources connues.

Cette approche des allocataires à bas revenus par le seuil de bas revenus, diffère de celle réalisée à partir du seuil de pauvreté par l'Insee mais présente l'avantage d'une part d'appréhender au courant de l'année N, la précarité des populations allocataires pour des données datées du 31 décembre de l'année N-1, et d'autre part de décliner ces informations au niveau local.

Les principales différences entre seuil de pauvreté et seuil de bas revenus sont résumées dans le tableau ci-dessous :

	Bas Revenus au 31 / 12 / N	Pauvreté Année N
Obtention des données du seuil	ERFS N-2 avec évolution indice des prix entre N-2 et N-1	ERFS N
Disponibilité	N+1	2ème semestre N+2
Année de revenus concernés	N-1 pour ensemble des allocataires Excepté pour allocataires rSa ressources à partir de la dernière DTR	N
Prestations réelles	Perçues en décembre N	Année N
Redistribution	Avant Impôts (seuil de bas revenus)	Après Impôts (seuil de pauvreté)
Echelle d'équivalence /calcul du RUC	Spécifique : OCDE modifiée +coef de 0,2 pour familles monoparentales	OCDE Modifiée
Prise en compte des revenus financiers	Non (seuil de bas revenus)	Oui (seuil de pauvreté)
Unité observée	Foyers allocataires hors étudiant et plus de 65 ans	Ensemble des Ménages ordinaires

⁴ Cf. Réseau Perspicaf, CAF – CNAF – INSEE – MSA, Pauvreté, bas revenus – Apports des données des CAF, Dossier d'étude n° 107, août 2008.

Comme le seuil de pauvreté, le seuil de bas revenus est un concept de revenu mais calculé avant impôt et utilisant une échelle d'équivalence proche de l'échelle d'équivalence dite « OCDE modifiée » soit 1 pour le premier adulte, 0,5 pour toute autre personne de 14 ans et plus, 0,3 pour toute autre personne de moins de 14 ans avec prise en compte de 0,2 unité de consommation supplémentaire pour les familles monoparentales (coefficient spécifique à la branche famille). Comme pour le seuil de pauvreté, il est calculé par l'INSEE, à partir d'un seuil de 60% du revenu disponible médian avant impôt de l'enquête revenus fiscaux et sociaux (ERFS), sans prise en compte de revenus financiers. Ces différentes conventions prises dans le cadre de l'approche par les bas revenus sont en cohérence avec les informations disponibles sur les allocataires Caf : seules sont connues les ressources des allocataires avant impôt, sans revenus financiers, et les familles monoparentales précaires très présentes dans les fichiers des Caf bénéficient moins d'économies d'échelle, notamment sur les gros postes budgétaires tel le logement.

Ces différences entre seuil de pauvreté et seuil de bas revenus conduisent à disposer d'un taux de bas revenus supérieur au taux de pauvreté diffusé par l'INSEE, ainsi au 31 décembre 2008 le taux de bas revenus en France métropolitaine est de 14,6 % contre 13,0 % en 2008 pour le taux de pauvreté.

Compte tenu d'une mise à disposition l'année n+2 de l'enquête ERFS, et de manière à pouvoir disposer en n+1 d'un seuil portant sur l'année de référence n, le seuil de bas revenus de l'année n est estimé à partir de la dernière enquête disponible en appliquant l'évolution des prix.

Le seuil applicable au 31 décembre 2009 est donc celui calculé à partir de l'ERFS 2007 avec application de l'évolution des prix entre 2007 et 2008, il est égal à 942 €.

Ainsi, en décembre 2009, sont prises en compte dans le calcul du revenu mensuel par unité de consommation des allocataires les dernières ressources mensualisées connues soit les ressources annuelles 2008 ou les ressources figurant sur la dernière déclaration trimestrielle 2009 pour les allocataires du RSA. A ces ressources sont ajoutées les prestations mensuelles versées en décembre 2009 et également quelques prestations « mensualisées », il s'agit de la prime de naissance de la PAJE pour les allocataires l'ayant perçue entre juillet et décembre (divisée par 9, durée présumée de la grossesse), l'Allocation de Rentrée Scolaire versée en une seule fois en septembre.

Le RUC mensuel est donc obtenu en divisant le total de ces ressources par le nombre d'unités de consommation (UC) du foyer allocataire.

Le RSA permet de réduire de 0,3 point le taux de bas revenus en 2009

Le taux de population à bas revenus d'un territoire est donc défini comme le rapport entre le nombre de personnes résidant au sein d'un foyer allocataire à bas revenus (dont le RUC est inférieur au seuil de bas revenus) au 31 décembre rapporté à la population âgée de moins de 65 ans résidant au sein de ce même territoire.

Au 31 décembre 2009, en France métropolitaine on dénombre 3 446 256 foyers allocataires CAF à bas revenus au sein desquels résident 8 064 631 personnes.

Rapporté à la population Insee au 1^{er} janvier 2010 de moins de 65 ans (Source : Insee-Estimations Localisées de Population -données provisoires), on obtient **un taux de bas revenus de la population de 15, 4 % au 31/12/2009** (il est à noter que le RSA

avec l'entrée de nouveaux allocataires induit un changement de champ par rapport aux années précédentes).

Pour mesurer l'impact du RSA sur le taux de bas revenus en 2009, on considère les allocataires du RSA activité et on soustrait de leurs ressources le montant perçu du RSA activité. Compte tenu du principe de subsidiarité qui s'applique au RSA, selon lequel le droit au RSA est calculé en dernier ressort, après le droit aux autres prestations, on obtient ainsi le revenu avant RSA activité. Cependant l'exercice est fait sans prise en compte de l'intéressement ou de la PPE dont auraient bénéficié les allocataires en l'absence de RSA activité, ce qui conduit à majorer l'impact du RSA activité, et sans tenir compte de modifications de comportement induites par la mise en place du RSA.

Au 31 décembre 2009, parmi les 579 436 allocataires CAF du RSA activité, 70 978 auraient été qualifiés d'allocataires à bas revenus (RUC inférieur à 942 €) s'ils n'avaient pas perçu le RSA activité (cf. tableau ci-dessous). Dans ces 70 978 foyers allocataires, désignés ci-après comme allocataires fragiles c'est-à-dire ayant « franchi » le seuil de bas revenus grâce à cette prestation, résident **135 078 personnes**.

Ainsi, sans le RSA activité le taux de bas revenus serait donc de 15,7%, au 31/12/2009, soit 0,3 point de plus que celui observé.

	Effectif allocataires	Effectif personnes couvertes
Allocataires RSA activité	579 436	1 382 129
Allocataires ni pauvres ni fragiles (au dessus du seuil de bas revenus avec ou sans RSA activité)	80 506	153 614
Allocataires pauvres (en dessous du seuil bas revenus avec ou sans RSA activité)	427 952	1 093 437
Allocataires fragiles (en dessous du seuil bas revenus sans RSA activité)	70 978	135 078

Source : fichiers des Cafs au 31 décembre 2009

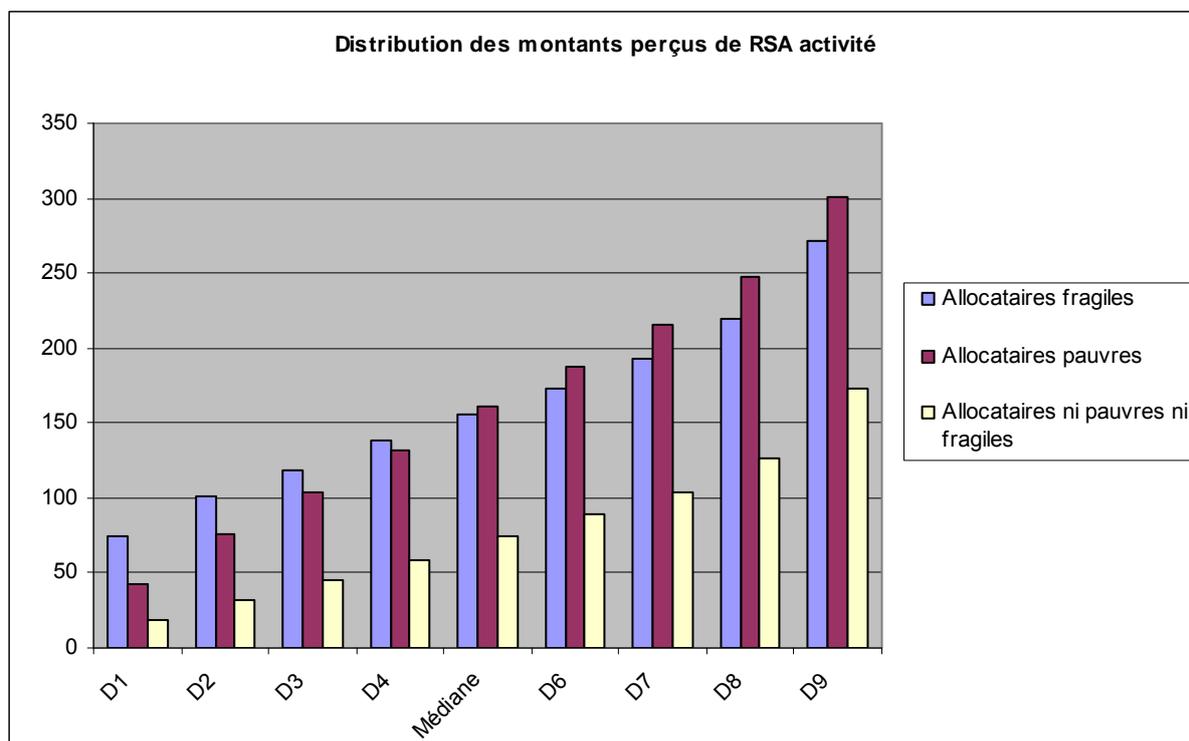
L'analyse devra être complétée ultérieurement avec les données MSA

Dans la suite du texte, on s'intéresse aux seuls bénéficiaires du RSA activité, seuls allocataires dont les revenus ont été impactés par la mise en place du RSA.

Peu « d'allocataires fragiles » perçoivent du RSA socle et activité

Alors que près d'un allocataire sur trois perçoit un montant de RSA composé des deux composantes socle et activité, les « allocataires fragiles » sont quasi exclusivement des allocataires percevant uniquement le RSA activité (moins de 4 % des allocataires fragiles perçoivent du RSA socle et activité). Pour les « allocataires pauvres » ce sont près de 40 % d'entre eux qui perçoivent du socle et de l'activité.

Le montant médian de RSA activité perçu par l'ensemble des allocataires est de 145 €.

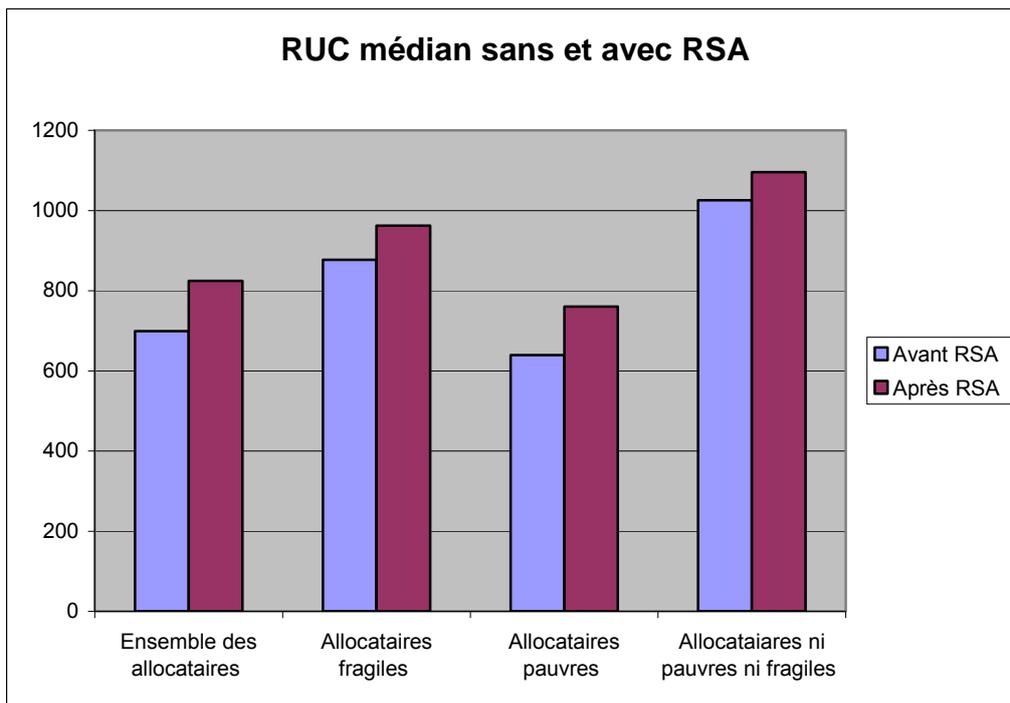


Source : Fichiers des Cafs au 31 décembre 2009

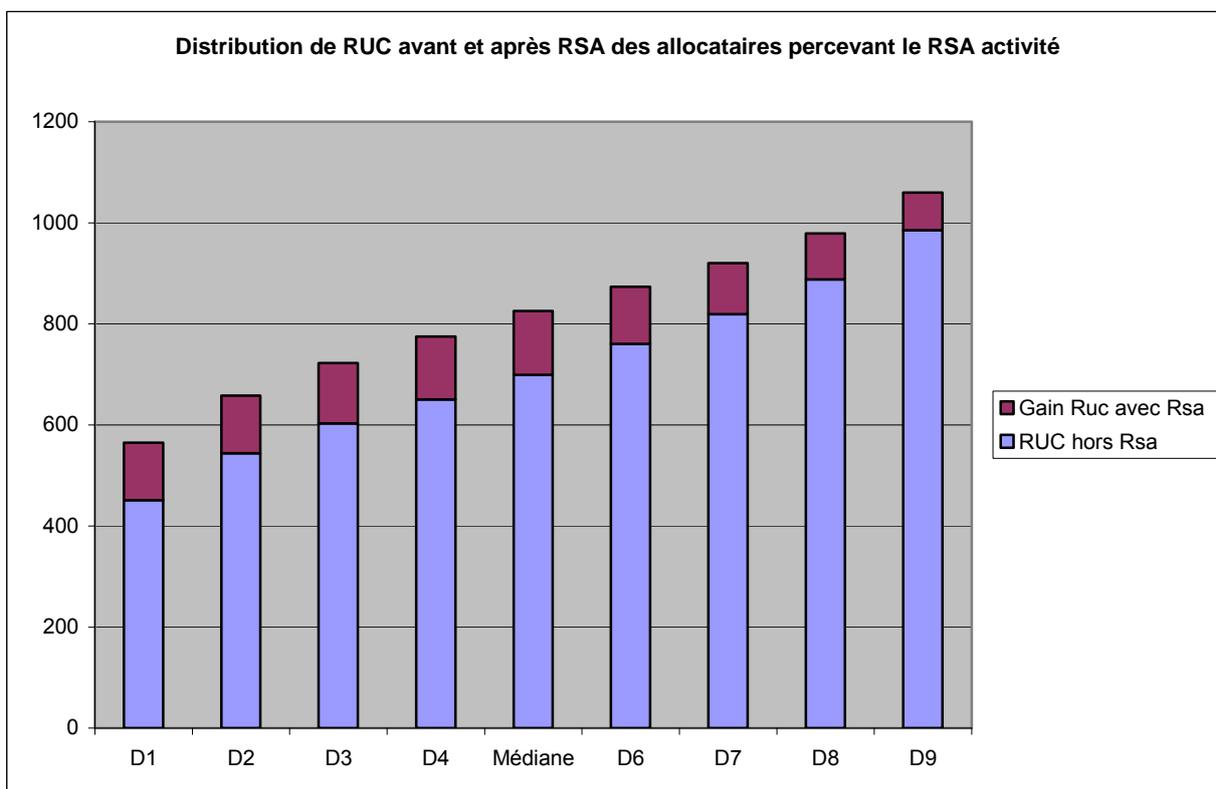
Une augmentation du RUC médian de 18 % pour l'ensemble des allocataires RSA activité et de 12 % pour les « allocataires fragiles »

Le RUC médian des allocataires percevant le RSA activité au 31 décembre 2009 s'élève à 825 € contre 699 € sans prestation RSA activité, soit une augmentation de 18 %.

Cette croissance est inférieure pour les « allocataires fragiles », qui voient leur RUC médian augmenter de 12 %, passant 877 à 982 €. La croissance la plus forte du RUC médian (19 %) est observée pour les allocataires qui sont restés en dessous du seuil de bas revenus malgré la perception du RSA activité, désignés comme « allocataires pauvres »



Source : Fichiers des Cafs au 31 décembre 2009



Source : Fichiers des Cafs au 31 décembre 2009

C'est pour les 10 % d'allocataires ayant le niveau de RUC le plus faible que l'augmentation induite par la perception du RSA est la plus importante : plus de 25 % (cf. tableau ci-dessous). Parmi les 10 % d'allocataires fragiles ayant le niveau de RUC

le plus faible, l'augmentation est de 20 %. Cette croissance est comparable à celle observée pour les allocataires à bas revenus avant ou après RSA.

Des augmentations de RUC plus importantes pour les « allocataires pauvres »

Même si les augmentations les plus importantes de déciles de RUC s'observent pour les allocataires pauvres, ce surplus de revenus ne leur permet pas de « franchir » le seuil de bas revenus.

Pour les 10 % d'allocataires pauvres ayant les revenus les plus faibles, l'augmentation de RUC induite par la perception du RSA est supérieure à 30 %.

Croissance des déciles et quartiles de RUC en %, par catégories d'allocataires

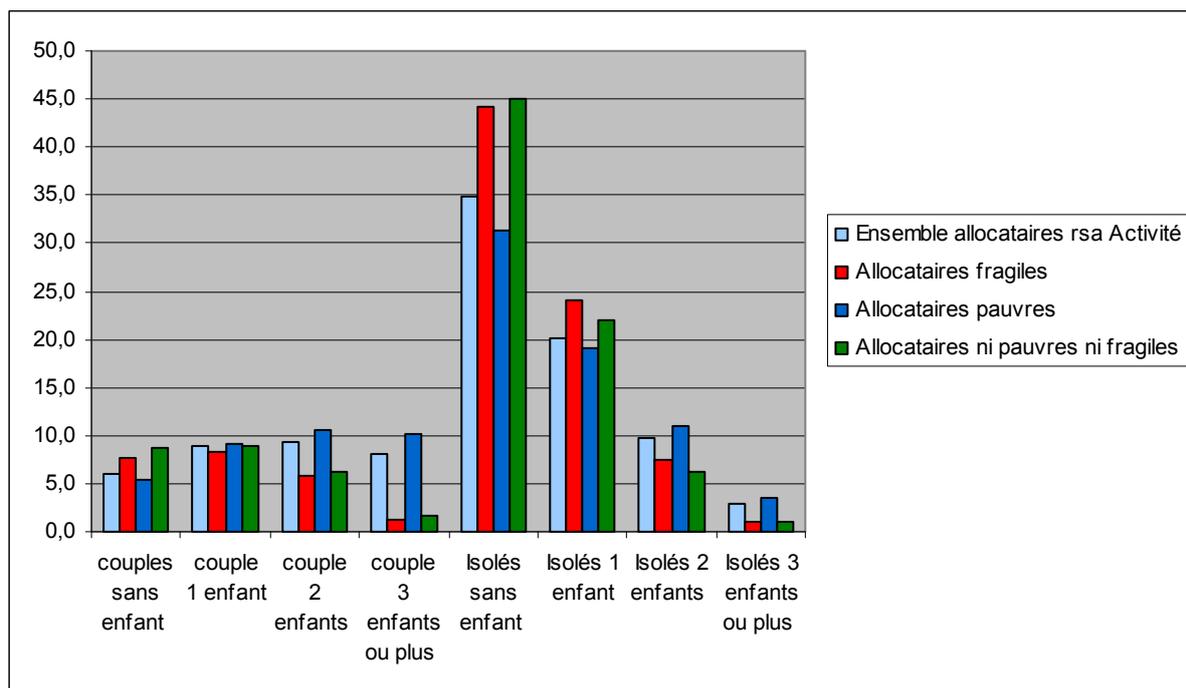
	Ensemble des allocataires	Allocataires fragiles	Allocataires pauvres	Allocataires ni pauvres ni fragiles
D1	25,3	20,4	32,2	5,4
Premier Quartile	20,1	15,5	21,6	6,5
D3	19,7	14,5	20,4	6,7
Médiane	18,0	12,0	18,9	6,8
D7	12,4	11,2	17,3	6,1
Troisième quartile	11,4	11,1	16,0	5,9
D9	7,6	12,1	11,2	5,8

Source : Fichiers des Cafs au 31 décembre 2009

Parmi ces allocataires pauvres, près de 30 % sont des couples avec un ou plusieurs enfants alors qu'ils ne représentent que 15 % des allocataires fragiles (cf. graphique ci-dessous).

La part des allocataires isolés au sein des allocataires fragiles est nettement supérieure à celle observée au sein des allocataires pauvres (44,2 % contre 31,3 %).

Répartition des allocataires pauvres, fragiles, ni pauvres ni fragiles selon leur configuration familiale



Source : Fichiers des Cafs au 31 décembre 2009

Les allocataires fragiles sont plus souvent sans enfants

La perception du RSA activité permet d'abord aux allocataires sans enfant (en couple ou isolés) à ne plus être à bas revenus : au sein de chacune de ces deux configurations, 15 % des allocataires sont à bas revenus sans le RSA, et la perception du RSA leur permet de disposer d'un RUC supérieur au seuil de bas revenus

Parmi les familles monoparentales percevant le RSA activité 12 % ont franchi le seuil. Ce taux est proche de 15 % pour les familles monoparentales d'un enfant, il est de 9,4 % au sein des familles monoparentales de deux enfants.

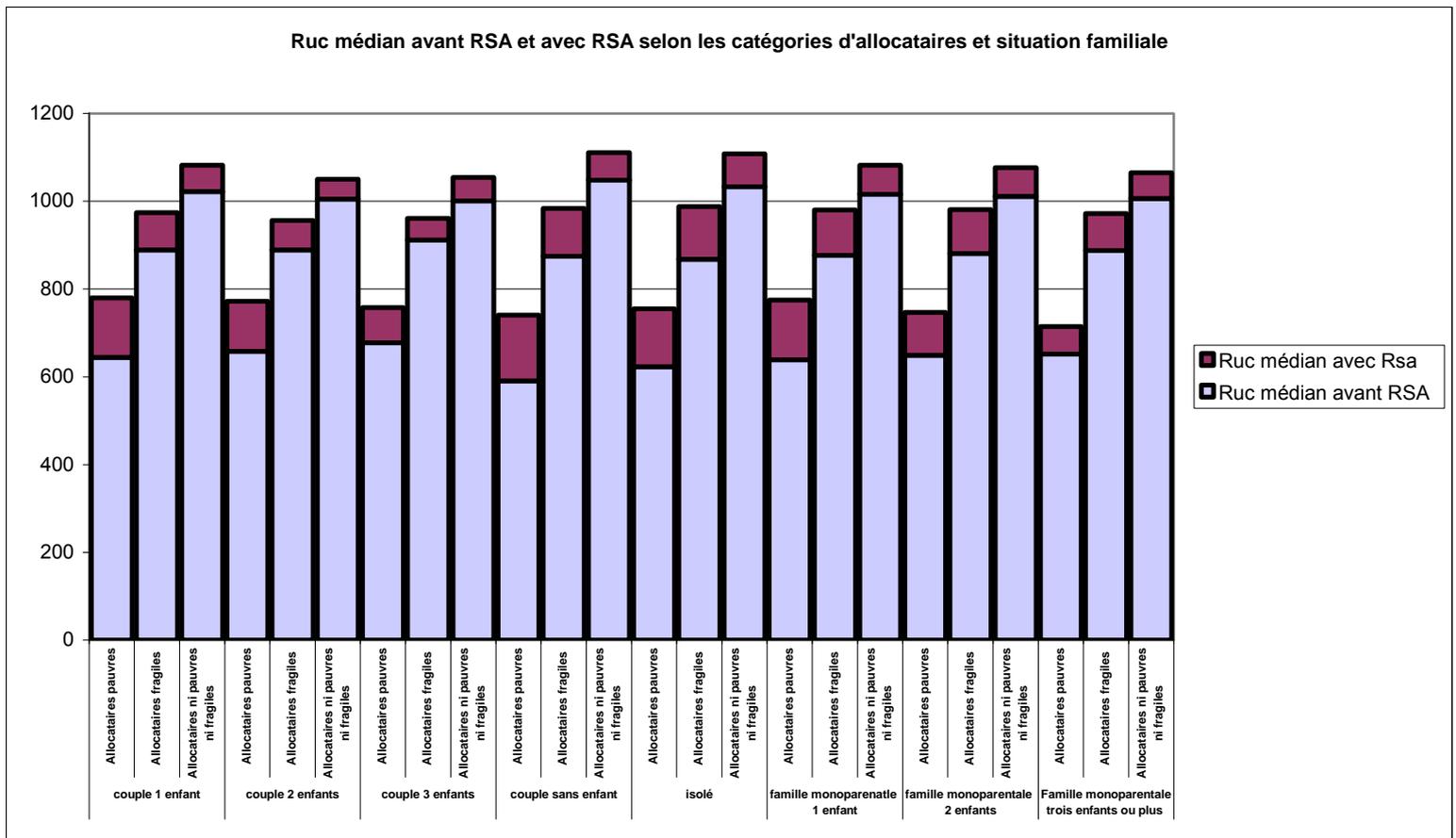
Parmi les couples avec enfants percevant le RSA activité 7,2 % ont franchi le seuil bas revenus après perception du RSA activité

Des gains de RUC variables selon les configurations familiales

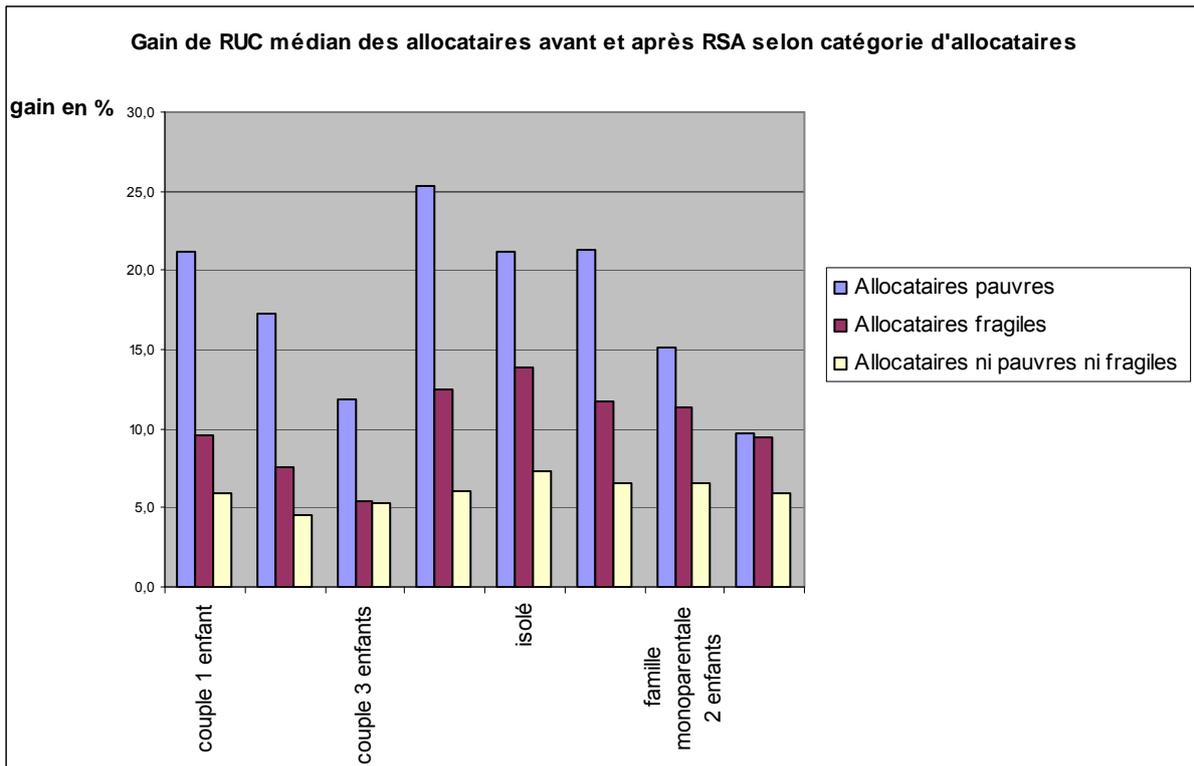
Pour les allocataires fragiles, les gains de RUC médian observés selon les configurations familiales avant et après perception du RSA varient de 49 € pour les couples de trois enfants ou plus à 120 € pour les allocataires isolés. Ainsi le RUC médian des allocataires isolés ou des couples sans enfants progresse respectivement de 13,8 et 12,5 % alors qu'il progresse seulement de 5,4 % et 9,5 % pour les couples de trois enfants ou plus et les familles monoparentales de trois enfants ou plus .

Comme pour les allocataires fragiles, l'augmentation du RUC médian observée parmi les allocataires pauvres est plus importante pour les allocataires sans enfants, isolés ou en couple. Ainsi, le gain de RUC médian le plus faible est observé pour les familles monoparentales de 3 enfants ou plus (63 €), le plus fort pour les couples sans enfants (150 €). Pour les allocataires pauvres, les variations de RUC vont de 9,7 %

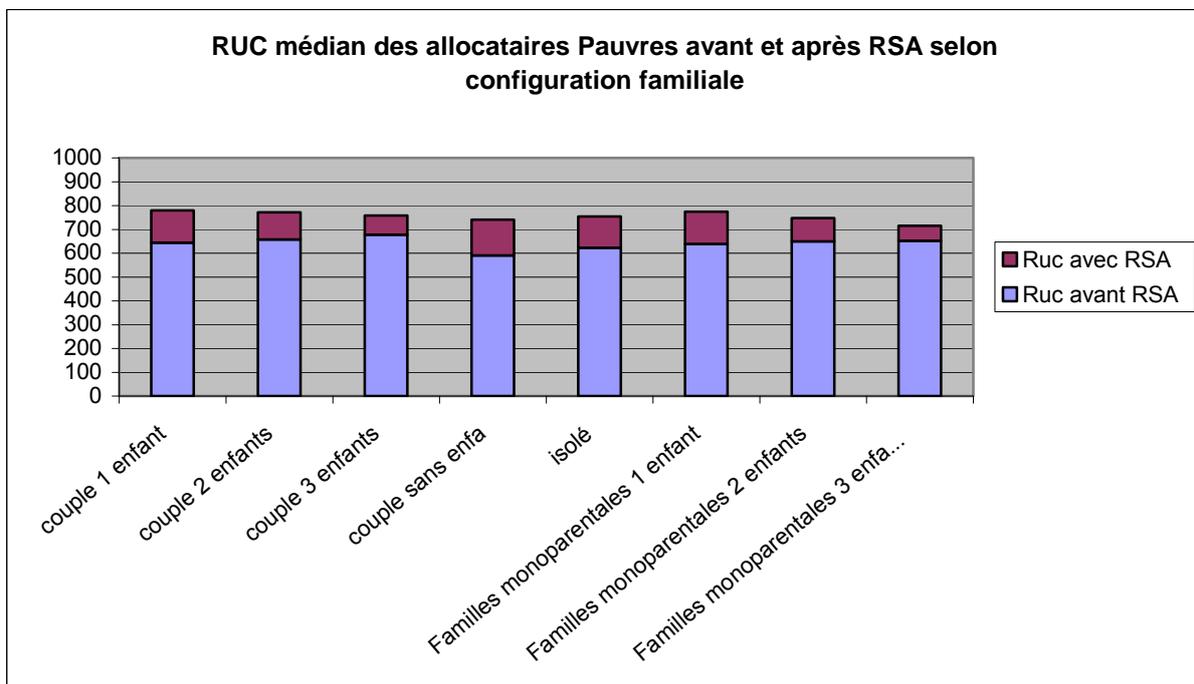
(pour les familles monoparentales de trois enfants ou plus) à plus de 25 % (pour les couples sans enfant).



