

Comité national d'évaluation du rSa
Rapport final

Décembre 2011



L'article 32 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active prévoyait que soit institué un comité d'évaluation comprenant des représentants des départements, de l'Etat, de la Caisse nationale d'allocations familiales, de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, de Pôle emploi, des personnalités qualifiées dont la compétence est reconnue en matière d'évaluation des politiques publiques ainsi que des représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active, en vue de préparer les travaux d'une conférence nationale réunie par le Gouvernement dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi.

Cette conférence nationale associant notamment des représentants des collectivités territoriales, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, des associations de lutte contre les exclusions et des représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active doit évaluer la performance du revenu de solidarité active et des autres dispositifs sociaux et fiscaux en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité et établir un bilan financier de coûts induits par cette prestation. La conférence analyse aussi les conséquences du dispositif sur le recours au temps partiel dans les secteurs marchand et non marchand.

Chaque année, jusqu'à la réunion de la conférence nationale, le comité d'évaluation remet au Gouvernement et au Parlement un rapport d'évaluation intermédiaire.

Le Comité national d'évaluation du rSa, présidé par François Bourguignon directeur de l'Ecole d'économie de Paris, a été installé le 15 septembre 2009. Il s'est réuni à de nombreuses reprises depuis cette date et a remis deux rapports intermédiaires au Gouvernement et au Parlement en décembre 2009 et en décembre 2010.

Le présent rapport constitue le rapport final du Comité d'évaluation destiné à préparer les travaux de la Conférence nationale du 15 décembre 2011.

Sous la direction de François Bourguignon, la rédaction de ce rapport a été coordonnée par Marie Leclair et Cyril Nouveau de la Dares. La rédaction des chapitres thématiques du rapport a été assurée par Stéphane Donné et Florence Thibault de la Cnaf (chapitre 1), Pauline Domingo et Muriel Pucci de la Cnaf (chapitre 2), Brigitte Debras de la Cnaf (chapitre 3), Marie Leclair et Cyril Nouveau de la Dares (chapitre 4), Michèle Lelièvre de la Drees (chapitre 5) et Julie Labarthe de la Drees (chapitre 6), avec le concours de l'ensemble des chercheurs et des institutions qui ont participé aux travaux du Comité d'évaluation depuis septembre 2009. Les travaux et études qui ont alimenté ce rapport sont présentés de façon plus détaillée sous forme d'annexes.

Sommaire

Evaluation du rSa à deux ans : synthèse des résultats et conclusions du Comité national d'évaluation	11
Qu'est-ce que le rSa?	11
1) La montée en charge du rSa	12
2) Le non-recours au rSa.....	13
3) Les effets du rSa activité sur la pauvreté.....	15
4) L'impact du rSa sur le marché du travail	16
5) La gouvernance du rSa et le coût financier du rSa	20
6) Le parcours d'insertion des bénéficiaires du rSa	21
Conclusion	23
 Chapitre 1 : La montée en charge du rSa	29
1°) 1,87 million de foyers allocataires du rSa en France métropolitaine en juin 2011 : 1,40 million pour la composante rSa socle et 0,47 million pour le rSa activité seul.....	29
2°) Qui sont les allocataires ?	33
3°) Des fluctuations importantes dans la situation des allocataires au cours du temps	39
4°) Les trajectoires des bénéficiaires du rSa – premiers éléments d'analyse	41
 Chapitre 2 : Le non-recours au revenu de solidarité active	47
1°) Un taux de non-recours variable selon les composantes de rSa et les caractéristiques des familles	48
1.1°) Taux de non-recours au rSa et masses financières correspondantes	51
1.1.1°) Près de la moitié des éligibles au rSa n'en sont pas bénéficiaires	51
1.1.2°) Plus de 400 millions d'euros de rSa non versé en décembre 2010 en raison du non-recours.....	52
1.2°) Un non-recours plus fréquent pour les couples et les foyers sans enfants	54
1.3°) Une éligibilité ponctuelle et des conditions de vie relativement moins dégradées accroissent le non-recours	56
1.3.1°) Un non-recours plus marqué en cas d'instabilité de l'éligibilité	56
1.3.2°) Les trajectoires professionnelles affectent le non-recours	56
1.3.3°) Un non-recours plus fréquent lorsque les conditions de vie sont relativement moins dégradées	57
1.3.4°) Un non-recours plus fréquent pour les faibles montants de rSa	58
2°) Les raisons invoquées par les non-recourants au rSa : souvent liées à une connaissance insuffisante du dispositif	59
2.1°) La moitié des non-recourants n'a jamais bénéficié du rSa mais déclare connaître la prestation	59

2.2°) Près de 90 % des non-recourants déclarant connaître le rSa sans l'avoir jamais perçu évaluent mal leur éligibilité.....	60
2.3°) Les raisons de non dépôt d'une demande de rSa : souvent liées au manque de connaissance du rSa	61

Chapitre 3 : Les effets du rSa activité sur la pauvreté 65

1°) L'impact du rSa activité sur le taux de bas revenus (mesure alternative du taux de pauvreté).....	65
1.1°) Pauvreté et bas revenus : deux concepts différents	65
1.2°) Le rSa activité a permis une baisse de 0,2 point du taux de bas revenus en 2010	67
2°) L'effet du rSa activité sur les revenus des bénéficiaires.....	69
2.1°) Hors PPE et intéressement, le rSa activité accroît d'environ 18% le revenu mensuel médian par unité de consommation des allocataires qui en bénéficient	69
2.2°) Une fois prise en compte la PPE, le rSa activité accroîtrait d'environ 7% le revenu disponible médian par unité de consommation des allocataires qui en bénéficient au moins une fois au cours de l'année	70
3°) Les effets du non-recours sur le revenu disponible des ménages modestes	71
3.1°) En l'absence de non-recours, l'impact du rSa activité sur le taux de pauvreté serait trois fois plus élevé..	71
3.2°) Le non-recours réduit fortement l'impact du rSa activité sur le niveau de vie des ménages éligibles.....	72
3.3°) Des manques à gagner diversifiés selon les configurations familiales.....	72
4°) L'opinion des bénéficiaires concernant l'effet du rSa sur leurs conditions de vie.....	73
4.1°) Une aide bienvenue pour les travailleurs pauvres, mais qui semble entériner une situation d'emploi insatisfaisante.....	73
4.2°) Une aide mensuelle, plus difficile à mobiliser pour les allocataires qu'une aide annuelle	73
5°) La prise en compte d'aides complémentaires aux prestations légales	74

Chapitre 4 : L'impact du rSa sur le marché du travail..... 79

1°) La situation des bénéficiaires du rSa sur le marché du travail : approche descriptive	80
1.1°) Les bénéficiaires du rSa occupent plus souvent des emplois à temps partiel ou précaires	80
1.2°) Environ 3% des foyers allocataires du rSa socle sans revenu d'activité connaissent une reprise d'emploi chaque mois	81
1.3°) Une part importante des bénéficiaires du rSa restent durablement sans emploi	82
2°) L'impact du rSa sur le marché du travail : une évaluation complexe	83
3) Des effets incitatifs limités sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du rSa socle.....	85
3.1°) L'impact du rSa sur l'accès à l'emploi des jeunes : le léger effet désincitatif du RMI sur l'emploi des jeunes célibataires non diplômés entre 2004 et 2007 n'apparaît plus sur les dernières années	85
3.2°) Les différences entre l'évolution des taux d'emploi de foyers ayant un nombre différent d'enfants sont en partie cohérentes avec l'évolution différenciée des gains à la reprise d'emploi	88
4°) Les effets non souhaités du rSa, notamment le développement du temps partiel et des emplois à bas salaire, n'ont pas été observés entre la mi-2009 et la mi-2011.	93
4.1°) Le temps partiel s'est développé en France pendant la crise... ..	93
4.2°)... mais le rSa ne semble pas avoir incité les bénéficiaires du rSa activité seul à baisser leur durée du travail.....	94

4.3°) Les entreprises n'auraient pas utilisé le rSa de manière stratégique pour abaisser les salaires ou imposer des emplois à temps partiel.....	98
---	----

5°) Comment interpréter ces résultats ?.....	100
---	------------

Chapitre 5 : La gouvernance et le bilan financier du rSa 103

1°) La gouvernance du rSa.....	103
---------------------------------------	------------

1.1°) Les innovations institutionnelles sont en place dans la majorité des départements sans pour autant être effectives pour tous les bénéficiaires	104
1.1.1°) Plusieurs variantes organisationnelles autour d'une phase amont du parcours d'insertion le plus souvent segmentée.....	105
1.1.2°) De nombreux départements proposent une approche socioprofessionnelle de l'insertion pour les bénéficiaires confrontés à des problèmes de nature multidimensionnelle	107
1.1.3°) La gouvernance de l'aide personnalisée de retour à l'emploi peut être améliorée	110
1.2°) Un repositionnement des acteurs tout au long du parcours.....	112
1.2.1°) L'émergence de certains acteurs.....	112
1.2.2°) Le développement de nouvelles compétences pour les conseils généraux	113
1.2.3°) Des restructurations visibles sans être de grande ampleur.....	114
1.2.4°) Un déploiement toujours en cours des systèmes d'information	114
1.3°) Une mise en place très progressive des pactes territoriaux d'insertion.....	115
1.4°) La participation des bénéficiaires au dispositif.....	116
1.4.1°) Des bénéficiaires souvent impliqués dans la gouvernance du rSa.....	116
1.4.2°) Les bénéficiaires portent un jugement contrasté sur le principe de leur participation.....	117
1.4.3°) L'apport de la participation des bénéficiaires et ses conditions de réussite.....	117

2°) Le bilan financier du rSa.....	118
---	------------

2.1°) Les dépenses courantes sur l'exercice 2010.....	118
2.1.1°) Les dépenses d'allocation du rSa.....	120
2.1.2°) Les frais de gestion du service de l'allocation du rSa.....	120
2.1.3°) Les dépenses d'aides dispensées au titre de l'Apres	121
2.1.4°) Les dépenses d'insertion.....	122
2.1.5°) Les dépenses informatiques de Pôle emploi	124
2.1.6°) Les dépenses non couvertes.....	124
2.2°) Les coûts d'installation du rSa.....	126
2.3°) Existe-t-il un différentiel de coût entre le rSa et les anciens dispositifs ?.....	127
2.3.1°) Les dépenses nouvelles.....	127
2.3.2°) Quel différentiel de coûts avec le passage du RMI-API au rSa socle ?	128

Chapitre 6 : Le parcours d'insertion des bénéficiaires du rSa 131

1°) Des changements institutionnels assez peu perceptibles pour les bénéficiaires du rSa.....	131
--	------------

1.1°) Les bénéficiaires n'ont pas rencontré de difficultés administratives	131
1.2°) Les bénéficiaires identifient mal la phase d'orientation lorsque celle-ci se fait sans entretien préalable .	133
1.3°) Les bénéficiaires connaissent leur référent mais identifient assez mal la fonction de référent unique	134
1.4°) Le taux de contractualisation n'a pas encore augmenté significativement et la nature d'engagement réciproque du contrat est encore peu perçue.....	137

2°) L'accompagnement des bénéficiaires relevant du champ des droits et devoirs	138
---	------------

2.1°) Les bénéficiaires soumis aux droits et devoirs sont satisfaits de leur relation avec leur référent unique..	139
---	-----

2.2°) Les personnes ayant un référent unique sont un peu plus nombreuses à bénéficier d'aides ou de formations.....	139
2.3°) Plus les bénéficiaires sont proches de l'emploi, plus ils sont satisfaits de leur accompagnement	140
2.3.1°) L'accompagnement professionnel : perçu comme mobilisateur pour les bénéficiaires suivis depuis peu par Pôle emploi, engendrant plus de scepticisme pour les plus anciens	141
2.3.2°) L'accompagnement social : la difficile mobilisation des bénéficiaires	142
2.3.3°) La nécessaire articulation entre les versants social et professionnel de l'accompagnement.....	143
2.4°) Certains freins à la reprise d'emploi sont difficilement levés par l'accompagnement ou l'Apré	145
3°) L'accompagnement des bénéficiaires du rSa hors du champ des droits et devoirs	145
3.1°) Des bénéficiaires rarement accompagnés... ..	146
3.2°) ... assez peu demandeurs d'un accompagnement.....	146
Bibliographie.....	147
Annexes	150

Liste des encadrés

Encadré 1. Composition du Comité national d'évaluation du rSa	Page 25
Encadré 2 : le revenu de solidarité active	Page 26
Encadré 3 : Les termes du revenu de solidarité active	Page 28
Encadré 1.1 : La transition entre le RMI et l'API et le rSa socle	Page 32
Encadré 1.2 : L'entrée en vigueur du rSa dans les départements d'outre-mer...	Page 35
Encadré 1.3 : Le rSa jeunes	Page 38
Encadré 1.4 : Les non salariés agricoles (CCMSA)	Page 38
Encadré 2.1 : L'enquête quantitative réalisée par la Dares	Page 49
Encadré 2.2 : Le recours tardif au rSa	Page 62
Encadré 2.3 : L'expérimentation menée par la Caf de Gironde pour mieux détecter le non-recours parmi les bénéficiaires potentiels du rSa activité.....	Page 63
Encadré 3.1 : Le taux de pauvreté monétaire s'accroît entre 2008 et 2009 dans un contexte économique marqué par la crise	Page 67
Encadré 3.2 : Travailleurs pauvres et ménages éligibles au rSa activité ne se recouvrent pas totalement	Page 69
Encadré 3.3 : L'évolution des droits connexes	Page 76
Encadré 4.1 : Les résultats des expérimentations qui ont précédé la généralisation du rSa : un impact légèrement positif mais non statistiquement significatif du rSa expérimental sur le retour à l'emploi.....	Page 85
Encadré 5.1 : Les sources utilisées pour évaluer la gouvernance du rSa	Page 104
Encadré 5.2 : Les expérimentations du rSa ont-elles permis de faciliter sa généralisation ?.....	Page 105
Encadré 5.3 : Le plan de simplification du rSa de juillet 2010	Page 109
Encadré 5.4 : Les dépenses d'insertion des conseils généraux dans l'enquête de la Drees sur les dépenses d'aide sociale des départements	Page 123
Encadré 6.1 : Les sources utilisées pour évaluer le parcours d'insertion des bénéficiaires du rSa	Page 132
Encadré 6.2 : Plus du tiers des bénéficiaires du rSa socle sont inscrits à Pôle emploi fin 2010	Page 135

Evaluation du rSa à deux ans : synthèse des résultats et conclusions du Comité national d'évaluation

Le revenu de solidarité active (rSa) a été mis en place par la « *loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion* ». Selon l'article 1 de cette loi :

« Il est institué un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires. Le revenu de solidarité active remplace le revenu minimum d'insertion, l'allocation de parent isolé et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. Sous la responsabilité de l'Etat et des départements, sa réussite nécessitera la coordination et l'implication des acteurs du champ de l'insertion, des entreprises et des partenaires sociaux. »

Le revenu de solidarité active est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine, et le 1^{er} janvier 2011 dans les DOM et COM de St Barthélemy, St Martin et St Pierre et Miquelon.

La loi du 1^{er} décembre 2008 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 d'une conférence nationale, devant se tenir avant fin 2011. L'objet de cette conférence et du rapport transmis sur cette base au Parlement est d'évaluer au niveau national la performance du rSa en matière de lutte contre la pauvreté, d'incitation à la reprise d'activité, de gouvernance et de résultats en matière d'accompagnement des bénéficiaires. Elle doit aussi établir le coût du dispositif et analyser ses conséquences sur le recours au temps partiel dans les secteurs marchands et non marchands.

Deux rapports intermédiaires ont été remis. Le premier en décembre 2009, soit six mois après le démarrage du rSa, et le second en décembre 2010. Ils reposaient l'un et l'autre sur des données fragmentaires et ne pouvaient proposer que des résultats très provisoires et préliminaires de l'évaluation.

Les différentes enquêtes et analyses entreprises par le Comité national d'évaluation pour asseoir l'évaluation sur des bases les plus solides possible ont maintenant abouti. Les pages qui suivent présentent la synthèse des résultats que ces travaux ont permis d'établir, des conclusions qu'ils suggèrent et des recommandations auxquelles ils conduisent.

Qu'est-ce que le rSa?

Le rSa est une allocation versée à tout foyer dont le revenu est inférieur à un certain seuil qui dépend de sa composition et du niveau de ses revenus d'activité. On peut aussi dire qu'il s'agit d'une extension du RMI et de l'API dans laquelle le bénéficiaire peut cumuler avec ses revenus d'activité une part du RMI ou de l'API, part de plus

en plus faible au fur et à mesure que ses revenus d'activité augmentent, et sans limite étroite dans le temps comme c'était le cas avec la clause d'« intéressement » du RMI ou de l'API. A priori, la possibilité de cumuler sans limite dans le temps une partie de l'allocation et les revenus d'activité renforce l'incitation monétaire à la reprise d'activité pour les personnes sans emploi.

Concrètement :

- en l'absence de revenu d'activité, le rSa versé permet de compléter les autres revenus du foyer pour atteindre un montant forfaitaire, qui dépend de la composition du foyer ;
- en présence de revenus d'activité, le rSa versé garantit que le foyer perçoive le montant forfaitaire augmenté de 62% des revenus d'activité et ce, de manière pérenne, tant que les conditions d'accès au dispositif sont remplies, et en particulier tant que le bénéficiaire se trouve en dessous d'un certain seuil de ressources.

Le cumul avec les revenus d'activité implique en effet que le versement net effectué au titre du rSa diminue, à raison de 38 centimes par euro de revenu d'activité supplémentaire, jusqu'à devenir nul lorsque le revenu d'activité a atteint un certain seuil. Ce « point de sortie » est de l'ordre du Smic pour un célibataire sans enfant.

On appelle « rSa socle » la partie du rSa permettant d'atteindre le montant forfaitaire. L'autre partie, qui est liée aux revenus d'activité du foyer, est appelée « rSa activité ». Selon leur situation, les foyers peuvent percevoir uniquement du rSa socle (montant forfaitaire) s'ils n'ont aucun revenu d'activité, du rSa socle et du rSa activité, s'ils perçoivent un revenu d'activité inférieur au montant forfaitaire, ou uniquement du rSa activité au-delà. Le champ du rSa socle (y compris socle et activité) correspond à l'ancien champ du RMI et de l'API. Le rSa activité seul constitue donc un ajout majeur par rapport au dispositif en place avant la loi du 1^{er} décembre 2008

Le rSa jeunes introduit au 1^{er} septembre 2010 n'entre pas dans le champ de la présente évaluation, sa mise en œuvre étant trop récente.

1) La montée en charge du rSa

Deux ans après la généralisation du rSa, on comptait en juin 2011 1,9 million de foyers bénéficiaires en France métropolitaine. Parmi ces foyers, il faut distinguer :

- 1,4 million de foyers allocataires du rSa socle, qui constitue le prolongement du RMI et de l'API. Parmi eux, 1,2 million n'ont pas de revenu d'activité et perçoivent le rSa socle seul, pour un montant maximum de 470 € environ pour un célibataire et 840 € pour un couple avec un enfant, et 0,2 million perçoivent du rSa socle et activité. Les bénéficiaires du rSa socle (socle seul ou socle et activité) sont soumis à certains droits et devoirs en matière d'insertion sociale et professionnelle, dès lors qu'ils ne perçoivent pas individuellement de revenus d'activité supérieurs à 500 € mensuels ;
- 0,5 million de foyers bénéficiaires du rSa activité seul.

Enfin, parmi les bénéficiaires du rSa, environ 235 000 foyers perçoivent une majoration en tant que parent isolé.

Si la répartition des allocataires du rSa socle par sexe, âge, et composition familiale, est assez proche de celle qu'on observait pour le RMI et l'API, les allocataires du rSa

activité seul constituent une population nouvelle, avec notamment une part plus importante de couples.

La montée en puissance du rSa n'a pas été homogène sur l'ensemble de ses composantes.

La bascule du RMI et de l'API dans le rSa socle s'est faite très rapidement et sans difficulté, du fait de la proximité entre les champs de ces allocations et de la mobilisation des organismes payeurs. Par la suite, le nombre de bénéficiaires du rSa socle a augmenté principalement du fait de la détérioration du marché du travail.

La montée en puissance du rSa activité seul a été beaucoup plus lente, et le nombre d'allocataires progresse à un rythme sensiblement ralenti depuis le milieu de l'année 2010. Ce nombre reste très sensiblement inférieur aux estimations du nombre de foyers éligibles qui avaient été réalisées *ex ante* à partir d'exercices de micro-simulation assis sur l'échantillon de ménages de l'enquête ERFS (revenus fiscaux et sociaux). Sur cette base, le nombre de foyers éligibles au rSa activité seul avait été estimé à environ 1,5 million. Il semblerait que le rSa n'ait pour l'instant atteint qu'une partie de sa cible. Le non-recours à la prestation est donc important et il a fait l'objet d'un examen approfondi de la part du Comité (*cf infra section 2*).

Les mouvements d'entrées et de sorties dans l'allocation, ainsi que les transitions entre les diverses composantes du rSa (socle à activité seul, socle et activité à socle, etc.), sont substantiels, notamment en ce qui concerne la composante activité seul. En moyenne, un tiers des allocataires du rSa activité seul connaissent de tels mouvements chaque trimestre (avec de possibles allers-retours sur plusieurs trimestres). Moins de la moitié des allocataires du rSa activité seul en décembre 2009 étaient toujours dans la même composante de l'allocation 12 mois plus tard (et un peu plus de quatre sur dix étaient sortis du rSa). Une autre manifestation de cette variabilité infra-annuelle des situations individuelles vis-à-vis du rSa activité est la constatation que le nombre de bénéficiaires du rSa activité seul en un point du temps est à peu près égal à la moitié du nombre de foyers ayant touché le rSa durant un trimestre ou un autre au cours de l'année précédente.

La stabilité est plus forte pour les allocataires du rSa socle, et notamment pour les allocataires du rSa socle seul : seuls 15% des allocataires du rSa socle entrent ou sortent du rSa ou changent de composante chaque trimestre, et les deux tiers des foyers au rSa socle seul en décembre 2009 étaient toujours au rSa socle seul un an plus tard, la très grande majorité d'entre eux étant restés continûment dans cette situation au cours de l'année 2010.

2) Le non-recours au rSa

Deux stratégies ont été poursuivies par le Comité national d'évaluation pour mesurer le taux exact de non-recours et en cerner les caractéristiques et les causes : une enquête spécifique auprès de bénéficiaires potentiels et une confrontation des données administratives sur les bénéficiaires et des caractéristiques des foyers éligibles repérés dans l'échantillon représentatif de l'enquête ERFS 2009. Les deux approches donnent des résultats concordants.

L'enquête spécifique (dite "enquête quantitative") a été lancée à l'automne 2010, soit plus d'un an après la mise en œuvre du rSa, auprès d'un échantillon de 15 000 foyers représentatifs de la population dont le revenu d'activité se situe en dessous du point de sortie du rSa et légèrement au-dessus. Ces foyers ont été interrogés

notamment sur leurs revenus (afin de déterminer leur éligibilité) et sur le fait de percevoir ou non le rSa.

Selon cette enquête, le taux de non-recours estimé (c'est-à-dire la proportion des non-bénéficiaires parmi les éligibles au rSa) est de 35% pour le rSa socle, une proportion comparable à celle qui avait été estimée pour le RMI lorsque ce programme avait déjà atteint son régime de croisière. Ce même taux de non-recours est de 68% pour le rSa activité seul.

Au vu de ces résultats, il apparaît que les exercices de micro-simulation préalables au lancement du rSa obtenaient un ordre de grandeur correct du nombre de foyers éligibles au rSa activité seul : il y aurait bien fin 2010 près de 1,5 million de foyers éligibles, parmi lesquels seuls un tiers perçoivent la prestation.

L'enquête a également montré que les non-recourants sont éligibles au rSa pour des montants plus faibles en moyenne que les bénéficiaires et que, par ailleurs, ils sont plus proches de l'emploi, connaissent plus d'entrées et sorties de l'éligibilité, et sont enfin moins nombreux (mais néanmoins 42%) à se considérer en situation de pauvreté. Enfin, le non-recours est plus répandu au sein des couples et des foyers sans enfants, et croît avec l'âge.

Un sous-échantillon de foyers non-recourants a été interrogé dans une seconde phase de l'enquête, afin de mieux comprendre les motifs du non-recours. Si les personnes ayant déjà bénéficié du rSa (soit le tiers des non-recourants) n'ont pas été interrogées sur les raisons de leur non-recours, les autres mentionnent très souvent des motifs qui dénotent un manque de connaissance précise du dispositif. Mais le sentiment de « se débrouiller autrement financièrement » est également assez fréquemment mentionné comme cause de non-recours, et, dans une moindre mesure, le souhait de ne pas dépendre d'une aide sociale ou la crainte de démarches compliquées. Le faible intérêt financier de la prestation ou la peur de perdre des droits connexes apparaissent en revanche comme des motifs marginaux.

Parallèlement à l'enquête quantitative, une nouvelle micro-simulation du rSa a été réalisée sur un échantillon représentatif plus récent de ménages français et ses résultats comparés aux fichiers des bénéficiaires tenus par la Cnaf et la CCMSA. La confrontation des foyers éligibles dans la micro-simulation et des fichiers administratifs de bénéficiaires était une autre façon de mesurer le non-recours et d'en identifier les caractéristiques. Les résultats de cette confrontation sont pleinement conformes aux conclusions et estimations obtenues à partir de l'enquête quantitative, en particulier sur la proportion et les caractéristiques des non-recourants.

Ces études ont aussi permis de chiffrer le « manque à distribuer » du non-recours au rSa, c'est-à-dire le montant total du rSa auquel les éligibles non-recourants ont droit. La somme est importante puisqu'elle se chiffre à environ 3,1 milliards d'euros par an non distribués suite au non-recours au rSa socle seul, et 2,2 milliards d'euros non distribués suite au non-recours au rSa socle et activité et activité seul. Dans cette somme, 1,7 milliard d'euros correspond à la seule composante activité de l'allocation. A titre de comparaison, les dépenses d'allocation du rSa activité représentaient 1,3 milliard d'euros en 2010. Il faut toutefois retrancher à ce manque à distribuer 400 millions d'euros de la Prime pour l'Emploi que les non-recourants ne percevraient plus s'ils recouraient au rSa.

Au vu de ces résultats, il apparaît qu'améliorer la connaissance du rSa et favoriser une meilleure évaluation de l'éligibilité devraient permettre d'améliorer sa couverture. Une expérimentation conduite en Gironde a montré que le taux de non-

recours pouvait être diminué par une campagne de communication ciblée sur les foyers potentiellement éligibles présents dans les fichiers de la Caf (car allocataires d'autres prestations). Cependant, cette étude a également révélé la difficulté de cibler les éligibles au rSa à partir des fichiers administratifs, compte tenu de la complexité de la prestation et du caractère instable des trajectoires d'éligibilité. Par ailleurs, une meilleure information sur le rSa ne suffira pas à résoudre complètement le problème du non-recours si celui-ci est en partie la conséquence d'un faible intérêt manifesté pour l'allocation ou d'un refus de principe.