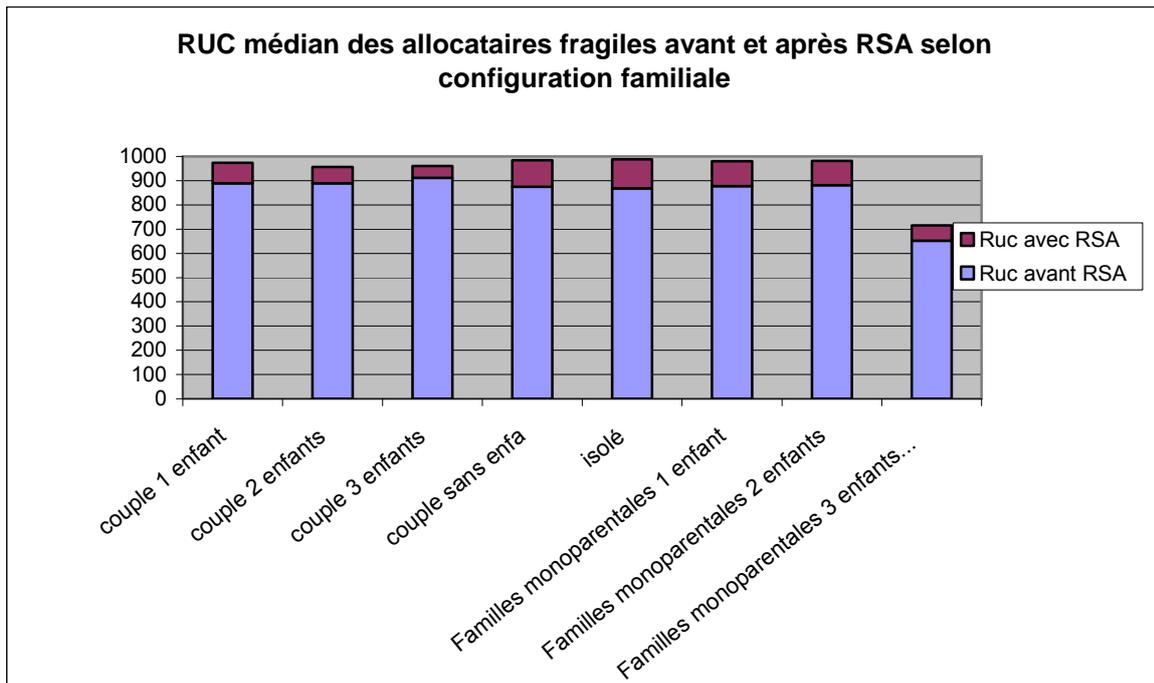
Source : Fichiers des Cafs au 31 décembre 2009



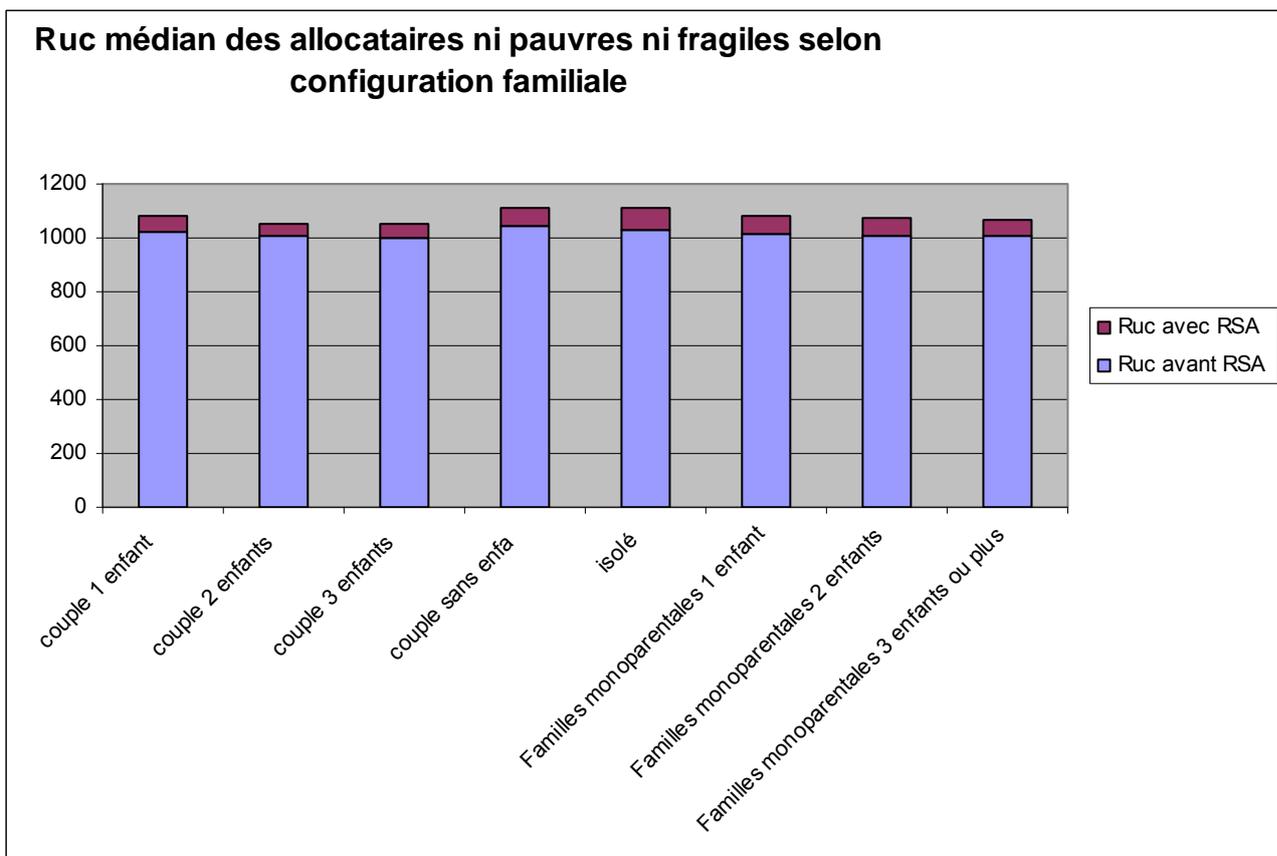
Source : Fichiers des Cafs au 31 décembre 2009



Source : Fichiers des Cafs au 31 décembre 2009



Source : Fichiers des Cafs au 31 décembre 2009



Source : Fichiers des Cafs au 31 décembre 2009

Annexe 4

Eligibilité au rSa activité et travailleurs pauvres

Céline Marc et Muriel Pucci (Cnaf)

Eligibilité au rSa activité et travailleurs pauvres

Céline MARC et Muriel PUCCI

Proposé en 2005 par la commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » (Hirsch, 2005), le revenu de solidarité active (RSA) est entré en vigueur le 1er juin 2009 en Métropole. Destiné aux personnes en âge de travailler disposant de faibles ressources, il concerne les anciens bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de parent isolé (API) et s'adresse aussi aux travailleurs à bas revenus non titulaires d'un minimum social. Il remplace les minima sociaux précités, mais aussi les dispositifs d'intéressements liés à ces minima⁵ et il est déduit de la prime pour l'emploi (PPE)⁶. Les objectifs de cette nouvelle prestation sont triples : supprimer les effets de seuil qui limitaient les gains financiers à l'emploi pour les allocataires de minima sociaux ; lutter contre la pauvreté en améliorant notamment la situation financière des travailleurs les plus modestes et, enfin, rendre plus lisible le système de prestations sociales en le simplifiant (HCSA, Livre vert du RSA, 2008).

La composante « rSa activité » est présentée comme un outil de la politique de lutte contre la pauvreté des travailleurs. Ce dispositif complète de manière pérenne les ressources des personnes exerçant une activité professionnelle et doit réduire la prévalence de la pauvreté au sein de la population des travailleurs. Il s'adresse donc pour l'essentiel à des foyers en situation de pauvreté laborieuse au sens des politiques publiques. Or, cette définition des travailleurs pauvres implicite au barème du rSa ne recoupe pas nécessairement la définition statistique des travailleurs pauvres adoptée par les pays européens (Eurostat). Nous verrons d'une part que le rSa repose sur une définition implicite des travailleurs plus large que la définition européenne et d'autre part, que le critère de ressource utilisé pour établir l'éligibilité au rSa diffère de celui qui définit la pauvreté monétaire, tant au niveau des ressources considérées qu'à celui du seuil utilisé.

Cette étude cherche à confronter le concept de travailleur pauvre (au sens Eurostat) à la population éligible au rSa activité, qui peut être vue comme celle des « travailleurs pauvres au sens du rSa ». Pour cela nous utilisons d'une part des cas types par configuration familiale et niveau du revenu d'activité et d'autre part le modèle de microsimulation Myriade (voir encadré) qui permet d'identifier à la fois les travailleurs pauvres au sens Eurostat et les individus éligibles au rSa activité (au moins un trimestre au cours de l'année).

Dans un premier temps, nous montrons que les définitions des travailleurs et de la pauvreté retenues par Eurostat et par le barème du rSa influencent l'ampleur du phénomène et les caractéristiques de la population spécifiée. Dans un second temps, nous établissons, sur la base de cas types, que la définition des travailleurs pauvres implicite au barème du rSa ne coïncide pas systématiquement avec la

⁵ Plus précisément, la période de cumul intégral des revenus d'activité et du minimum social durant trois mois est conservée. En revanche, la prime de retour à l'emploi de 1 000 euros versée au quatrième mois de la reprise d'activité et l'intéressement mensuel proportionnel ou forfaitaire sur neuf mois n'existent plus.

⁶ Le RSA est considéré comme un acompte de la PPE. Ainsi, le montant annuel de RSA versé mensuellement sera déduit du montant de PPE potentiellement perçu au niveau fiscal l'année suivante.

définition Eurostat. Dans un troisième temps, grâce au modèle de microsimulation représentatif de la France métropolitaine nous quantifions ces phénomènes qui s'expliquent à la fois par la spécificité du barème rSa, par la fluctuation des revenus d'activité au cours de l'année, par la spécificité des revenus pris en compte pour l'éligibilité au rSa, et par des effets de composition des ménages.

1. Travailleurs pauvres au sens Eurostat et éligibles au rSa activité : deux populations quantitativement et qualitativement différentes

La construction statistique des « travailleurs pauvres » est complexe puisqu'elle repose sur deux grands ensembles de conventions pour définir ce qu'est un « travailleur » et ce qu'est un « pauvre ».

Selon la définition⁷ de l'Union européenne, un travailleur est un individu en emploi qui a passé au moins la moitié de la période de référence en emploi⁸. C'est une définition qui exclut donc les individus qui ont perçu des revenus d'activité pendant de plus courtes périodes, et en particulier les personnes qui ont été principalement au chômage durant l'année considérée. Le barème du rSa reconnaît comme travailleurs une catégorie de population plus large puisqu'il suffit à l'individu d'avoir perçu des revenus d'activité durant le trimestre précédant la demande de rSa activité. Ainsi, pour le rSa activité, est considéré comme un travailleur une année donnée un individu ayant perçu des revenus d'activité au cours de l'année. Cette définition englobe, outre les travailleurs au sens Eurostat, tous les individus ayant occupé des emplois de très courte durée ou ayant été principalement au chômage au cours de l'année.

Définir la pauvreté est un acte normatif empreint de toute une série de conventions spécifiques à chaque société (Verger, 2005). Les approches qualifiées d'absolues très usitées dans les pays anglo-saxons reposent sur une norme de consommation qui fixe les besoins fondamentaux. Les pays européens préfèrent la notion de pauvreté relative, définie sur la base d'un niveau de vie inférieur à celui de la majorité de la population, et se focalisent le plus souvent sur la pauvreté monétaire (plutôt que sur la pauvreté en conditions de vie ou la pauvreté subjective⁹).

Le critère retenu par Eurostat est celui de la pauvreté monétaire relative : est considéré comme pauvre un individu dont le niveau de vie est inférieur à 60% du niveau de vie médian. Cet indicateur apparemment simple conceptuellement résulte toutefois de choix conventionnels de calcul, à la fois quant aux revenus monétaires à considérer, à l'échelle d'équivalence permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de taille et de composition différentes, et à la fenêtre annuelle (année civile) retenue pour définir la pauvreté.

Plus précisément, le niveau de vie d'un individu est défini par le revenu disponible du ménage auquel il appartient rapporté au nombre d'unités de consommation qui le

⁷ Voir S. Ponthieux (2009) pour une discussion approfondie sur les principaux critères utilisés dans les institutions pour repérer les travailleurs pauvres.

⁸ Du fait de l'existence de calendriers incomplets, la règle retenue par Eurostat pour le calcul de l'indicateur européen est de disposer d'un minimum de 7 mois observés (et de proratiser le critère d'emploi : 7 mois pour 12 mois observés, 6 mois pour 11 ou 10 mois, etc., jusqu'à 4 mois d'emploi pour 7 mois observés).

⁹ Pour plus de précisions sur ces notions de pauvreté, on peut se référer notamment à Verger (2005) et Lollivier et Verger (1997)

composent, on parle aussi de revenu disponible par équivalent adulte. L'échelle d'équivalence utilisée pour calculer le nombre d'unités de consommation du ménage (échelle OCDE modifiée) est décrite dans le tableau 1. Le revenu disponible est la somme du revenu déclaré, des revenus financiers, des prestations familiales et de logement et des minima sociaux dont on déduit les impôts sur le revenu, la CSG et la CRDS, les prélèvements libératoires et la taxe d'habitation.

On peut considérer que le barème du rSa définit implicitement la pauvreté par le seuil de ressources au-delà duquel une famille ne peut plus avoir droit au rSa (ceci est bien entendu une simplification, compte tenu des autres objectifs poursuivis par le rSa rappelés ci-dessus, et notamment la suppression des effets de seuil qui limitaient les gains financiers à l'emploi). Nous parlerons par la suite de seuil d'éligibilité au rSa. Les ressources considérées par les Caf pour établir l'éligibilité au rSa d'un foyer sont celles de sa famille, composée de lui-même, de son conjoint éventuel, et de son ou ses enfant(s) à charge âgés de moins de 25 ans¹⁰. Les ressources sont considérées trimestriellement et sont composées des revenus d'activité nets perçus, de l'essentiel des prestations familiales, des prestations logement (dans la limite d'un montant forfaitaire), et des autres minima sociaux perçus par la famille. Le plafond de ressources dépend de la taille de la famille selon une échelle d'équivalence implicite décrite dans le tableau 1.

Tableau 1 : L'échelle d'équivalence OCDE modifiée et l'échelle d'équivalence implicite du barème du rSa

Pondération	Échelle d'équivalence OCDE modifiée	Échelle d'équivalence implicite du barème du rSa
Premier adulte	1	1
Conjoint	0,5	0,5
Premier enfant	- si l'enfant a plus de 14 ans : 0,5 - sinon : 0,3	- si les parents sont en couple : 0,3 - sinon : - si l'enfant a moins de 3 ans* : 0,784 - sinon : 0,5
Deuxième enfant	- si l'enfant a plus de 14 ans : 0,5 - sinon : 0,3	0,3
Enfants supplémentaires	- si l'enfant a plus de 14 ans : 0,5 - sinon : 0,3	0,4

* le rSa majoré (parent isolé) peut également être perçu durant un an à la suite d'une séparation ou d'une adoption lorsque l'enfant a plus de 3 ans. Mais ce cas n'est pas modélisé dans les cas types.

¹⁰ Plus précisément, pour être enfants à charge pour le rSa le jeune, s'il a plus de 16 ans, doit avoir des revenus d'activité suffisamment faibles pour ne pas faire réduire le montant de rSa versé à la famille, compte tenu de l'augmentation du plafond de ressource permise par la prise en compte d'un enfant à charge supplémentaire.

Ainsi, en raison de différences dans l'appréciation de ce qu'est un travailleur et dans le repérage des populations à bas revenus, les populations de travailleurs pauvres au sens Eurostat et de travailleurs éligibles au rSa activité recouvrent des réalités différentes. Néanmoins, ces deux notions partagent la caractéristique de croiser une définition individuelle, le travail, et une définition au niveau du ménage, la pauvreté. Ainsi, elles peuvent exclure des situations très défavorables sur le marché du travail dès lors qu'elles sont « compensées » au niveau du ménage ou de la famille (notamment la situation des femmes ou des jeunes vivant chez leurs parents), tandis que l'on trouve parmi les travailleurs pauvres des proportions non négligeables de personnes qui n'ont pas de problème vis-à-vis de l'emploi (principalement des hommes) mais qui sont les seuls apporteurs de ressources du ménage. Toutefois, en étant moins restrictive sur la « norme d'emploi », il se peut que la population des « travailleurs pauvres au sens du rSa » appréhende mieux les travailleurs les plus fragiles.

Les données utilisées pour évaluer les recouvrements et les différences de champ entre la catégorie des travailleurs pauvres et celle des éligibles au rSa activité sont celles du modèle de microsimulation Myriade basé sur l'enquête Revenus fiscaux et sociaux¹¹ (ERFS), représentative de la population de France métropolitaine vivant en ménage ordinaire¹².

Le modèle Myriade permet d'évaluer à la fois le revenu disponible des ménages et les ressources des familles au sens du rSa. Notons que la définition du niveau de vie retenue dans cette étude exclut les revenus financiers, qui sont habituellement pris en compte pour évaluer le seuil de pauvreté, en raison de l'incertitude sur certains revenus financiers imputés à des foyers que nous repérons comme éligibles au rSa activité. En raison des données manquantes sur les calendriers d'activité, et afin de garder l'ensemble des individus présents dans l'ERFS, nous avons dû imputer les statuts d'activité manquants pour pouvoir repérer les travailleurs au sens Eurostat. Cette imputation s'est faite en cohérence avec les revenus d'activité déclarés et sur une base trimestrielle (trimestres civils) et non mensuelle afin de limiter les hypothèses sur les trajectoires d'activité incomplètement observées. Ainsi, dans la suite de l'étude, sont considérés comme travailleurs au sens Eurostat les individus ayant occupé un emploi au moins deux trimestres civils.

Il est important de préciser que les familles éligibles au rSa activité sont bien plus nombreuses que les allocataires actuels en raison d'une montée en charge lente qui est loin d'être achevée. Ainsi, les allocataires du rSa activité observés en juin 2010 représentent seulement 34 % des éligibles repérés grâce au modèle Myriade.

¹¹ L'ERFS consiste en un appariement statistique du fichier de l'enquête Emploi en continu (données du 4^{ème} trimestre de l'année N) avec les fichiers fiscaux (déclarations des revenus) de la direction générale des Finances publiques (DGFiP) de l'année N et les données sur les prestations perçues au cours de l'année N et collectées auprès de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de la caisse nationale de l'assurance vieillesse (CNAV) et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

¹² Conformément aux normes des études sur la pauvreté, nous limitons l'analyse aux ménages dont le chef de ménage n'est pas étudiant et dont le revenu déclaré est positif ou nul.

Le tableau 2 montre que la définition des travailleurs implicite au barème du rSa concerne plus de 2 millions de travailleurs de plus que la définition Eurostat. Les travailleurs au sens du rSa ont plus fréquemment des bas revenus d'activité et sont plus souvent pauvres. Ainsi, la population des travailleurs pauvres au sens Eurostat représente 5% des travailleurs au sens européen, soit environ 1,2 million d'individus. La part des individus pauvres étant plus importante au sein des individus ayant perçu des revenus d'activité au cours de l'année, on décompte près de 1,7 million de pauvres considérés comme travailleurs pour le rSa.

Tableau 2 : Comparaison des deux notions de travail et de pauvreté

	Travailleurs au sens UE (au moins deux trimestres en emploi)	Travailleurs pour le rSa activité (revenus d'activité positifs)
Effectif (en millier)	25 012	27 156
Part dans la population en âge de travailler	78%	85%
Part des revenus d'activité inférieurs au seuil de pauvreté	15%	21%
Part des pauvres	5%	6%
Part des éligibles au rSa activité*	10%	11%

Source : Myriade, barèmes 2010, ERFS 2007, Calculs des auteurs

Champ : Individus âgés de 16 à 64 ans hors étudiants et retraités. Chef de ménage non étudiant et revenus déclarés non négatifs.

* Individus dont les ressources familiales sont inférieures au seuil d'éligibilité au rSa activité pour un moins un trimestre civil dans l'année.

Enfin, la part des individus dont les ressources familiales sont inférieures au seuil d'éligibilité pour le rSa pour au moins un trimestre civil dans l'année est de 11 % au sein des individus ayant travaillé dans l'année (près de 3 millions d'individus) contre seulement 10 % au sein des travailleurs au sens Eurostat (2,6 millions d'individus).

Le tableau 3 donne certaines indications sur les caractéristiques des travailleurs pauvres au sens Eurostat relativement aux individus considérés comme travailleurs pour le rSa qui sont éligibles au rSa activité, que ce soit en tant que chef de famille, conjoint du chef de famille ou enfant à charge. Ces populations sont à comparer à celle des travailleurs au sens Eurostat et de l'ensemble des personnes en âge de travailler (hors étudiants et retraités) qui ont perçu un revenu d'activité au cours de l'année.

Tableau 3 : Caractéristiques des travailleurs pauvres selon différents critères

	Travailleurs au sens Eurostat (au moins deux trimestres en emploi)		Travailleurs pour le rSa activité (revenus d'activité positifs)	
	Travailleurs pauvres	Ensemble	Éligibles au rSa activité*	Ensemble
Effectif en milliers	1 198	25 012	2 982	27 156
Genre				
Part des femmes	43%	47%	48%	48%
Situation vis-à-vis du marché du travail				
Emplois précaires	35%	12%	28%	14%
Temps partiel	29%	15%	27%	16%
Travail toute l'année	68%	88%	70%	81%
Au moins deux trimestres de chômage	13%	4%	10%	8%
Configuration familiale				
Isolé sans enfant	20%	20%	21%	21%
Isolé avec un enfant	6%	3%	11%	4%
Isolé avec deux enfants	4%	1%	3%	2%
Isolé avec trois enfants ou plus	2%	0%	1%	1%
Couple sans enfant	14%	27%	16%	27%
Couple avec un enfant	15%	19%	22%	19%
Couple avec deux enfants	21%	20%	17%	20%
Couple avec trois enfants ou plus	18%	8%	9%	8%

Source : Myriade, barèmes 2010, ERF5 2007, Calculs des auteurs

Champ : Individus âgés de 16 à 64 ans hors étudiants et retraités ayant travaillé au cours de l'année.

* Les éligibles au rSa en activité sont des individus ayant perçu des revenus d'activité au cours de l'année et dont les ressources ont été suffisamment faibles, au regard du barème du rSa, pour bénéficier du rSa activité au moins un trimestre dans l'année.

La comparaison des caractéristiques des travailleurs au sens Eurostat et des individus ayant travaillé au cours de l'année (colonnes 2 et 4) indique que ces populations ont des structures assez proches. Toutefois, les travailleurs au sens Eurostat sont moins souvent des femmes (peut être du fait que le critère européen impose une relative stabilité en emploi que les femmes respectent moins), connaissent des situations d'emploi moins précaires, et sont moins souvent des parents isolés.

Au sein des travailleurs au sens Eurostat (colonnes 1 et 2), les travailleurs pauvres sont moins souvent des femmes (43 % contre 47 %). Ils sont dans des situations plus précaires que la moyenne et occupent plus souvent des emplois à temps partiel ou à temps incomplet, sont moins souvent en couple et ont plus souvent deux enfants à charge ou davantage. Parmi les individus qui ont travaillé au cours de l'année (colonnes 3 et 4), la part des femmes est de 48 % que ceux-ci soient éligibles ou non au rSa activité. Les éligibles sont dans des situations plus précaires que la moyenne et sont plus souvent sujets au temps partiel ou au temps incomplet. Les parents isolés ayant un seul enfant à charge sont fortement surreprésentés parmi les éligibles (11 % contre 4 %) et les couples sans enfant fortement sous représentés (16 % contre 27 %).

Si l'on se limite aux travailleurs à bas revenus selon le critère de la pauvreté monétaire relative ou de l'éligibilité au rSa (colonnes 1 et 3), les travailleurs pauvres selon le critère européen sont plus de deux fois moins nombreux que les individus ayant travaillé qui sont éligibles au rSa activité (près de 3 millions contre 1,2 million). Si on considère que l'éligibilité au rSa définit implicitement une forme de pauvreté (ce qui, rappelons-le, est une simplification, compte des autres objectifs poursuivis par le rSa, et notamment la suppression des effets de seuil), cela semble montrer que le rSa activité repose sur une conception plus large de ce que sont les situations de pauvreté monétaire en emploi. De fait, les personnes ayant perçu des revenus d'activité qui sont éligibles au rSa activité sont plutôt moins précaires que les travailleurs pauvres au sens Eurostat, bien qu'ils le soient davantage que la moyenne des travailleurs. Les éligibles au rSa activité sont plus souvent des hommes et des individus ayant au plus un enfant (isolés ou en couple) que les travailleurs pauvres au sens Eurostat.

Ces premiers résultats descriptifs mettent au jour le non recoupement entre la population des travailleurs pauvres au sens Eurostat et celle des personnes qui ont perçu un revenu d'activité et qui ont été éligibles au rSa activité au cours de l'année. Nous allons maintenant préciser les différences entre ces populations en répondant à deux questions :

- Dans quelle mesure les éligibles au rSa sont-ils des travailleurs pauvres au sens européen ?
- Dans quelle mesure les travailleurs pauvres au sens européen sont-ils éligibles au rSa activité ?

Pour répondre à ces questions, nous confronterons dans un premier temps, à l'aide de cas types selon les compositions familiales, le niveau de revenu d'activité nécessaire pour sortir de la pauvreté et celui qui permet de dépasser le seuil d'éligibilité au rSa. Nous verrons que les plages de salaires pour lesquelles un individu peut ou non prétendre au rSa activité et pour lesquelles il est ou non pauvre dépendent de sa configuration familiale. Le modèle Myriade nous permettra ensuite de quantifier et préciser le diagnostic.

2. Analyse par cas types des éligibles au rSa activité et des travailleurs pauvres au sens statistique

Afin de repérer les travailleurs éligibles et non éligibles au rSa activité et de vérifier dans quelle mesure ces deux catégories de travailleurs sont ou non pauvres au sens Eurostat, nous avons construit des cas types (en législation 2010) distinguant les travailleurs selon leur configuration familiale – isolés, couples mono-actifs ou bi-actifs (le revenu d'activité étant partagé également entre les conjoints), sans enfant ou

avec un, deux ou trois enfants – et le niveau du revenu d'activité perçu par la famille. Pour rendre comparables des familles d'effectifs et de compositions différents, les revenus d'activité sont représentés par unité de consommation. La comparaison des échelles d'équivalence retenues pour le calcul du niveau de vie et pour l'éligibilité au rSa (tableau 1) nous a incité à distinguer les familles ayant ou non un enfant âgé de moins de 3 ans ou un enfant âgé de plus de 14 ans. Notons que les enfants âgés de moins de 3 ans peuvent ouvrir droit à l'allocation de base de la Paje, et les enfants âgés de plus de 14 ans à la majoration des allocations familiales (qui n'est pas intégrée dans la base ressources du rSa).

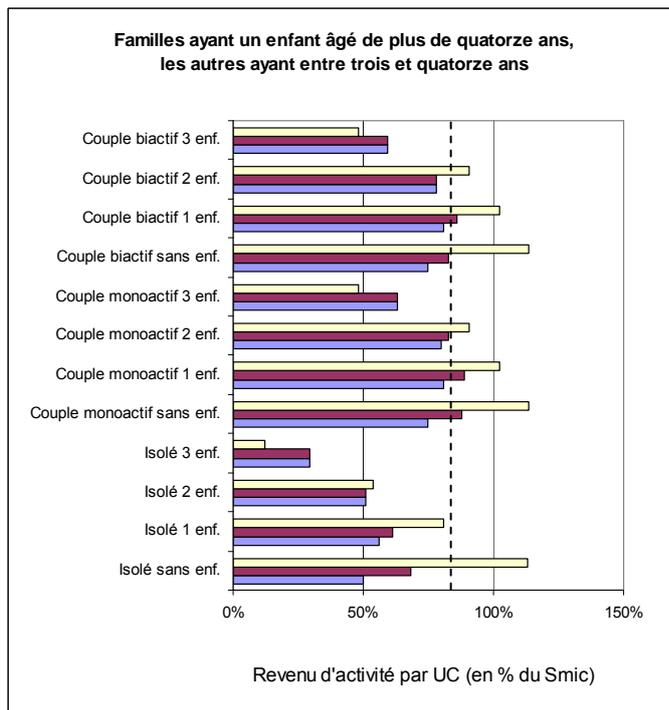
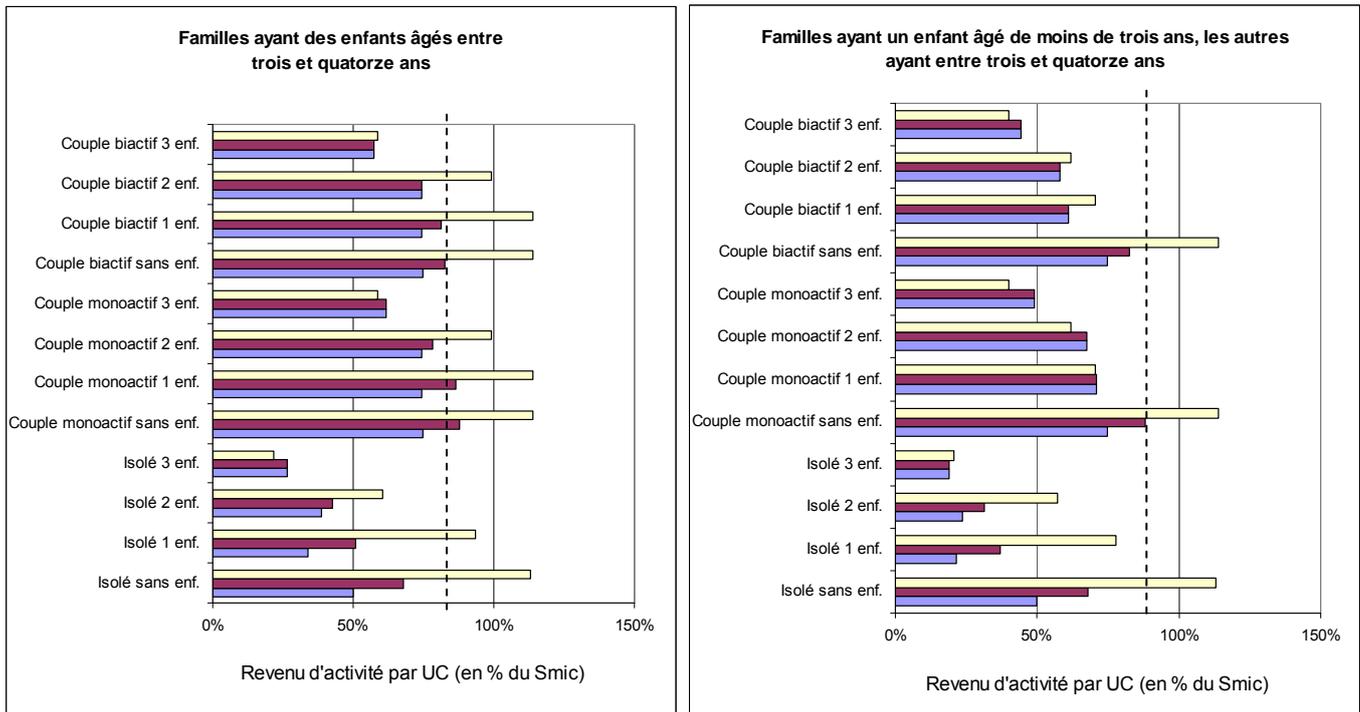
Le Graphique 1 permet de visualiser :

- le point de sortie du rSa, c'est-à-dire le revenu d'activité par UC au-delà duquel la famille n'est plus éligible au rSa activité,
- le point de sortie de la pauvreté, c'est-à-dire le revenu d'activité par UC minimal nécessaire à la famille pour que son niveau de vie soit au moins égal au seuil de pauvreté compte tenu des prestations sociales et minima sociaux perçus,
- le point de sortie de la pauvreté hors rSa activité, c'est-à-dire le revenu d'activité par UC minimal qui était nécessaire à la famille pour que son niveau de vie soit au moins égal au seuil de pauvreté avant l'instauration du rSa activité.