Si l'on considère le taux de non-recours au rSa socle (35%), comparable à celui du RMI avant 2009, comme une sorte de norme du non-recours, alors les estimations obtenues par le Comité national d'évaluation suggèrent qu'il devrait être possible de réduire de moitié le taux de non-recours du rSa activité (de 68% à 35%) et ainsi de doubler le nombre de bénéficiaires du rSa activité.

3) Les effets du rSa activité sur la pauvreté

La fonction essentielle du dispositif rSa est de diminuer la pauvreté dans les foyers dont le revenu d'activité est nul ou faible. Le Comité d'évaluation a cherché à mesurer les effets sur la pauvreté du rSa activité, qui est la composante nouvelle par rapport au RMI et à l'API.

Il convient au préalable de rappeler que, en matière de lutte contre la pauvreté, la fonction du rSa socle comme du rSa activité est de diminuer l'« intensité » de la pauvreté, c'est-à-dire la distance qui sépare le revenu des foyers pauvres du seuil de pauvreté, plutôt que le nombre de foyers dont le revenu est inférieur à ce seuil. Ceci apparaissait bien dans les travaux de simulation préliminaires au lancement du rSa. La raison en est que les montants forfaitaires garantis par le rSa sont le plus souvent inférieurs au revenu qui serait nécessaire pour atteindre le seuil de pauvreté, aujourd'hui situé à environ 950 € par unité de consommation. De ce point de vue, un apport essentiel du rSa activité par rapport au système du RMI et API est de soulager la pauvreté de foyers dont le revenu d'activité est supérieur au RMI.

Il est à noter que, de ce dernier point de vue, le rSa activité fait en partie double emploi avec la Prime Pour l'Emploi (PPE), attribuée annuellement à des personnes ayant travaillé un nombre minimum d'heures pour un revenu inférieur à un certain seuil. En effet, les deux prestations ne se cumulent pas, la PPE, transférée annuellement sur la base des revenus et de l'activité de l'année précédente, étant simplement amputée, le cas échéant, des transferts effectués au titre du rSa.

L'estimation de l'impact du rSa activité sur la pauvreté par le Comité national d'évaluation repose sur deux approches différentes basées sur deux ensembles distincts de données.

A partir des données de la Cnaf et la CCMSA, on trouve ainsi que le rSa activité accroît d'environ 18% le revenu mensuel médian par unité de consommation des bénéficiaires (allocataires au rSa socle et activité ou activité seul). Ce chiffre, qui porte sur les revenus avant impôts, ne prend cependant en compte ni la diminution de PPE entraînée par le rSa, ni la disparition des dispositifs d'intéressement associés au RMI et à l'API, et tend donc à surestimer l'effet du rSa. Ces données permettent par ailleurs de déterminer un « seuil de bas revenus », qui s'apparente au seuil de pauvreté utilisé par l'Insee (60% du revenu médian par unité de consommation), mais s'en distingue principalement par le fait que ne sont pris en compte ni les revenus financiers, ni l'effet de la fiscalité (et en particulier de la PPE). En calculant

ce que serait la distribution des revenus en l'absence de rSa activité, on montre que cette composante du rSa permet en décembre 2010 de diminuer le taux de bas revenus (c'est-à-dire la proportion de la population métropolitaine de moins de 65 ans qui est en deçà du seuil de bas revenus) de 0,2 point (soit de 16,3% en l'absence de rSa activité à 16,1%, la valeur observée).

Au vu de ces résultats, il apparaît que le rSa activité diminue substantiellement l'intensité de la pauvreté chez les bénéficiaires, c'est-à-dire la distance à laquelle ils se trouvent du seuil de bas revenu. En revanche, un nombre limité de personnes franchissent ce seuil grâce à l'allocation : d'une part, le nombre de bénéficiaires reste inférieur au nombre d'éligibles du fait du non-recours ; d'autre part, étant donnés les barèmes du rSa, un nombre important de bénéficiaires voient leur revenu augmenter, parfois de façon importante, sans pour autant franchir le seuil de bas revenus.

La seconde approche pour estimer les effets du rSa activité sur la pauvreté est fondée sur la micro-simulation à partir de l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS). Elle présente l'avantage de prendre en compte la fiscalité (et donc la PPE). Elle permet également d'estimer un « taux de pauvreté » au sens habituel (reposant sur des revenus annuels, et prenant en compte les revenus financiers et la fiscalité). Elle repose cependant sur une estimation à partir d'un modèle de micro-simulation où le non-recours est lui-même simulé, et non pas sur des données observées. D'après ces travaux, le revenu annuel médian par unité de consommation des ménages (et non pas des foyers allocataires) ayant perçu au moins une fois durant l'année du rSa activité est accru, du fait de la prestation, de 11% si on ne prend pas en compte la fiscalité dont principalement la réduction de PPE qui en résulte, et de 7% en prenant en compte cet effet. Le fait de considérer un revenu annuel, alors que certains des allocataires ne perçoivent le rSa activité qu'un seul trimestre dans l'année, explique que la hausse soit plus faible que sur une base trimestrielle à partir des données de la Cnaf et la CCMSA.

Le modèle de micro-simulation permet également d'estimer qu'en 2010, le rSa a permis de faire baisser le nombre de pauvres de 2% (-150 000 personnes pauvres), et le taux de pauvreté de 0,2 point.

Enfin, ce même exercice de micro-simulation permet aussi d'estimer l'effet du non-recours au rSa activité sur la pauvreté. En l'absence de non-recours au rSa activité, 400 000 personnes auraient franchi le seuil de pauvreté.

L'impact du rSa sur la pauvreté serait donc très substantiel s'il était possible de diminuer sensiblement le taux de non-recours, cet effet jouant moins sur la proportion de pauvres –le montant forfaitaire restant inférieur au seuil de pauvreté– que sur l'intensité de la pauvreté.

4) L'impact du rSa sur le marché du travail

Le retour à l'emploi des bénéficiaires du rSa socle

Un objectif du rSa est de favoriser le retour à l'emploi, d'une part grâce à l'incitation donnée par la possibilité de cumuler de façon pérenne transferts et revenus d'activité et d'autre part grâce au renforcement des dispositifs d'accompagnement et d'insertion des bénéficiaires. De cette façon, le rSa peut doublement contribuer à la réduction de la pauvreté, directement par le surcroît de revenu disponible, et indirectement par le retour à l'emploi de personnes inactives et sans ressources.

La phase d'expérimentation en 2007-2008 avait permis de tester l'effet du rSa (socle et socle+activité) sur le retour à l'emploi en comparant des territoires où le rSa était expérimenté et des territoires témoins comparables aux zones d'expérimentation du point de vue de la structure socio-économique de la population et, surtout, du marché du travail. Le résultat avait été mitigé : le taux de retour à l'emploi était effectivement supérieur dans les zones d'expérimentation de 9% en moyenne (soit de 0,28 point de pourcentage sur un taux mensuel de retour à l'emploi de 3%) au niveau observé dans les zones témoins, mais ce chiffre était entaché d'une grande imprécision statistique, du fait du nombre limité de territoires expérimentaux et de territoires témoins et aussi du fait d'une trop courte période d'expérimentation. A cause de cette imprécision, les résultats des expérimentations étaient compatibles avec un effet positif important du rSa sur le retour à l'emploi des bénéficiaires, mais aussi avec un effet nul voire négatif.

Une explication possible de ce résultat réside dans le fait qu'il y a peu de différences dans les montants financiers perçus avec le dispositif du rSa (socle et socle+activité) et avec l'ancien dispositif du RMI avec intéressement. Du point de vue de l'incitation financière, c'est seulement au bout de 12 mois que le rSa fait une différence par rapport au RMI et à l'API mais la période d'expérimentation était peut-être trop courte pour qu'un nombre important de bénéficiaires en prennent conscience. L'accompagnement était probablement une composante plus importante du passage du RMI au rSa mais, de ce point de vue, l'hétérogénéité des stratégies mises en place dans les territoires expérimentaux rendait difficile d'identifier précisément un effet du rSa.

Le recours à l'expérimentation était exclu pour évaluer l'effet du rSa sur le retour à l'emploi une fois la loi généralisée. Aucune estimation rigoureuse de l'effet du rSa sur le retour à l'emploi n'était donc possible et le Comité national d'évaluation a dû se reposer sur des stratégies indirectes pour éclairer cette question.

Ces stratégies se sont cependant révélées d'autant plus complexes que, depuis la mise en place du rSa, le marché du travail a subi une sensible détérioration et qu'il était délicat de distinguer dans les données disponibles les changements éventuellement imputables au rSa de ceux imputables à la conjoncture économique. De façon générale, les résultats de ces analyses restent imprécis, mais certains résultats ponctuels laissent penser que le passage du RMI et de l'API au rSa a pu avoir un impact sur certains groupes de bénéficiaires.

En amont de l'évaluation, une première approche, essentiellement descriptive, a consisté à regarder l'évolution du retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI sans emploi et du rSa socle seul avant et après la généralisation du rSa. Le taux trimestriel de retour à l'emploi paraît en moyenne légèrement plus élevé sur la période du rSa que sur la période du RMI et de l'API. La simple comparaison avant et après la mise en place du rSa de ces taux de retour à l'emploi ne peut cependant tenir lieu d'évaluation de l'impact du rSa : d'une part, la conjoncture a affecté de manière différente les deux sous-périodes (bien qu'on puisse estimer que ce biais aurait plutôt tendance à diminuer les taux de retour à l'emploi sur la fin de la période, la conjoncture étant plus dégradée depuis la mise en place du rSa) ; d'autre part, malgré le travail extrêmement minutieux réalisé par la Cnaf, ces indicateurs construits sur la base de données administratives enregistrent également les modifications du système d'information qui ont été nécessaires pour s'adapter au rSa.

Afin d'isoler les effets spécifiques du rSa, deux méthodes ont été mises en œuvre.

Une première méthode a reposé sur le fait que le rSa a modifié, de façon différente selon la composition familiale des foyers, le gain financier à la reprise d'emploi. Un test des effets de l'incitation financière sur la reprise d'emploi consiste donc à vérifier si les taux de retour à l'emploi ont significativement plus augmenté pour les groupes de bénéficiaires dont le gain financier avait le plus augmenté. L'effet s'est avéré statistiquement positif, mais faible, pour certaines configurations familiales, et à l'inverse, certaines évolutions différenciées des taux de reprise d'emploi entre bénéficiaires ne sont pas cohérentes avec les différences d'évolution de gains à la reprise d'emploi.

La seconde méthode a consisté à considérer les taux d'emploi avant et après 25 ans, avant et après la mise en place du rSa. On sait que jusqu'au 1^{er} septembre 2010, les jeunes de moins de 25 ans ne pouvaient pas bénéficier du RMI puis du rSa. Un test possible de la désincitation à l'emploi de ces dispositifs consiste à comparer les taux d'emploi des jeunes qui sont de part et d'autre de cette limite de 25 ans. L'analyse, restreinte aux jeunes célibataires sortis du système scolaire sans diplôme, montre une légère baisse du taux d'emploi après 25 ans entre 2004 et 2007 qui ne s'observe plus par la suite et, notamment, pas en 2010. Il serait toutefois excessif de conclure que c'est le rSa, soit par son incitation financière soit par l'accompagnement qu'il propose, qui a permis de limiter l'effet désincitatif observé pour le RMI sur les taux d'emploi (puisque cet effet ne s'observe plus dès 2008). Par ailleurs, cela n'implique pas qu'un tel effet (qui ne s'observe que pour les jeunes célibataires sans diplômes) soit présent dans d'autres groupes d'âge.

Si ces études sur des groupes de bénéficiaires particuliers ne permettent pas d'exclure que les incitations financières puissent avoir un effet positif sur l'emploi, différents facteurs peuvent être néanmoins avancés pour expliquer que la mise en place du rSa n'ait pas eu, à ce stade, un impact important au niveau agrégé : la conjoncture économique dégradée a contraint l'offre d'emploi faite aux bénéficiaires ; la connaissance imprécise par les bénéficiaires du mode de calcul du rSa en a limité l'impact ; le rSa, du moins à court terme, n'a pas significativement augmenté l'incitation financière à la reprise d'emploi par rapport au RMI ; des freins autres que financiers limitent souvent leur retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux.

Les autres effets du rSa sur le marché du travail

Lors des débats qui ont précédé la mise en place du rSa, plusieurs autres effets possibles sur le marché du travail ont été évoqués, le plus souvent sous forme de craintes. Du côté des bénéficiaires, il s'agissait du possible attrait de l'emploi à temps partiel « désiré », du fait du complément de revenu. Du côté des employeurs, il s'agissait d'une augmentation du temps partiel « imposé » aux salariés, voire de moindres augmentations de salaires, « compensées » par le rSa. Le Comité national d'évaluation a cherché à évaluer ces effets avec les méthodologies qui lui ont semblé les plus appropriées. La conclusion obtenue est qu'à ce stade de la montée en charge du rSa, aucun de ces effets n'est perceptible.

L'attrait pour les bénéficiaires de l'emploi à temps partiel concerne la partie « activité » du dispositif. En effectuant un transfert de revenu aux ménages en-dessous d'un certain seuil de revenu, le rSa compense une partie de la perte de revenu d'un ménage initialement au-dessus de ce seuil et dont un membre diminuerait, ou arrêterait, son activité, en passant soit de temps plein à temps partiel, soit de temps plein ou partiel à l'inactivité. L'incitation à agir de cette façon dépend essentiellement du taux de « remplacement » du revenu d'activité perdu par le rSa

activité. Sont concernés tous les ménages dont le revenu se situe en-dessous du point de sortie du rSa et ceux qui se situent légèrement au-dessus (et qui deviendraient bénéficiaires s'ils réduisaient leur activité).