Rappelons qu'avant rSa, les familles pouvaient bénéficier de la prime pour l'emploi (PPE). Le rSa activité est considéré comme un acompte de la PPE, et le montant annuel de rSa activité est à déduire du montant de PPE potentiellement perçu au niveau fiscal l'année suivante, ce qui peut soit annuler la PPE, soit laisser place à un complément de PPE. Les cas types supposent une situation pérenne et calculent un complément de PPE (positif ou nul) pour les familles bénéficiaires du rSa activité. Pour certaines configurations croisant le type de famille au niveau de salaire, le complément de PPE étant positif, le niveau de vie avant et après rSa est le même.

La comparaison des points de sortie de la pauvreté avant et après instauration du rSa activité permet de visualiser, dans chaque configuration familiale, la plage de salaire pour laquelle les familles ont pu sortir de la pauvreté grâce au rSa activité. La comparaison des points de sortie de la pauvreté (avant ou après instauration du rSa activité) et du rSa quant à elle, permet de repérer les plages de salaire pour lesquelles les familles peuvent bénéficier du rSa activité bien que leur niveau de vie soit au dessus du seuil de pauvreté.

Graphique 1 : Eligibilité au rSa activité et pauvreté selon la configuration familiale



- Point de sortie de la pauvreté
- Point de sortie de la pauvreté hors rSa activité
- Point de sortie du rSa
- Seuil de pauvreté (90% du Smic)

NB : le revenu d'activité des couples bi-actifs est partagé équitablement entre les conjoints

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces cas types. Premièrement, le point de sortie du rSa diminue avec le nombre d'enfants, sauf pour le premier enfant des couples ayant uniquement des enfants âgés entre 3 et 14 ans. Ainsi par exemple, pour un couple ayant un enfant âgé de moins de 3 ans, les autres ayant entre 3 et 14 ans, le point de sortie du rSa est de environ 115% du Smic par UC (soit environ 1 800 euros pour 1,5 UC) s'il n'a aucun enfant, 70% du Smic par UC (soit environ

1 330 euros pour 1,8 UC) s'il a un enfant de moins de 3 ans, environ 60% du Smic par UC (soit 1 370 euros pour 2,1 UC) s'il a deux enfants dont un de moins de 3 ans et 40% du Smic par UC (soit 1 010 euros pour 2,4 UC) s'il a trois enfants dont un âgé de moins de 3 ans. Cette baisse du point de sortie du rSa s'explique par le fait que le rSa, en tant que prestation différentielle, englobe les écarts de prestations familiales entre les familles. Ainsi, le montant de rSa auquel peut prétendre une famille diminue lorsque les prestations familiales (et de logement) dont elle bénéficie augmentent. Deuxièmement, et pour une raison similaire, les plages de salaire par UC pour lesquelles les familles peuvent sortir de la pauvreté grâce au rSa activité se réduisent lorsque le nombre d'enfants augmente et sont même inexistantes pour les familles ayant trois enfants, quels que soient leurs âges. Ceci s'explique à la fois par le montant relativement élevé des allocations familiales, du complément familial et par l'existence, pour ces familles, d'un complément de prime pour l'emploi au niveau du point de sortie du rSa. Troisièmement, pour la plupart des familles avec 3 enfants et pour les couples mono-actifs ayant deux enfants dont un âgé de moins de 3 ans, le point de sortie du rSa est inférieur au point de sortie de la pauvreté, ce qui implique que pour certains niveaux de salaire, ces familles peuvent être pauvres au sens de la pauvreté monétaires sans pour autant être éligibles au rSa activité. Parmi les familles de trois enfants, seuls les couples bi-actifs ayant uniquement des enfants âgés de 3 à 14 ans ou les isolés ayant trois enfants dont un âgé de moins de 3 ans ont un point de sortie du rSa supérieur au point de sortie de la pauvreté. Enfin, quatrième enseignement à tirer de ces cas types, il apparaît que dans certaines configurations familiales, le point de sortie du rSa est au-delà du seuil de pauvreté, c'est-à-dire s'adresse à des familles qui ne seraient pas pauvres au sens statistique même si elles n'avaient d'autres ressources que leur seul revenu d'activité. Ceci concerne les familles sans enfant, les couples avec un enfant (sauf s'il est âgé de moins de 3 ans) et les couples ayant deux enfants âgés entre 3 et 14 ans.

En résumé, les cas types montrent clairement que les travailleurs pauvres au sens statistique et les éligibles au rSa activité (travailleurs pauvres au sens des politiques publiques) ne sont pas des catégories confondues. Certains travailleurs pauvres au sens statistique ne sont pas éligibles au rSa¹³ tandis que certains éligibles ne sont pas pauvres au sens statistique, ni même sortis de la pauvreté grâce au rSa activité.

L'inconvénient principal des cas types est qu'ils ne rendent pas compte de la représentativité des situations envisagées. Le modèle de microsimulation Myriade permet, en généralisant l'imputation sur barème des transferts à un échantillon représentatif des ménages ordinaires de France métropolitaine, de quantifier les différentes situations et de préciser les raisons d'un partiel non recouvrement entre les travailleurs pauvres au sens Eurostat et les individus ayant travaillé éligibles au rSa activité au cours de l'année.

3. Analyse avec Myriade des différences entre les travailleurs pauvres au sens Eurostat et les individus ayant travaillé qui ont été éligibles au rSa activité au cours de l'année

¹³ Rappelons que les individus âgés de moins de 25 ans et sans charge de famille ne sont pas éligibles au rSa activité. Ils peuvent, à partir de septembre 2010, sous certaines conditions d'activité antérieure, bénéficier du rSa jeune qui n'est pas évalué dans cette étude.

Le tableau 3 indique que la population des personnes ayant perçu des revenus d'activité éligibles au rSa activité est près de 2,5 fois plus nombreuse que celle des travailleurs pauvres au sens Eurostat, ce qui implique sans ambiguïté que certains éligibles ne sont pas des travailleurs pauvres selon le critère européen. En parallèle, l'analyse par cas types a montré que dans certaines configurations familiales et pour certaines plages de revenus d'activité, des travailleurs pauvres pouvaient être exclus du bénéfice de cette prestation. Dans cette section, nous chercherons à quantifier ces phénomènes et à préciser les raisons pour lesquelles d'une part certains éligibles au rSa activité ne sont pas des travailleurs pauvres (section 3.1.), et d'autre part certains travailleurs pauvres ne peuvent pas prétendre à cette prestation (section 3.2.).

3.1. Quels sont les foyers éligibles au rSa qui ne sont pas des familles de travailleurs pauvres au sens Eurostat ?

L'analyse par cas types a déjà permis d'identifier certaines plages de revenus d'activité pour lesquelles des travailleurs non pauvres selon le critère européen, étaient néanmoins éligibles au rSa activité. En effet, pour la plupart des configurations familiales, le point de sortie du rSa est au-delà du point de sortie de la pauvreté avant rSa. Toutefois, ces cas types supposent implicitement que les situations d'emploi sont stables au cours de l'année et que les familles n'ont pas d'autres ressources que les salaires, les prestations logement, les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de base de la Paje l'ASF et le rSa¹⁴. En outre, les cas types décrivent la situation de familles percevant des revenus d'activité et non d'individus travailleurs, que ce soit selon le critère européen ou selon le critère plus large retenu par le barème du rSa. La microsimulation réalisée à l'aide du modèle Myriade permet d'analyser les situations des travailleurs en tenant compte à la fois des fluctuations éventuelles de leurs revenus au cours de l'année et de l'ensemble de leurs revenus.

Le tableau 4 décrit la répartition des familles éligibles au rSa activité au cours de l'année en distinguant celles qui comprennent au moins un travailleur au sens Eurostat.

Tout d'abord, il apparaît que 91 % des foyers éligibles au rSa activité comprennent au moins un travailleur au sens européen. Parmi ceux là, 30 % des foyers éligibles sont des foyers de travailleurs pauvres et 10 % des foyers éligibles comprennent au moins un travailleur au sens européen sorti de la pauvreté grâce au bénéfice du rSa activité. On parlera à leur propos de travailleurs « fragiles vis-à-vis du rSa activité ». On peut ajouter à ces foyers pauvres ou fragiles 7 % des foyers éligibles qui ont perçu des revenus d'activité et sont pauvres mais dont aucun membre n'a travaillé suffisamment pour être un travailleur au sens Eurostat.

Tableau 4 : Les foyers éligibles au rSa activité

¹⁴ La base ressources du rSa inclut en outre l'allocation aux adultes handicapés, le minimum vieillesse, les pensions de retraites et pensions alimentaires reçues et le complément libre choix d'activité de la Paje qui ne sont pas pris en compte dans les cas types.

	Foyers comprenant au moins un travailleurs au sens Eurostat	Foyers ne comprenant aucun travailleur au sens Eurostat	Ensemble des foyers éligibles
Pauvres	30%	7%	36%
Fragiles vis-à-vis du RSA activité	10%	0%	10%
Ni pauvres ni fragiles	51%	2%	53%
Ensemble	91%	9%	100%
Effectif (en milliers)	2 033	198	2 232

Source : Myriade, barèmes 2010, ERFS 2007, Calculs des auteurs

Champ : Familles au sens du rSa qui, sur barème, peuvent bénéficier du rSa activité, y compris celles qui seraient en situation de cumul intégral.

Il reste donc 53 % de foyers éligibles qui ne sont ni pauvres ni fragiles (environ 1,18 million de foyers), dont 51 % comprennent au moins un travailleur au sens européen (environ 1,15 million de foyers).

Avant de préciser la répartition par configuration familiale des foyers éligibles au rSa activité et de mesurer les raisons pour lesquelles certains foyers ni pauvres ni fragiles peuvent être éligibles, il est utile de préciser quel serait l'impact du rSa activité sur la pauvreté si tous les foyers éligibles en bénéficiaient.

Tableau 5 : Impact du rSa activité trimestriel sur la pauvreté

	avant rSa activité	après rSa activité
Taux de pauvreté*	11,9%	11,0%
Intensité de la pauvreté	15,9%	14,7%
Individus sortant de la pauvreté		540 000
Foyers rSa sortant de la pauvreté**		242 000

Source : Myriade, barèmes 2010, ERFS 2007, Calculs des auteurs

Champ : Ménage dont le chef de ménage n'est pas étudiant et dont le revenu déclaré est positif ou nul.

* Le seuil de pauvreté est évalué à 917 euros mensuels à partir des niveaux de vie avant rSa activité hors revenus financiers.

Le tableau 5 indique que le rSa activité, s'il était à plein régime, permettrait de réduire le taux de pauvreté 0,9 point, et l'intensité de la pauvreté¹⁵ de 1,2 points. Il

¹⁵ Le taux de pauvreté est la part des individus vivant dans des ménages (à revenus déclarés non négatifs et chef de ménage non étudiant) dont le niveau de vie est inférieur au seuil de

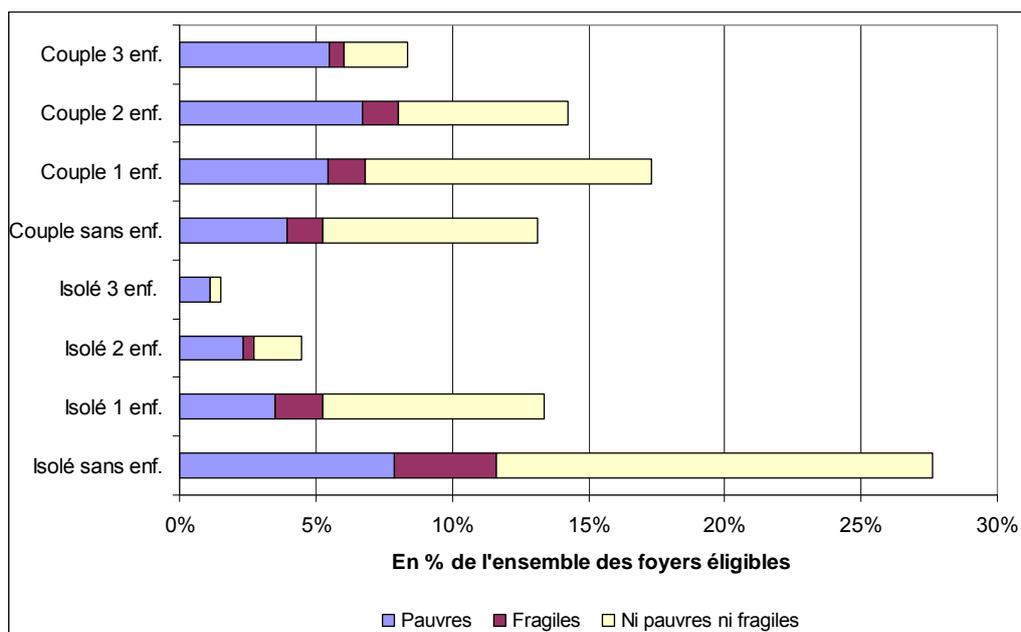
permettrait à 540 000 individus (appartenant à 242 000 foyers rSa) de sortir de la pauvreté. Notons que parmi les foyers rSa sortant de la pauvreté grâce au rSa activité, 231 000 foyers sont éligibles au rSa activité et les autres en bénéficient car ils appartiennent à un ménage comprenant un foyer éligible.

Le graphique 2 décrit la répartition par configuration familiale des foyers éligibles au rSa activité. Il apparaît que plus d'un quart des foyers éligibles au rSa activité sont des personnes seules. Viennent ensuite les couples avec un enfant (17 % des foyers éligibles) puis les parents isolés avec un enfant et les couples sans enfant ou avec deux enfants (un peu moins de 15 %). Cela reflète en partie la répartition des configurations familiales des travailleurs.

Le graphique 3 rend compte plus précisément du ciblage du rSa activité vers les différents types de famille (le seul autre facteur d'écart étant la répartition des revenus d'activité propre à chacune des configurations). Il indique, pour chaque configuration familiale, la part des travailleurs au sens Eurostat éligibles au rSa dans l'ensemble des travailleurs au sens Eurostat. Ce graphique indique que les travailleurs avec enfants sont plus souvent éligibles que les travailleurs sans enfant. En particulier, il apparaît que près d'un tiers des travailleurs isolés ayant un enfant à charge sont éligibles, de même que plus de 20 % des travailleurs isolés ayant deux enfants à charge ou plus. Deuxième constat, les travailleurs isolés sont plus souvent éligibles que les personnes en couple, pour un même nombre d'enfants à charge. Troisièmement, il apparaît que la probabilité d'être éligible au rSa activité tout en restant pauvre statistiquement augmente avec le nombre d'enfants à charge, que le travailleur soit en couple ou non. Quatrième constat, et contrairement à ce que les cas types laissent supposer, le rSa activité permet à des travailleurs de sortir de la pauvreté dans toutes les configurations familiales. La probabilité de sortir de la pauvreté grâce au rSa activité diffère cependant selon les configurations familiales. Alors que 4,3% des travailleurs isolés avec un enfant à charge sortent de la pauvreté grâce au rSa activité, ils sont 2,2 % des isolés ayant deux enfants, 1,6 % des isolés sans enfant, environ 0,8 % des travailleurs en couple avec enfant(s), environ 0,5 % des travailleurs en couple sans enfant et 0,2 % des travailleurs isolés ayant trois enfants ou davantage. Enfin, cinquième résultat, le fait d'être éligible au rSa activité bien que son niveau de vie soit au dessus du seuil de pauvreté concerne toutes les configurations familiales.

Graphique 2 : Configuration familiale des foyers éligibles au rSa activité

pauvreté, égal par définition à 60 % du niveau de vie médian. L'intensité de la pauvreté mesure l'écart médian entre le seuil de pauvreté et le niveau de vie des individus pauvres.

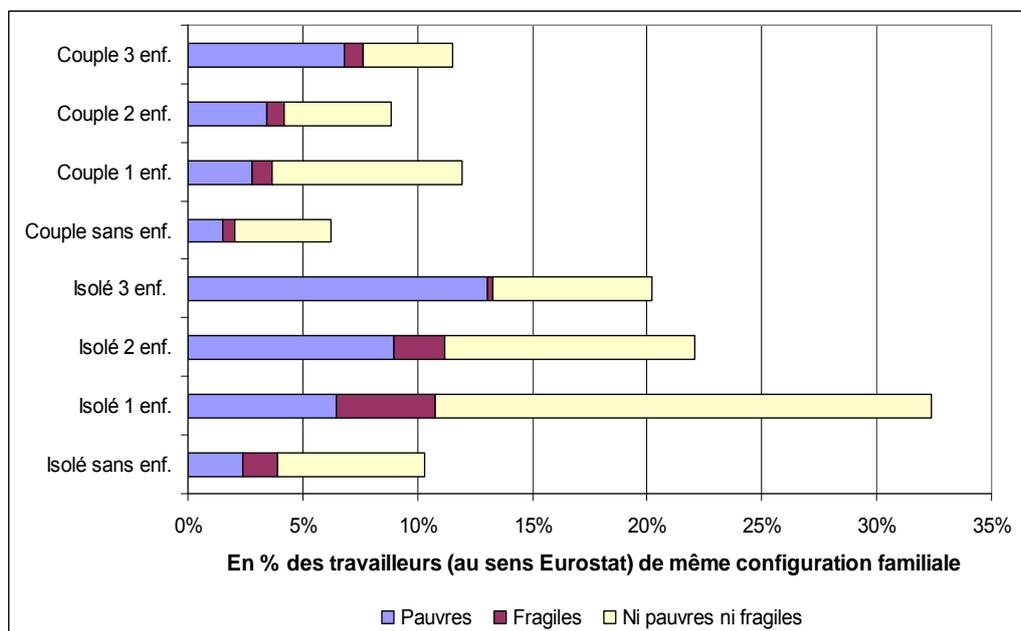


Source : Myriade, barèmes 2010, ERFS 2007, Calculs des auteurs

Champ : Foyers éligibles au rSa activité.

Note : Les catégories Isolé 3 enf. et Couple 3 enf. sont des familles ayant trois enfants à charge ou davantage.

Graphique 3 : Les travailleurs au sens Eurostat éligibles au rSa activité selon leur configuration familiale



Source : Myriade, barèmes 2010, ERFS 2007, Calculs des auteurs

Champ : Travailleurs au sens Eurostat.

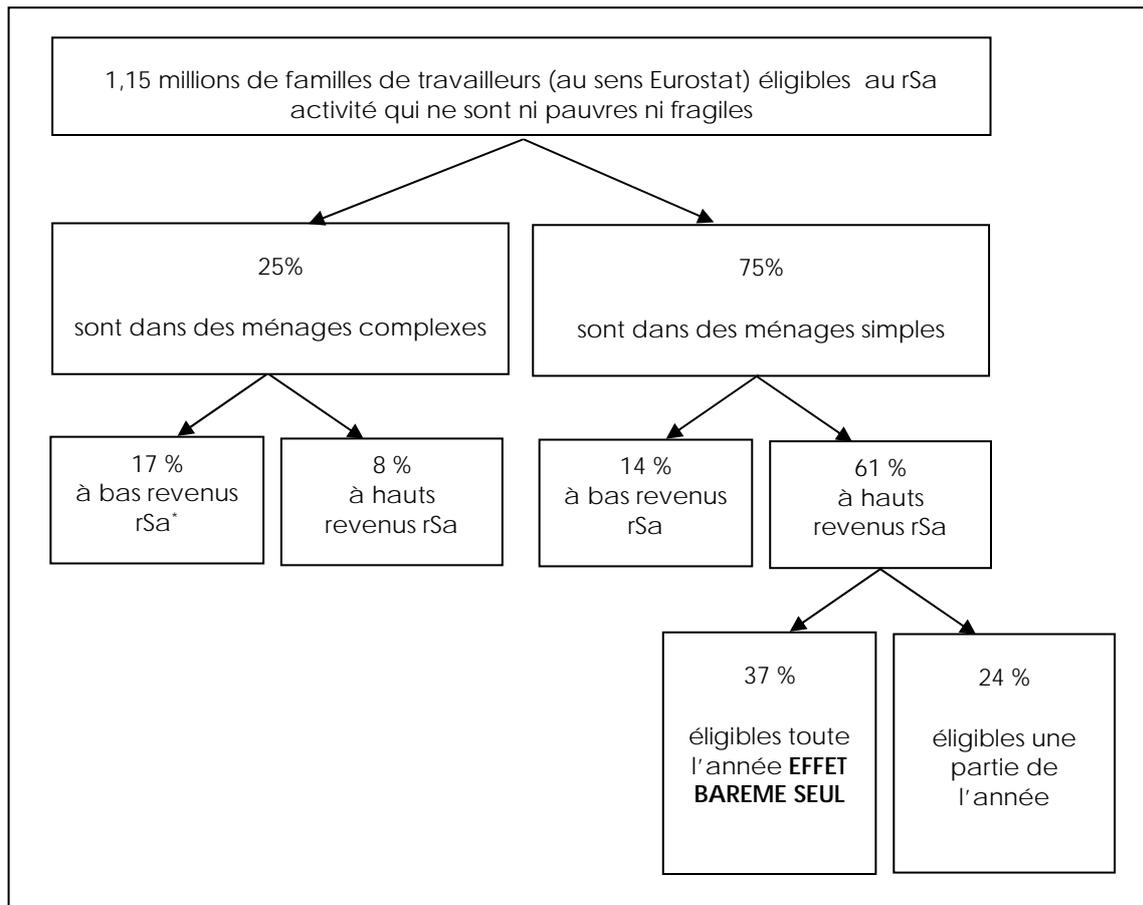
Note : Les catégories Isolé 3 enf. et couple 3 enf. sont des familles ayant trois enfants à charge ou davantage.

Reste à préciser les raisons pour 1,15 million de foyers de travailleurs (au sens européen) éligibles au rSa activité ne sont ni pauvres ni fragiles (soit 51 % des foyers éligibles).

Pour quantifier l'importance de l'effet du barème mis à jour avec les cas types, nous avons évalué la part des autres raisons, non exclusives l'une de l'autre, pour lesquelles certaines familles de travailleurs éligibles au rSa activité pouvaient n'être ni pauvres ni fragiles (graphique 4).

- **Une approche famille pouvant ignorer certains membres du ménage extérieurs au foyer rSa** : il se peut que des membres du ménage extérieurs au foyer rSa aient des revenus élevés tels que le niveau de vie du ménage soit au dessus du seuil de pauvreté alors que la famille est perçue comme pauvre pour le rSa. Ainsi, 25 % des familles de travailleurs éligibles qui ne sont ni pauvres ni fragiles (soit 0,29 million de familles) appartiennent à des ménages composés de plusieurs familles au sens du rSa. Pour deux tiers de ces familles, les ressources familiales prises en compte pour l'éligibilité au rSa augmentées du montant du rSa socle perçu sont inférieures au seuil de pauvreté : elles sont donc « pauvres » du point de vue du foyer rSa.
- **Une prise en compte incomplète du revenu disponible des familles** : comme nous l'avons déjà signalé, la base ressource du rSa n'inclut qu'une partie des prestations familiales ; l'AEEH, l'ARS, la prime de naissance de la Paje, et une partie de l'allocation de base de l'année de naissance de l'enfant en sont exclues. En outre, les impôts ne sont pas pris en compte. En se limitant aux ménages composés d'une seule famille au sens du rSa, on décompte ainsi 156 000 familles (14 % de l'ensemble) dont les ressources familiales prise en compte pour l'éligibilité au rSa augmentée du montant du rSa socle sont inférieures au seuil de pauvreté.
- **Une fenêtre temporelle différente pour repérer les familles à bas revenus** : la pauvreté est évaluée sur la base du niveau de vie moyen des familles au cours de l'année alors que l'éligibilité au rSa se fonde sur des ressources trimestrielles. Or, certaines familles ne sont éligibles au rSa activité qu'une partie de l'année et peuvent avoir, le reste du temps, des ressources trop élevées pour être éligibles et telles que, en moyenne sur l'année entière, leur niveau de vie est supérieur au seuil de pauvreté. Ainsi, en se limitant aux ménages composés d'une seule famille au sens du rSa, on dénombre environ 0,27 millions de familles de travailleurs ni pauvres ni fragiles éligibles au rSa activité une partie de l'année seulement et dont les ressources familiales prises en compte pour l'éligibilité au rSa augmentée du montant du rSa socle sont supérieures au seuil de pauvreté (24 % de l'ensemble).
- **Enfin, un effet du barème** : au total, 69 % des familles de travailleurs ni pauvres ni fragiles éligibles au rSa ne sont pas considérées comme pauvres lorsqu'on se limite aux ressources familiales prises en compte pour le rSa. Si l'on exclut les familles appartenant à des ménages complexes et celles qui ne perçoivent du rSa activité toute l'année, il reste environ 0,42 millions de familles (37 % des cas) de travailleurs ni pauvres ni fragiles pour lesquels l'éligibilité s'explique entièrement par la forme du barème.

Graphique 4 : Les causes d'éligibilité des familles de travailleurs ni pauvres ni fragiles



Source : Myriade, barèmes 2010, ERF5 2007, Calculs des auteurs

Champ : Foyers comprenant au moins un travailleur au sens Eurostat éligibles au rSa activité dont le niveau de vie avant rSa activité est supérieur au seuil de pauvreté.

* Sont dites à « bas revenu rSa » les familles qui seraient jugées pauvres si le revenu disponible ne tenait compte que de la somme annuelle des ressources familiales (et non au niveau du ménage) prises en compte pour l'éligibilité au rSa augmentée du montant du rSa socle.

3.2. Qui sont les travailleurs pauvres (au sens Eurostat) qui ne sont pas éligibles au rSa activité ?

Le tableau 6 indique que 29 % des travailleurs qui seraient pauvres selon le critère européen avant rSa activité (soit travailleurs pauvres ou fragiles vis-à-vis du rSa) ne sont pas éligibles au rSa activité.

Tableau 6 : Éligibilité au rSa activité des travailleurs pauvres au sens Eurostat avant rSa activité

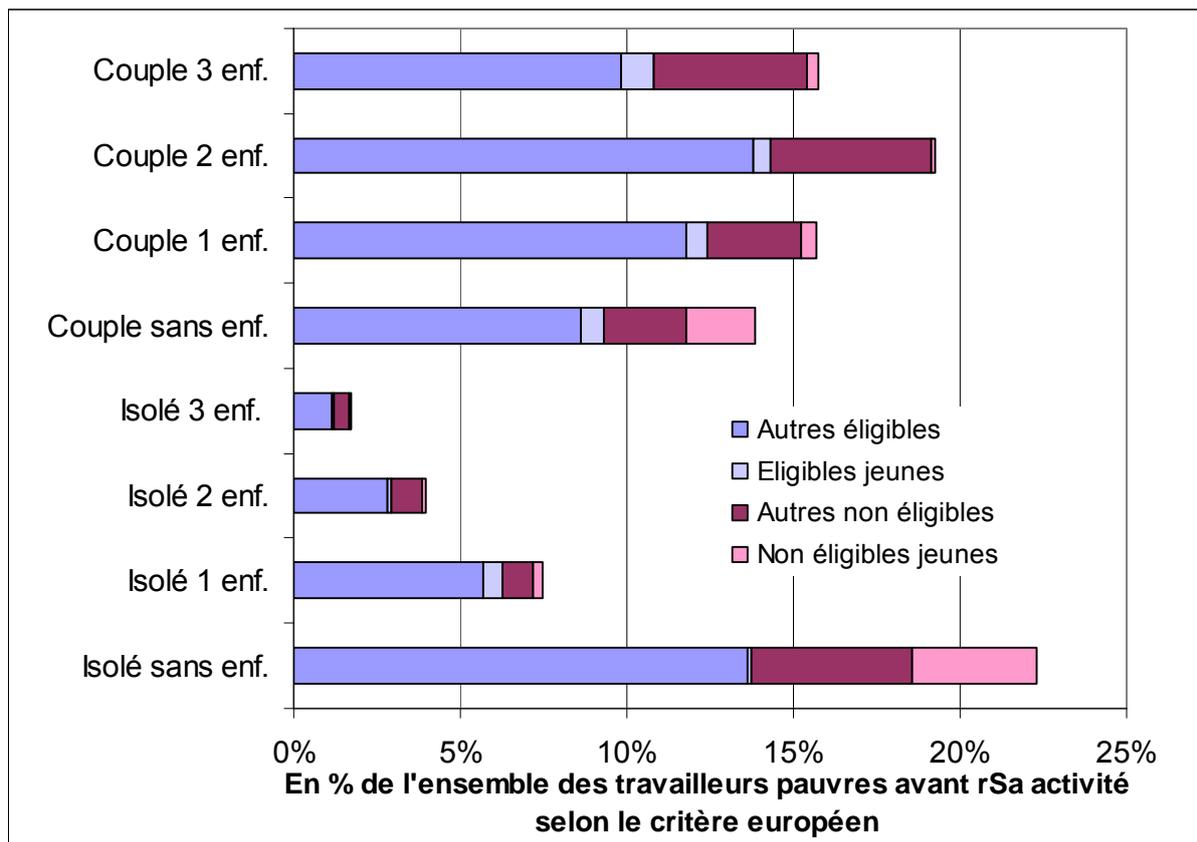
	Effectif (en milliers)	En %
Éligibles au rSa activité	1 060	71%
Non éligibles	434	29%
Effectifs (en milliers)	1 494	100%

Source : Myriade, barèmes 2010, ERF5 2007, Calculs des auteurs

Champ : Travailleurs pauvres au sens Eurostat lorsque les revenus disponibles sont définis avant rSa activité.

Le graphique 5 retrace la répartition par configuration familiale des travailleurs pauvres au sens européen avant rSa activité selon qu'ils sont éligibles ou non à cette prestation.

Graphique 5 : Les travailleurs pauvres avant rSa activité éligibles ou non au rSa activité



Source : Myriade, barèmes 2010, ERF5 2007, Calculs des auteurs

Champ : Travailleurs au sens Eurostat pauvres avant rSa activité pouvant être éligibles en tant que chef de familles, conjoint du chef de famille, ou enfant à charge.

Note : Les catégories Isolé 3 enf. et Couple 3 enf. sont des familles ayant trois enfants à charge ou davantage

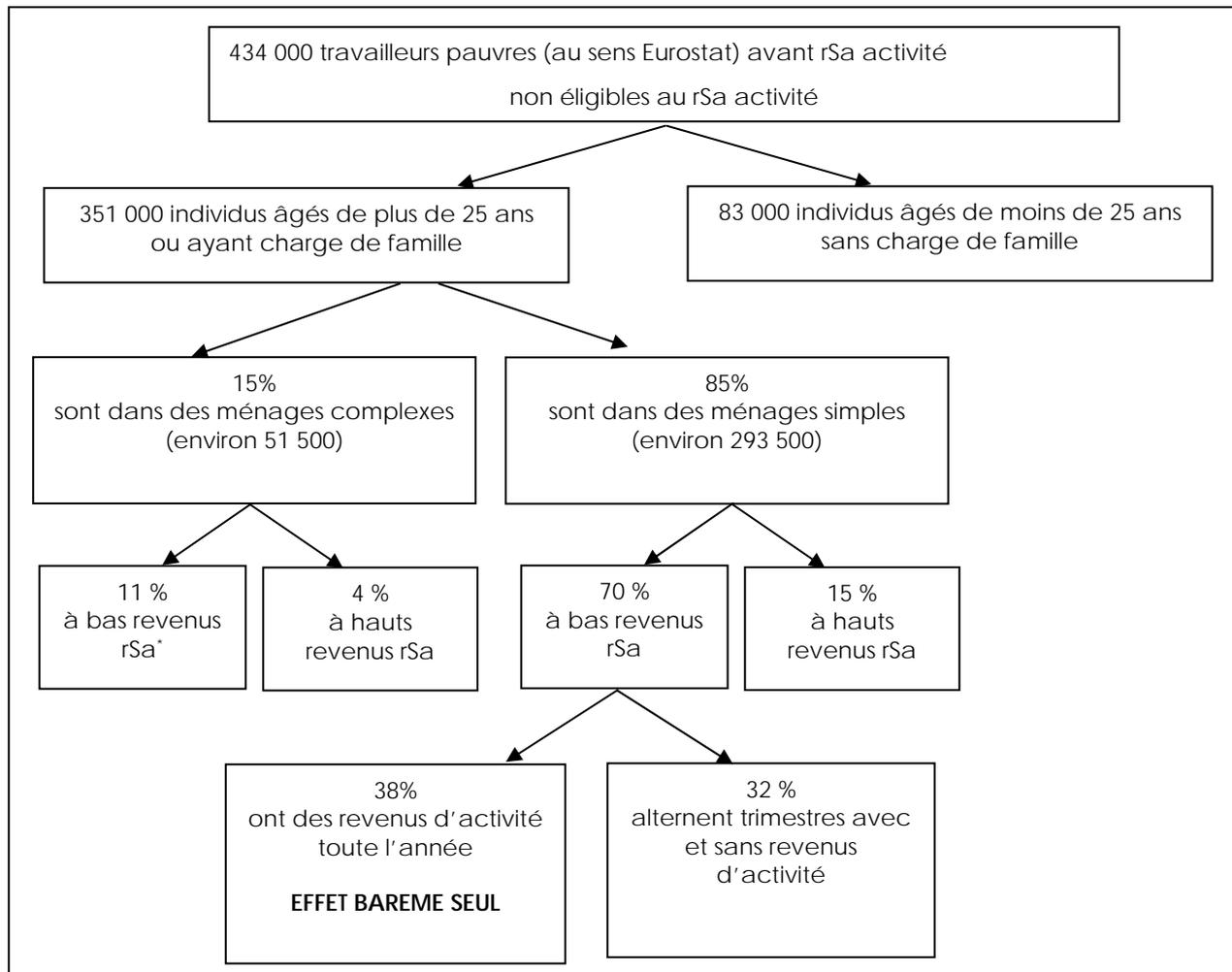
Il ressort que, dans toutes les configurations familiales, il y a des travailleurs pauvres qui ne sont pas éligibles au rSa. Alors que les cas types laissent supposer que tous les travailleurs pauvres sans enfant étaient éligibles au rSa activité, l'analyse par microsimulation montre qu'une part importante de ces travailleurs (38 % des isolés et 33 % des personnes en couple) ne le sont pas. Cela s'explique notamment par la non éligibilité des jeunes de moins de 25 ans (et leurs conjoints éventuels) sans charge d'enfant (cette étude ne tient pas compte de l'extension, en septembre 2010, du rSa aux moins de 25 ans sous condition d'activité antérieure). Il ne s'agit cependant pas du seul facteur : que ce soit pour les travailleurs pauvres sans enfant isolés ou pour ceux qui vivent en couple, un peu plus de la moitié des non éligibles ont plus de 25 ans.

Si l'on regarde uniquement les familles ayant des enfants à charge, on remarque que la part des non éligibles augmente avec le nombre d'enfants. Cette proportion passe d'environ un cinquième pour les familles ayant un seul enfant à charge à près d'un tiers pour celles qui en ont trois ou davantage.

Pour essayer de mieux comprendre les raisons pour lesquelles 434 000 travailleurs pauvres au sens Eurostat avant rSa activité pouvaient être exclus du rSa activité, et de quantifier la part propre du barème nous avons évalué l'importance des autres facteurs possibles. La première raison, déjà évoquée, tient à l'inéligibilité de fait des jeunes de moins de 25 ans sans charge d'enfant. Ainsi, environ 83 000 travailleurs pauvres non éligibles au rSa activité sont des jeunes exclus du dispositif (voir graphique 5).

Considérons maintenant les 351 000 autres travailleurs pauvres non éligibles au rSa activité, c'est-à-dire âgés de plus de 25 ans ou ayant charge de famille. Au-delà de l'effet du barème qui, on l'a vu sur cas types, pouvait exclure une partie des travailleurs pauvres dans les familles nombreuses, les raisons d'inéligibilité envisageables portent à la fois sur l'unité de vie considérée (famille *versus* ménage), sur la spécificité des ressources prises en considération dans les deux cas, et sur la temporalité des revenus pris en compte.

Graphique 6 : Les causes d'inéligibilité des travailleurs pauvres avant rSa activité



Source : Myriade, barèmes 2010, ERFS 2007, Calculs des auteurs

Champ : Travailleurs au sens Eurostat pauvres avant rSa activité.

* Sont dites à « bas revenu rSa » les familles qui seraient jugées pauvres si le revenu disponible ne tenait compte que de la somme annuelle des ressources familiales (et non au niveau du ménage) prises en compte pour l'éligibilité au rSa augmentée du montant du rSa socle.

- **Une approche famille pouvant ignorer certains membres du ménage extérieurs au foyer rSa** : une famille peut avoir des ressources relativement élevées mais être amenée à les partager avec d'autres familles au sens du rSa dont les revenus sont faibles voir inexistantes. C'est le cas en particulier des ménages composés d'une famille au sens du rSa et de un ou plusieurs « grands enfants » qui restent objectivement à charge de leurs parents bien qu'ils ne le soient pas pour le rSa. Ainsi, près de 15 % des travailleurs pauvres non éligibles au rSa activité (soit environ 52 000 travailleurs pauvres) appartiennent à des ménages composés de plusieurs familles au sens du rSa. Près de 30 % de ces familles ont une base ressource du rSa augmentée du montant du rSa socle supérieure au seuil de pauvreté : elles ne sont donc pas « pauvres » du point de vue du foyer rSa.

- **Une prise en compte incomplète du revenu disponible des familles** : comme nous l'avons déjà signalé, la base ressource du rSa, à l'inverse du revenu disponible, ne tient compte ni de l'impôt sur le revenu, ni de la taxe d'habitation qui peuvent grever le niveau de vie des familles. En se limitant aux ménages composés d'une

seule famille au sens du rSa, on décompte un peu plus de 54 000 travailleurs pauvres non éligibles (environ 15 % de l'ensemble) qui ne sont pas pauvres du point de vue des ressources rSa (leurs ressources prises en compte pour l'éligibilité au rSa augmentées du montant du rSa socle sont supérieures au seuil de pauvreté).

- **Une fenêtre temporelle différente pour repérer les familles à bas revenus** : la fluctuation des revenus au cours de l'année peut expliquer qu'un travailleur soit considéré comme à la fois non éligible et non pauvre pour les trimestres où il a des revenus d'activité mais comme pauvre, y compris du point de vue des ressources rSa sur l'année entière. Ainsi, en se limitant aux ménages non complexes, environ 112 000 travailleurs pauvres non éligibles au rSa activité (32 % de l'ensemble) n'ont des revenus d'activité qu'une partie de l'année et ont des ressources prises en compte pour le rSa inférieures au seuil de pauvreté.

- **Enfin, un effet du barème** : au total, 81 % des travailleurs pauvres inéligibles au rSa (soit 283 000) sont également pauvres lorsqu'on ne considère que les ressources familiales prises en compte pour l'éligibilité au rSa. Si l'on exclut les travailleurs pauvres appartenant à des ménages complexes et ceux qui connaissent de fortes fluctuations de leurs revenus d'activité, il reste environ 133 000 travailleurs pauvres (38 % des cas) pour lesquels l'inéligibilité s'explique entièrement par la forme du barème.

Conclusion

Cette étude montre que le barème du rSa activité ne cible que partiellement les familles des travailleurs pauvres au sens statistique Eurostat (ce qui s'explique notamment par les autres objectifs poursuivis). D'un côté, moins d'un tiers (29 %) des foyers éligibles au rSa activité sont des familles de travailleurs pauvres et 10 % le seraient en l'absence de rSa activité (travailleurs fragiles), soit environ 39 % de foyers considérés comme familles de travailleurs pauvres à la fois du point de vue statistique et pour les politiques publiques. De l'autre côté, seulement 71 % des travailleurs pauvres au sens européen avant rSa activité sont éligibles au rSa activité. Les non recouvrements entre les deux appréciations de la pauvreté laborieuse s'expliquent à la fois par le barème du rSa, et par des différences entre les deux définitions dans l'horizon temporel retenu (année pour la pauvreté et trimestre pour le rSa), l'unité de vie considérée (ménage pour la pauvreté et famille pour le rSa) et les ressources prises en compte (le revenu disponible tient compte de revenus et de prélèvements supplémentaires). Ainsi ces deux définitions de travailleurs pauvres ne convergent pas mais permettent d'isoler des populations qui présentent des fragilités diverses qui peuvent se combiner : faible salaire annuel, temps partiel, alternance des périodes d'emploi et de chômage ainsi que des facteurs familiaux (charge de famille, ressources du conjoint).

AVENEL C. et THIBAUT F. (2006), Précarité et insécurité sociale, Problèmes politiques et sociaux, n°921, février 2006.

HIRSCH M. (2005), *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, Commission Familles, Vulnérabilité, pauvreté, Rapport, La documentation Française.

Haut Commissariat aux solidarités actives, 2008, Vers un RSA, Livre vert.

Lollivier S. et Verger D. (1997), « Pauvreté d'existence, monétaire ou subjective sont distinctes » Économie et Statistique, numéro spécial, Mesurer la pauvreté aujourd'hui, n° 308-309-310, pp. 113-141.

PONTHIEUX S. (2009), « Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique. Difficultés méthodologiques et exploration d'une notion de pauvreté en revenu d'activité », document de travail Insee n° F0902.

VERGER D. (2005), « Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales », n° 383-384-385, Insee.

Encadré : Le modèle de microsimulation Myriade

Le modèle de microsimulation Myriade de la CNAF simule l'ensemble des transferts sociaux et fiscaux pour un échantillon représentatif des ménages ordinaires de France métropolitaine. Il est généralement utilisé pour l'évaluation *ex ante* des coûts budgétaires et des conséquences redistributives pour les individus, les familles et les ménages d'une réforme de politiques sociales ou fiscales. Il permet de rendre compte de la complexité du réel, en fournissant des bilans synthétiques (financiers, redistributifs, publics concernés...) et en permettant de se poser de nombreuses questions *a priori*.

Myriade s'appuie sur l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS) 2007 représentative de la France métropolitaine. L'ERFS consiste en un appariement statistique du fichier de l'enquête Emploi en continu EEC (données du 4ème trimestre de l'année N) avec les fichiers fiscaux (déclarations des revenus) de la direction générale des Finances publiques (DGFiP) de l'année N et les données sur les prestations perçues au cours de l'année N et collectées auprès de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), de la caisse nationale de l'assurance vieillesse (CNAV) et de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

Le modèle Myriade est actualisé pour être représentatif de l'année d'étude puis recalcule l'ensemble des éléments du système redistributif (impôt, prestations sociales et familiales) en fonction de la législation en vigueur. Ici la législation appliquée est celle de 2010 après une actualisation des données entre 2007 et 2010 à structure de population inchangée. Selon les transferts étudiés, on utilise les informations disponibles sur les membres du ménage pour reconstituer l'unité de calcul pertinente (foyer fiscal, famille au sens des prestations familiales, au sens du rSa...).

Depuis la version 2010 du modèle, le rSa est évalué sur la base des ressources et des statuts d'activité trimestriels, ce qui a requis un travail de correction des statuts d'activité non renseignés dans les calendriers rétrospectifs de l'EEC et de répartition des revenus au cours de l'année.

Annexe 5

Premiers éléments de comparaison des taux de reprise d'emploi
des bénéficiaires du rSa socle par rapport au RMI et à l'API

Stéphane Donné (Cnaf)

Premiers éléments de comparaison du taux de reprise d'emploi des bénéficiaires du RSA socle par rapport au RMI et à l'API

Stéphane Donné - Cnaf

L'un des principaux objectifs du RSA est de favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires. La mesure de l'effet propre du RSA en termes de retour à l'emploi constitue donc un enjeu crucial en termes d'évaluation des politiques publiques. Plusieurs méthodes peuvent être mises en œuvre pour apporter des réponses à cette question évaluative, notamment la mobilisation de données administratives ou la réalisation d'enquêtes. Dans le cadre du comité d'évaluation du RSA, la CNAF (caisse nationale d'allocations familiales) s'est attachée à mobiliser les données administratives des caisses d'allocations familiales (CAF) qui gèrent la majeure partie des bénéficiaires¹⁶ du RSA en France métropolitaine.

L'objet de cette annexe est de proposer des premiers éléments de comparaison entre le RMI-API et le RSA en termes de reprise d'emploi. **Compte tenu de la complexité de mise en œuvre du calcul de l'indicateur (partie 1), il convient d'interpréter les premiers résultats avec beaucoup de prudence (partie 2).** La méthodologie choisie permet de garantir la comparaison entre la période antérieure au RSA et les premiers mois de montée en charge de cette nouvelle prestation. En particulier, la donnée sur les revenus d'activité est restée la même. Cependant, des évolutions très fines du système d'information peuvent avoir un impact sur les indicateurs, ce qui nécessite une expertise très approfondie des nombreux cas possibles. Il conviendra donc d'étudier ces données de manière plus approfondie dans le cadre du rapport final d'évaluation à paraître en 2011. Par ailleurs, la mise en place par la CNAF d'un dispositif de suivi longitudinal à l'aide du panel des allocataires fournira des éléments complémentaires sur ce sujet qu'il faudra comparer à ces premiers résultats.

Enfin, il est important de préciser que ces premiers éléments sont des données brutes. En particulier, ils ne sont pas corrigés de l'impact de la crise économique, dont les effets sur le marché de l'emploi se sont manifestés à partir du quatrième trimestre 2008. La mesure de l'effet propre du RSA nécessite donc des analyses complémentaires pour se placer à conjoncture économique constante.

1. Méthodologie

Dans le cadre du comité national d'évaluation, une méthode de calcul d'un taux de reprise d'emploi a été définie à partir de ces fichiers administratifs. D'une manière schématique, cette méthode consiste à calculer le pourcentage des bénéficiaires d'un droit payable au RMI, à l'API ou au RSA socle sans emploi au titre du mois M-1 qui sont en emploi au titre du mois M. Le périmètre du RMI, de l'API étant pratiquement le même que celui du RSA socle¹⁷, cette méthode permet de comparer les taux de reprise d'emploi avant et après la mise en place du RSA.

¹⁶ Les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA) gèrent le RSA pour les personnes affiliées au régime agricole.

¹⁷ À l'exception de quelques modifications réglementaires entre l'API et le RSA socle majoré pour isolement, mais leur impact quantitatif est très limité (voir dans ce rapport page 16)

La mise en œuvre de ce calcul pose de nombreuses difficultés en raison du grand nombre de cas possibles à examiner. Les schémas 1 et 2 illustrent la méthode pour la période antérieure à juin 2009 (existence du RMI et de l'API) et postérieure à juin 2009 (création du RSA). Les principales règles du calcul sont les suivantes :

- Le calcul est mené sur le champ de la France métropolitaine à partir des fichiers non consolidés produits par les CAF (ces fichiers sont constitués très rapidement après la fin du mois pour calculer le nombre de bénéficiaires).
- La notion d'emploi ou de non emploi est appréciée au niveau du foyer à l'aide des revenus d'activités déclarés par l'allocataire et son conjoint. Un foyer est dit en emploi au titre du mois M si l'allocataire et/ou son conjoint éventuel a déclaré des revenus d'activité dans la DTR prise en compte pour le calcul du droit au RMI-API-RSA de ce foyer au titre du mois M.
- On sélectionne les foyers avec un droit payable au RMI, à l'API ou au RSA socle au titre du mois M-1. Ces données sont appariées avec le fichier de bénéficiaires au titre du mois M en utilisant comme clé le numéro de matricule crypté du foyer allocataire. Plusieurs cas peuvent se produire (schémas 1 et 2) :
 - a) Le foyer est retrouvé dans l'appariement, avec un droit payable au RMI, à l'API ou au RSA socle titre du mois M sans emploi
 - b) Le foyer est retrouvé dans l'appariement, avec un droit payable au RMI, à l'API ou au RSA socle titre du mois M avec emploi
 - c) Le foyer est retrouvé dans l'appariement avec un droit payable au RSA activité seul non majoré ou un droit suspendu au RMI ou au RSA socle non majoré¹⁸ au titre du mois M (pour un autre motif que le non renvoi de sa DTR qui sera vu au point g) sans emploi
 - d) Le foyer est retrouvé dans l'appariement avec un droit payable au RSA activité seul non majoré ou un droit suspendu au RMI ou au RSA socle non majoré¹⁹ au titre du mois M (pour un autre motif que le non renvoi de sa DTR qui sera vu au point g) en emploi
 - e) Le foyer est retrouvé dans l'appariement sans droit au RMI, à l'API et au RSA au titre du mois M.
 - f) Le foyer n'est pas retrouvé dans l'appariement. Cela se produit notamment dans le cas où l'allocataire change de CAF. Il est réimmatriculé dans sa nouvelle caisse et la clé d'appariement ne fonctionne plus. Ces cas sont donc indéterminés pour la mesure de reprise d'emploi.
 - g) Le foyer retrouvé dans l'appariement mais n'a pas renvoyé sa DTR. De ce fait, son droit au RMI, à l'API ou au RSA est suspendu et il n'est pas possible de statuer sur l'emploi ou le non emploi. Dans ce cas, un appariement est effectué avec les données du mois M+1 pour tenter d'obtenir l'information.

¹⁸ Comme on ne repère pas toujours les droits suspendus à l'API dans les fichiers, ce cas est exclu du calcul. Par symétrie, le cas des droits suspendus au RSA socle majoré et au RSA activité seul majoré sont exclus également.

¹⁹ Comme on ne repère pas bien les droits suspendus à l'API, ce cas est exclu du calcul. Par symétrie, le cas des droits suspendus au RSA socle majoré et au RSA activité seul majoré sont exclus également.

Toutes les situations déjà vues de a) à g) peuvent se produire pour le mois M+1 (on les nomme a' à g'). Dans le cas g' ou la DTR n'est toujours pas retrouvée, on apparie avec les données du mois M+2 et les situations équivalentes aux cas a) à g) et a') à g') peuvent se produire²⁰ (on les nomme a'' à g''). A l'issue de cette procédure itérative, un certain nombre de foyers n'ont pas renvoyé de DTR. Ces cas sont indéterminés comme les cas f, f' et f'' de foyers perdus dans les différents appariements.

- En synthétisant ces différents cas, le taux de retour à l'emploi du mois M est défini comme le rapport :
 - du nombre de foyers identifiés en emploi dans la procédure présentée ci-dessus
 - du nombre de foyers avec un droit payable au RMI à l'API ou au RSA socle au titre du mois M-1 sans emploi
- Ce taux est filtré :
 - des foyers qui ont changé de composition familiale entre les mois M-1 et M
 - des foyers dont la situation est indéterminée à l'issue du calcul
 - des foyers avec un droit suspendu API

Le calcul du taux de reprise d'emploi est effectué au niveau du foyer. Il serait intéressant de disposer également de cet indicateur au niveau individuel. En raison de la grande complexité des calculs, ce choix n'a pas été effectué dans le cadre de ce rapport. Cependant, un filtrage est opéré pour s'assurer que la composition familiale du foyer est restée identique entre les mois M-1 et M. Ceci permet notamment de ne pas comptabiliser indûment comme reprise d'emploi le cas d'un individu seul le mois M-1 qui se met en couple le mois M avec une personne déjà en emploi²¹.

Les indicateurs ont été calculés sur la période novembre 2007 – juin 2010. En effet la donnée sur les revenus d'activité déclarés par l'allocataire et son conjoint figure dans les fichiers des CAF depuis novembre 2007. Par ailleurs, les indicateurs n'ont pour le moment pas été calculés entre avril et juin 2009. En effet, pour ces trois mois, la méthode de calcul qui examine les mois M+1 et M+2 nécessite de traiter simultanément des données RMI-API et RSA. Cela nécessite une adaptation des programmes informatiques qui sera effectuée ultérieurement.

²⁰ Il existe un autre cas dans lequel on retrouve la DTR avec un ou deux mois de retard et pour lequel un nouvel appel trimestriel de ressources a été effectué entre temps. Ainsi, l'information que l'on retrouve dans cette DTR ne porte plus sur le même trimestre de référence que les autres foyers. Ce cas est donc écarté du calcul et peut être considéré comme indéterminé puisqu'on n'est pas en mesure d'apprécier l'emploi ou le non emploi pour le droit au titre du mois M.

²¹ Pour les foyers avec un droit suspendu, les données administratives ne permettent pas de connaître la composition familiale. Toutefois, il est possible de repérer et d'écarter le cas mentionné plus haut d'un individu seul qui se met en couple avec une personne déjà en emploi.

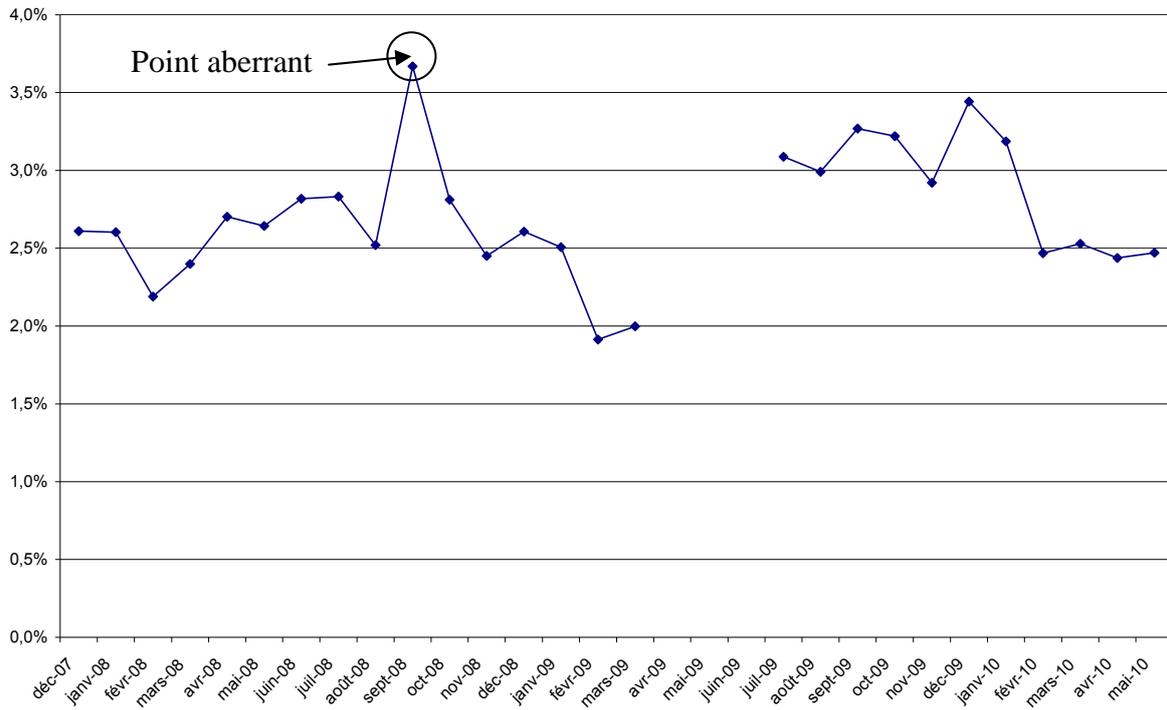
2. Principaux résultats

Le graphique 1 et le tableau 1 retracent l'évolution du taux de reprise d'emploi entre avril 2007 et juin 2010 (hors la période avril-juin 2009, cf. partie 1). Plusieurs observations peuvent être formulées.

En ce qui concerne la fiabilité des données, il apparaît que le point de septembre 2008 doit être considéré comme statistiquement aberrant. Des travaux complémentaires sont en cours sur ce sujet. Par ailleurs, la méthode d'appariement ne permet pas de déterminer pour tous les dossiers si une reprise d'emploi est intervenue, compte tenu des matricules non retrouvés ou des déclarations de ressources qui n'ont pas été renvoyées. La part de ces dossiers indéterminés correspond à environ 1 % du total des foyers sans emploi le mois précédent. Elle est relativement constante au cours du temps (ce point doit cependant faire l'objet d'une expertise plus fine et plus approfondie). Ce taux d'indétermination est relativement faible, mais il n'est pas négligeable si on le rapporte au nombre de reprises d'emploi plutôt qu'au nombre total de foyers sans emploi le mois précédent. On peut raisonnablement supposer qu'une partie de ces cas indéterminés correspond à des reprises d'emploi non comptabilisées. En effet, certains bénéficiaires reprenant un emploi ne jugent peut-être pas utile de renvoyer leurs ressources. Cependant, si le *niveau* du taux de reprise d'emploi mesuré est sous-estimé, son *évolution* n'est affectée que si ce biais varie au cours du temps.

Le profil de la courbe montre que le taux de reprise d'emploi s'élève à environ 2,5 % sur la période décembre 2007-août 2008. D'octobre 2008 à mars 2009, on constate une diminution liée à l'effet de la crise économique. En mars 2009, le taux s'élève à 2 %. En juillet 2009, le niveau de reprise d'emploi est plus élevé (environ 3 %). Cet effet se confirme tout au long du second semestre 2009. Il conviendra d'étudier les causes de ce niveau temporairement plus élevé dans un contexte économique relativement comparable à celui du premier semestre. On peut rapprocher ce résultat de la croissance forte de la composante RSA socle et activité au second semestre 2009. À partir de janvier 2010, le taux de reprise d'emploi diminue.

Graphique 1 : taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI, de l'API et du RSA socle de décembre 2007 à juin 2010 (données brutes)



Source : CNAF – DSER
 Champ : France métropolitaine

Tableau 1 : indicateurs de reprise d'emploi des bénéficiaires du RMI, de l'API et du RSA socle

Mois	Taux de reprise d'emploi
déc-07	2,6%
janv-08	2,6%
févr-08	2,2%
mars-08	2,4%
avr-08	2,7%
mai-08	2,6%
juin-08	2,8%
juil-08	2,8%
août-08	2,5%
sept-08	3,7%
oct-08	2,8%
nov-08	2,5%
déc-08	2,6%
janv-09	2,5%
févr-09	1,9%
mars-09	2,0%
avr-09	-
mai-09	-
juin-09	-
juil-09	3,1%
août-09	3,0%
sept-09	3,3%
oct-09	3,2%
nov-09	2,9%
déc-09	3,4%
janv-10	3,2%
févr-10	2,5%
mars-10	2,5%
avr-10	2,4%
mai-10	2,5%

Source : CNAF – DSER

Champ : France métropolitaine

Précision : les données relatives au mois de septembre 2008 doivent être considérées comme statistiquement aberrantes

Schéma 1 : méthode de dénombrement des reprises d'emploi pour les bénéficiaires du RMI et de l'API (de novembre 2007 à mars 2009)

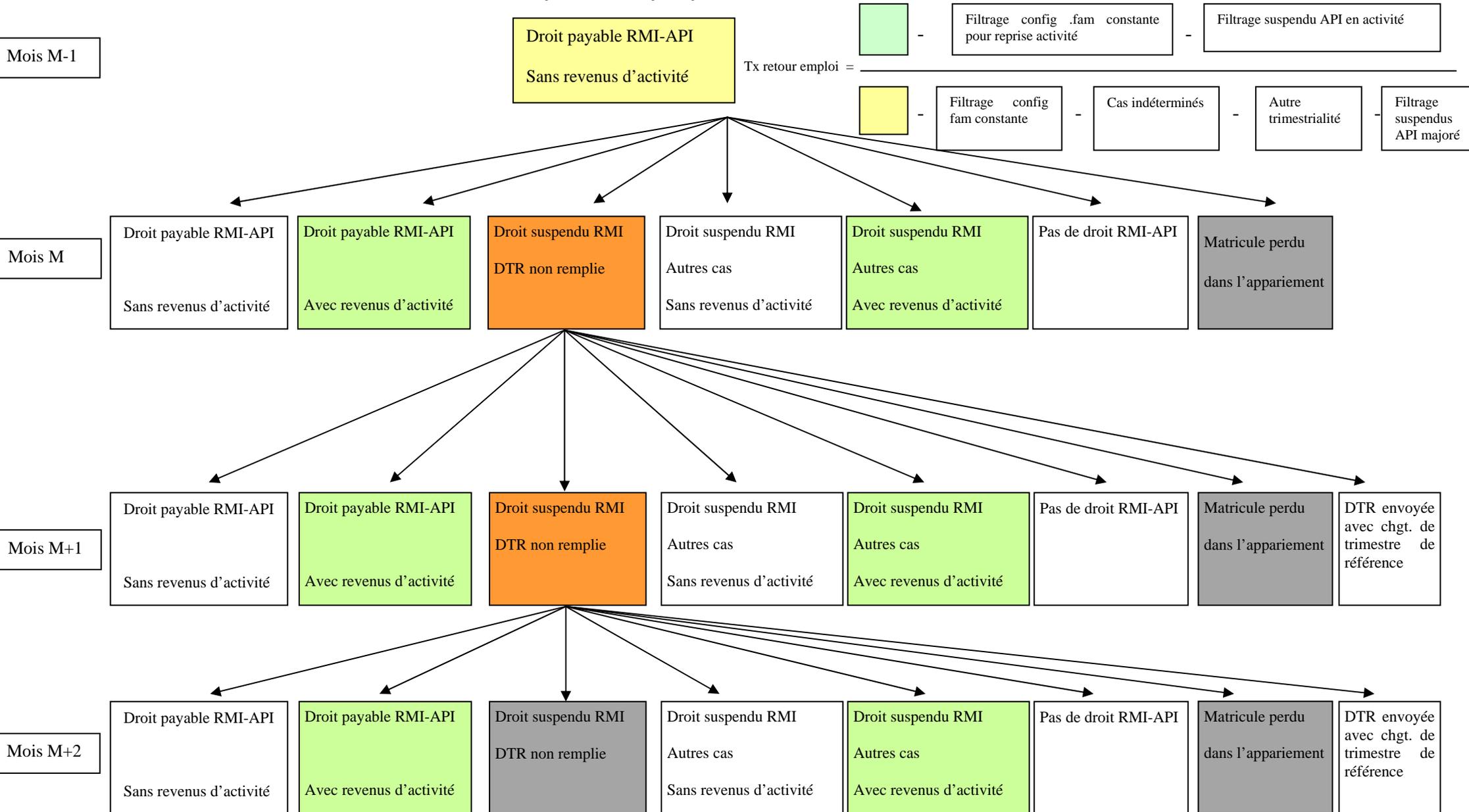
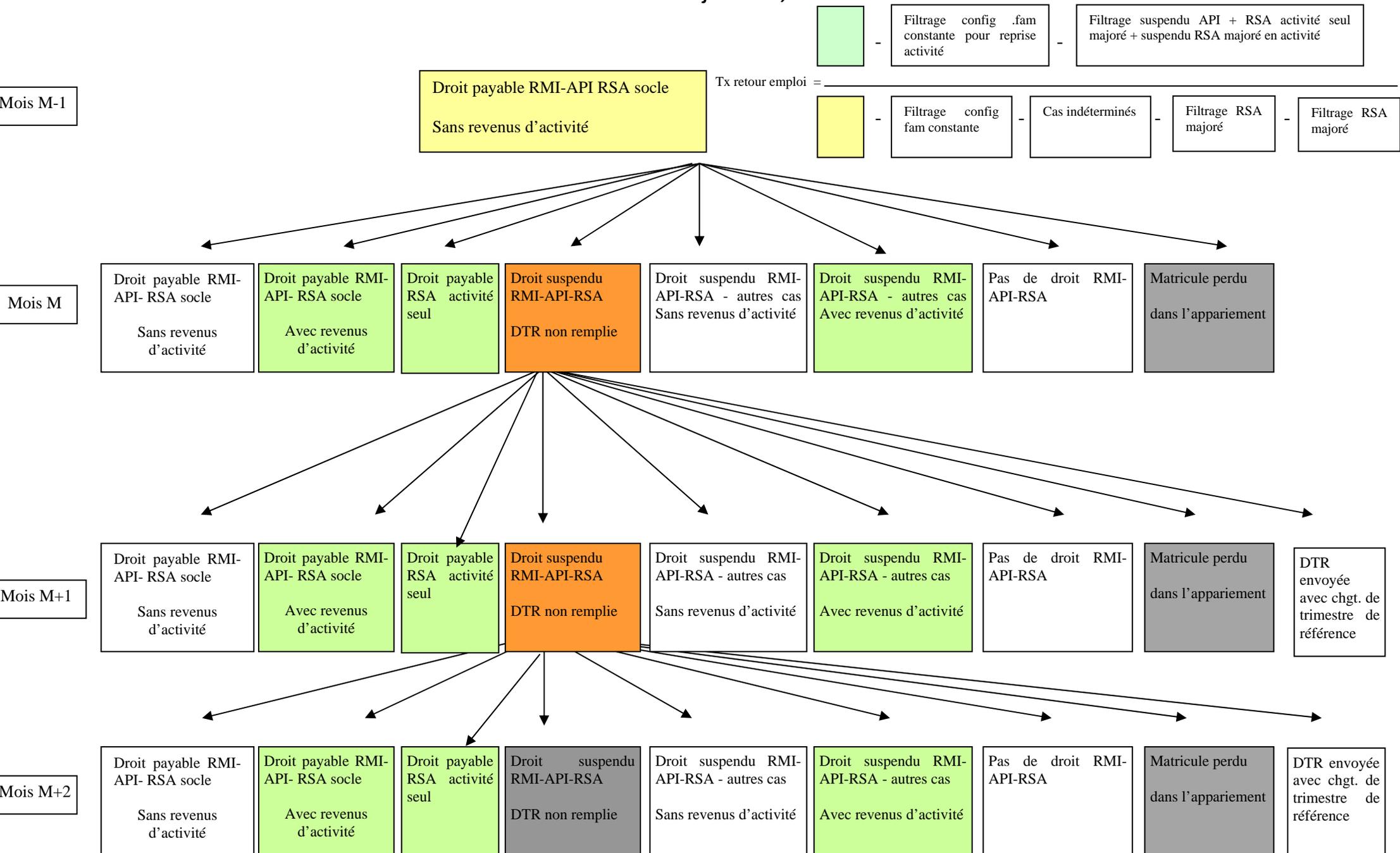


Schéma 2 : méthode de dénombrement des reprises d'emploi pour les bénéficiaires du RSA socle, du RMI et de l'API (à partir de juin 2009)



Annexe 6

Résultats de l'enquête Flash DGCS du printemps 2010

DGCS

NOTE DE SYNTHÈSE

RESULTATS DE L'ENQUETE FLASH DGCS DU PRINTEMPS 2010

Faisant suite aux deux enquêtes flash qu'elle avait menées auprès des préfets au printemps et à l'automne 2009 et dont les résultats avaient été intégrés au premier rapport du comité national d'évaluation du RSA, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a réalisé en 2010 une enquête flash, adressée aux préfets au printemps, pour laquelle elle a recueilli 69 réponses pour les 96 départements de métropole.