L'enquête quantitative a permis d'examiner ces variations d'activité grâce aux questions rétrospectives sur l'activité en mai 2009 des membres des ménages interrogés. La question était alors de savoir si l'on observait des réductions d'activité plus fréquentes chez les ménages pour lesquels le taux de remplacement permis par le rSa activité était le plus élevé. La réponse s'est révélée largement négative. Au stade actuel d'appropriation du dispositif par la population éligible, on n'observe pas d'effet désincitatif de cette mesure sur l'activité des bénéficiaires.

Du côté des employeurs et de leur possible propension à cibler les bénéficiaires du rSa pour le passage à temps partiel, l'approche retenue par le Comité d'évaluation a été essentiellement qualitative. Des entretiens ont été réalisés, avec les DRH d'entreprises dans des secteurs où l'emploi à temps partiel est le plus fréquent (grande distribution, nettoyage, bâtiment, ...) et avec des organisations syndicales, de façon à déceler ce type de comportement de la part de ces employeurs. Là aussi, l'étude n'a pas mis en évidence l'existence de cet effet non souhaité du rSa. D'une part, les employeurs interrogés n'étaient généralement pas conscients de ce rôle de revenu de remplacement que pouvait jouer le rSa activité. D'autre part, ils se déclaraient ignorants de la situation personnelle de leurs employé(e)s et de l'éventualité qu'ils puissent toucher le rSa s'ils ou elles passaient à temps partiel. Par ailleurs, les organisations syndicales n'avaient pas été saisies de plaintes sur ce sujet.

Au total, que faut-il conclure de ces multiples études sur l'effet du rSa sur le marché du travail? En premier lieu, on ne peut rejeter l'hypothèse que l'incitation financière qu'il offre a un effet positif sur la reprise d'activité des sans-emplois. Cela étant, la différence que représente le rSa par rapport au RMI antérieur en termes d'incitation financière et d'accompagnement ne semble pas suffisante pour provoquer une modification majeure des comportements de reprise d'emploi. S'agissant de l'accompagnement, cette conclusion ne peut être que provisoire. Le dispositif est encore récent et il n'est pas sûr que les réformes envisagées aient été toutes effectuées et qu'elles aient commencé à porter leurs fruits (cf. *infra*). En second lieu, les effets potentiellement négatifs du rSa sur l'activité paraissent négligeables, à ce stade. D'une part, depuis l'entrée en vigueur du rSa activité, on n'observe pas de réductions plus fréquentes d'activité de temps plein à temps partiel, ou de temps partiel à inactivité, dans les ménages pour lesquels le taux de remplacement des revenus d'activité par le rSa est le plus élevé, même si l'emploi à temps partiel a eu tendance à augmenter sur la même période du fait de la conjoncture économique. D'autre part, on n'observe pas non plus, pour l'instant, un comportement de temps partiel imposé vis-à-vis des bénéficiaires potentiels du rSa chez les employeurs.

5) La gouvernance du rSa et le coût financier du rSa

Les enquêtes réalisées auprès des conseils généraux, des Caf, des caisses de MSA, des directions territoriales de Pôle emploi, permettent de dresser le tableau de la mise en œuvre du rSa sur l'ensemble du territoire.

Le rSa a entraîné une redéfinition du partage des rôles des différents acteurs. Les conseils généraux ont vu leur rôle de coordination et de pilotage renforcé, et ont délégué plus de compétences vers d'autres organismes plus spécialisés. Les Caf sont désormais le premier service instructeur et participent pour un peu moins de la moitié d'entre elles à l'accompagnement des bénéficiaires mais sur un champ restreint (essentiellement celui des parents isolés), et de façon plus rare à l'orientation. Les MSA sont sollicitées pour l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires relevant de leur champ. Pôle emploi apparaît comme un partenaire important des conseils généraux à toutes les étapes (orientation, accompagnement). Enfin, les CCAS et les associations restent présents dans l'accompagnement social.

Pour faire face à ces évolutions, la quasi-totalité des conseils généraux ont procédé à des modifications de l'organisation interne de leurs services, et un peu moins des deux tiers ont recruté du personnel, même si les embauches ont été d'ampleur limitée (le plus souvent moins de 5 personnes en équivalent temps plein). Les recrutements ont été plus importants au sein des Caf (les deux tiers ont recruté, avec une moyenne de 10 embauches par Caf pour celles qui ont recruté), bien que les nouveaux moyens affectés au suivi et à l'accompagnement l'aient été largement par des redéploiements de personnels.

La mise en œuvre du rSa a également nécessité d'importantes adaptations des systèmes d'informations, afin en particulier de mettre en place des interfaces d'échanges de données entre les acteurs institutionnels. Ces travaux, nécessairement lourds, ont pris du temps, et ont pu affecter pendant plusieurs trimestres la qualité du suivi des bénéficiaires par les conseils généraux, en particulier lorsqu'ils étaient orientés vers Pôle emploi.

L'Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi (Apre) a été instaurée par la loi généralisant le rSa pour lever certains freins ponctuels à la reprise d'emploi. Bien que ce nouvel instrument soit en principe relativement souple et simple à activer, dans les sept départements étudiés par le Comité, les professionnels comme les bénéficiaires ne se le sont pas encore correctement approprié. Le système d'aides existant aux différents échelons locaux auquel s'ajoute l'Apre, l'absence parfois d'offre de services ou d'infrastructures sur les transports ou les gardes d'enfants, par exemple, expliquent sa lente montée en charge et militent pour une amélioration de la gouvernance de ce dispositif.

Les bénéficiaires sont représentés au sein des équipes pluridisciplinaires dans la très grande majorité des départements, parfois par des associations, le plus souvent directement par des bénéficiaires. Des bénéficiaires sont également conviés à siéger dans d'autres instances dans près de la moitié des départements.

Enfin, parallèlement à la mise en place du rSa, les conditions d'attribution d'un certain nombre d'aides et « droits connexes » ont été revues, afin de privilégier l'attribution des aides sous condition de ressources (plutôt que sous condition de statut) et d'atténuer les effets de seuil qui peuvent être pénalisants pour les salariés à revenus modestes reprenant un emploi. Cette évolution n'a cependant été que partielle.

Au total, la mise en œuvre du rSa a donc été à l'origine d'évolutions assez profondes dans les politiques d'insertion locales et les partenariats entre acteurs. Du fait des délais de mise en œuvre, toutes ces réformes n'ont sans doute pas pu à ce jour déployer tous leurs effets : les enquêtes menées auprès des bénéficiaires sur l'accompagnement dont ils disposent dressent par exemple un portrait contrasté (cf *infra*). Néanmoins, un peu plus de deux ans après la création du rSa, la gouvernance est en place sur l'ensemble du territoire, et les premiers retours d'expérience sont possibles.

Si l'ensemble de ces travaux mettent en évidence des caractéristiques communes à de nombreux départements, les enquêtes réalisées montrent également la très grande diversité des modalités de coordination des acteurs, d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires, sans qu'une typologie simple ne puisse émerger.

Du fait de l'hétérogénéité des aménagements décidés dans les départements, des délais de mise en œuvre variables et dans la mesure où les procédures ne sont pas encore partout stabilisées, il n'a pas été possible à ce stade de procéder à une évaluation rigoureuse de l'impact de tous ces efforts en matière d'accompagnement sur le retour à l'emploi et l'insertion des bénéficiaires du rSa. Etant donnée l'importance de cette composante du dispositif, il conviendrait cependant de procéder à une telle évaluation dans le futur, notamment en se reposant sur des méthodes de type expérimental.

Le Comité national d'évaluation a également cherché à dresser le bilan financier des coûts induits par le rSa. L'ensemble des dépenses courantes de rSa nettes d'indus se sont élevées à environ 9,8 milliards d'euros en métropole (et hors rSa jeunes) pour l'exercice 2010. Parmi ces dépenses, les dépenses d'allocations représentent 84,4% (8,3 milliards d'euros). Ce montant ne comprend toutefois pas un certain nombre de dépenses dont les dépenses d'accompagnement de droit commun engagées par Pôle emploi pour les bénéficiaires du rSa orientés vers Pôle emploi. Pôle emploi a estimé les dépenses d'accompagnement de l'ensemble des bénéficiaires du rSa inscrits à Pôle emploi, dont une partie seulement est accompagné au titre du rSa à 562 millions d'euros.

Parmi ces dépenses, le Comité national d'évaluation a cherché à identifier les dépenses nouvelles, notamment les dépenses d'allocation du rSa activité nettes de PPE (1,22 milliard d'euros en 2010), le coût de l'Apré (73 millions d'euros), les dépenses de formation, d'investissement et de communication du dispositif des Caf et de Pôle emploi (49 millions d'euros).

6) Le parcours d'insertion des bénéficiaires du rSa

Le rSa a réorganisé l'ensemble du processus visant à orienter et accompagner les personnes en difficulté dans un parcours d'insertion, tout en créant de nouveaux repères institutionnels. Notamment, l'orientation des bénéficiaires dans le champ des « droits et devoirs », prioritairement vers un organisme d'insertion professionnelle, l'attribution d'un référent unique, la contractualisation entre le bénéficiaire et la collectivité sont des moyens conçus pour permettre l'accompagnement le plus adapté possible aux bénéficiaires.

Il ressort des enquêtes auprès des acteurs institutionnels qu'une large majorité de départements avaient mis en place à la fin 2010 l'ensemble de ces innovations du cadre légal. Tous les bénéficiaires du rSa entrant dans le champ des droits et devoirs

n'en bénéficient cependant pas : une part encore significative d'entre eux n'a pas été orientée ; la référence unique n'est pas généralisée, et seuls 40% de ces bénéficiaires déclarent avoir contractualisé dans le cadre du rSa.

Par ailleurs, les changements institutionnels ne sont pas toujours perceptibles par les bénéficiaires. Cela est par exemple le cas de l'orientation. La procédure peut prendre des formes assez diverses, les conseils généraux ayant fait des choix différents face à l'arbitrage entre un démarrage rapide du parcours d'insertion et la pertinence de l'accompagnement proposé. Lorsque la procédure d'orientation est automatisée, par exemple, via l'examen de données socioprofessionnelles et sans entretien d'orientation, ce qui est pratiqué par peu de départements, l'orientation n'est pas toujours perçue par les bénéficiaires qui, en conséquence, ne comprennent pas le sens de la procédure. C'est l'entretien qui semble faire prendre conscience aux bénéficiaires de l'orientation et de ses enjeux.

Au total, seule la moitié des bénéficiaires entrant dans le champ des droits et devoirs identifient leur référent, une proportion assez proche de ce qui était observé dans le cadre du RMI. Quant à la contractualisation, elle est plutôt perçue par les bénéficiaires comme une obligation administrative nécessaire à la continuité du droit au rSa.

Depuis leur entrée dans le rSa, près d'un quart des bénéficiaires déclarent avoir reçu une aide directe à la recherche d'emploi et également un quart d'entre eux disent avoir bénéficié d'une formation. Ces ordres de grandeur sont proches de ceux qui étaient observés pour les allocataires du RMI. La crise économique et la mise en place de nouveaux repères institutionnels peuvent expliquer qu'on n'observe pas encore de renforcement des actions professionnelles, pourtant un des objectifs de la loi généralisant le rSa.

Une enquête qualitative menée dans cinq départements auprès de 200 bénéficiaires indique que parmi les bénéficiaires suivis dans un parcours professionnel, l'accompagnement est perçu positivement par ceux qui sont suivis depuis peu par Pôle emploi : cette offre de remobilisation les dynamise et pour certains les rassure sur leur capacité à entreprendre une recherche d'emploi. Le discours devient plus négatif lorsque cet accompagnement ne conduit pas à une sortie durable du dispositif : les bénéficiaires ayant une plus longue expérience du chômage, et étant donc suivis depuis plus longtemps par le Service Public de l'Emploi, perçoivent l'accompagnement surtout comme un contrôle, puisque leur trop long parcours dans la recherche d'emploi ou les emplois précaires les empêchent de croire à l'efficacité de l'offre proposée.

Toujours selon cette enquête qualitative, l'accompagnement social, pour les bénéficiaires orientés vers celui-ci, semble rarement s'inscrire dans une logique de parcours, mais consiste essentiellement à établir une relation avec le référent et à assurer le versement de l'allocation rSa et des aides annexes. On y trouve des publics variés. Certains bénéficiaires n'expriment pas d'attente particulière vis-à-vis de l'accompagnement (pensé comme un parcours), soit qu'ils font face à des problématiques sociales trop complexes pour s'engager dans un parcours, soit qu'ils sont en attente d'une autre allocation (retraite, allocation liée au handicap...), soit qu'ils sont en situation de refus d'accompagnement en raison de difficultés de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (cas de certaines mères célibataires). Cependant, un certain nombre de bénéficiaires sans problématiques sociales fortes semblent avoir été orientés par défaut et pourraient être accompagnés hypothétiquement par le versant professionnel ou socioprofessionnel.

Exprimant des souhaits d'accompagnement professionnel, près de la moitié d'entre eux se sont inscrits à Pole emploi.

La question de l'articulation entre versants social et professionnel de l'accompagnement est posée. Une proportion non négligeable de bénéficiaires est par ailleurs effectivement suivie dans un parcours socioprofessionnel, c'est-à-dire un parcours mixte (mis en place dans une majorité de départements, notamment par les Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi -PLIE), et évoquent une action efficace, un accès à l'information plus immédiat, plus aisé. Certains bénéficiaires suivent aussi, parfois, un double parcours : 20% des bénéficiaires ayant un référent unique déclarent être suivis par deux organismes. Par ailleurs, des expérimentations en cours montrent l'existence de plusieurs modèles de conciliation des deux versants.

Conclusion

Quelles leçons principales faut-il retenir des travaux effectués par le Comité national d'évaluation du rSa?

En premier lieu, il faut souligner la lenteur de la montée en charge du dispositif rSa activité seul et la nécessité de diminuer le taux élevé de non-recours observé deux ans après sa mise en œuvre si l'on veut parvenir aux objectifs initialement visés, notamment en matière de lutte contre la pauvreté. Une campagne vigoureuse d'information est probablement à envisager.

En second lieu, on peut insister sur le fait que, une fois pris en compte l'effet du non-recours, l'effet constaté du rSa sur la pauvreté est en conformité avec ce qui était attendu. En particulier, le rSa activité diminue significativement l'intensité de la pauvreté chez les bénéficiaires. En revanche, bien que difficiles à estimer dans un cadre non-expérimental, les effets sur la reprise d'emploi apparaissent faibles et peu significatifs. Ceci peut s'expliquer d'une part par une modification des incitations financières insuffisante pour en attendre un impact majeur sur la reprise d'emploi et d'autre part par des retards dans la mise en place d'un dispositif plus efficace d'accompagnement des bénéficiaires. En même temps, il importe de souligner que les effets négatifs que certains anticipaient sur l'activité des bénéficiaires en emploi paraissent absents, à ce stade.

En troisième lieu, les innovations introduites par la loi ont conduit à une redéfinition importante du rôle des acteurs. Cette nouvelle gouvernance de l'ensemble du dispositif a contribué à allonger les délais nécessaires au déploiement et à la stabilisation des procédures d'orientation et d'accompagnement, même si les situations sont très diversifiées selon les territoires. Ces délais expliquent notamment qu'il n'a pas été possible, à ce stade, d'évaluer spécifiquement les effets des différentes modalités de l'accompagnement sur les trajectoires des bénéficiaires.

Finalement, il faut souhaiter que le travail d'évaluation du rSa ne s'interrompe pas à un stade où la mesure est encore dans une phase de montée en charge. Un suivi attentif est nécessaire. Le Comité national d'évaluation, en collaboration avec les services administratifs, a pu mettre en place des outils dont seuls les premiers résultats sont disponibles aujourd'hui (notamment des panels de bénéficiaires). Il est important que l'exploitation de ces outils se poursuive et qu'un certain nombre d'indicateurs continuent d'être produits et suivis au moins jusqu'à ce que l'on estime avoir atteint un stade où les effets du dispositif sont stabilisés. Il sera alors utile de reconduire une évaluation globale du dispositif et de réexaminer à la lumière des nouveaux résultats disponibles les enseignements tirés de cette première évaluation.

Il serait également utile d'évaluer de façon plus détaillée les effets des modifications intervenues dans l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires vers et dans l'emploi. On ne peut exclure que, du point de vue de l'emploi, cette composante joue un rôle supérieur aux incitations monétaires. Eventuellement alliée à une démarche expérimentale, l'hétérogénéité des expériences départementales, maintenant qu'elles sont en place, pourrait fournir matière à une évaluation comparative rigoureuse des diverses formules utilisées.

Encadré 1 : Composition du Comité national d'évaluation du rSa

Le Comité national d'évaluation du rSa est présidé par François Bourguignon, directeur de l'Ecole d'économie de Paris. La Dares, service statistique du ministère du travail, a assuré le secrétariat du Comité. Les travaux du Comité ont été organisés en trois groupes de travail pilotés respectivement par la Drees (groupe de travail « gouvernance et accompagnement »), la Cnaf (groupe de travail « pauvreté ») et la Dares (groupe de travail « marché du travail et insertion professionnelle »).

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

- Cinq présidents de conseil général : Monsieur Yves Daudigny, président du conseil général de l'Aisne ; Monsieur Jean-Louis Destans, président du conseil général de l'Eure ; Monsieur Michel Dinet, président du conseil général de Meurthe et Moselle et président de l'ODAS ; Monsieur René-Paul Savary, président du conseil général de la Marne¹.
- Dix personnes nommées en raison de leur compétence en matière d'évaluation des politiques publiques : Monsieur François Bourguignon, Monsieur Didier Demazière, Monsieur Nicolas Duvoux, Monsieur Marc Gurgand, Monsieur Yannick L'Horty, Madame Elisabeth Maurel, Monsieur Pierre Ralle, Madame Anne Saint-Martin, Madame Marie-Odile Simon, et Monsieur Amadeo Spadaro.
- Deux représentants des associations de lutte contre l'exclusion : Madame Nicole Maestracci, présidente de la FNARS ; Monsieur Dominique Balmary, président de l'UNIOPSS.
- Trois représentants des bénéficiaires du rSa : Madame Marie-Pierre Mermet, Monsieur Patrick Urbin et Monsieur Frédéric Ducasse².
- Quatre représentants de l'administration : Madame Sabine Fourcade, directrice générale 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 Ramon Fernandez, directeur général du Trésor.
- Trois représentants des organismes chargés de la mise en œuvre du rSa : Monsieur Hervé Drouet, directeur général de la CNAF ; Monsieur Michel Brault, directeur général de la CCMSA ; Monsieur Christian Charpy, directeur général de Pôle Emploi.

¹ Madame Anne d'Ornano a été également membre du Comité jusqu'au printemps 2011 en tant que présidente du conseil général du Calvados.

² Madame Saara Bouhouche a démissionné pour raisons personnelles en 2010.

Encadré 2 : Le revenu de solidarité active

Le revenu de solidarité active (rSa), instauré par la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008, est une prestation qui remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité qui leur étaient associés.

Entrée en vigueur en juin 2009, le rSa procure un montant d'allocation identique au RMI ou à l'API pour les foyers sans revenus d'activité, mais accroît le revenu disponible des foyers disposant de revenus d'activité, avec le double objectif d'augmenter les revenus des « travailleurs pauvres » et d'encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle. Auparavant, pour un foyer restant dans le champ du RMI, le montant de l'allocation était réduit de 100% des augmentations des revenus d'activité du foyer, une fois les mesures d'intéressement temporaire achevées, ce qui était peu incitatif à la reprise d'emploi.

La réforme inclut également des mesures non financières d'aide à l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du rSa : suivi personnalisé des bénéficiaires par un référent unique, renforcement des droits et devoirs, notamment celui de rechercher un emploi ou d'entreprendre des actions nécessaires à leur insertion professionnelle.

Le rSa est une prestation différentielle qui prend la forme d'une allocation, versée mensuellement aux foyers dont les revenus sont inférieurs au revenu garanti, et qui complète ces revenus jusqu'à atteindre ce revenu garanti. Le revenu garanti est défini comme la somme d'un montant forfaitaire, fonction de la situation familiale³ et de 62% des revenus d'activité du foyer.

$$\text{revenu garanti} = \text{montant forfaitaire} + 0,62 * \text{revenus d'activité}$$

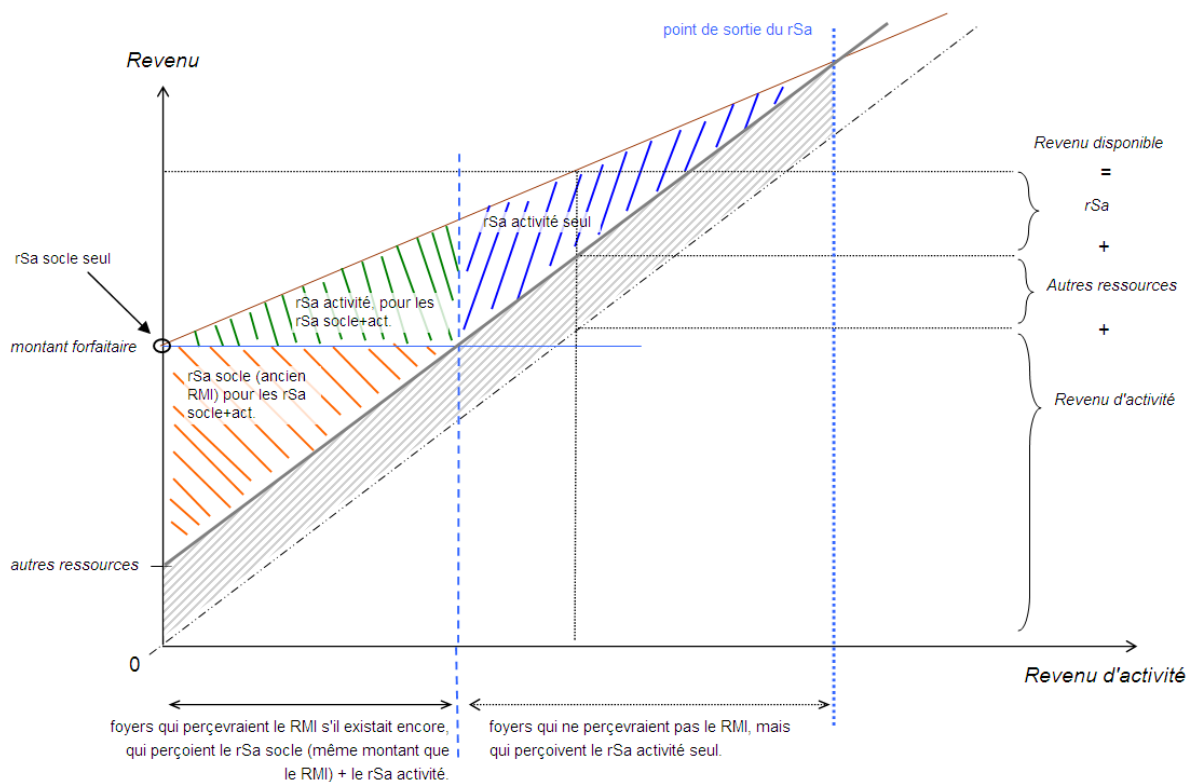
Ainsi, le revenu finalement disponible des foyers est :

$$\text{revenu disponible} = \text{revenus d'activité} + \text{autres ressources} + \text{rSa}$$

Si les revenus du foyer dépassent le revenu garanti, celui-ci n'a donc pas de droit au rSa.

³ Par exemple, en 2011, ce montant forfaitaire (dont le forfait logement a été déduit) était de 411 euros pour une personne seule sans enfant et de 842 euros pour un couple avec deux enfants à charge.

Figure 1 : Schéma général du rSa (pour une configuration familiale donnée)



Lecture : Le revenu disponible des foyers bénéficiaires du rSa se situe sur la droite orange. Il se décompose entre revenu d'activité, autres ressources et rSa. Le montant du rSa perçu est égal à la distance entre cette courbe orange et la courbe en trait plein noir (qui correspond à la somme des revenus d'activité et des autres ressources). Les foyers bénéficiaires du rSa socle seul (qui représentent 50% des foyers bénéficiaires) ont un revenu d'activité nul et sont donc situés sur l'axe des ordonnées (revenu disponible = montant forfaitaire).

Encadré 3 : Les termes du revenu de solidarité active

- **Montant forfaitaire du rSa :**

c'est le montant minimal des ressources garanties au foyer, calculé, comme c'était le cas pour le RMI, en tenant compte de la situation familiale (en 2011, 466,99 € pour une personne seule, 700,49 € pour un couple sans enfant...) ;

Le montant forfaitaire est "majoré", au titre de l'isolement, pour les parents isolés (comme c'était le cas pour l'API, l'allocation pour parent isolé).

- **Point de sortie du rSa :**

c'est le montant de revenus professionnels à partir duquel le foyer ne touche plus de rSa (environ 1,0 SMIC pour une personne isolée, 1,4 SMIC pour un couple sans enfant, pour les allocataires non assujettis au forfait logement).

- **rSa socle :**

c'est le rSa financé par le département qui remplace le RMI (et l'API ; cf. ci-dessous « rSa majoré »). Il complète les revenus du foyer pour qu'ils atteignent le montant forfaitaire garanti par le rSa.

- **rSa activité :**

c'est le complément de revenus professionnels financé par l'Etat. C'est cette composante qui est véritablement nouvelle avec la mise en place du rSa.

- **Cumul intégral du rSa et d'une activité :**

pendant les trois premiers mois après la reprise d'une activité professionnelle, l'allocataire du rSa continue à percevoir l'intégralité de son allocation de rSa socle seul. Cette possibilité n'est ouverte que pendant quatre mois par période de douze mois.

- **rSa socle seul :**

un foyer allocataire perçoit le « rSa socle seul » s'il n'est pas en cumul intégral et n'a pas de revenus d'activité.

- **rSa socle et activité :**

un foyer allocataire perçoit le « rSa socle et activité » s'il a de faibles revenus d'activité et si l'ensemble de ses ressources est inférieur au montant forfaitaire. Il bénéficie donc à la fois d'une partie du rSa socle et du rSa activité.

- **rSa activité seul :**

un foyer allocataire perçoit le « rSa activité seul » s'il a de faibles revenus d'activité et si l'ensemble de ses ressources est supérieur au montant forfaitaire. Ce foyer n'aurait pas perçu le RMI ou de l'API précédemment. Ce sont souvent le nombre de ces foyers qui sert de référence pour apprécier la montée en charge du rSa.

- **rSa majoré (ou rSa avec majoration isolement) :**

Le bénéfice de la majoration isolement est accordé dans 4 situations :

- 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.

Le rSa majoré peut se décliner dans les sous catégories présentées plus haut : rSa majoré socle seul, rSa majoré socle et activité, rSa majoré activité seul.