Pour certains des thèmes traités, des informations complémentaires sont mises en regard, notamment compte tenu d'éléments financiers (source FNSA²²) ou d'observations faites par Pôle Emploi.

²² Fonds national des solidarités actives

SOMMAIRE

A.	LA DESIGNATION DES REFERENTS POUR LE RSA ET L'APRE	102
B.	LE DEPOT ET L'INSTRUCTION DES DEMANDES DE RSA	102
B 1.	Le dépôt des demandes d'allocation	102
B 2.	L'instruction des demandes d'allocation	102
B 2.1.	L'utilisation d'@rsa par les services instructeurs	102
B 3.	Les plateformes partenariales d'instruction et/ou d'orientation	103
B 3.1.	Les départements qui ont développé des plateformes partenariales	103
B 3.2.	Les caractéristiques des plateformes partenariales	103
B 3.3	Les partenaires associés à la plateforme partenariale	103
C.	L'ORIENTATION DES BENEFICIAIRES DE RSA	104
C 1.	La convention d'orientation	104
C 1.1.	La conclusion de la convention d'orientation	104
C 1.2.	Les signataires de la convention d'orientation	104
C 2.	La préparation de la décision d'orientation	104
C 2.1.	Les partenaires associés à la préparation de la décision d'orientation	104
C 2.2.	Informations et outils pour la préparation de la décision d'orientation	104
C 2.3.	Les modalités opérationnelles et les délais d'orientation	105
C 2.4.	Situations où une orientation systématique « emploi » ou « social » est proposée	106
D.	L'ACCOMPAGNEMENT « EMPLOI » DES BENEFICIAIRES DE RSA	106
D 1.	Les organismes chargés de l'accompagnement « emploi »	106
D 2.	Le « correspondant » pour le référent désigné au sein de Pôle Emploi	106
E.	LES ORGANISMES CHARGES DE L'ACCOMPAGNEMENT « SOCIAL »	107
F.	LES EQUIPES PLURIDISCIPLINAIRES (EP)	107
F 1.	La mise en œuvre des équipes pluridisciplinaires (EP)	107
F 2.	L'orientation des anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API	108
G.	LES CONVENTIONS ENTRE LE CONSEIL GENERAL ET POLE EMPLOI	108
H.	LE PACTE TERRITORIAL POUR L'INSERTION (PTI)	109
H 1.	Signature des PTI	109
H 2.	Partenaires signataires des PTI	109
I.	LA PARTICIPATION DES BENEFICIAIRES DU RSA	109
J.	LE CONTRAT UNIQUE D'INSERTION (CUI)	110
K.	L'AIDE PERSONNALISEE DE RETOUR A L'EMPLOI (APRE)	110
K 1.	Le cadre réglementaire de l'APRE	110
K 2.	Le calendrier de mise en œuvre de l'APRE	111
K 4.	Suivi et évaluation de l'APRE	112

Pour mémoire, les analyses menées ci-après traduisent **la situation au printemps 2010 de 69 départements** (sur 96) de métropole²³.

A. La désignation des référents pour le RSA et l'APRE

Le référent RSA des services de l'Etat désigné par le préfet appartient le plus souvent aux services déconcentrés emploi (Unité Territoriale de la DIRECCTE ou DDTEFP, dans 30 dép.), souvent à la préfecture (20 dép. sur 61), plus rarement aux services déconcentrés de la cohésion sociale (dans 7 dép.). Le préfet a désigné un deuxième référent RSA (27 dép.), mais dans la moitié des cas, dans le même organisme que le premier référent RSA désigné.

De même, le référent pour l'APRE est généralement lui aussi désigné au sein des services déconcentrés de l'emploi (28 dép. sur 51), plus rarement en préfecture (13 dép.) et au sein des services déconcentrés de la cohésion sociale (9 dép.).

B. Le dépôt et l'instruction des demandes de RSA

B 1. Le dépôt des demandes d'allocation

Dans tous les cas, le dépôt des demandes d'allocation peut se faire à la CAF et à la MSA, très largement aussi dans les CCAS/CIAS ou les services des départements (52 et 50 dép. sur 63 réponses), mais aussi dans des associations ou organismes à but non lucratif (38 dép.).

B 2. L'instruction des demandes d'allocation

Dans certains départements, l'instruction des demandes d'allocation ne se fait pas systématiquement dans les services où elles ont été déposées, en ce qui concerne les CCAS/CIAS (9 dép. sur 61), les services des départements (11 dép.) et les associations ou organismes à but non lucratif (25 dép.).

B 2.1. L'utilisation d'@rsa par les services instructeurs

L'utilisation d'@rsa n'est pas généralisée pour l'instruction des demandes de RSA. L'absence d'interfaces informatiques impose des lourdeurs de gestion (transmission de dossier papier, doubles saisies informatiques).

Le module @rsa de traitement des données d'instruction de demandes de RSA n'est utilisé que dans la moitié des départements par les organismes chargés de cette opération, qu'il s'agisse des services du département (31 dép. sur 60), des CCAS (30 dép. sur 61) ou d'associations (16 dép. sur 58).

Dans l'attente des développements informatiques qui automatiseront les flux d'information, les services instructeurs (hors CAF et MSA) transmettent par courrier les dossiers de demandes sous format papier à la CAF ou la MSA, imposant une double saisie, notamment aux CCAS.

²³ Observations : 1/ certains départements n'ont pas répondu à l'ensemble des questions posées. 2/ A ce stade, certains commentaires apportés en complément des réponses aux questions fermées n'ont pas été exploités.

B 3. Les plateformes partenariales d'instruction et/ou d'orientation

Peu de départements ont mis en place des plateformes d'instruction et/ou d'orientation. De telles modalités d'organisation permettent de raccourcir les délais d'orientation et d'assurer une prise en charge rapide des bénéficiaires dans leur parcours d'insertion.

B 3.1. Les départements qui ont développé des plateformes partenariales

Selon les retours de l'enquête, 27 départements (sur 54) ont mis en place (ou prévu) des plateformes partenariales pour l'instruction et l'orientation pour le RSA, ce dispositif peut ne pas être déployé de façon homogène sur l'ensemble du département :

- Dans 16 départements, les plateformes sont uniquement dédiées à l'orientation des bénéficiaires du RSA.
- Dans 5 départements, les plateformes sont consacrées à l'instruction des demandes et à l'orientation des bénéficiaires sur tout le département (Cantal ; Haute-Corse ; Côte d'Or ; Loire-Atlantique ; Morbihan).
- Dans 3 départements, des plateformes dédiées uniquement à l'instruction des demandes sont mises en place ou prévues (Doubs, Mayenne sur l'ensemble du département et Haute-Corse, dans certains territoires).

Le nombre de sites, la fréquence de tenue des plateformes et le nombre de personnes accueillies ont été précisés pour la plupart des départements.

Certaines plateformes proposent des services complémentaires à l'instruction ou l'orientation, notamment pour favoriser l'accès aux droits des personnes accueillies (information sur les « droits et devoirs », ouverture des droits à la CMUC) ou des ateliers liés à la recherche d'emploi ou à la création d'entreprise (Paris).

Des binômes d'orientation associant des personnels compétents en insertion professionnelle et en insertion sociale sont parfois constitués. Dans l'Yonne, des structures de l'IAE (insertion par l'activité économique) sont associés à la plateforme.

B 3.2. Les caractéristiques des plateformes partenariales

L'organisation des plateformes présente une variété importante selon les départements. Ainsi, le nombre de sites où une plateforme est organisée varie de 1 à 31 (dans le Cher), chaque site accueillant la plateforme une ou plusieurs fois par semaine ou par mois. Aussi, si les plateformes permettent généralement l'accueil des publics, certains départements ont fait le choix d'un traitement collégial sur dossier, comme par exemple en Isère ou en Moselle.

B 3.3 Les partenaires associés à la plateforme partenariale

Les plateformes partenariales associent aux personnels des services du département le plus souvent un seul partenaire, Pôle Emploi (20 dép. sur 25), mais aussi les CCAS (15 dép.), la CAF (11 dép.), la CPAM ou des associations intervenant dans le champ de l'insertion (6 dép.). Exceptionnellement, ces plateformes réunissent jusqu'à 6 ou 7 partenaires différents (Yonne et Allier).

C. L'orientation des bénéficiaires de RSA

C 1. La convention d'orientation

C 1.1. La conclusion de la convention d'orientation

Une grande diversité caractérise la conclusion des conventions d'orientation selon les départements : la plupart ont signé en 2009 une convention pour 2009, parfois sans durée prédéterminée, parfois pluriannuelle ou au moins jusqu'à mi ou fin 2010, parfois renouvelable par tacite reconduction.

Selon les réponses reçues, les conventions d'orientation ne seraient pas signées (mais en voie de l'être) dans les départements du Cher, de la Côte d'Or et du Vaucluse.

C 1.2. Les signataires de la convention d'orientation

Conformément à l'article L. 262-32 du code de l'action sociale et des familles, dans la quasi-totalité des départements, la convention d'orientation associe, au-delà du conseil général, la/les CAF et la MSA, Pôle Emploi et l'Etat.

Très fréquemment, les CCAS/CIAS ou un représentant des maires sont également signataires de cette convention (45 dép. sur 53).

On note aussi le partenariat de PLIE (12 dép. sur 44), de Maisons de l'Emploi (7 dép. sur 44) et, dans une très faible proportion, du Conseil régional ou de la CPAM (4 dép.), d'associations (2 dép.) et d'une Mission Locale pour l'Emploi (1 dép.).

Dans plus de la moitié des cas, la convention associe entre 5 et 7 signataires (6 signataires dans 29 dép. sur 56), 5 dans 9 dép. et 7 dans 7 dép.).

C 2. La préparation de la décision d'orientation

C 2.1. Les partenaires associés à la préparation de la décision d'orientation

Dans la quasi-totalité des départements, le conseil général s'implique directement dans la préparation de la décision d'orientation des bénéficiaires du RSA entrant dans le champ des « droits et devoirs » (58 dép. sur 61). Selon l'enquête, font exception les départements de l'Aude, des Bouches du Rhône et de la Savoie.

Parmi les autres organismes sont associés à cette décision Pôle Emploi (36 dép.), les CCAS/CIAS (27 dép.) et, dans une moindre mesure les MSA (22 dép.) et les CAF (20 dép.).

Dans la plupart des cas (51 dép. sur 61), plusieurs organismes contribuent à la préparation de la décision d'orientation : 2 organismes dans 17 départements, 4 organismes dans 14 départements, 3 organismes dans 9 départements).

Dans 10 départements, le conseil général prépare seul la décision d'orientation.

C 2.2. Informations et outils pour la préparation de la décision d'orientation

Dans une petite majorité des départements (38 sur 59 dép.), le conseil général a développé un outil spécifique pour préparer la décision d'orientation. Il peut s'agir de grilles de recueil d'informations, d'outil diagnostique, de fiche d'orientation ou d'adaptation d'outils informatiques tels que @rsa ou Perceaval (logiciel CG).

Dans quelques départements, (12 sur 59), les données administratives sont jugées suffisantes pour préparer l'orientation des bénéficiaires du RSA.

Si le module de recueil des données socioprofessionnelles @rsa est souvent utilisé pour le recueil des données permettant de préparer la décision d'orientation (25

dép.), il est plus rarement choisi pour déclencher la proposition d'orientation (dans 5 dép.).

C 2.3. Les modalités opérationnelles et les délais d'orientation

Dans la majorité des départements (41 sur 58 dép.), la décision d'orientation n'est préparée qu'après liquidation du dossier par la caisse, qui détermine ainsi l'éligibilité du foyer au RSA et les membres du foyer qui sont soumis au champ des « droits et devoirs ».

Le plus souvent (46 sur 58 dép.), la décision d'orientation est prise immédiatement après la proposition d'orientation et sa notification est faite sans délai.

Peu de départements sont en mesure d'indiquer le délai de décision d'orientation à partir du dépôt de la demande :

- d'une part parce que les systèmes d'informations ne permettent pas de repérer les nouveaux bénéficiaires (problème d'intégration automatique des flux de la CNAF et de la MSA dans les fichiers des CG),
- d'autre part, parce ce calcul est délicat pour les CG qui sont en cours de reprise des dossiers de anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API.

Les délais constatés entre la demande de RSA et l'orientation sont très variables, dans certains cas, l'orientation est prononcée le jour de l'instruction ou dans les 8 jours, dans d'autres, dans un délai de 4 mois.

C'est notamment le cas lorsque les CG ont défini un processus d'orientation s'appuyant sur la transmission de fichiers provenant des caisses, alors que l'intégration de ces informations dans les logiciels de gestion des conseils généraux n'a pu être réalisée comme prévu.

Seules 35 réponses (sur 52) ont indiqué un délai d'orientation à partir du jour de dépôt de la demande, celui-ci présentant des valeurs très variables :

- 3 départements où la décision est prise très rapidement : jour du dépôt de la demande, concomitamment à l'instruction (Loire-Atlantique et Essonne) ou dans les 8 jours (Var) ;
- 25 dans les 2 mois :
 - 5 départements, dans les 15 jours (Bouches du Rhône, Moselle, Nièvre, Pas de Calais, Savoie) ;
 - 7 départements, dans le mois (Alpes de Haute Provence, Alpes Maritimes, Côte d'Or, Manche, Morbihan, Rhône, Hauts de Seine) ;
 - 11 départements, dans les 2 mois (Hautes Alpes, Aude, Ille et Vilaine, Indre et Loire, Isère, Loir et Cher, Lot, Haute Marne, Mayenne, Orne, Vosges) ;
- 4 départements, dans les 3 mois (Corrèze, Saône et Loire, Paris, Yvelines,) ;
- 5 départements, dans les 4 (Loiret, Yonne) ou les 6 mois (Ain, Cantal, Drôme).

On peut noter aussi que les départements ne sont généralement pas en mesure d'évaluer le nombre et les types d'orientations prononcées en 2009²⁴.

C 2.4. Situations où une orientation systématique « emploi » ou « social » est proposée

Dans plus de la moitié des 58 départements qui ont répondu, certains critères déterminent un type d'orientation :

- dans 33 dép., l'orientation « emploi » est choisie par exemple pour des personnes déjà inscrites comme demandeur d'emploi (notamment bénéficiaires de l'ASS ou de l'ARE), en ?et si la personne ne connaît pas de freins à l'emploi importants ; aussi pour les personnes en fin de mission d'intérim ou en fin d'études ou de formation professionnelle ou avec une faible activité professionnelle (percevant du RSA activité) ; parfois, l'avis de Pôle Emploi est requis pour valider l'orientation « emploi ».
- dans 30 dép., l'orientation « sociale » est déterminée notamment en cas de problèmes de logement, santé, mais aussi d'analphabétisme, de maîtrise insuffisante de la langue, de difficultés de socialisation, de surendettement, de longue inactivité professionnelle et pour les publics spécifiques (personnes sous main de justice, sans domicile fixe, gens du voyage, ...).

D. L'accompagnement « emploi » des bénéficiaires de RSA

D 1. Les organismes chargés de l'accompagnement « emploi »

Le conseil général (CG) charge systématiquement Pôle Emploi de l'accompagnement « emploi » (61 dép. sur 62, seule l'Ardèche ferait exception) et pour un quart des départements, c'est l'unique opérateur de ce type d'accompagnement.

Toutefois, le CG sollicite également de nombreux autres organismes : un quart sollicitent leurs propres services (13 dép. sur 55), mais plus fréquemment, les CG font appel aux PLIE (21 dép. sur 53), aux réseaux d'appui à la création d'entreprise (19 dép. sur 56) et MSA (15 dép. sur 55), ainsi qu'à d'autres organismes (23 dép. sur 56).

Plus de la moitié des CG font appel à seulement deux organismes pour l'accompagnement emploi : avec Pôle Emploi, il s'agit des services du département (5 dép. sur 17), des PLIE, de la MSA ou d'autres organismes (3 dép.), y compris des structures de l'IAE (insertion par l'activité économie (2 dép.) ou un réseau d'appui à la création d'entreprise (1 dép.).

D 2. Le « correspondant » pour le référent désigné au sein de Pôle Emploi

Dans la majorité des cas (51 dép. sur 58), le CG a désigné le correspondant du référent de Pôle Emploi, conformément au L. 262-30 du CASF (code de l'action sociale et des familles).

Le correspondant a souvent été désigné pour l'ensemble du département (25 dép.), mais il l'est parfois pour chaque site de Pôle Emploi (15 dép.) ou pour chaque référent RSA (au sens de l'article L. 262-27 du CASF) désigné au sein de Pôle Emploi (7 dép.).

²⁴ Question posée dans le chapitre F sur les équipes pluridisciplinaires.

Le correspondant est le plus souvent désigné au sein des services du département (34 dép.) mais il peut l'être également au sein d'un organisme chargé de l'accompagnement social (15 dép.).

E. Les organismes chargés de l'accompagnement « social »

Dans tous les départements, le référent pour l'accompagnement « social » peut être désigné au sein des services du département (61 dép. sur 61).

Assez rarement, le CG décide de ne pas déléguer le rôle de référent social (3 dép. : Cantal, Haute-Marne et Vienne).

Dans les cas où le CG fait appel à un seul autre organisme, ce sont généralement les CCAS / CIAS au sein desquels sont également désignés les référents « social » des bénéficiaires du RSA (6 dép. sur 8).

Le référent chargé de l'accompagnement « social » peut souvent être désigné au sein des CCAS / CIAS (50 dép.) ou d'autres organismes financés par le département (50 dép.), parfois au sein des CAF (18 dép.) ou des MSA (26 dép.).

F. Les équipes pluridisciplinaires (EP)

L'article L. 262-39 du CASF introduit les équipes pluridisciplinaires, qui « sont consultées préalablement aux **décisions de réorientation** vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de **réduction ou de suspension**, prises au titre de l'article L. 262-37, du revenu de solidarité active qui affectent le bénéficiaire. »

F 1. La mise en œuvre des équipes pluridisciplinaires (EP)

Dans la plupart des départements, les équipes pluridisciplinaires (EP) ont été constituées ou vont l'être prochainement (59 dép. sur 61, dont 3 en cours de constitution).

Les EP intègrent toujours des représentants du département, quasi-systématiquement des agents de Pôle Emploi (58 dép. sur 60) et, selon les départements, des Maisons de l'Emploi, des PLIE ou d'autres intervenants. Pour mémoire, l'article L. 262-39 qui instaure les équipes pluridisciplinaires, ne cite pas les services de l'Etat parmi les membres des équipes pluridisciplinaires.

Généralement, le règlement de fonctionnement des EP a été formalisé (51 dép. sur 60), chaque membre de l'EP est représenté à chaque réunion (44 dép. sur 60), un système de quorum est souvent prévu dans le règlement intérieur des EP.

La participation des représentants des bénéficiaires du RSA n'est pas encore généralisée (47 dép. sur 60). Les bénéficiaires du RSA sont souvent sélectionnés après confirmation de candidatures sollicitées par le référent ou par courrier, information collective et tirage au sort. Lorsqu'ils participent à l'EP, les bénéficiaires du RSA sont le plus souvent présents à chacune des réunions (33 dép. sur 55).

Alors que l'article L. 262-30 du CASF prévoit l'examen par l'EP des propositions de réorientation émises par les référents, très peu de départements ont effectivement procédé en 2009 à des réorientations.

F 2. L'orientation des anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API

La plupart des départements n'a pas procédé à l'orientation des bénéficiaires du RSA qui sont entrés dans le dispositif au 1^{er} juin 2009 en tant qu'anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API²⁵, bien que ces publics soient ceux à qui l'accompagnement devrait être le plus bénéfique.

La plupart des réponses indique que l'orientation des bénéficiaires du RSA anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API ne sera pas réalisée à fin février 2010 (soit dans les 9 mois de la généralisation du RSA, comme le prévoyait la loi).

Cet effet s'explique, d'une part du fait que les systèmes d'informations ne permettent pas aux conseils généraux de repérer automatiquement les bénéficiaires du RSA entrant dans le périmètre des « droits et devoirs », d'autre part par la charge de travail que représente l'orientation des personnes qui étaient antérieurement au 1^{er} juin 2009 bénéficiaires du RMI ou de l'API.

Ainsi, la priorité de la plupart des départements a été d'assurer l'orientation des nouveaux entrants dans le dispositif avant de traiter l'orientation des anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API.

Pour avoir une estimation du nombre de bénéficiaires dont la situation devait être examinée par les départements en vue d'une orientation d'ici à la fin février 2010, il convient de rappeler que 1,3 million de foyers bénéficiaires du RSA percevaient du RSA socle (y compris RSA socle + activité) au 30 juin 2009.

G. Les conventions entre le conseil général et Pôle Emploi

Dans la plupart des départements, le conseil général prévoit de conclure une convention avec Pôle Emploi (42 dép. sur 57). De façon marginale, d'autres partenaires sont associés à cette convention : les PLIE (3 dép. sur 47) et les Maisons de l'Emploi (2 dép. sur 46).

Généralement, les conventions précisent les modalités de coordination entre Pôle Emploi et le CG (34 dép. sur 42), parfois intégrées dans la convention d'orientation.

Pour plus de la moitié des départements (24 dép. sur 46), il s'agit d'une convention permettant l'intervention d'agents de Pôle Emploi, financés spécifiquement par le département, soit pour l'offre supplémentaire proposée par Pôle Emploi soit pour une mise à disposition d'agents au sein des unités du département, auprès des agents territoriaux (Paris).

Selon les informations recueillies par Pôle Emploi en avril 2010 pour 92 départements sur 96 : 56 conventions financières entre le CG et Pôle Emploi étaient signées ou validées (20) ou en cours de discussion (36) ; 14 portaient sur des conventions non financières ; 22 départements n'envisageaient pas de conclure une convention avec Pôle Emploi.

²⁵ Selon l'article 31 de la loi du 1^{er} décembre 2008, en ce qui concerne les « personnes non mentionnées au II, bénéficiaires, au titre du mois de mai 2009, du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de parent isolé ...La situation de ces personnes au regard des obligations prévues aux articles L. 262-28 et suivants du code de l'action sociale et des familles est examinée dans un délai de neuf mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi. », soit à fin février 2010.

H. Le Pacte territorial pour l'insertion (PTI)

H 1. Signature des PTI

La plupart des départements mentionnent leur préparation du Pacte territorial pour l'insertion (PTI) (53 sur 69) : seuls quatre départements indiquent que le PTI est signé (Charente, Côte d'Or, Gironde et Loir et Cher), 22 que la signature est prévue au 1^{er} semestre et 20 au 2^{ème} semestre 2010, ce qui porterait à 46 le nombre de PTI qui seraient signés en 2010.

Les travaux des PTI ont démarré tardivement, leur priorité ayant été de mettre au point le dispositif d'instruction afin d'assurer le versement de l'allocation, de conclure les autres conventions prévues par la loi (convention d'orientation et d'accompagnement, convention de gestion avec les CAF et MSA).

Les départements soulignent les difficultés posées par l'absence de données fiables sur les publics RSA, dues aux retards de mise à disposition automatique de ces informations par les caisses et d'intégration dans leurs systèmes d'information.

H 2. Partenaires signataires des PTI

Le Pacte territorial pour l'insertion (PTI) associe généralement un grand nombre de partenaires (9 ou plus, dans 28 dép. sur 40), les plus souvent cités étant, le président du conseil général et l'Etat mis à part :

- Pôle Emploi (38 dép.),
- les CAF, MSA et Conseil régional (33 dép.),
- les CCAS / CIAS (31 dép.),
- moins fréquemment les SIAE (24 dép.),
- les PLIE et chambres des métiers (23 dép.),
- organisations syndicales et chambres de l'agriculture (22 dép.),
- ainsi que les Missions Locales pour l'emploi (19 dép.), la CPAM (18 dép.) et des associations de lutte contre les exclusions (16 dép.).

Afin de caractériser l'objet du PTI, parmi la dizaine d'items qui avaient été proposés, les items suivants ont été retenus dans les quarante réponses reçues :

- la formation des personnes en insertion (40 dép.),
- l'accompagnement vers et dans l'emploi (39 dép.),
- l'insertion par l'activité économique (39 dép.),
- les contrats aidés (35 dép.) et l'aide à la création d'entreprise (32 dép.),

Il est intéressant de noter que parmi les autres items, le plus souvent retenu est celui sur la santé (29 dép.), avant le logement (26 dép.), la garde d'enfants (24 dép.), l'insertion des jeunes (22 dép.), l'accès aux droits (20 dép.) et l'accès au crédit (10 dép.).

I. La participation des bénéficiaires du RSA

La loi du 1^{er} décembre 2008 a introduit une innovation consistant à associer directement les bénéficiaires du RSA à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques qui les concernent.

A ce stade, peu de départements ont effectivement réalisé cet objectif au-delà de l'activité des équipes pluridisciplinaires (*voir le chapitre F*), puisque peu de réponses indiquent que les bénéficiaires du RSA sont impliqués dans la définition de la politique d'insertion du département (11 dép. sur 49), la conduite de la politique d'insertion du département (9 dép.) ou l'évaluation de la politique d'insertion du département (14 dép.).

Quelques départements organisent des réunions régulières de « groupes-ressources » de bénéficiaires du RSA (14 dép. sur 59), mais certains ont prévu de lancer ce type de démarche.

Enfin, l'ANSA (Agence Nouvelle de Solidarités Actives) a accompagné certains départements dans le lancement de démarches participatives particulièrement volontaristes, débouchant par exemple sur la mobilisation très régulière de groupes-ressources territoriaux pour accompagner la mise en œuvre du RSA (Savoie, Mayenne), l'association de bénéficiaires à des groupes de travail préparant le PTI (Maine et Loire, Cher), la formation-action des professionnels et la définition d'indicateurs d'évaluation de la participation dans les équipes pluridisciplinaires (Hérault).

J. Le contrat unique d'insertion (CUI)

Parmi les quelques réponses (51 dép.) sur ce thème, la plupart des départements ont pu mettre en œuvre le contrat unique d'insertion (CUI) au 1^{er} janvier 2010 : peu de départements (12 dép. sur 51) ont conclu un engagement de prolongation de la convention d'objectifs pour le contrat d'avenir, lorsque la convention annuelle d'objectifs et de moyens (CAOM) n'a pas été signée à temps (en début d'année 2010) à cet effet.

Selon les données recueillies par la DGEFP, à la mi-juillet 2010, 78 départements avaient conclu une convention annuelle d'objectifs et de moyens, en complément, 4 départements ont conclu un engagement provisoire.

K. L'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)

Le cadre de mise en œuvre de l'APRE est généralement défini dans les départements ainsi que le panorama des aides existantes.

La mise au point opérationnelle, notamment pour organiser le versement de l'aide, a retardé le début de prescription. Il est donc prématuré d'évaluer à ce stade les effets positifs de l'APRE déconcentrée.

L'APRE permet effectivement de venir en complément des aides existantes, tant par l'augmentation des moyens financiers que par les nouvelles possibilités d'intervention, au plus près des problèmes rencontrés par les personnes qu'elle apporte.

K 1. Le cadre réglementaire de l'APRE

Dans la quasi-totalité des cas, les modalités de mise en œuvre de l'APRE sont prévues dans la convention d'orientation ou une de ses annexes (59 dép. sur 64) et un règlement départemental de l'APRE a été élaboré (57 dép.).

Le cadre de mise en œuvre de l'APRE prévu en 2009 ne devrait pas être modifié en 2010 (44 dép.), probablement parce que la prescription dans de nombreux départements n'a démarré que très tardivement en 2009 ou seulement en 2010.

Les modalités départementales de mise en œuvre de l'APRE prévoient toujours un barème des aides (55 dép. sur 55) et les justificatifs à produire (57 dép. sur 57), et très majoritairement un formulaire d'attribution de l'APRE (55 dép. sur 57), des frais de gestion versés à l'organisme payeur (41 dép. sur 55), le suivi de la consommation des crédits déconcentrés (55 dép. sur 56) et l'évaluation de l'impact de l'APRE déconcentrée (33 dép. sur 53).

Dans la plupart des départements, des frais de gestion sont perçus par l'organisme chargé du versement de l'APRE déconcentrée.

Selon les arrêtés préfectoraux pris en 2009, des frais de gestion étaient prévus dans 56 départements pour un montant de 819 K €, soit en moyenne 2,1% de l'enveloppe de 38,3 M € d'APRE des départements concernés et une moyenne nationale de 1,4%.

K 2. Le calendrier de mise en œuvre de l'APRE

Les retours d'enquête laissent apparaître que le premier arrêté de répartition a été pris en 2009 par le préfet dans 47 départements, dont 27 avant le 1^{er} novembre et 18 avant la fin d'année, que la prescription a débuté dans 46 départements, dont 11 avant le 1^{er} novembre, 19 avant la fin 2009 et 11 en 2010.

Selon les éléments connus du FNSA, 13 préfets de département n'ont pris en 2009 aucun arrêté de répartition.

K 3. Les principes de mise en œuvre de l'APRE

Domaines couverts

Très majoritairement, l'APRE vient en renforcement – quantitatif - des aides existantes (53 dép. sur 63) et en complément des aides existantes par des aides nouvelles (58 dép.). Pour 13 départements, l'APRE vient en substitution des aides existantes.

L'APRE doit répondre principalement aux problèmes de garde d'enfants (61 dép. sur 63), d'équipement professionnel (60 dép.), d'habillement (59 dép.), d'aide à l'obtention du permis de conduire (51 dép.) ou d'accès à la formation (49 dép.), de frais de repas (48 dép.), de logement (41 dép.), de déménagement (35 dép.), de santé (15 dép.) et à d'autres besoins liés à la mobilité (62 dép.).

Dans la plupart des départements, un panorama des aides à la reprise d'emploi a été fait conjointement entre services de l'Etat et du département (47 dép. sur 56) et ce panorama a été communiqué à tous les référents RSA « emploi » (43 dép. sur 51). Il est rarement mis à disposition du public (4 dép. sur 47).

Organismes prescripteurs de l'APRE déconcentrée

Dans la quasi-totalité des cas, l'APRE déconcentrée peut être prescrite par les référents désignés au sein des services du département (57 dép. sur 63), de Pôle Emploi (58 dép.), d'autres organismes chargés de l'accompagnement, emploi (35 dép.) ou social (43 dép.).

Versement de l'APRE déconcentrée

L'APRE est généralement versée soit directement au bénéficiaire ou à un tiers, (56 dép. sur 63), parfois systématiquement au bénéficiaire (6 dép.) ou à un tiers (Alpes de Haute-Provence, Haute-Marne).

Selon 48 réponses à cette question il est exceptionnel que le paiement soit fait par chaque organisme attributaire (2 dép.), il est le plus souvent confié à un unique organisme (48 dép.) ou à plusieurs organismes (14 dép.).

C'est le plus souvent le département qui assure le versement de l'APRE déconcentrée (42 dép. sur 52), souvent la CAF (14 dép.) et plus rarement d'autres organismes tels que Pôle Emploi (7 dép.), la MSA (6 dép.), les PLIE (3 dép.), UDAF (3 dép.).

K 4. Suivi et évaluation de l'APRE

La circulaire du 12 mai 2009 prévoyait les modalités de suivi financier de l'APRE déconcentrée. On observait le 15 janvier 2010, que peu d'organismes prescripteurs avaient communiqué, comme demandé, les informations de suivi de l'attribution de l'APRE (22 dép. sur 53) à fin 2009 et que dans peu de cas, des indicateurs de suivi de l'APRE spécifiques au département avaient été définis (27 dép. sur 53).

Compte tenu du retard pris dans le calendrier de prescription de l'APRE déconcentrée, il était, au printemps 2010, prématuré pour les organismes prescripteurs d'évaluer les effets positifs de l'APRE. Toutefois, certains relèvent d'ores et déjà la souplesse d'utilisation et la rapidité de mobilisation de cette aide nouvelle.

Annexe 7

**La mise en œuvre du revenu de solidarité active et la réforme des
droits connexes**

DGCS

La mise en œuvre du revenu de solidarité active et la réforme des droits connexes - DGCS

Les droits connexes au RMI et à l'API sont les aides de toute nature accordées sous seule condition de statut d'allocataire de ces minima sociaux : aides monétaires, aides quasi-monétaires (bons d'achat par exemple), aides en nature (colis alimentaires par exemple), aides tarifaires ou droits connexes indirects (exonérations, dégrèvements).

Il existe deux grandes catégories de droits connexes :

- les droits connexes nationaux alloués par l'Etat ou les grandes entreprises de réseau (dégrèvement de la taxe d'habitation, exonération de la redevance audiovisuelle, prime de Noël, tarifs spéciaux sur certains services publics...).
- les droits connexes locaux constitués d'aides financières des collectivités et organismes sociaux. Ces nombreuses aides sociales locales accordées par les départements, les communes, les régions, les caisses d'allocations familiales remplissent des objectifs variés : restauration scolaire, centre de loisir, aide aux vacances, prise en charge d'impayés, aide au transport et à la mobilité, tarifs sociaux des équipements collectifs (piscine, musée...).

Partant du constat que ces droits, très dégressifs avec les ressources des ménages, et rapidement perdus lors d'un retour à l'emploi, pénalisaient leurs bénéficiaires, la généralisation du revenu de solidarité active a impliqué une large réflexion afin de circonscrire au maximum ces pratiques.

La refonte globale des dispositifs attachés aux droits auxquels se substitue le RSA (c'est à dire les aides attachées au ex-RMI et à l'ex-API) vise donc la suppression ou l'atténuation des effets de seuil, régulièrement dénoncés comme pénalisant pour les salariés modestes lorsqu'ils reprennent un emploi.

1./ La réforme des droits connexes nationaux dans le cadre du RSA :

Ainsi, s'agissant des droits connexes nationaux, ils ont été réformés dans le cadre de la mise en place du RSA, afin de ne plus être alloués par référence à la situation statutaire des allocataires du RSA, mais par référence à un niveau de ressources. Dorénavant, toutes les personnes ayant un niveau de ressources inférieur à un seuil fixé, dès lors qu'elles remplissent les autres conditions d'éligibilité à un dispositif, y ont droit, indépendamment de leur statut.

Les droits des bénéficiaires sont donc ajustés à la situation de leurs revenus. Ces réformes s'accompagnent néanmoins d'un principe protecteur : le RSA n'est jamais pris en compte dans les ressources des bénéficiaires, ni en matière fiscale, ni en matière sociale. On s'assure de la sorte de maintenir les droits de ceux des bénéficiaires les plus vulnérables, cependant que les bénéficiaires en reprise d'emploi seront placés dans la même situation que les travailleurs modestes.

Au plan national, plusieurs droits connexes ont fait l'objet d'une réforme, notamment dans le cadre de la loi du 1^{er} décembre 2008 et de son premier décret d'application du 15 avril 2009²⁶. D'autres dispositions réglementaires, relatives notamment aux aides au logement²⁷ et au tarif social téléphonique²⁸, ont permis de poursuivre cette réforme :

- Taxe d'habitation : les allocataires du RMI bénéficiaient d'un dégrèvement total de taxe d'habitation, quel que soit leur niveau de revenu. Ce droit était prolongé un an après leur sortie du RMI. Désormais, les bénéficiaires du RSA bénéficient, au même titre que les autres contribuables, d'un plafonnement de leur cotisation en fonction de leur revenu fiscal de référence, en application du régime de droit commun²⁹. Cette mesure qui subordonne l'octroi de l'allègement de TH au montant du revenu fiscal de référence a été renforcée³⁰. Ainsi, ce dispositif peut conduire jusqu'au dégrèvement total de la taxe d'habitation mise à la charge des contribuables dont le niveau de revenu est proche de celui d'un RMIste. En pratique, les personnes dont le revenu fiscal de référence est nul se voient comme aujourd'hui octroyer une exonération totale. Les autres paient en proportion de leurs ressources. A ce titre, il convient de souligner que le gain lié à la perception du RSA reste toujours supérieur au montant de la taxe d'habitation mise à la charge du bénéficiaire du RSA. Afin de prendre en compte la situation des ménages anciennement bénéficiaires du RMI dont le revenu fiscal n'est pas nul, et donc susceptibles de se voir réclamer le paiement de la taxe d'habitation, des consignes permanentes sont données aux services des impôts pour que les demandes gracieuses émanant de ces redevables en situation difficile soient examinées avec bienveillance.
- Redevance audio-visuelle : le dégrèvement total de taxe d'habitation s'accompagnait d'un dégrèvement de redevance audio visuelle pour les bénéficiaires du RMI. A l'instar de la solution retenue pour la taxe d'habitation, les bénéficiaires du RSA dont le revenu fiscal de référence est nul sont désormais exonérés de redevance audiovisuelle.
- La couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) : les allocataires du RMI bénéficiaient d'une présomption de droit à la CMU-c. Avec le RSA, ce mécanisme est maintenu, mais il est désormais applicable à l'ensemble des bénéficiaires du RSA dont les ressources n'excèdent pas le montant forfaitaire, c'est-à-dire, ceux qui sous l'empire des règles en vigueur jusqu'au 1^{er} juin 2009 auraient relevé du RMI ou de l'API. Quant autres bénéficiaires du RSA, leur accès à la CMU-c dépend principalement de l'évolution du niveau de leurs revenus d'activité : en effet, le RSA n'entre pas parmi les ressources prises en

²⁶ Décret n°2009-404 du 15 avril 2009 relatif au revenu de solidarité active

²⁷ Décret n° 2009-976 du 20 août 2009 relatif aux ressources prises en compte pour le calcul du droit aux prestations familiales et aux allocations de logement

²⁸ Décret n°2009-716 du 18 juin 2009 relatif aux traitements automatisés de données à caractère personnel accompagnant la mise en œuvre du RSA et portant diverses dispositions de coordination

²⁹ Régime défini à l'article 1414 A du code général des impôts (CGI)

³⁰ Auparavant, les contribuables même sans revenu devaient payer une taxe dès lors que les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale avaient augmenté leur taux d'imposition.

considération pour déterminer le droit à la CMU-c. Pour mémoire, le plafond de ressources pour bénéficier de la CMU-c est de 7611 euros par an pour une personne seule en 2010, soit 634 euros par mois. S'il apparaît après étude des droits que des personnes ne sont pas éligibles à la CMU-C, les organismes de sécurité sociale doivent étudier les droits de ces mêmes personnes à l'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire de santé (prise en charge de 50% des frais engagés pour le paiement d'une complémentaire santé) dont le plafond de ressources annuel est de 9134 euros³¹.

- L'accès aux établissements et services d'accueil de la petite enfance : ces établissements devaient garantir l'accueil d'un nombre déterminé d'enfants à la charge des bénéficiaires du RMI et de l'API, vivant seuls ou avec une personne en activité. Désormais, ces établissements et services devront appliquer cette garantie d'accès aux personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle et dont les ressources n'excèdent pas le montant forfaitaire applicable (RSA « socle »). En outre, les enfants accueillis au titre de cette garantie continueront à en bénéficier même lorsque leurs parents ne répondront plus aux conditions prévues en raison de l'accès à un emploi.
- Les aides au logement : A l'instar des dispositions précédentes du Code de la sécurité sociale sur le RMI, le RSA a été exclu des ressources prises en compte pour le calcul des prestations familiales et des aides au logement. De plus, une neutralisation des ressources perçues en année n-2 (les revenus d'activité professionnelle ou indemnités de chômage perçus dans le passé ne sont pas pris en compte pour évaluer les droits) pour le calcul des droits aux prestations familiales et aux aides au logement était appliquée aux bénéficiaires du RMI, leur permettant de bénéficier d'aides « à taux plein », et ce, tant que le foyer dispose d'un faible montant de ressources. Cette mesure a été étendue aux bénéficiaires du RSA dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire applicable au foyer³². Cette disposition permet donc aux allocataires du RSA de bénéficier également d'une aide au logement maximale et de prestations familiales maximales pendant toute la durée de perception d'une partie du montant forfaitaire. Cette mesure perdure après la reprise d'activité, pendant la période de cumul intégral entre le salaire et le revenu de solidarité active de base. La loi de finance rectificative pour 2009³³ a de plus étendu cette mesure de neutralisation des ressources pour le calcul des aides au logement en faveur des personnes bénéficiaires du RMI et titulaires d'un Cirma/Cav signé avant le 1er juin 2009, et toujours en cours.
- La réduction sociale téléphonique : La réduction tarifaire du service public universel téléphonique a été maintenue pour les anciens bénéficiaires du RMI et étendue aux bénéficiaires du RSA dont les ressources sont inférieures au montant forfaitaire applicable au foyer³⁴.

³¹ Pour une personne seule en 2010.

³² Ce dispositif de neutralisation fonctionne tant que les ressources du foyer sont inférieures au montant forfaitaire (RSA socle : 460,09 euros pour une personne seule ; 690 euros pour un couple)

³³ Article 103 de la loi n°2009-1674 du 30 décembre 2009.

³⁴ Décret n°2010-760 du 6 juillet 2010 relatif aux personnes susceptibles de bénéficier d'une réduction de leur facture téléphonique.

- Préavis réduit à un mois pour le locataire : La proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, à l'initiative du député Jean-Luc WARSMANN et adoptée en 1ère lecture par l'Assemblée nationale le 2 décembre 2009, tire les conséquences du remplacement du RMI par le RSA. L'ensemble des bénéficiaires du RSA pourront donner congé à leur propriétaire avec un préavis limité à un mois (au lieu de trois), faculté dont disposaient les bénéficiaires du RMI, dès lors que cette proposition de loi sera définitivement votée.
- Aide juridictionnelle sans justification des ressources : Dans le cadre de la proposition de loi précitée, une disposition prévoit que les titulaires du RSA « socle », comme auparavant les bénéficiaires du RMI, seront dispensés de justifier de l'insuffisance de leurs ressources lorsqu'ils sollicitent l'aide juridictionnelle. De même, il convient d'attendre la promulgation de cette loi pour que cette disposition entre en vigueur.

2/ Les droits connexes locaux

S'agissant des droits connexes locaux, l'article 13 de la loi du 1er décembre 2008 (dispositions nouvelles de l'article L. 1111-5 du code général des collectivités territoriales) invite les collectivités territoriales et les organismes chargés de la gestion d'un service public à veiller à ce que les conditions d'attribution d'aides ou avantages n'entraînent pas de discrimination à l'égard de personnes placées dans la même situation, notamment au regard du niveau de leurs ressources. Il s'agit, conformément aux objectifs généraux de la loi, de supprimer les effets de seuil résultant de l'attribution des aides facultatives à caractère social à la condition de statut d'allocataire du RSA.

Or, si l'importance, la nature et la diversité de ces aides ne fait aucun doute, (leur montant représentant en moyenne près d'un cinquième des ressources des ménages sans revenu³⁵) aucune évaluation précise de l'impact pour les finances publiques ne peut être à ce jour réalisée, la simple substitution du critère du RSA à la référence au RMI ne pouvait se faire automatiquement. C'est pourquoi, dans le strict respect de l'articulation des principes de libre administration des collectivités locales et d'égalité entre les citoyens, il apparaissait nécessaire, notamment pour des raisons financières, de réexaminer les conditions d'attribution de ces aides facultatives.

C'est cette analyse qui est au cœur du rapport de la "Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du RSA", rendu en mai 2009 par la Sénatrice Sylvie DESMARESCAUX. Elle y faisait trois propositions opérationnelles : une déclaration commune de principes proposée à la signature des institutions concernées ; un guide pédagogique à destination des décideurs publics démontrant la nécessaire évolution des conditions des droits connexes tout en respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales ; un suivi des préconisations concernant l'évolution des aides sociales locales dans le cadre de l'évaluation du RSA, elle-même organisée par la loi.

³⁵ Anne et L'Horty [2002] « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », Economie et Statistique, n° 357-358.

Une « déclaration commune sur les critères d'attribution des aides facultatives à caractère social » a été effectivement signée par huit institutions (ADF, AMF, ARF, Cnaf, Cnamts, MSA, Pôle Emploi et Uncass) en juillet 2009. Parmi les principes énoncés par ce texte figure l'effort pour que ces aides « ne désincitent pas à la reprise ou à l'exercice d'une activité professionnelle par les bénéficiaires de ces dispositifs ».

Pour faciliter cette mise en œuvre, un « guide des droits connexes locaux », outil d'aide à la décision pour aider les institutions à ajuster les politiques sociales locales après la mise en place du RSA, réalisé par le cabinet du haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, a été diffusé à l'ensemble des décideurs locaux en juillet 2009³⁶. Il préconise ainsi une réforme des aides sociales de façon à optimiser leurs effets pour les usagers, c'est-à-dire en réduisant les effets de seuil, sans faire de perdants tout en maintenant l'effort de solidarité. Une des options ainsi proposées aux collectivités est de retenir, pour l'attribution des aides, un barème associant plusieurs tranches de ressources permettant de lisser progressivement la sortie des aides avec l'élévation du niveau de revenu des familles.

De plus, à la demande du Haut-commissaire aux solidarités actives, une enquête auprès des communes de plus de 20 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à compétence sociale, soit 770 observations a été lancée au mois de juin et a été publiée le 17 septembre 2010³⁷. Elle vise à recenser les aides versées et à décrire leurs barèmes. Les villes et les EPCI seront interrogés deux fois, début 2010 et début 2011 afin de mesurer une éventuelle évolution, en particulier la substitution de conditions de revenus à des conditions de statut. Le taux de réponse complète au questionnaire de 2010 n'est que de 25% (soit 189 observations), mais il atteint 63% pour les communes de plus de 100 000 habitants.

³⁶ Ce guide peut être téléchargé à l'adresse suivante :

http://www2.univ-mlv.fr/ecosoc/fichier/Guide_droits_connexes_130509v3.pdf

³⁷ Centre d'étude de l'emploi - Rapport final « Ce que font les villes pour les ménages pauvres » Premiers résultats d'une enquête nationale sur les communes de plus de 20 000 habitants. Denis ANNE, Céline EMOND, Yannick L'HORTY

Annexe 8

Ce que font les villes pour les ménages pauvres

Denis Anne, Céline Emond, Yannick L'Horty (CEE)



Rapport final

*Ce que font les villes
pour les ménages pauvres*

*Premiers résultats d'une enquête nationale sur les communes de plus de 20 000
habitants*

Denis ANNE
Céline EMOND
Yannick L'HORTY

EQUINOXE

**Pour le compte de la Direction Générale de la Cohésion Sociale, Ministère du Travail,
de la Solidarité et de la Fonction publique, Ministère de la Jeunesse et des Solidarités
actives**

Octobre 2010

OBJET

Dans le cadre de la convention CEE-DGCS n°09-2919 du 19 août 2009, ayant trait à la réalisation d'une enquête sur les aides sociales locales auprès des villes de plus de 20 000 habitants, le présent document est le rapport final prévu à l'article VII de la convention.

Ce rapport, accompagné d'un mémoire financier, est remis à la DGCS dans les douze mois après la date de notification de la convention, soit le 30 août 2010.

Il a été réalisé par les chercheurs en charge du modèle EQUINOXE, au sein de l'équipe CELESTE (Centre d'Etudes Localisées, Economiques et Statistiques sur les Trajectoires d'Emploi) du Centre d'Etude de l'Emploi.

Le questionnaire de l'enquête sur les aides sociales locales a bénéficié des remarques du groupe de travail « Lutte contre la pauvreté » du comité national d'évaluation du RSA lors des présentations à la CNAF qui ont eu lieu les 10 novembre et 1^{er} décembre 2009. Il a également bénéficié d'échanges avec l'AMF et l'UNCCAS.

Les auteurs du présent rapport, sans se dégager de leurs responsabilités, remercient pour leurs commentaires et leurs remarques Benoît Calmels (UNCCAS), Maela Castel (UNCCAS), Nathalie Fourcade (CNAF), Christine Laconde (CAS Ville de Paris), Sébastien Leparlier (CAS Ville de Paris), Christine Luong (CAS Ville de Paris), Marie Mallet (UNCCAS), Marie-Charlotte Nouhaud (CAS Ville de Paris), Christophe Piteux (UNCCAS), Marie-Odile Simon et Augustin Vicard (HCSA), Isabelle Voix (AMF) et Daniel Zielinski (UNCCAS), ainsi que l'ensemble des acteurs locaux qui ont bien voulu apporter leurs concours à l'enquête.

Ils remercient également pour leurs réactions les participants aux séminaires de présentation qui ont eu lieu à l'UNCCAS le 14 octobre et à la CNAF, dans le cadre du groupe de travail Pauvreté du Comité National d'Evaluation du RSA, le 18 octobre 2010.

Sommaire

INTRODUCTION

1. CHAMP DE L'ENQUETE

2. LES GRANDES CARACTERISTIQUES DES AIDES SOCIALES VERSEES PAR LES VILLES :
OBJET, FORME ET NATURE

3. MONTANT DES AIDES, CONDITIONS D'ATTRIBUTION ET COORDINATION DES OFFREURS

4. LES EVOLUTIONS RECENTES DANS LE NOUVEAU CONTEXTE DU RSA

CONCLUSION

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ANNEXES

Annexe 1 : Questionnaire de l'enquête

Annexe 2 : Liste des villes et EPCI contactés

Introduction

Les aides sociales locales sont accordées par les villes, les départements, les Caisses d'Allocations Familiales, les associations caritatives, les entreprises de réseau... Elles recouvrent un vaste ensemble de prestations données aux ménages à bas revenu afin de compléter les prestations nationales et légales. Certaines sont attribuées sous condition de ressources et d'autres sous condition de statut ; certaines sont monétaires, d'autres en nature ou ouvrant un droit d'accès à certains biens ou services ; des aides sont attribuées automatiquement et d'autres font l'objet d'une évaluation sociale par des commissions ad hoc... Si les montants sont généralement faibles (quelques dizaines d'euros mensuels), ces prestations ne peuvent pour autant être négligées car elles sont nombreuses : il est fréquent que près d'une vingtaine de prestations soient disponibles localement pour compléter les revenus des ménages défavorisés. Le montant cumulé de ces aides constitue alors un apport non négligeable de ressources, de l'ordre de 15 à 20% du revenu pour des ménages sans revenu d'activité³⁸. Leur prise en compte modifie nombre de diagnostics établis sur la base des seuls transferts nationaux et légaux. En particulier, ces multiples prestations très ciblées sur les ménages les plus défavorisés peuvent réduire fortement les gains du retour à l'emploi.

La mise en œuvre du RSA au 1^{er} juin 2009 a profondément modifié le paysage de l'aide sociale en France. Ce changement dans les barèmes des aides nationales a pu inciter de nombreux offreurs d'aide locale à réfléchir aux adaptations de leur offre d'assistance dans ce nouveau contexte. Une réflexion a été entamée sur les ajustements possibles des barèmes sociaux locaux dans le cadre de la mission parlementaire de madame la Sénatrice Sylvie Desmarescaux. Différents scénarios ont été testés notamment quant à leurs effets sur les gains du retour à l'emploi. Une charte déclinant des bonnes pratiques a été signée en juillet 2009 par toutes les institutions représentatives des acteurs des aides locales : Assemblée des Départements de France (ADF), Association des Maires de France (AMF), Association des Régions de France (ARF), Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF), Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), Mutualité Sociale Agricole (MSA), Pôle emploi et Union Nationale des Centres Communaux et intercommunaux d'Action Sociale (UNCCAS). Un guide pour les décideurs locaux a également été rédigé à l'intention des différents offreurs locaux d'aide sociale. Ce guide pointe les risques potentiels de certaines réformes et recense les ajustements locaux qui pourraient être utilement généralisés dans le cadre des objectifs nationaux de lutte contre la pauvreté et notamment la pauvreté laborieuse. Ces documents préconisent entre autres de limiter les aides sous condition de statut et de leur préférer les aides sous condition de ressource. Ils indiquent également qu'une meilleure coordination des offreurs est souhaitable afin d'éviter que des barèmes d'aides locales ne soient fixés aux mêmes niveaux de ressources et ne produisent de nouveaux effets de seuil. Ce type de coordination est rendue difficile par la diversité des barèmes utilisés localement, et notamment la pluralité des bases ressources utilisées par les fournisseurs d'aides locales. Les revenus pris en compte sont variables ; la prise en compte de la composition du ménage est également

38 Anne et L'Horty [2002].

variée ; certaines charges peuvent être déduites pour déterminer un « reste à vivre », d'autres non, etc.

Dans ce contexte où l'information sur les pratiques locales est encore très insuffisante et où les changements nationaux sont de grande ampleur, avec la mise en œuvre du RSA, il paraît pertinent d'approfondir les connaissances existantes sur les pratiques effectives en matière d'aides sociales locales et de suivre les changements de ces pratiques dans le temps. C'est dans cette perspective que s'inscrit le présent rapport dont l'objet est de présenter les premiers résultats d'une enquête nationale menée entre mai et juin 2010 auprès des moyennes et grandes villes, soit un champ potentiel de 441 localités selon le recensement de 2006, auxquelles on peut ajouter quelques EPCI à compétence sociale³⁹.

Il est pertinent de s'intéresser aux villes moyennes et grandes parce que 1) les localités plus petites ont une action sociale moins développée et que 2) l'action sociale des autres acteurs, les départements et les Caisses d'Allocations Familiales est mieux connue⁴⁰. Le besoin d'information paraît donc spécifiquement important pour ces villes qui proposent une offre de prestations locales à la fois diversifiée et abondante sans que celle-ci fasse l'objet d'aucune étude systématique. Les rares études qui ont exploré les effets de ces aides locales sur les revenus des ménages, leur niveau de vie et sur les gains du retour à l'emploi (Anne et L'Horty [2002], [2009-a], [2009-b], [2010]) ont procédé par inventaire sur des échantillons très restreints de communes, d'une dizaine de villes moyennes augmentés de Paris, Lyon et Marseille.

La mise en place du revenu de solidarité active (RSA) depuis le 1^{er} juin 2009 ajoute un enjeu particulier à la question des aides locales facultatives. Dans un contexte de forte pression budgétaire, la réforme nationale du RSA rend opportune une réforme locale mais, selon le sens pris par celle-ci, les effets de la réforme nationale peuvent être limités voire annulés. C'est la conclusion essentielle des simulations conduites dans le cadre de la mission Desmarescaux. La voie d'une réforme locale cohérente avec la réforme nationale paraît *de facto* très étroite. Pour éviter de recreuser localement les pièges à pauvreté que le RSA vise à supprimer, il importe de privilégier les réformes locales qui vont dans le sens d'un élargissement de la cible des bénéficiaires. Mais il faut également que ces réformes soient à coût constant et qu'elles ne réduisent pas le montant des aides aux plus démunis. Cet ensemble de contrainte n'est pas insurmontable dans le cas des aides sous condition de

³⁹ Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de projets communs. Il peut s'agir de syndicats de communes, de communautés de communes, de communautés d'agglomérations si elles regroupent entre 50 000 et 500 000 habitants avec au moins une commune de plus de 15 000 habitants, ou de communautés urbaines pour les regroupements de plus de 500 000 habitants. Ils exercent des compétences obligatoires, en fonction de leur statut, et des compétences facultatives qui leur sont déléguées par leurs membres. L'action sociale peut ainsi être localement de la compétence des centres communaux d'action sociale (CCAS) ou de celle de centres inter-communaux d'action sociale (CIAS).

⁴⁰ En particulier, une enquête auprès de l'ensemble des départements a été réalisée dans le cadre de la mission parlementaire de Mme Sylvie Desmarescaux fin février 2009, soit quatre mois avant le passage au RSA. Elle concluait que moins de 4 départements sur 10 avaient anticipé la question des droits connexes dans le contexte du passage au RSA.

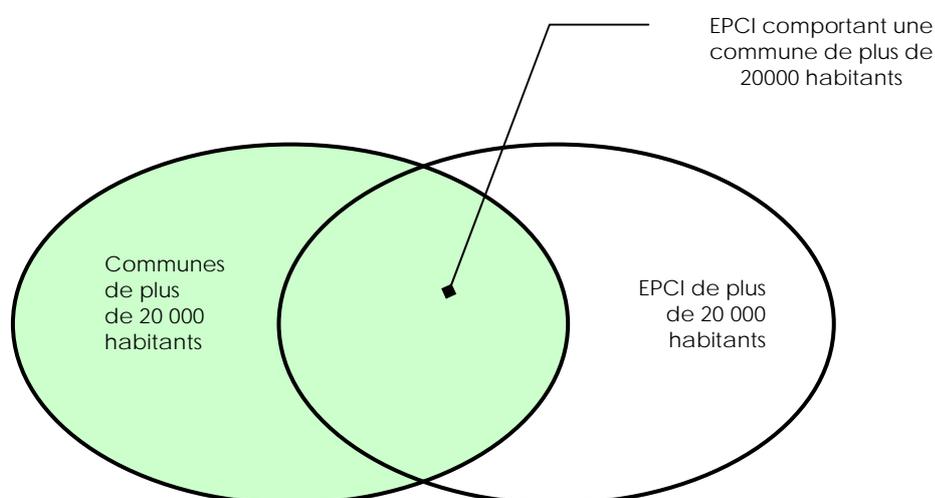
ressource, mais il implique d'abandonner les aides sous conditions de statut pour leur préférer des aides sous conditions de ressource tout en adoptant des barèmes qui limitent les effets de seuil. Compte tenu de la diversité des évolutions possibles au niveau local, il est pertinent d'observer les changements qui ont été et qui seront effectués par les villes.

La première section du rapport présente la méthodologie retenue pour recueillir les données auprès des villes et des Centre Communaux d'Action Sociale. Les sections suivantes présentent les résultats en abordant successivement les objets des aides versées, leur forme et leur nature (section 2), les modalités d'attribution et de coordination des acteurs (section 3), et enfin les évolutions récentes de ces modalités d'attribution dans le nouveau contexte du RSA (section 4).

1. Champ de l'enquête

Le questionnaire de l'enquête « Aides sociales locales » a été construit et testé entre novembre 2009 et avril 2010. La version finale figure en annexe 1 de ce rapport. Il s'agit d'un questionnaire électronique qui a été passé auprès des villes à l'aide d'une application extranet conçue spécifiquement à cette fin. Les tests ont eu lieu à Paris et dans un échantillon d'une vingtaine de villes. Une fois mise au point la version finale du questionnaire, l'enquête a été réalisée en mai et juin 2010. 428 communes françaises métropolitaines regroupant plus de 24 millions d'habitants ont été invitées par courriels à remplir le questionnaire ainsi que 382 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) de plus de 20 000 habitants à compétences sociales déléguées (sans que l'on ait pu établir *a priori* que l'aide sociale à destination des ménages pauvres entrerait bien dans cette compétence déléguée, sachant qu'il est dans les faits rare, voire exceptionnel que les communes aient transféré à l'EPCI ou au CIAS leurs compétences en matière d'attribution des aides directes aux ménages en difficultés). Ces EPCI pouvant compter ou non une commune centre de plus de 20 000 habitants également destinataire du questionnaire (voir schéma 1).

Schéma 1 : Champ institutionnel de l'enquête



Le champ d'étude de l'enquête est particulièrement large. Le questionnaire vise à appréhender l'ensemble de l'aide sociale communale et/ou intercommunale proposée aux ménages potentiellement actifs (cf. annexe 1), sachant qu'avec les départements, les communes et groupements de commune constituent l'un des principaux acteurs de l'aide sociale locale. Les aides sociales à destination des handicapés ou encore des personnes âgées sont en dehors du champ de l'enquête qui est orientée vers la question de l'emploi.

L'enquête recense tout d'abord les différents domaines dans lesquels des aides sociales existent (alimentation, transport, loisirs, emploi...) et les publics visés. Elle permet également de savoir quels types d'aides sont mis en place (monétaire ou en nature, don ou prêt...), d'en connaître les conditions d'attribution (barèmes automatiques ou commissions d'évaluation, aides sous condition de ressources ou de statut...) et d'estimer le nombre de bénéficiaires et les montants concernés. On s'intéresse également aux modifications intervenues ou prévues et à l'articulation de l'aide sociale communale/intercommunale avec les autres acteurs de l'aide sociale locale (départements, Caisses d'Allocations Familiales, associations...).

La conception de l'enquête a bénéficié du soutien de du Groupe de Travail Pauvreté du Comité national d'évaluation du RSA où une première version de l'enquête a été présentée. Elle a bénéficié également, sans les engager, d'un appui de l'Association des Maires de France (AMF) et de l'Union Nationale des Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale (UNCCAS). Au-delà de leurs réactions sur le contenu du questionnaire, l'AMF et l'UNCCAS nous ont transmis des fichiers d'adresse courriels des mairies des villes de plus de 20 000 habitants, des CCAS et des CIAS. Nous avons fixé le calendrier de l'enquête de conserve avec l'UNCCAS afin de tenir compte d'une autre enquête lancée au même moment par l'UNCCAS. Les contacts auprès des autres EPCI ont été obtenus à partir de la Base Nationale sur l'InterCommunalité (BANATIC).