Chapitre 1 : La montée en charge du rSa

Ce chapitre décrit l'évolution du nombre d'allocataires⁴ du rSa pour l'ensemble des régimes (Caf et MSA), de juin 2009, date de son entrée en vigueur en Métropole, jusqu'à juin 2011. La mise en place du rSa n'étant intervenue dans les départements d'outre-mer qu'en janvier 2011, l'analyse sera centrée sur la France métropolitaine, le rSa dans les DOM faisant l'objet d'un encadré spécifique (encadré 1.2). Le rSa jeunes, entré en vigueur en septembre 2010 est présenté dans l'encadré 1.3.

1°) 1,87 million de foyers allocataires du rSa en France métropolitaine en juin 2011 : 1,40 million pour la composante rSa socle et 0,47 million pour le rSa activité seul

En juin 2011, environ 1,87 million de foyers sont allocataires du rSa en France métropolitaine (graphique 1.1). Parmi eux, environ 1,40 million bénéficient de la composante rSa socle, qui constitue le prolongement du RMI et de l'API, et 0,47 million du rSa activité seul, qui constitue le nouveau volet de la prestation. Parmi l'ensemble des foyers allocataires du rSa, environ 235 000 perçoivent le rSa majoré pour isolement⁵ et 10 500 le rSa jeunes.

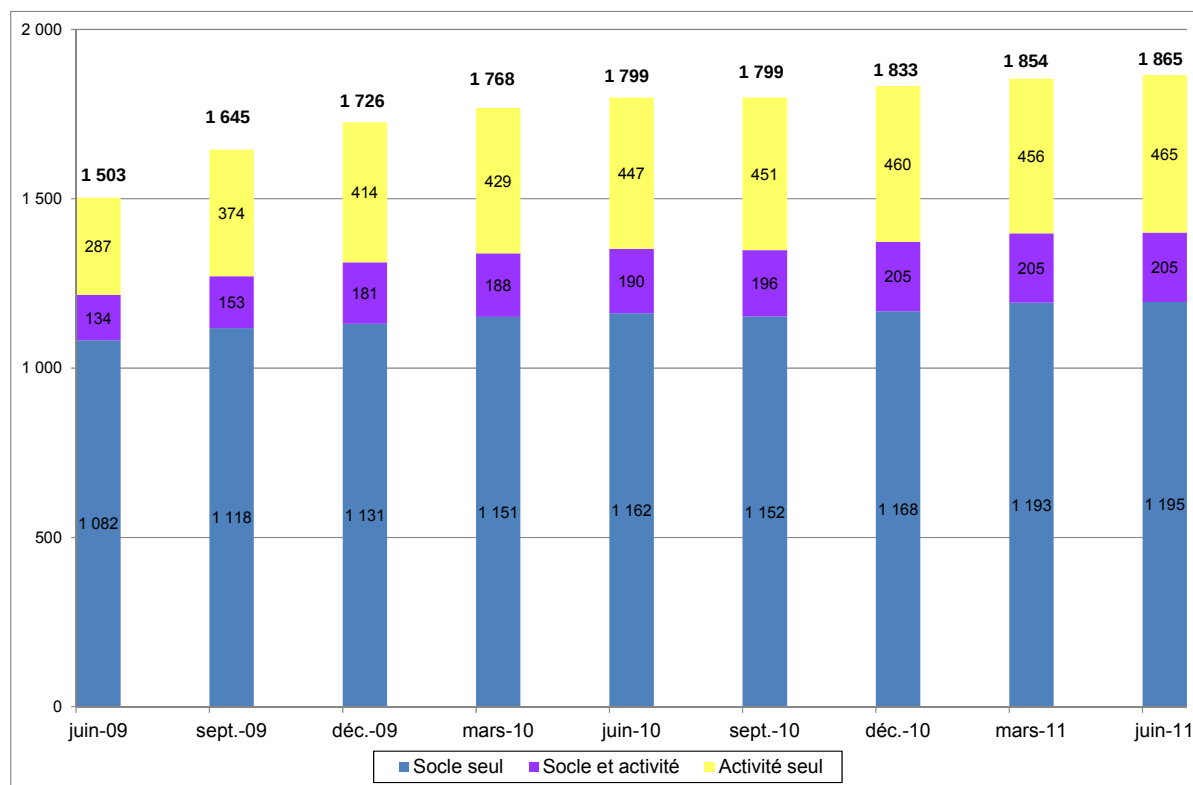
Au total, en dénombrant les conjoints et les personnes à charge au sens du rSa, 3,9 millions de personnes sont couvertes par le rSa en juin 2011 (soit 6,2 % de la population métropolitaine), dont près de 1,9 million d'allocataires, 0,4 million de conjoints et 1,7 million d'enfants ou autres personnes à charge.

L'évolution du nombre de foyers allocataires du rSa a connu deux périodes. Après une augmentation rapide au cours des 12 premiers mois (+19,7 % de juin 2009 à juin 2010), la progression a nettement ralenti à partir de la mi-2010 (+3,7 % de juin 2010 à juin 2011). Au total, le nombre de foyers a progressé de + 24,1 % de juin 2009 à juin 2011.

⁴ 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, c'est-à-dire remplissant toutes les conditions pour percevoir effectivement la prestation au titre du mois considéré.

⁵ 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. encadré 2 et 3.

Graphique 1.1 : Nombre de foyers allocataires du rSa
(données tous régimes, Métropole, en milliers)



Source : Cnaf – CCMSA

Cette évolution en deux temps s'observe aussi bien pour le rSa socle que pour le rSa activité seul.

Le nombre de foyers allocataires du **rSa socle** (y compris socle et activité) s'est accru de + 11,2 % de juin 2009 à juin 2010 puis de +3,6 % de juin 2010 à juin 2011. Au total, la progression a été de + 15,1 % entre juin 2009 et juin 2011.

Au sein du rSa socle, la composante **socle et activité** a connu une progression particulièrement dynamique. Le nombre de foyers allocataires s'est accru de + 41,8 % de juin 2009 à juin 2010, passant de 134 000 à 190 000⁶, puis de + 7,9 % de juin 2010 à juin 2011 (soit une progression totale de + 53,0 % de juin 2009 à juin 2011). La composante **socle seul** a, quant à elle, augmenté de + 7,4 % de juin 2009 à juin 2010, puis de + 2,8 % pendant les 12 mois suivants, soit une progression totale de + 10,4 % entre juin 2009 et juin 2011.

Une fois pris en compte les conjoints et les personnes à charge au sens du rSa, on dénombre, en juin 2011, 2,8 millions de personnes couvertes par le rSa socle, dont près de 2,4 millions par le socle seul et près de 0,5 million par le socle et activité.

Le nombre de foyers bénéficiaires du **rSa activité seul**, nouveau volet de la prestation, a pour sa part augmenté de près de + 55,7 % entre juin 2009 et juin 2010,

⁶ Les causes de cette très forte progression ne sont pas encore bien connues. Il est toutefois certain qu'il ne s'agit pas d'une bascule de bénéficiaires du RMI ou de l'API dans le rSa socle et activité qui aurait eu lieu après juin 2009. En effet, sur le champ des bénéficiaires de la Caf (hors MSA), l'examen des trajectoires des bénéficiaires indique que le basculement dans le rSa a eu lieu pratiquement en totalité en juin 2009 lors de son entrée en vigueur (Isel, Donné et Mathieu [2011]).

puis de + 4,0 % entre juin 2010 et juin 2011, soit une progression totale de + 62,0 % entre juin 2009 et juin 2011. En juin 2011, 465 000 foyers et 1,1 million de personnes étaient couverts par le rSa activité seul.

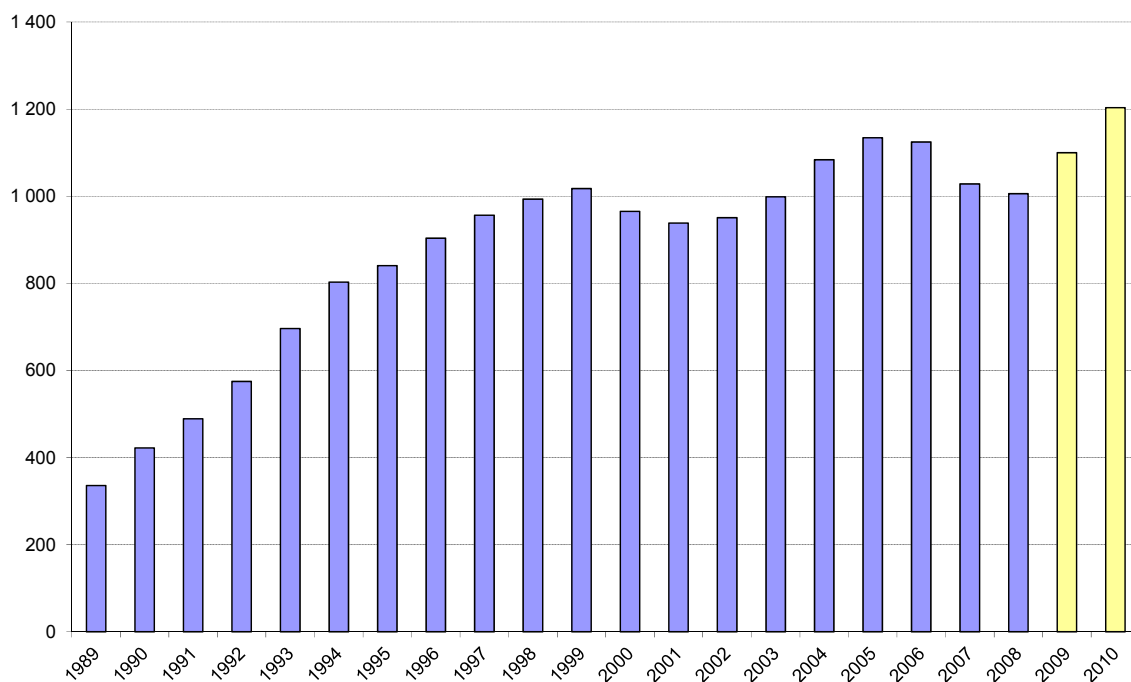
En définitive, deux ans après la mise en place du rSa, on peut tirer les enseignements suivants de l'évolution du nombre d'allocataires :

- la bascule du RMI et de l'API dans le rSa socle s'est faite très rapidement et sans difficulté.
- la progression du nombre d'allocataires du rSa socle entre 2009 et 2011 a été rapide au regard de l'évolution passée du nombre d'allocataires du RMI et de l'API (graphique 1.2), mais celle-ci reflète en large partie la très forte dégradation de la conjoncture économique sur la période. Par ailleurs, on peut estimer que la transition entre le RMI et l'API et le rSa socle contribue pour environ 0,5 point à la hausse du nombre d'allocataires du rSa socle entre juin 2009 et juin 2010⁷ (encadré 1.1).
- le rythme de progression du nombre d'allocataires du rSa activité seul a sensiblement ralenti depuis le milieu de l'année 2010 et le nombre actuel d'allocataires reste très sensiblement inférieur aux estimations du nombre de foyers éligibles qui avaient été réalisées *ex ante*⁸. Au-delà des effets de la conjoncture économique, cette évolution du nombre de bénéficiaires du rSa activité seul 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 après sa création fin 1988 (graphique 1.2). Les montées en charge sont d'autant plus progressives qu'il s'agit de couvrir des nouveaux publics avec des droits supplémentaires, comme cela est le cas pour une partie des populations éligibles au rSa activité seul. Il existe donc un non-recours potentiellement important à la prestation sur lequel il est utile d'apporter des éléments d'appréciation (chapitre 2).

⁷ Source : Donné, Mathieu et Périgord (2010).

⁸ 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 1,4 à 1,5 million.

Graphique 1.2 : Nombre de foyers allocataires du RMI et du rSa socle non majoré
(données tous régimes au 31 décembre, Métropole, en milliers)



Source : Cnaf – CCMSA

Encadré 1.1 : La transition entre le RMI et l'API et le rSa socle⁹

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)¹⁰. Le périmètre réglementaire du rSa socle non majoré est comparable à celui du RMI. En revanche, il existe trois différences entre le rSa socle majoré et l'API qui conduisent à une légère extension du public bénéficiaire, et donc à une augmentation des effectifs du rSa majoré :

(i) les enfants sont considérés à charge pour le rSa majoré jusqu'à l'âge de 25 ans contre 20 ans pour l'API, ce qui conduit à accroître le revenu cible et donc le nombre de foyers qui perçoivent un complément de revenu ;

(ii) les majorations pour âge des allocations familiales (versées pour chaque enfant à compter de son 14^e anniversaire pour les enfants nés à partir du 1^{er} mai 1997 et de ses 11^e et 16^e anniversaires pour les enfants nés avant le 1^{er} 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 ;

(iii) 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. Ce mécanisme 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 ;

Outre ces trois facteurs permanents, 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, causant une légère augmentation des effectifs.

⁹ Cet encadré reprend Donné, Mathieu et Périgord (2010).

¹⁰ Sauf pour certains allocataires qui bénéficiaient des mesures d'intéressement.

Le facteur (iii) a pour conséquence de faire basculer certains allocataires du rSa non majoré vers le rSa majoré. Les facteurs (i), (ii) et la mesure temporaire de gestion, quant à eux, font basculer dans l'éligibilité au rSa majoré des foyers qui n'auraient sans cela pas été éligibles au rSa.

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 %. Les revenus tirés des contrats aidés¹¹ sont désormais traités de la même manière que les autres revenus d'activité ; auparavant le droit au RMI ou à l'API était maintenu pendant toute la durée du contrat aidé, même si les revenus d'activité étaient supérieurs au plafond d'éligibilité au RMI ou à l'API (le foyer ne percevait pas de prestation mais conservait un droit lui permettant notamment de bénéficier des droits connexes). 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 ouvert 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. Globalement, 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 2010.

2°) Qui sont les allocataires ?