Pour obtenir un meilleur taux de réponse et compte tenu du champ très large de l'enquête et de la taille importante du questionnaire, un suivi téléphonique a été réalisé. Il a consisté à vérifier dans un premier temps la bonne réception du questionnaire et à l'orienter vers une personne ressource du service social de la commune ou de l'EPCI. Une relance systématique auprès des contacts ayant commencé à répondre au questionnaire a été réalisée.

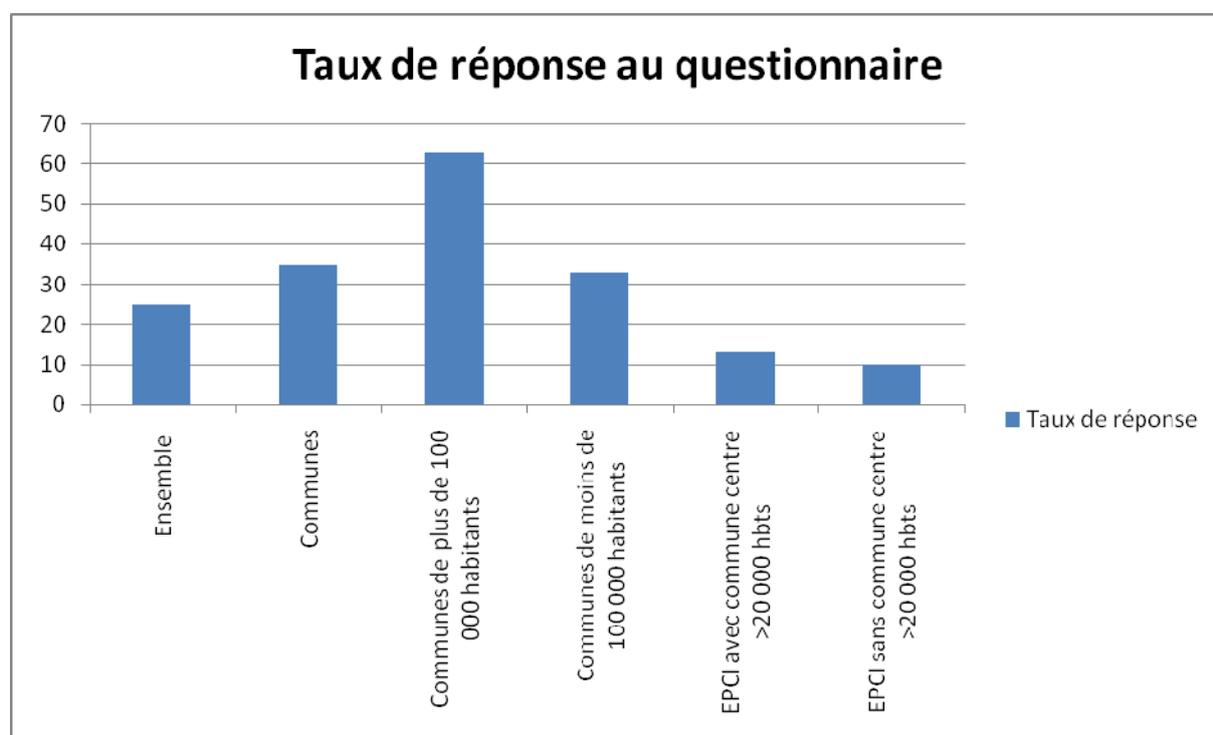
Le taux de réponse est important pour les communes, surtout lorsqu'elles sont de grande taille. Les villes de plus de 100 000 habitants ont répondu à 63%. Au total, 151 communes sur les 428 ont complété l'enquête, soit plus d'une commune sur trois. Pour ce qui est des EPCI, les retours ont été très nettement inférieurs, ce qui s'explique par le fait que nombre d'EPCI à compétence sociale déléguée n'ont pas pour compétence les aides sociales aux ménages pauvres mais interviennent dans d'autres champs (par exemple le handicap ou la dépendance) (tableau 1 et graphique 1).

Tableau 1 : taux de réponse au questionnaire

Au 7 juillet 2010	Total		Communes		EPCI avec commune centre > 20000 hab		EPCI sans commune centre > 20000 hab	
	Nb	Taux de réponse	Nb	Taux de réponse	Nb	Taux de réponse	Nb	Taux de réponse
Réponses totales	189	25%	151	35%	11	13%	27	10%
Nb de communes / EPCI	770*		428		84		258	

Source : CEE

Graphique 1 : Taux de réponse au questionnaire



Le lien positif entre taille de la ville et taux de réponse peut s'expliquer de deux manières non exclusives l'une de l'autre : soit les communes de taille moyenne et les EPCI répondent moins au questionnaire que les grandes villes, soit ils offrent moins d'aides facultatives en lien avec les ménages potentiellement actifs.

Pour ce qui est des EPCI, le suivi téléphonique a permis de confirmer qu'un certain nombre ne se situaient pas dans le champ de l'enquête. Certains comportaient également en leur sein une commune de plus de 20000 habitants et ont considéré comme redondant le questionnaire qui leur a été transmis. Le détail des communes et EPCI de plus de 20 000 habitants qui ont été contactés est précisé dans l'annexe 2.

247 communes comptant entre 10000 et 20000 habitants et ayant répondu à l'enquête de l'UNCCAS ont également été contactées par courrier électronique mais sans suivi téléphonique. 22 réponses complètes ont été ainsi obtenues, soit un taux de réponse de 9% pour les réponses complètes et de 33% en tenant compte des réponses partielles.

Dans l'exploitation des données de l'enquête, 189 réponses ont été retenues, parmi lesquelles 30 réponses ne couvrent pas la totalité du questionnaire. Des parties entières du questionnaire ont été renseignées et d'autres ne l'ont pas été, à défaut peut-être de renseignements d'autres services. Ces 30 réponses partielles ont été exploitées sur des rubriques entières dans lesquelles des aides sont offertes. Les résultats figurant dans ce rapport portent donc sur 189 villes ou EPCI, qui rassemblent au total 12,9 millions d'habitants. Si l'on ne considère que les communes, les résultats correspondent à une population totale de 11,6 millions de personnes, soit 48% de la population totale des communes de plus de 20 000 habitants, le champ de cette enquête (soit 18,4% de la population française métropolitaine totale). Néanmoins, comme toutes les communes n'ont pas renseigné la totalité des questions, la base sur laquelle s'appuient les résultats ci-dessous peut varier.

2. Les grandes caractéristiques des aides sociales versées par les villes : objet, forme et nature

Les villes occupent une place particulière parmi l'ensemble des offreurs locaux d'aides sociales. Alors que les compétences des départements, des régions ou des Caisses d'allocations familiales sont relativement connues et encadrées, celles des villes sont nettement moins documentées. Un intérêt de l'enquête est ainsi de vérifier si le portefeuille des aides offertes par les villes a des spécificités relativement à celui des autres collectivités territoriales. Selon les principaux rapports et études qui ont été consacrés aux aides locales (Létard, 2005 ; Baillon et Bellaredj, 2007 ; ANSA, 2009), les aides régionales sont principalement des aides à la mobilité (exemple : prise en charge partielle des frais de transport collectif), ou des aides dans le domaine de la formation et de l'emploi (exemple : pactes territoriaux, aide individuelle à la formation, bourses d'étude). Les aides départementales, légales et facultatives, recouvrent un champ un peu plus large, avec le logement (exemple : Fonds de Solidarité pour le Logement), l'emploi et l'insertion (exemples : APRE départementale, Fonds d'Aide aux Jeunes en difficulté, ...), la famille (exemple : Aide Sociale à l'Enfance), la mobilité (exemple : subvention du permis de conduire), l'alimentation (exemple : financement d'associations qui distribuent des repas ou des colis alimentaires), la santé (prise en charge de l'adhésion à une mutuelle pour les non bénéficiaires de la CMU complémentaire), ou encore, les loisirs et les vacances. Les aides des Caisses d'allocations familiales (Caf), des Caisses de mutualité sociale agricole (CMSA) et des Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) ont quant à elles un objet un peu plus restreint, focalisé sur les aides aux familles, à la jeunesse, aux loisirs ou à la santé. Peut-on définir de façon analogue le champ d'intervention des villes ?

2.1. Les aides offertes

Dans l'ensemble, c'est-à-dire sans distinction entre les différentes communes et les EPCI, les aides sociales offertes par les villes peuvent être classées en trois groupes.

En premier lieu, les aides qui sont les plus souvent présentes, dans au moins 65% des communes et EPCI, consistent à couvrir des besoins surtout quotidiens : ce sont les aides alimentaires (sous forme de colis, chèques services et chèques d'accompagnement personnalisés, restauration scolaire). Ce sont aussi les aides au logement sous plusieurs de leurs formes : aides pour couvrir les charges du logement et le loyer, offre d'hébergement temporaire. Une participation partielle ou totale au

paiement des transports en commun existe dans plus de quatre villes sur cinq (83%). Enfin, 69% des communes et EPCI offrent des aides concernant la restauration scolaire des enfants et l'hygiène. Il est à noter que de nombreux répondants ont fait part du fait que certaines aides « à l'hygiène » étaient comprises dans l'aide alimentaire par l'intermédiaire des chèques services. Le chiffre de 69% sous-estime probablement l'ampleur des aides accordées dans ce domaine.

En second lieu, les aides offertes par un peu plus de la moitié des communes et EPCI (50 à 63%) sont des aides un peu plus spécifiques, elles couvrent moins des besoins quotidiens et sont plus de l'ordre des loisirs, de la culture, des aides à l'emploi. Il s'agit de favoriser l'accès aux équipements culturels et sportifs, l'offre d'accueil de loisirs sans hébergement, l'aide aux vacances, et l'offre de cadeaux (pour Noël ou autre). Deux offres également ayant trait au logement (aide à l'installation et au déménagement et amélioration de l'habitat) sont offertes dans les mêmes proportions (54%), ainsi que l'aide scolaire ou périscolaire. Enfin, 54% des répondants déclarent offrir une aide pour couvrir les frais de formation et 51% les frais d'essence ou d'assurance.

Le reste des aides est accordé par moins de 45% de l'ensemble des répondants. Ce sont des aides encore plus spécifiques telles que l'accueil de loisirs avec hébergement, la couverture des frais connexes en matière d'emploi (37%), l'aide à la recherche d'emploi, l'aide au permis de conduire, à l'achat d'un véhicule. Moins d'un quart des répondants déclare offrir une aide liée à la famille, telle que la possibilité d'avoir une aide ménagère, de garder les enfants à domicile. Toutes ces aides relèvent davantage des compétences régionales et départementales et sont aussi proposées par d'autres institutions (pôle emploi, missions locales, CAF, associations, etc.), ce qui peut expliquer le fait qu'elles soient offertes en moins grande proportion.

Lorsque la distinction est faite entre villes de plus et villes de moins de 100 000 habitants, des différences se dessinent (graphique 2). Les villes de taille plus importante offrent relativement plus d'aides liées aux transports, au logement, à la culture et à l'emploi, tandis que les villes plus petites sont davantage spécialisées dans les aides liées à l'alimentation et à la famille.

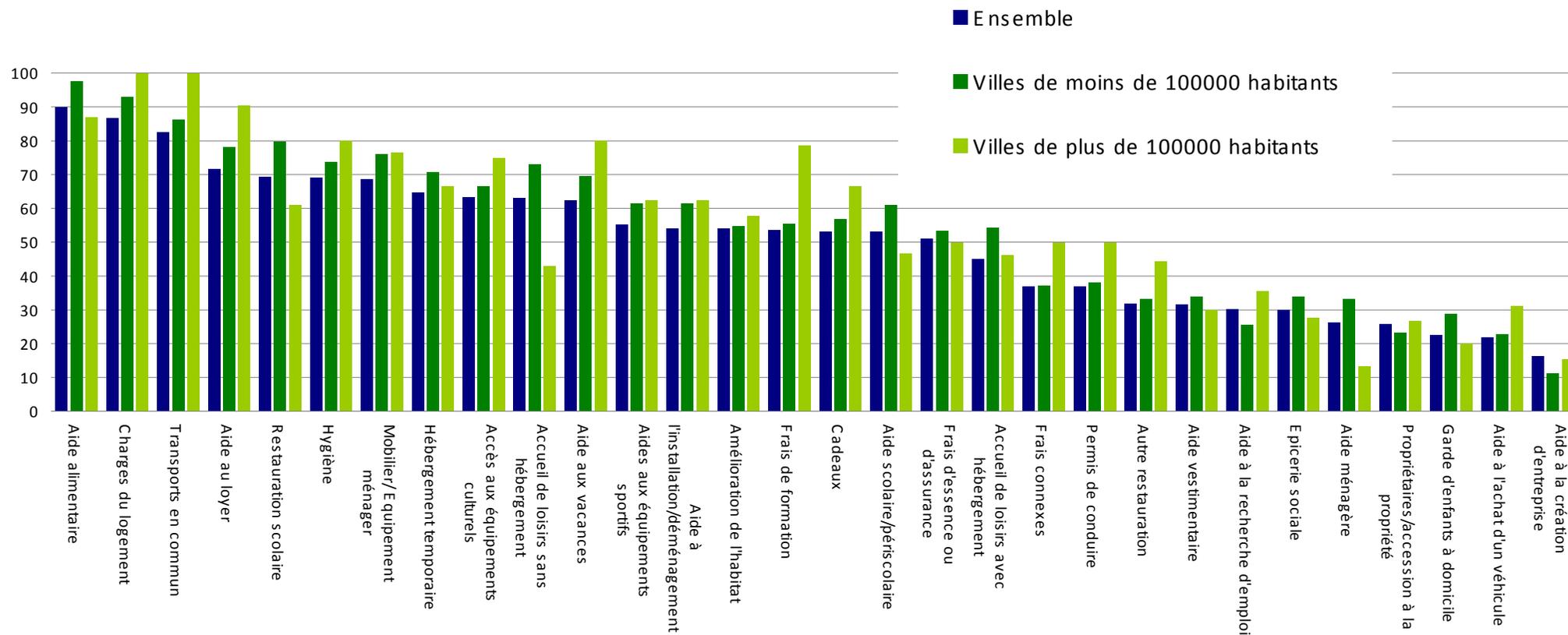
Ce constat est confirmé lorsque l'on regarde plus dans le détail. En ce qui concerne les aides majoritairement offertes, on voit que les villes de plus de 100 000 habitants ont davantage tendance à offrir les aides quotidiennes, notamment dans le domaine des transports et du logement. Les aides alimentaires et la restauration scolaire sont quant à elles plus du fait des villes de taille moins importante. Dans le groupe d'aides classées dans la seconde catégorie, les grandes villes se distinguent dans l'offre d'aides liées aux vacances, aux frais de formation dans le cadre d'une recherche d'emploi, et dans l'offre de cadeaux. Les villes de moins de 100 000 habitants semblent quant à elles fournir plus fréquemment des aides liées à l'enfance : accueil de loisirs sans hébergement, aide scolaire ou périscolaire. En revanche, il ne semble pas y avoir de différences majeures dans l'offre des autres aides (aides à l'installation/au déménagement, amélioration de l'habitat) entre les plus petites et grandes villes.

Les différences sont relativement faibles entre petites et grandes villes pour l'offre des aides les plus spécifiques (3^{ème} classe). Les villes de moins de 100 000 habitants offrent une nouvelle fois plutôt les aides spécialisées relatives à l'alimentation et à la famille, tandis que les villes de taille plus importante offrent davantage des aides liées aux transports et à l'emploi.

Les EPCI à compétence sociale offrent globalement une gamme moins étendue d'aides que celle proposée par les communes. Les seuls domaines dans lesquelles ils se distinguent sont l'aide à la recherche d'emploi et à la création d'entreprise ainsi que la garde d'enfants à domicile. On retrouve ici les compétences courantes des EPCI en matière de développement économique et de service à la population.

Au total, on constate que la spécificité des villes relativement aux autres offreurs d'aide est de proposer la plus large variété d'aide sociale. L'offre sociale des villes est la plus diversifiée. Ce résultat est conforme à une logique selon laquelle les niveaux dont la compétence est la plus étendue d'un point de vue géographique (départements et plus encore, régions), ont la spécialisation la plus forte sur le plan de la nature des besoins couverts par les aides sociales. A l'inverse, aux échelons les plus fins, l'offre est la moins spécialisée.

Graphique 2 Aide offerte par les communes



Lecture : 98% des communes de moins de 100 000 habitants ayant répondu à l'enquête offre une aide alimentaire.

2.2. Importance en nombre de bénéficiaires

L'enquête comprenait quelques questions sur le nombre de bénéficiaires des aides et sur le nombre de demandeurs d'aide mais les réponses ont été assez partielles de la part des villes interrogées. C'est pourquoi dans ce qui suit, ce ne sont pas les valeurs absolues qui sont comparées mais l'importance relative et le classement des aides les unes par rapport aux autres.

Les aides pour lesquelles il y a le plus grand nombre de bénéficiaires, pour l'ensemble, sont les transports en commun puis les aides liées à l'alimentation (aide alimentaire, autre restauration, restauration scolaire). Viennent ensuite certaines des aides liées au logement (charges, loyer et hébergement temporaire) ainsi que celles liées aux loisirs (autre aide loisirs, accueil de loisirs sans hébergement, cadeaux et accueil de loisirs sans hébergement).

Les aides qualifiées de « plus spécifiques » sont également celles dont le nombre de bénéficiaires est moindre. Seule l'aide à la recherche d'emploi se retrouve ici parmi les premières aides en termes de nombre de bénéficiaires alors qu'elle ne fait pas du tout partie des aides les plus souvent offertes. Notons que si les CCAS sont peu nombreux à apporter dans ce domaine des aides financières directes, il est très fréquent qu'ils accompagnent des personnes sans emploi dans leur recherche (aide aux démarches) et dans leurs parcours d'insertion.

Le nombre de bénéficiaires selon les communes suit les mêmes tendances que les aides offertes :

Pour les villes de moins de 100 000 habitants les pôles ayant le plus de bénéficiaires sont les aides alimentaires, toutes sortes confondues. Les aides au loyer et aux loisirs ont relativement moins de bénéficiaires, tandis que ce sont les aides qui ont le plus de bénéficiaires – avec tout de même quelques aides alimentaires et les transports en commun – dans les communes de grande taille.

Les aides à la famille sont également mieux placées en nombre de bénéficiaires dans les plus petites communes que dans les grandes.

Les EPCI déclarent le plus de bénéficiaires pour les aides au logement ('autre' et 'charges du logement'), l'accueil de loisirs sans hébergement, et l'aide alimentaire.

Le nombre de demandes d'aide suit la même déclinaison que le nombre de bénéficiaires selon l'ordre d'importance des aides. Les aides les plus demandées sont celles concernant l'alimentation puis le transport tant dans les grandes que dans les petites communes. Anouveau, l'aide à la recherche d'emploi apparaît comme assez bien demandée. Les aides au logement (autres que les charges, le loyer, et l'accès à la propriété) sont relativement plus demandées dans les grandes villes que dans les petites par rapport aux autres aides.

3. Conditions d'attribution et coordination des offreurs

3.1. Conditions d'attribution des aides

3.1.1/ Une base moins large de réponses

Le nombre de réponses exploitables est plus faible lorsqu'on entre dans le détail du questionnaire. Toutes les communes n'ont pas renseigné le détail des caractéristiques de leurs aides. En moyenne, un peu moins de la moitié des communes ayant déclaré une aide dans un des domaines proposé en a également détaillé les conditions d'attribution. Pour cette raison et pour conserver des effectifs

importants, la distinction entre les communes ou EPCI de tailles moyennes et de grande taille (plus de 100 000 habitants) n'est pas faite dans cette section. Le tableau 3 donne le taux de réponse pour chaque type d'aide recensée.

Tableau 3 : Taux de réponse aux questions sur les conditions d'attribution des aides

	Part de répondants proposant une aide dans les différents domaines	Part des réponses fournissant les conditions d'attribution
ALIMENTATION ET HYGIENE		
Aide alimentaire	89%	81%
Aide vestimentaire	69%	29%
Épicerie sociale	72%	26%
Hygiène	78%	62%
Restauration scolaire	76%	58%
LOGEMENT		
Aide à l'installation/déménagement	63%	49%
Aide au loyer	70%	58%
Amélioration de l'habitat	63%	33%
Charges du logement	75%	79%
Hébergement temporaire	64%	56%
Mobilier/ Équipement ménager	69%	57%
Propriétaires/accession à la propriété	59%	23%
TRANSPORT ET MOBILITE		
Aide à l'achat d'un véhicule	53%	17%
Frais d'essence ou d'assurance	54%	46%
Permis de conduire	54%	33%
Transports en commun	66%	74%
FAMILLE		
Aide ménagère	60%	22%
Aide scolaire/périscolaire	60%	46%
Garde d'enfants à domicile	56%	19%
LOISIRS, VACANCES ET CULTURE		
Aide aux vacances	59%	55%
Accès aux équipements culturels	59%	33%
Accueil de loisirs avec hébergement	52%	41%
Accueil de loisirs sans hébergement	58%	56%
Aides aux équipements sportifs	55%	41%
Cadeaux	57%	36%
EMPLOI ET FORMATION		
Aide à la création d'entreprise	54%	11%
Aide à la recherche d'emploi	56%	23%
Frais connexes	52%	31%
Frais de formation	59%	50%

Lecture : 89% des communes ou EPCI ont déclaré offrir une aide alimentaire ; parmi ceux-ci, 81% ont renseigné les caractéristiques détaillées de cette aide.

3.1.2/ Majoritairement des dons monétaires exceptionnels sous condition de ressource mais pas de statut.

Le tableau 4 présente un récapitulatif des principales caractéristiques observées dans les communes et EPCI ayant répondu à l'enquête. Pour chaque condition d'attribution, trois choix étaient proposés selon que l'aide avait ou non un type précis de condition ou qu'elle était mixte. Le premier nombre de 33% dans ce tableau, indique la part des communes qui ont une aide alimentaire exceptionnelle, mais on ne peut en conclure que 67% ont une aide courante, puisqu'un certain nombre ont des aides mixtes. La réponse « condition mixte/variable » peut signifier soit que l'aide correspondante est complexe (par exemple une aide comportant une partie sous forme de don et une autre sous forme de prêt remboursable), soit que plusieurs aides aux conditions d'attribution différentes existent dans la catégorie considérée (une aide courante et une aide exceptionnelle).

Les aides des communes ou communautés de communes sont plus souvent des aides exceptionnelles que des aides courantes. La fréquence des aides est déterminée par la nature de celle-ci. Certaines aides sont exceptionnelles par nature, car rares ; il s'agit des aides à l'installation ou à l'équipement du logement par exemple, de la prise en charge des frais de formation, de l'achat d'un véhicule ou du financement du permis de conduire par exemple. D'autres aides sont assez souvent courantes. Il s'agit notamment d'aides pour l'accès à certains services (comme les transports en commun) ou équipements (sportifs par exemple). Notons qu'il s'agit de biens collectifs non rivaux pour lesquels l'incidence budgétaire est a priori limitée, notamment s'ils sont fournis par la commune : ces services étant déjà produits, les ouvrir à d'autres publics ne représente pas un coût important pour la commune. Certains domaines connaissent également plus d'aides courantes, il s'agit notamment des aides liées à l'enfance : aide à la restauration, accueil de loisirs, aide scolaire ou périscolaire (graphique 3).

Tableau 4 : Conditions d'attribution les plus fréquentes en moyenne

<i>En %</i>	Aide courante ou exceptionnelle?	Aide en nature ou monétaire	Don ou prêt?	Barème automatique ou commission?	Sous condition de ressource?	Sous condition de statut?
<i>Condition la plus courante :</i>	<i>Exceptionnelle</i>	<i>Monétaire</i>	<i>Don</i>	<i>Commission</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>
ALIMENTATION ET HYGIENE						
Aide alimentaire	33	50	83	47	70	62
Aide vestimentaire	60	54	83	45	68	63
Epicerie sociale	15	8	76	59	78	82
Hygiène	46	55	90	49	65	61
Restauration scolaire	32	79	94	57	87	60
LOGEMENT						
Aide à l'installation/déménagement	8	8	6	9	8	7
Aide au loyer	6	9	7	8	8	7
Amélioration de l'habitat	6	8	8	7	7	6
Charges du logement	5	9	8	8	7	7
Hébergement temporaire	5	4	7	6	4	5
Mobilier/ Equipement ménage	7	8	6	9	7	5
Propriétaires/accession à la propriété	7	8	6	7	7	6
TRANSPORT ET MOBILITE						
Aide à l'achat d'un véhicule	84	95	35	93	83	59
Frais d'essence ou d'assurance	71	92	86	78	76	71
Permis de conduire	83	83	69	91	78	56
Transports en commun**	33	53	91	42	80	40
FAMILLE						
Aide ménagère	44	60	76	50	82	30
Aide scolaire/périscolaire	39	81	94	57	74	60
Garde d'enfants à domicile	50	86	90	76	74	50
LOISIRS, VACANCES ET CULTURE						
Aide aux vacances	56	86	95	67	81	63
Accès aux équipements culturels	38	67	95	34	53	71
Accueil de loisirs avec hébergement	39	86	98	57	83	64
Accueil de loisirs sans hébergement	30	84	96	52	80	74
Aides aux équipements sportifs	41	77	93	49	64	62
Cadeaux	61	37	97	22	71	29
EMPLOI ET FORMATION						
Aide à la création d'entreprise	57	57	54	67	8	64
Aide à la recherche d'emploi	36	50	50	61	52	48
Frais connexes	79	94	94	82	73	61
Frais de formation	74	98	98	90	69	71
<i>Moyenne*</i>	<i>54</i>	<i>73</i>	<i>81</i>	<i>65</i>	<i>71</i>	<i>61</i>

* il s'agit de la simple moyenne arithmétique des taux de réponses pour les différentes rubriques d'aide.

Lecture : les villes qui ont précisé les conditions d'attribution de l'aide aux vacances sont 56% à l'attribuer de manière exceptionnelle ; dans 86% des cas il s'agit d'une aide monétaire, sous forme de don à 95%, attribuée par une commission et non par un barème automatique dans 67% des cas. Dans 81% des cas ces aides sont attribuées sous conditions de ressources mais sans condition de statut pour 63%.

** 59% des répondants déclarent que les transports en commun sont gérés complètement ou partiellement par un syndicat des transports.

Pour l'essentiel, les aides offertes par les communes dans le champ de l'enquête sont des aides monétaires (cf. graphique 4). Les aides qui sont plus souvent

distribuées en nature correspondent à des biens particuliers (alimentation, hygiène, vêtements, cadeaux de Noël...) ou à des services collectifs ouverts à certains publics (accès à des équipements sportifs ou culturels, aux transports en commun). Le fait que les aides soient plus souvent monétaires ne signifie pas pour autant que l'usage en soit libre : même monétaires, les aides sont souvent affectées à une utilisation précise : aide au loyer, au financement du permis de conduire...

Si les aides communales sont le plus souvent des dons, les aides liées au logement, à l'emploi et à la formation comportent une part non négligeable de prêts pour tout ou partie. C'est également le cas dans certaines communes pour des aides d'urgence comme l'hébergement temporaire, voire des aides alimentaires ou vestimentaires (graphique 5).

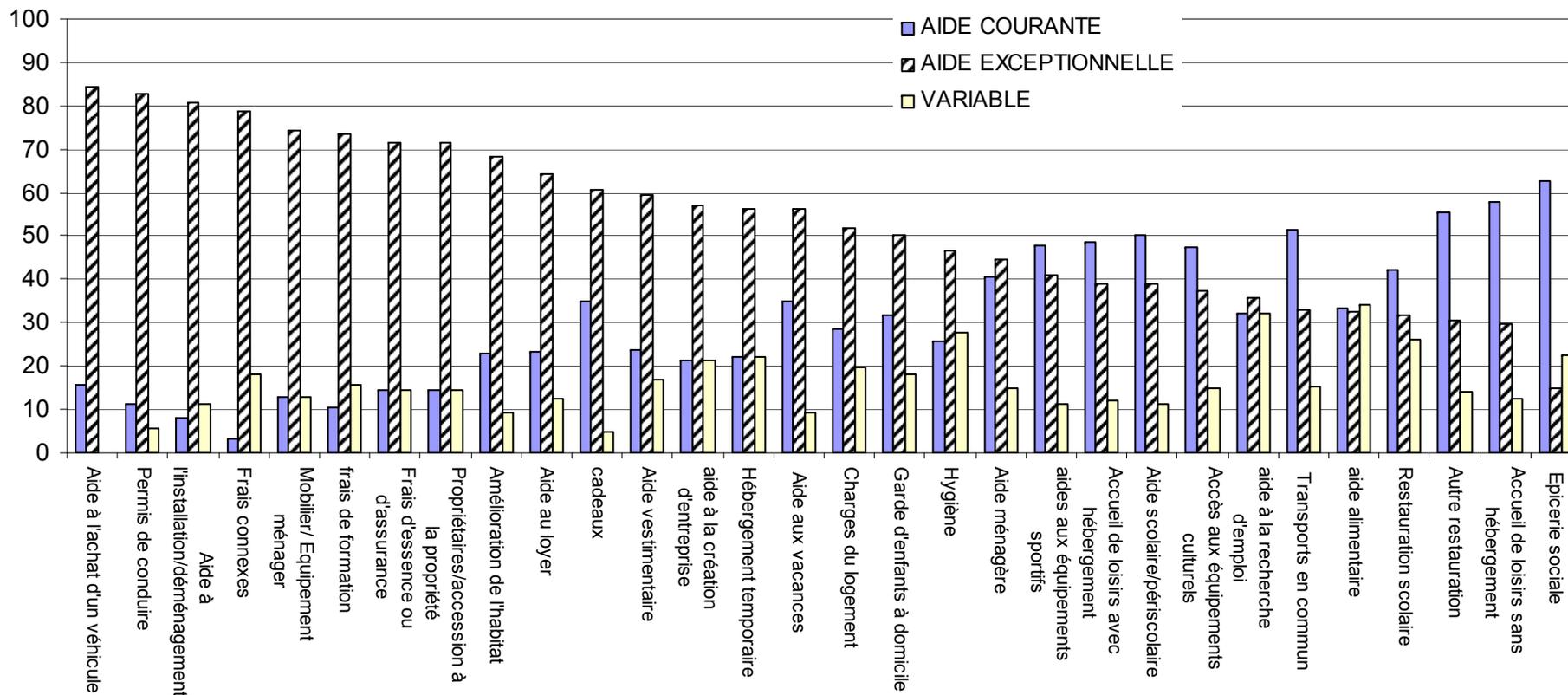
L'octroi de l'aide est rarement automatique. Le plus souvent, des commissions d'attribution sont décisionnaires, éventuellement en s'appuyant sur des barèmes (graphique 6). Deux types d'explications peuvent être donnés : des motifs budgétaires et/ou une expertise sociale. En effet, un barème automatique revient à attribuer un droit aux bénéficiaires qui remplissent les conditions du barème. L'offreur peut moins contrôler le nombre de bénéficiaires de l'aide et donc son impact budgétaire. Il est à noter que les aides pour lesquels les barèmes automatiques sont les plus courants correspondent à des biens ou des services collectifs déjà produits et pour lesquels l'ouverture n'a pas d'incidence budgétaire forte : transports en commun, accès aux équipements culturels par exemple. Les aides à l'enfance et à la famille (vacances) sont également plus souvent automatiquement accordées. Ces aides associant souvent les Caisses d'Allocations Familiales qui utilisent des quotients familiaux pour l'attribution des droits peuvent être un élément d'explication. Inversement et assez naturellement, les aides dont les montants sont a priori élevés (achat d'un véhicule, permis de conduire, installation dans le logement, frais de formation...) sont majoritairement conditionnées à l'avis d'une commission. La deuxième explication à l'importance des commissions d'attribution est que celles-ci permettent une évaluation sociale des besoins et une meilleure connaissance des publics par les services sociaux des communes, confirmant la spécificité de l'aide sociale locale par rapport aux aides nationales.

Les aides sociales des communes ou des groupements de communes utilisent très majoritairement des conditions de ressources (quotients familiaux par exemple) et moins fréquemment des conditions de statut (chômeur, famille nombreuse...). Seuls les cadeaux dépassent les 60% de communes déclarant appliquer une condition de statut, ce que l'on peut relier à la Prime de Noël à destination des bénéficiaires de minima sociaux et des chômeurs de longue durée. L'aide à la recherche d'emploi pour les chômeurs, les aides ménagères (seniors, familles nombreuses...) ou pour les transports en commun (idem) sont les trois autres domaines où l'on trouve une proportion de près de 50% de communes utilisant des conditions de statut. Pour toutes les autres catégories, ce pourcentage est proche ou inférieur à 30% (voir graphique 7). Par contre, seules trois catégories ont moins ou près de la moitié de communes utilisant des conditions de ressources : l'hébergement temporaire, l'aide à la recherche d'emploi et à la création d'entreprise. Cette dernière est d'ailleurs le seul type d'aide affichant une part très inférieure à la moyenne de condition de statut et de ressources.

Au final, pour ce qui est des conditions d'attribution des aides, les communes et groupements de communes semblent bien s'illustrer par leur souci d'offrir des aides sociales complémentaires du système des aides nationales et légales, moins

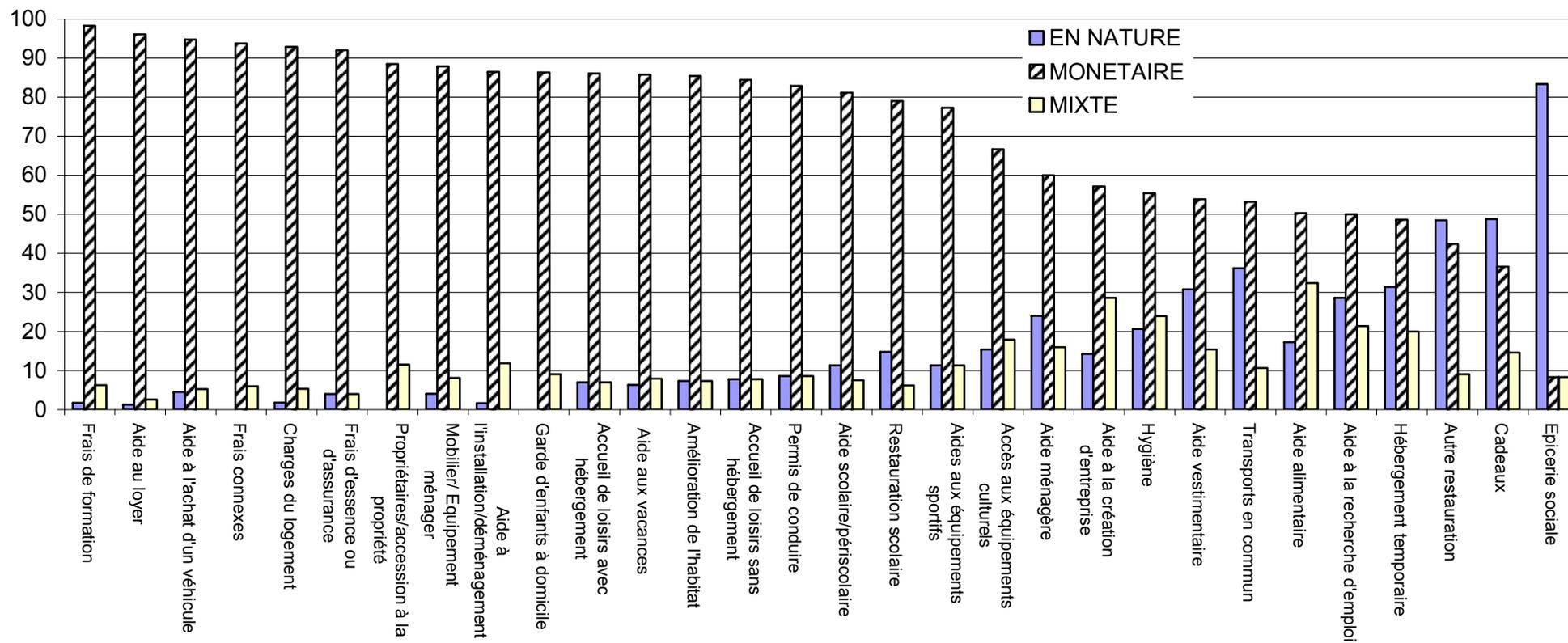
automatiques et systématiques, plus exceptionnelles reposant sur une prise en compte des situations locales des publics et des familles.

Graphique 3 : Part des aides courantes et exceptionnelles distribuées par les communes et EPCI dans différents domaines



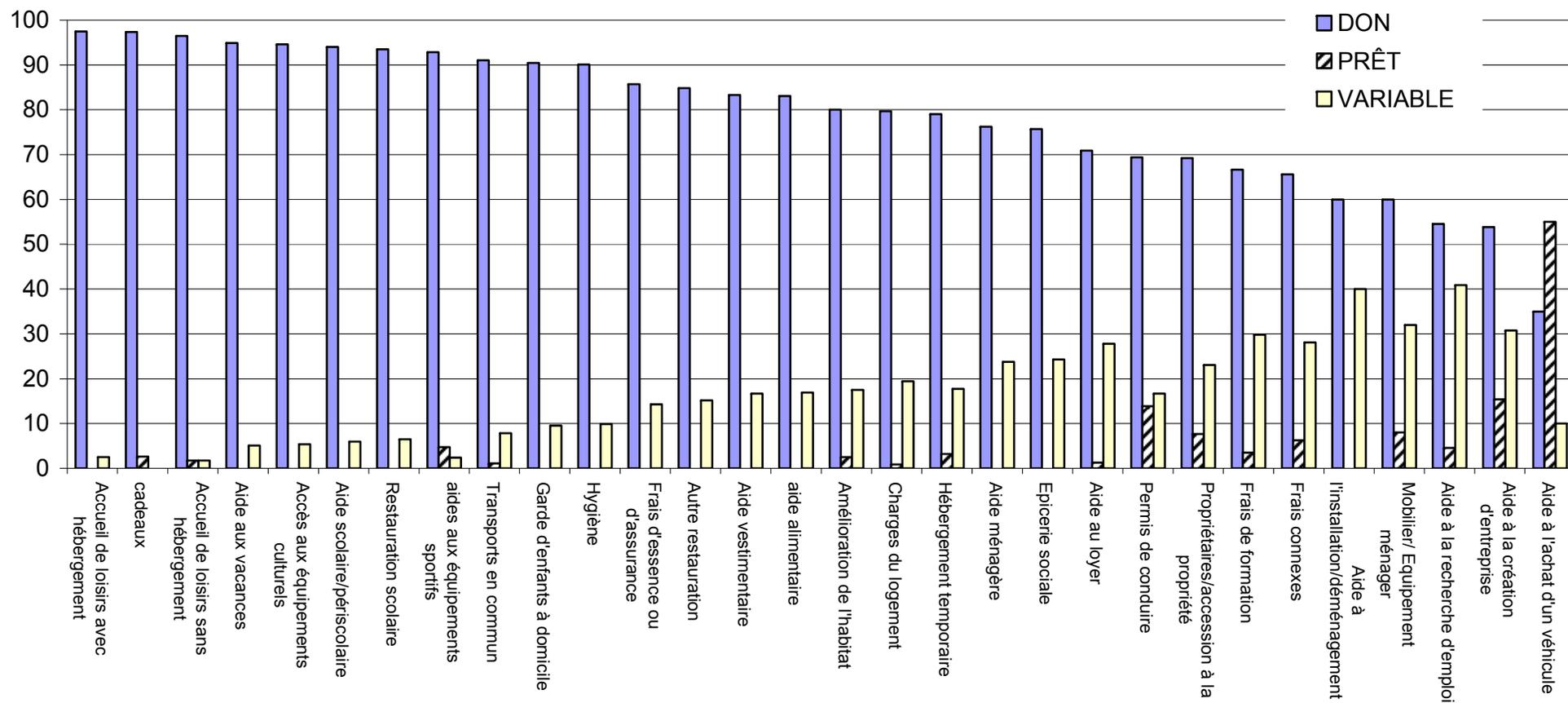
Lecture : 84% des communes ou EPCI ayant répondu à la question sur les conditions d'attribution de l'aide à l'achat d'un véhicule l'offrent de manière exceptionnelle.

Graphique 4 : Part des aides monétaires et en nature distribuées par les communes et EPCI dans différents domaines



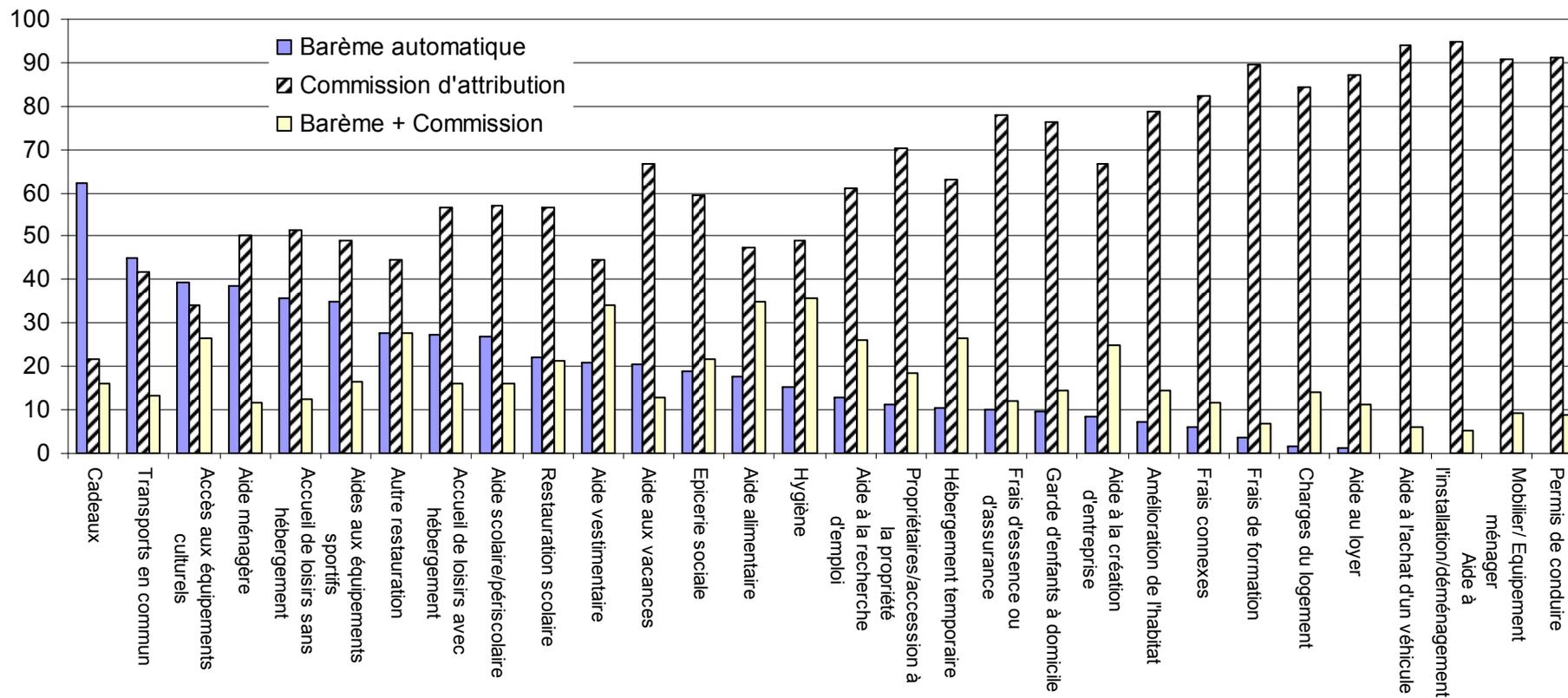
Lecture : 95% des communes ou EPCI ayant répondu à la question sur les conditions d'attribution de l'aide à l'achat d'un véhicule précisent qu'il s'agit d'une aide monétaire.

Graphique 5 : Part des dons et prêts dans les aides distribuées par les communes et EPCI



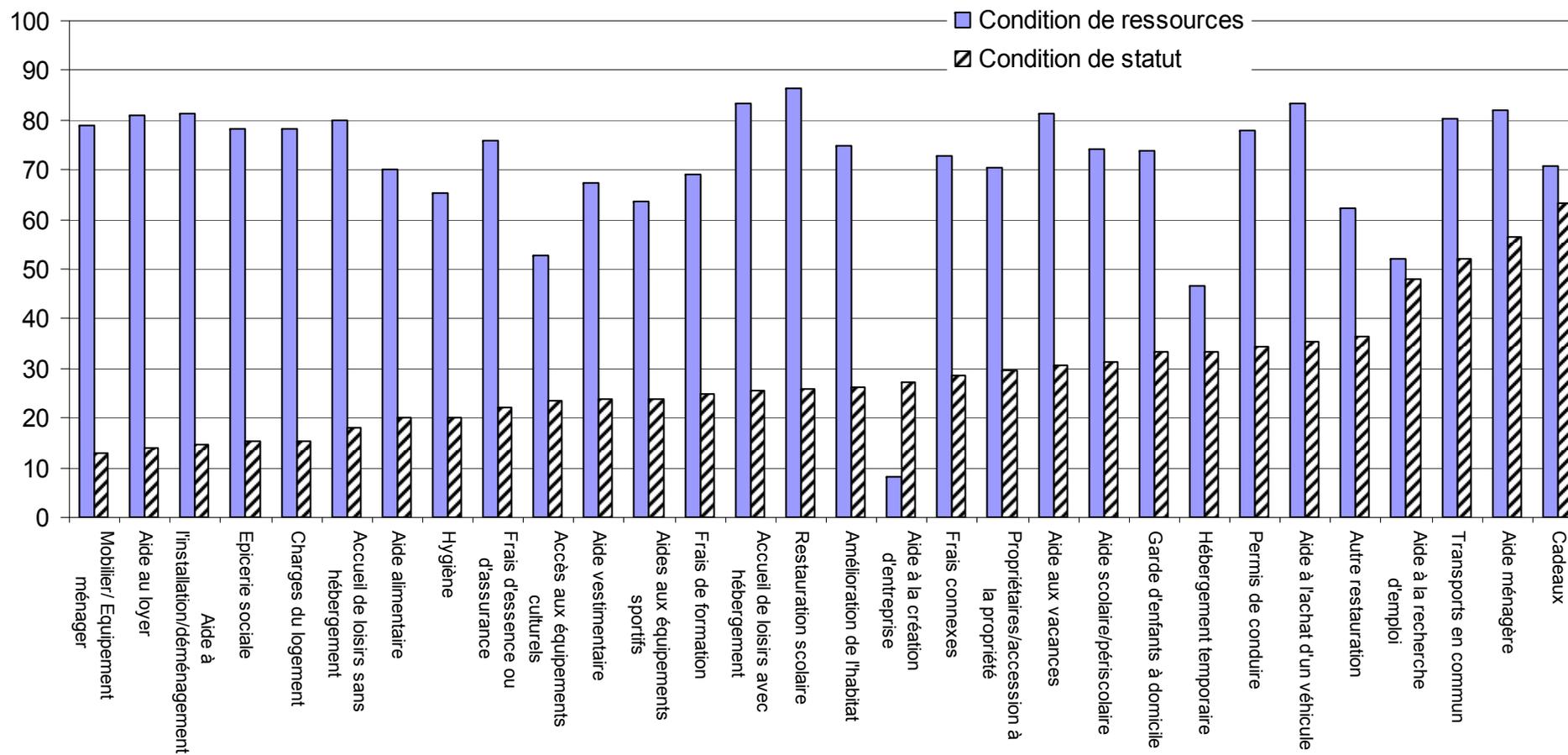
Lecture : 55% des communes ou EPCI ayant répondu à la question sur les conditions d'attribution de l'aide à l'achat d'un véhicule précisent qu'il s'agit d'un prêt.

Graphique 6 : Part des aides avec barèmes automatiques parmi les aides distribuées par les communes et EPCI dans différents domaines



Lecture : 94% des communes ou EPCI ayant répondu à la question sur les conditions d'attribution de l'aide à l'achat d'un véhicule précisent qu'elle est accordée par une commission.

Graphique 7 : Part des aides sous condition de ressources et sous condition de statut parmi les aides distribuées par les communes et EPCI



Lecture : 83% des communes ou EPCI ayant répondu à la question sur les conditions d'attribution de l'aide à l'achat d'un véhicule utilisent des conditions de ressources pour l'accorder ; 35% l'accordent sous condition de statut.

3.2. Coordination des aides : une coopération assez forte mais encore insuffisante

Si l'on prend en compte les 189 réponses complètes au questionnaire, qui correspondent à des unités urbaines où résident près de 13 millions de personnes, 20% de la population française et 48% de la population des communes de plus de 20 000 habitants, on constate qu'il existe dans deux villes sur trois une coordination de l'offre d'aide avec d'autres acteurs locaux. Cette coordination est plus courante dans les communes moyennes (20 000 à 100 000 habitants) que dans les grandes villes qui sont d'ailleurs demandeuses d'une coordination renforcée.

Tableau 5 : Importance de la coordination avec les autres acteurs de l'aide sociale locale

Existe-t-il actuellement une coordination de l'action sociale de la commune ou EPCI?	Ensemble	Villes de moins de 100 000 habitants	Villes de plus de 100 000 habitants	EPCI
Oui	68%	77%	41%	57%
Non	28%	22%	45%	37%
NSP	4%	1%	16%	7%
La commune ou l'EPCI est-elle demandeuse de plus de coordination?				
Oui	43%	42%	62%	31%
Non	22%	24%	5%	28%
NSP	35%	34%	33%	41%

Les formes de coordination les plus fréquentes, sont les moins contraignantes et les plus légères. La coordination consiste le plus souvent à partager le financement d'une aide et à échanger des informations (à 81% pour les deux), essentiellement destinées à éviter les doublons (72%) et donc à répartir les champs de compétences et/ou les publics cibles entre acteurs de l'aide sociale locale. Parfois, la coordination va au-delà, avec la mise en place de barèmes communs ou de commissions mixtes d'attribution (45%), mais ces cas sont moins fréquents.

Un certain nombre de communes ou d'EPCI ont précisé les motifs de l'absence de coordination. Dans un certain nombre de cas, la coordination semble totalement absente, dans d'autres, elle existe malgré tout mais de manière ponctuelle, voire informelle ou encore elle est en projet ou en construction.

Tableau 6 : Type de coordination mise en place quand elle existe

Type	Nb de communes / EPCI*	% de commune/EPCI ayant déclaré se coordonner
Financement conjoint	87	81
Echange d'informations	87	81
Limitation des doublons	78	72
Commissions mixtes	49	45
Harmonisation des barèmes	46	43
Lutte contre la fraude	24	22
Autre	9	8

* plusieurs réponses possibles

Lecture : 81% des communes et EPCI ayant déclaré se coordonner le font sous la forme d'un financement conjoint.

Lorsque les communes ou communautés de communes se coordonnent, c'est d'abord avec le département, premier acteur local de l'aide sociale et en charge du plan départemental d'insertion ; c'est ensuite avec les associations, les entreprises et les Caisses locales d'allocations familiales (tableau 7a).

Un tiers des personnes ayant renseigné l'enquête ne savent pas si leur commune ou groupement de communes est demandeur de plus de coordination (cf. supra, tableau 5). En cas de réponse, ils sont demandeurs de plus de coopération, surtout pour les grandes villes, qui annonçaient se coordonner relativement moins avec les autres acteurs de l'action sociale locale. Les acteurs envers lesquels cette demande s'exprime prioritairement sont les départements, les CAF, les associations et entreprises (tableau 7b). L'harmonisation des barèmes et des conditions d'attribution est une des premières demandes des communes et EPCI, alors qu'elle n'était qu'en cinquième position des coordinations existantes.

L'enquête exprime donc la demande d'une meilleure coordination et articulation de l'aide locale (harmonisation, financement conjoint, lutte contre les doublons...). Néanmoins, on peut noter que l'harmonisation peut amener à renforcer les effets pervers de certaines aides : si l'ensemble des acteurs locaux utilisent un barème identique pour attribuer des aides différentes et que ce barème génère de forts effets de seuil (par exemple avec un barème à une seule tranche entraînant une extinction de l'aide au-delà d'un certain seuil de ressources ou en cas de perte d'un certain statut), l'harmonisation amène à amplifier cet effet de seuil.

Tableau 7a : Fréquence de la coordination avec différents acteurs de l'aide sociale locale (en %)

	Financement conjoint	Echange d'informations	Eviter les doublons	Commissions mixtes	Harmonisation des barèmes	Lutte contre la fraude	Autre
Département	89,7	87,4	76,9	71,4	67,4	62,5	55,6
Entreprise ou association	55,2	49,4	50,0	49,0	43,5	37,5	55,6
CAF	55,2	51,7	35,9	34,7	34,8	58,3	33,3
Commune	32,2	34,5	32,1	34,7	47,8	45,8	0,0
Autres acteurs	9,2	6,9	3,8	6,1	4,3	0,0	0,0
Région	8,0	2,3	6,4	6,1	0,0	4,2	0,0
EPCI	4,6	5,7	6,4	4,1	15,2	8,3	11,1

Lecture : 55,2% des communes ou EPCI ayant déclaré se coordonner sous la forme de financement conjoint le font avec la CAF.

Tableau 7b : Fréquence de la demande de coordination supplémentaire avec d'autres acteurs par types de coordination (en %)

	Harmonisation des barèmes	Financement conjoint	Eviter les doublons	Echange d'informations	Commissions mixtes	Lutte contre la fraude	Autre
Département	81,4	88,9	73,8	77,8	82,1	82,4	50,0
Entreprise association	41,9	38,9	50	47,2	50,0	23,5	50,0
CAF	55,8	75	47,6	63,9	64,3	88,2	50,0
Commune	32,6	33,3	28,6	27,8	35,7	29,4	100,0
EPCI	20,9	19,4	14,3	19,4	17,9	17,6	0,0
Region	9,3	19,4	7,1	2,8	10,7	11,8	0,0
Autres acteurs	7,0	13,9	9,5	8,3	7,1	5,9	0,0

4. Les évolutions récentes dans le nouveau contexte du RSA

Le premier et principal constat de la partie « Evolution » de l'enquête est qu'une partie seulement des communes et EPCI a fait évoluer les aides sociales locales ces dernières années : plus d'un tiers des communes et EPCI ont déclaré avoir modifié ou prévu de modifier leurs aides locales pendant la période 2006-2009 et l'année 2010. Il semble y avoir une nette augmentation pour l'année 2010 puisque 76% des communes mentionnent un changement prévu contre 56% entre 2006 et 2009. Les modifications citées concernent avant tout les domaines de l'alimentation, du logement et des transports (tableau 8).

Tableau 8 : Pourcentage de modifications ayant eu lieu ou à venir par catégorie d'aides

En %	Part des modifications ayant eu lieu ou allant avoir lieu	Part de modifications ayant eu lieu en 2006-2009	Part de modifications prévues pour 2010
Toutes catégories confondues	35	56	76
Alimentation	23	61	59
Logement	14	44	44
Transports	14	32	64
Loisirs	11	47	42
Emploi	8	23	38
Famille	8	54	31

Lecture : 35% des répondants ont déclaré qu'une ou des modifications avaient eu lieu ou allaient avoir lieu. Parmi elles, 56% ont eu lieu pendant la période 2006-2009 et 76% sont prévues pour 2010. La somme n'est pas égale à 100% car un bon nombre de communes ont réalisé des changements et prévoient d'en réaliser sur les deux périodes concernées.

Ce constat confirme celui de l'enquête auprès des départements réalisée dans le cadre de la mission Desmarescaux. Dans les cas où un changement est évoqué, il peut prendre des formes diverses (tableau 8a): création ou suppression d'aides, modifications des barèmes dans n'importe quel sens (augmentation du nombre de tranches, conditions d'attribution plus souples ou plus restrictives, transformation de conditions de ressource en conditions de statut ou l'inverse). Parmi tous ces changements et pour chacun des domaines couverts par l'enquête, on ne trouve pas de tendance claire ou dominante. Les deux seules aides qui se démarquent un peu sur la période 2006-2009 surtout, sont la création d'aides ou la revalorisation des montants.

Tableau 8a : Modifications des aides sur les périodes 2006-2009 et 2010

Période où les modifications ont eu lieu	2006-2009 et 2010*		2006-2009		2010	
Création d'une ou plusieurs aides	36	58%	19	51%	23	46%
Suppression d'une ou plusieurs aides	14	23%	11	30%	4	8%
Barèmes						
Réduction du nombre de tranches	1	2%	0	0%	1	2%
Augmentation du nombre de tranches	11	18%	6	16%	5	10%
Conditions d'attribution plus souples	21	34%	13	35%	11	22%
Conditions d'attribution plus restrictives	14	23%	6	16%	9	18%
Transformation des conditions de ressources en conditions de statut	6	10%	3	8%	3	6%
Transformation des conditions de statut en conditions de ressources	21	34%	10	27%	12	24%
Montants						
Montants réduits	6	10%	4	11%	2	4%
Montants revalorisés	27	44%	17	46%	13	26%
TOTAL	62		37		50	

* Ce nombre n'est pas l'addition des données pour 2006-2009 et 2010 car certaines communes ayant modifié leurs aides entre 2006 et 2009 prévoient également un changement pour 2010.

Lecture : 37 communes ou EPCI ont annoncé avoir modifié au moins une aide entre 2006 et 2009 ; pour 19 communes/EPCI, il s'agissait de la création d'une aide, soit 51% des cas. En 2010, 23 communes/EPCI prévoient la création d'un aide.

Enfin, parmi les motifs évoqués on trouve également une grande variété de réponses sur les deux périodes (tableau 8b). Le RSA n'occupe absolument pas une position de premier plan dans les déclarations des villes. La mise en place de cette réforme majeure de l'aide sociale nationale n'est citée que par un petit nombre des villes interrogées. Les deux principaux motifs cités sont l'évolution des priorités de l'action communale et l'évolution des publics de l'action sociale, ce qui peut laisser penser que c'est avant tout le contexte de crise économique, de montée du chômage et d'extension de la pauvreté qui a été le principal facteur de modification de l'offre des aides sociales locales.

Tableau 8b : Motifs des modifications des aides sur les périodes 2006-2009 et 2010

	2006-2009 et 2010		2006-2009		2010	
Indexation/prise en compte de la hausse des prix	17	29%	10	32%	9	21%
Mise en place du RSA	21	36%	12	39%	11	26%
Autre réforme nationale	1	2%	1	3%		
Evolution des priorités de l'action communale	39	67%	20	65%	25	58%
Evolution des publics de l'action sociale	32	55%	14	45%	22	51%
Coordination avec d'autres acteurs de l'action sociale	29	50%	14	45%	21	49%
Raisons budgétaires	7	12%	5	16%	9	21%
Autre motif	8	14%	5	16%	4	9%
TOTAL	58		31		43	

Conclusion

Dans le nouveau contexte du RSA, les offreurs locaux d'aides sociales peuvent être incités à réajuster les modalités d'attribution de leurs allocations ce qui peut avoir des conséquences, positives ou négatives, sur les revenus des ménages pauvres, et, sur la capacité du RSA à atteindre les objectifs qui lui ont été fixés par la Loi de décembre 2008. Mais il est particulièrement difficile de suivre dans le temps les ajustements des aides sociales locales pour lesquelles on ne dispose que d'une information très partielle et ponctuelle. C'est pourquoi nous avons réalisé une enquête *ad hoc* auprès des villes afin de mieux connaître leur offre d'aides sociales. L'objet de ce rapport était de présenter les premiers résultats de cette enquête qui a été réalisée en mai et juin 2010 auprès des communes et des EPCI de plus de 20 000 habitants. Les 189 villes ou communautés de communes qui ont répondu à l'enquête rassemblent 13 millions d'habitants, soit près de 20% des Français et 48% de la population des communes de plus de 20 000 habitants.

Les villes offrent effectivement aux ménages défavorisés un vaste ensemble de prestations qui couvre une gamme très large de besoins. Relativement aux caisses d'allocations familiales, aux départements ou aux régions, elles apparaissent comme les offreurs d'aides locales les plus variées. Quelques grandes caractéristiques donnent une certaine unité à cette offre diversifiée. Les aides que donnent les villes aux ménages pauvres sont des dons monétaires, plus rarement des dons en nature, qui sont attribués sous conditions de ressources et moins fréquemment sous condition de statut, en s'appuyant sur des conditions d'attribution et des barèmes explicites et sur l'avis de commissions sociales. Si certaines aides sont courantes, en particulier les aides liées à l'enfance, beaucoup sont exceptionnelles.

L'enquête révèle que les villes se coordonnent fréquemment avec les autres échelons territoriaux, en particulier les départements et surtout si elles sont de taille moyenne. Les villes les plus grandes déclarent un niveau moindre de coordination mais indiquent également qu'elles sont demandeuses de davantage de coordination. En pratique, les formes de coordination qui existent portent sur des financements communs et des échanges d'information visant à limiter les doublons, et assez peu sur des coordinations plus exigeantes portant par exemple sur l'harmonisation des barèmes et la lutte contre la fraude.

L'enquête fournit enfin des résultats originaux sur les ajustements des aides sociales facultatives dans le nouveau contexte du RSA. Il apparaît qu'une minorité de communes et d'EPCI ont modifié ou prévu de modifier leur offre d'aides locales du fait de la mise en œuvre du RSA. Certes, elles sont près d'un tiers à déclarer des changements, qui concernent majoritairement l'année 2010. Mais la mise en place du RSA, même si elle est citée par des communes et EPCI, ne fait pas partie des principales raisons mises en avant pour expliquer ces modifications. Les motifs de ces changements tiennent beaucoup plus à la dégradation du contexte économique, à la montée du chômage et des difficultés financières auxquelles les ménages font face. Les villes et EPCI qui constituent le premier niveau de l'offre d'aides locales, ont eu à ajuster leur offre d'aide sociale aux nouveaux besoins des populations.

Références bibliographiques :

ANNE D. et L'HORTY Y. [2002], « Transferts sociaux locaux et retour à l'emploi », *Economie et Statistique*, n° 357-358.

ANNE D. et L'HORTY Y., [2009-a], « Les effets du revenu de Solidarité active sur les gains du retour à l'emploi », *Revue économique*, n° 3, mai, p. 767-776.

ANNE D. et L'HORTY Y., [2009-b], « Aides sociales locales, revenu de Solidarité active (RSA) et gains du retour à l'emploi », *Economie et Statistique*, n°429-430, 46p.

ANNE D. et L'HORTY Y. [2010], « Réformer les aides sociales locales dans le nouveau contexte du RSA ». *Politiques Sociales et familiales*, n°99, mars 2010, pp 27-43.

ANSA, « Aides locales facultatives : recensement, analyse et impact au regard du déploiement du revenu de solidarité active. Territoire d'Elbeuf, Seine-Maritime », 2009.

BAILLON J.-N., BELLAREDJ F. (AMEDIS), « Les aides locales en réponse aux situations fragiles », *in* : La lettre de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2007.

DESMARESCAUX S. (2009), « Rapport de mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du rSa », *mimeo*, Sénat, Mai.

HAGNERE C. et TRANNOY A. (2001), « L'impact conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Économie et Statistique*, numéro spécial *Le Rmi : entre redistribution et incitations*, n° 346-347, pp. 161-185.

HAUT COMMISSAIRE AUX SOLIDARITES ACTIVES CONTRE LA PAUVRETE [2008]. *Livre vert vers un revenu de Solidarité active*.

LETARD V. [2005]. *Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité*, Rapport d'information n° 334 (2004-2005), Commission des affaires sociales du Sénat, 11 mai 2005.

WAUQUIEZ L. [2005]. *Retour à l'emploi et développement de l'emploi*. Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 2668).