Cette partie décrit certaines caractéristiques des allocataires du rSa au titre de juin 2011 en France métropolitaine et sur le champ Caf¹². Les caractéristiques des allocataires du rSa en outre-mer sont présentées dans l'encadré 1.2.

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 (36 % des allocataires, contre 23 % de la population des 25-65 ans en France métropolitaine¹³), et les plus de 50 ans sous-représentés (21 % des allocataires, contre 38 % de la population des 25-65 ans en France métropolitaine) (graphique 1.3). Les personnes seules et les familles monoparentales sont également sur-représentées (graphique 1.4) : les personnes seules représentent 51 % des allocataires du rSa socle, contre environ un quart de l'ensemble des ménages dont la personne de référence est âgée de 25 à 65 ans¹⁴. Les familles monoparentales représentent 32 % des allocataires du rSa socle, contre environ 10 % de l'ensemble des ménages dont la personne de référence est âgée de 25 à 65 ans.

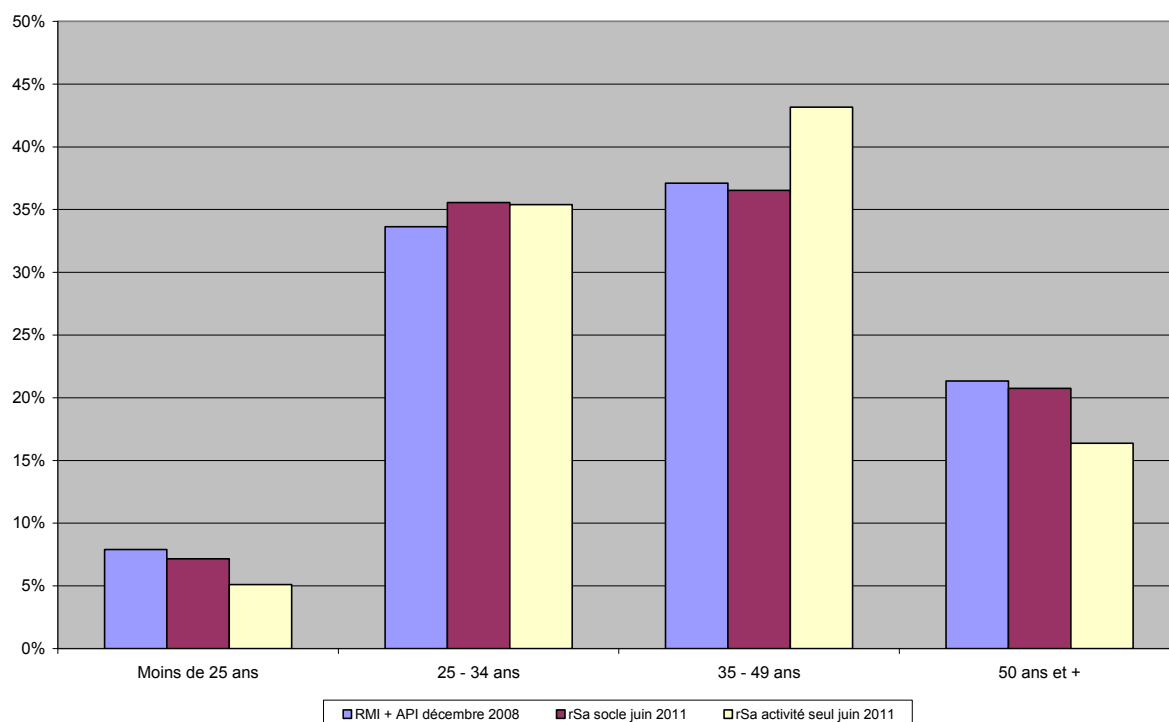
¹¹ À partir de janvier 2010, le contrat unique d'insertion (CUI) est entré en vigueur en métropole. Il n'est dès lors plus possible de signer ou renouveler un CI-RMA ou un contrat d'avenir, les modalités de renouvellement éventuel de ces contrats n'étant ouvertes que sous la forme d'un CUI. Les contrats en cours de validité peuvent se poursuivre jusqu'à leur terme.

¹² Le champ Caf couvre 98 % des allocataires. Des informations sur les non salariés agricoles allocataires du rSa sont présentées dans l'encadré 1.4.

¹³ 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.

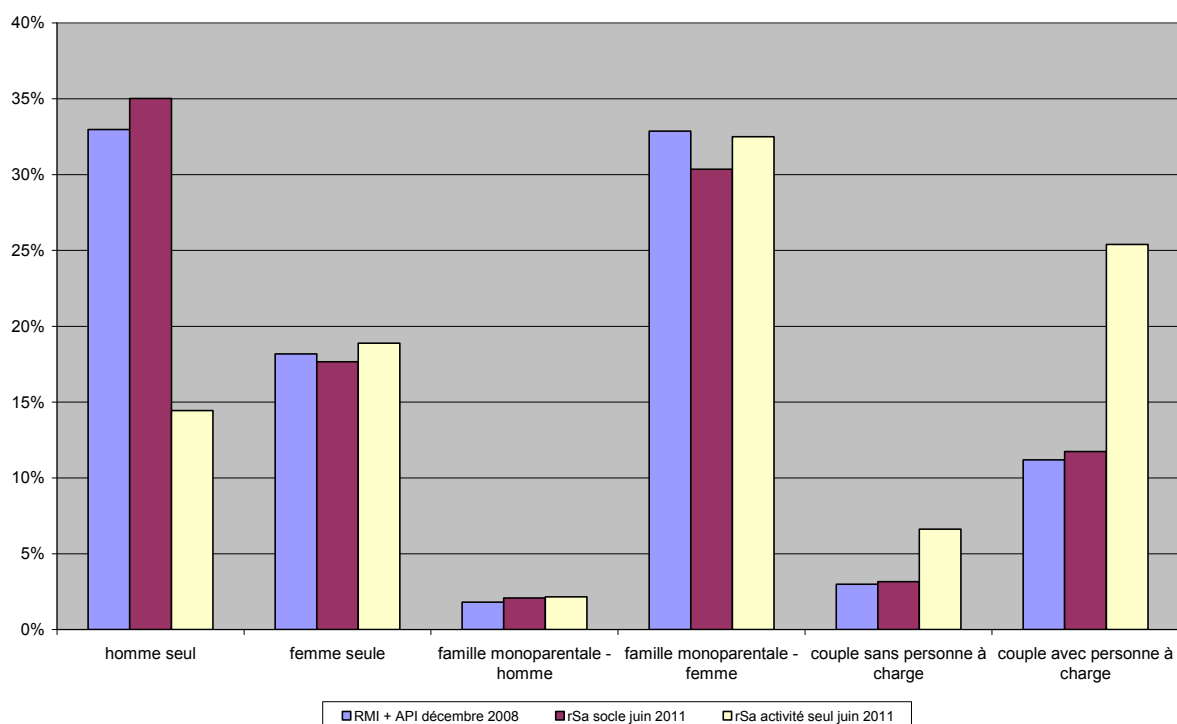
¹⁴ Source : Insee, calculs : Comité d'évaluation pour les statistiques sur l'ensemble des ménages ordinaires de métropole.

Graphique 1.3 : Répartition des allocataires du RMI, de l'API et du rSa par âge
(données Caf, Métropole)



Source : Cnaf

Graphique 1.4 : Répartition des allocataires par type de foyers
(données Caf, Métropole)



Source : Cnaf

Le droit au rSa étant dégressif avec les revenus d'activité, son montant moyen est plus élevé pour les allocataires du rSa socle seul (435 euros mensuels) que pour les allocataires du rSa socle et activité (405 euros) et les allocataires du rSa activité seul (171 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 charge du dispositif¹⁵.

Encadré 1.2 : L'entrée en vigueur du rSa dans les départements d'outre-mer¹⁶

Le rSa est entré en vigueur dans les départements d'outre-mer le 1^{er} janvier 2011¹⁷. En juin 2011, le rSa concerne environ 190 000 foyers résidant dans les DOM, ce qui représente environ 9 % de l'ensemble des allocataires en France entière. Parmi ces foyers, la très grande majorité bénéficie du rSa socle (environ 91 %). Comparativement, la composante rSa socle représentait 81 % de l'ensemble des allocataires en Métropole, lors de la mise en place du dispositif. La part de la composante rSa activité seul dans les DOM est donc nettement inférieure à celle observée en France métropolitaine en juin 2009. Cette différence peut s'expliquer en partie par les règles de transition entre le Revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA¹⁸) et le rSa. En effet, les personnes résidant dans les DOM et exerçant une activité professionnelle ont la possibilité de maintenir leur droit au RSTA plutôt que de basculer dans le rSa. Cette bascule est encore susceptible d'intervenir dans les mois qui viennent, avec l'extinction du RSTA.

Les allocataires du rSa dans les DOM se distinguent également de ceux résidant en France métropolitaine par la répartition des configurations familiales. Même si les personnes seules représentent la grande majorité des bénéficiaires du rSa en juin 2011, leur répartition diffère selon la présence ou non d'enfant(s) à charge au sein du foyer. Ainsi, en France métropolitaine, près de la moitié des allocataires du rSa sont des personnes seules sans enfant à charge, contre 38 % dans les DOM. Au contraire, les bénéficiaires résidant dans les DOM sont plus souvent des familles monoparentales : près de 41 % contre seulement un tiers en France métropolitaine. La part des allocataires du rSa bénéficiant du rSa majoré est d'ailleurs plus élevée dans les DOM (18 %) qu'en France métropolitaine (13 %).

Depuis la mise en place du rSa, le nombre d'allocataires ayant le statut d'entrepreneurs et travailleurs indépendants (Eti) a plus que doublé, alors qu'il était constant, à 38 000 foyers, auparavant (graphique 1.5). Les Eti représentent en juin 2011 environ 92 000 foyers et 5 % 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

¹⁵ 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. Sous cette hypothèse, on observerait en effet alors une diminution des montants moyens de rSa au fil de la montée en charge.

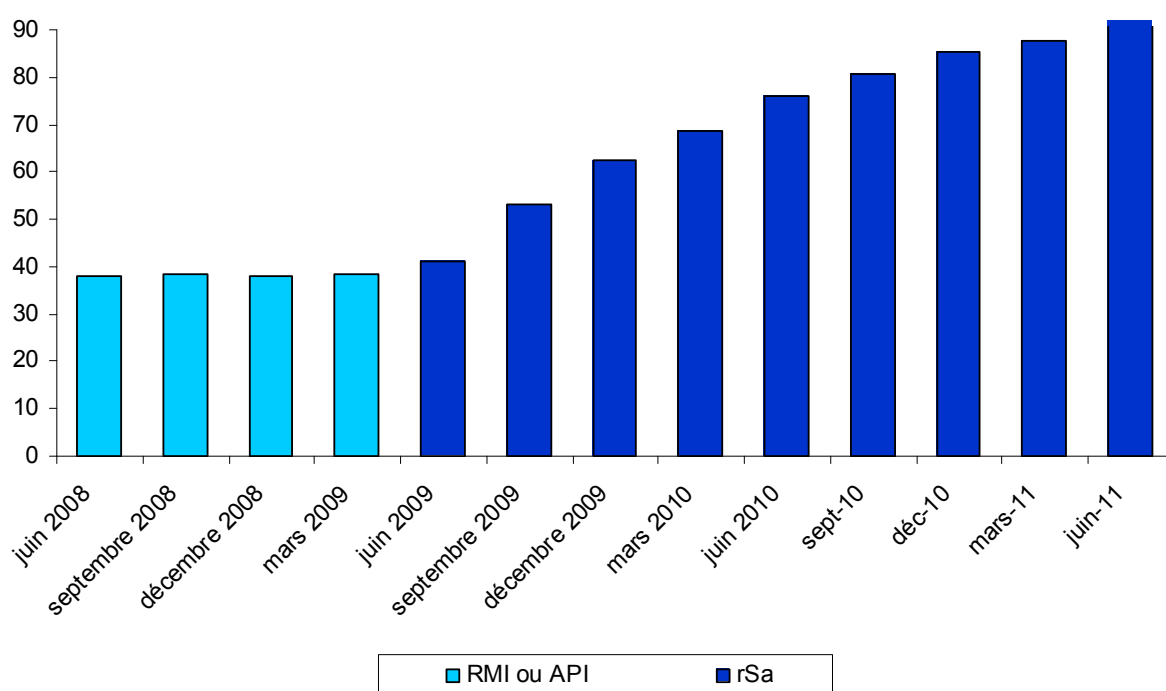
¹⁶ Cet encadré correspond à une version actualisée à juin 2011 de l'encadré publié dans Cazain et Siguret (2011).

¹⁷ Le rSa n'est pas entré en vigueur à Mayotte, devenu département français d'outre-mer en mars 2011.

¹⁸ Cette prestation consiste en une aide maximale de 100 € versée à tous les individus dont les revenus d'activité sont inférieurs à 1,4 fois le SMIC. Elle n'est pas limitée dans le temps et peut être cumulée avec la prime pour l'emploi (PPE).

seul a été multiplié par 4,5 en deux ans et s'élève à environ 18 000 foyers en juin 2011. Le nombre d'allocataires du rSa socle possédant ou ayant possédé 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 30 000 en juin 2011, et ceux bénéficiant du rSa socle et activité d'environ 23 000 à près de 43 000 foyers en deux ans. 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 travailleurs indépendants imposés au régime réel (qui n'étaient pas éligibles au RMI).

Graphique 1.5 : Nombre d'allocataires du RMI, de l'API ou du rSa, ayant un statut d'entrepreneur / travailleur indépendant (Eti)
(Métropole, en milliers)

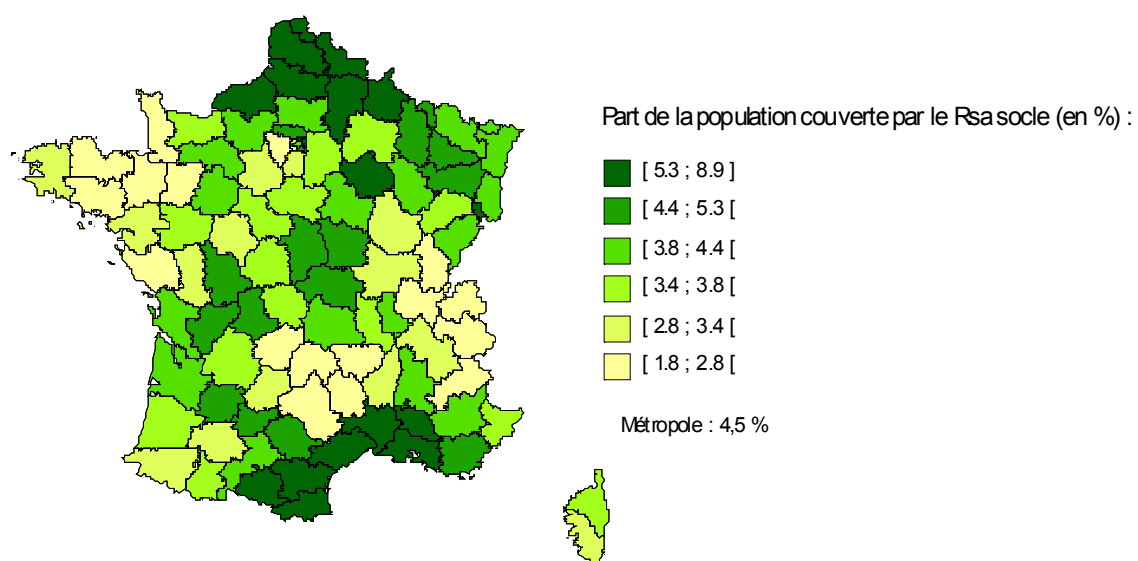


Source : Cnaf

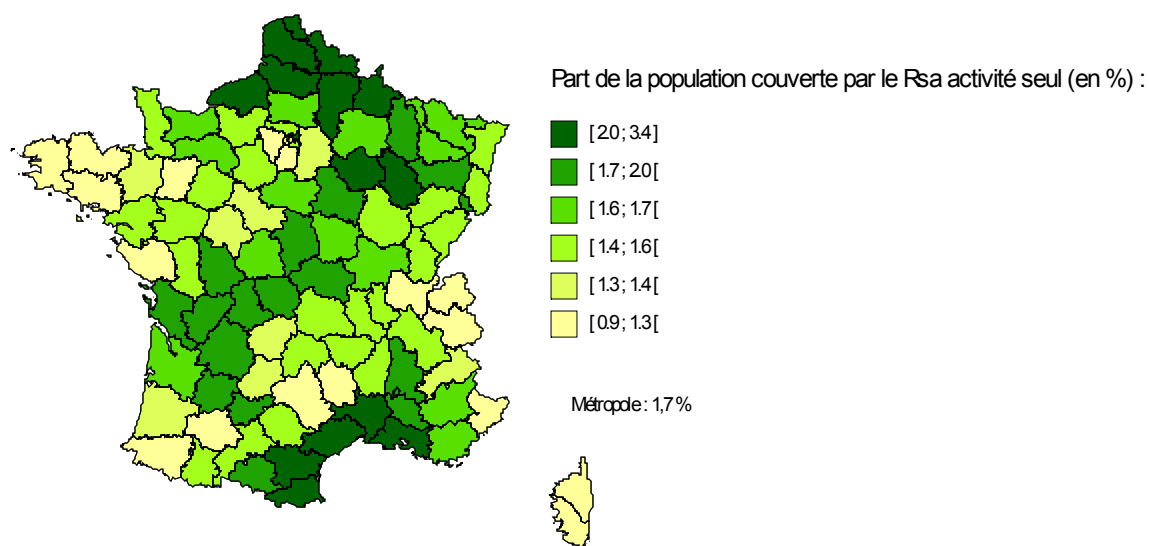
La répartition géographique des bénéficiaires du rSa est inégale. Le nombre de personnes couvertes par le rSa (sur le champ Caf) représente en moyenne 4,5 % de la population métropolitaine pour le rSa socle (carte 1.1) et 1,7 % pour le rSa activité seul (carte 1.2). Ce pourcentage est plus important 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 faible¹⁹.

¹⁹ De faibles taux sont également observés dans certains départements ruraux tels le Cantal, la Lozère, l'Aveyron, la Corrèze ou la Haute-Loire. Toutefois, étant donné que le champ de ces cartes ne couvre pas les bénéficiaires du Régime agricole, ces faibles taux ne seront pas nécessairement confirmés sur une carte couvrant l'ensemble des régimes.

Carte 1.1 : Part de la population couverte par le rSa socle*



Carte 1.2 : Part de la population couverte par le rSa activité seul*



* ratio du nombre de personnes couvertes (par le rSa socle ou le rSa activité seul) dans l'ensemble de la population, champ Caf

Encadré 1.3 : Le rSa jeunes

En septembre 2010, le rSa a été étendu aux jeunes actifs âgés de 18 à 25 ans sans enfant à charge ni grossesse en cours, résidant en France métropolitaine²⁰. Une condition d'activité professionnelle préalable 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 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). En juin 2011, on dénombre environ 10 000 foyers bénéficiaires en Métropole, contre 2 000 en septembre 2010. On peut estimer à environ 19 000 le nombre de foyers qui auront bénéficié du rSa jeunes au cours de la première année²¹ (septembre 2010 à septembre 2011).

Les bénéficiaires du rSa jeunes se distinguent de l'ensemble du rSa non majoré²². Ils sont proportionnellement beaucoup plus nombreux dans la composante rSa activité seul (près des trois-quarts des bénéficiaires du rSa jeunes contre près d'un quart pour le rSa non majoré²³). Ce sont très majoritairement des personnes seules (84 % des bénéficiaires du rSa jeunes alors que la part des personnes seules est de 78 % pour l'ensemble du rSa non majoré). Près de 40 % des bénéficiaires du rSa jeunes sont âgés de 23 ou 24 ans.

Encadré 1.4 : Les non salariés agricoles (CCMSA)

Alors que le dispositif RMI n'était accessible qu'aux seuls non salariés agricoles soumis à un régime d'imposition forfaitaire, la loi n° 2008-1249 du 1^{er} 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, un temps d'adaptation a été en revanche nécessaire pour préciser les règles de détermination des revenus à prendre en compte pour caractériser l'éligibilité au dispositif.

Suite aux recommandations du groupe de travail mis en place en 2009, 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 des caisses de la MSA. Une méthode d'évaluation des revenus des non salariés agricoles 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 jusqu'en juin 2011 (données consolidées). Le nombre de familles non salariées agricoles bénéficiaires d'un droit payable est ainsi passé de 11 702 en juin 2010 à 12 920 en juin 2011, soit une progression de 10,4 % sur un an. Toutes les

²⁰ Dans les DOM, le rSa jeunes a été mis en place en janvier 2011, comme le reste du dispositif.

²¹ Les données de septembre 2011 ne sont pas disponibles à la date de rédaction du rapport. Ce résultat a donc été estimé à partir du nombre de bénéficiaires au cours de la période de septembre 2010 à juin 2011 que l'on a « extrapolé » pour obtenir un effectif au cours de la première année.

²² Le rSa majoré est exclu de la comparaison. En effet, dès lors qu'une personne de moins de 25 ans a des enfants à charge, elle est éligible au rSa de droit commun (éventuellement majoré). Donc les personnes de moins de 25 ans sans enfant à charge ne peuvent bénéficier du rSa qu'au titre du rSa jeunes et ne peuvent donc prétendre à la majoration isolement. Une analyse plus détaillée est disponible dans Cazain et Siguret (2011)

²³ Cela s'explique par la condition d'activité préalable exigée pour l'octroi du droit au rSa jeunes.

composantes du rSa sont concernées par cette dynamique, et plus particulièrement celles liées à l'activité.

En juin 2011, les familles bénéficiaires du rSa résident toujours majoritairement, d'une part dans les départements viticoles et arboricoles du sud-ouest méditerranéen, du couloir rhodanien et aquitain, et d'autre part dans les départements du massif central orientés vers les productions animales (viande ou lait).

L'évolution du nombre de familles bénéficiaires du rSa entre juin 2010 et juin 2011 est très contrastée sur le territoire métropolitain, variant de -33 % à +79 % selon les départements. Les progressions de bénéficiaires les plus importantes sont observées dans les départements du Gard, de la Manche, de la Haute-Vienne, de la Côte-d'Or et des Côtes-d'Armor.

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 structure familiale des allocataires n'évolue pas. Ainsi la proportion de personnes isolées sans enfant, que ce soit un homme ou une femme, représente 46,8 % des ménages bénéficiaires fin juin 2011. La part de familles monoparentales reste toujours plus faible (8,4 %). Les couples avec ou sans enfants, avec 44,8 % des bénéficiaires, sont moins nombreux que les personnes isolées sans enfant.

Assez logiquement, cette structure se reflète dans le profil d'âge des allocataires au régime des non salariés agricoles. Les 60 ans et plus représentent plus de 4 % des allocataires, les classes d'âge les plus représentées étant celles des 40-49 ans (environ 34 % d'allocataires) et des 50-59 ans (environ 33 % d'allocataires), puis celle des 30-39 ans avec 21 % d'allocataires. Les moins de 30 ans représentent de fait moins de 8 % de la population d'allocataires du rSa.

3°) Des fluctuations importantes dans la situation des allocataires au cours du temps²⁴

L'augmentation du nombre d'allocataires du rSa ne signifie pas pour autant que les foyers sont restés continûment dans le dispositif. Les droits des allocataires sont recalculés tous les trois mois et les flux d'entrées et de sorties de la prestation peuvent être importants. Selon les différentes composantes du rSa, les populations ne se renouvellent d'ailleurs pas dans les mêmes proportions. Les allocataires du rSa activité seul sont les plus proches du marché du travail et se renouvellent, en moyenne chaque trimestre, au rythme d'environ un allocataire sur trois, contre un sur sept pour les foyers au rSa socle (graphique 1.6).

Le taux de rotation trimestriel²⁵ des allocataires du rSa activité seul était particulièrement dynamique durant sa première année de mise en place, atteignant 38 % en moyenne entre septembre 2009 et mars 2010. Il a légèrement diminué depuis, avec la stabilisation du taux d'entrées dans cette nouvelle prestation : entre juin 2010 et juin 2011, la population des allocataires du rSa activité seul se renouvelle cependant en moyenne de 32 % chaque trimestre.

Le taux de rotation trimestriel des allocataires du rSa socle a pour sa part très peu évolué depuis l'entrée en vigueur du dispositif. Bien que la population de foyers

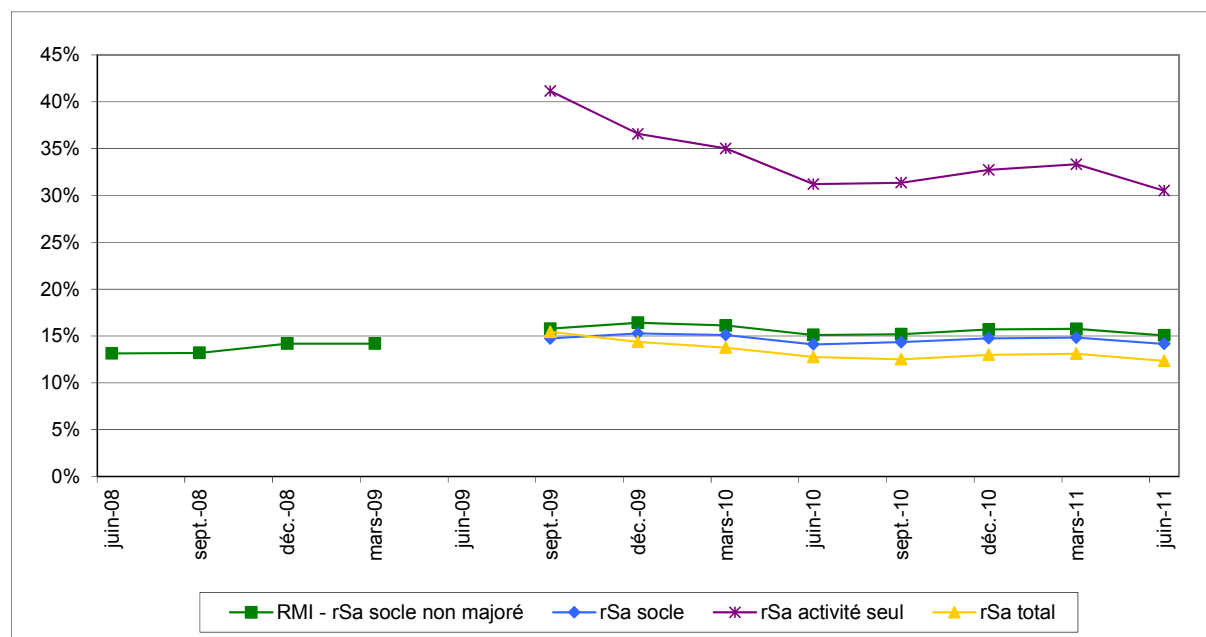
²⁴ Cette partie est extraite de l'étude de Isel, Donné et Mathieu (2011).

²⁵ Le taux de rotation du trimestre T des allocataires d'une prestation est la moyenne du taux d'entrées dans cette prestation au trimestre T (=Nombre d'entrées au cours du trimestre T/Nombre d'allocataires de cette prestation à la fin du trimestre T) et de son taux de sorties (=Nombre de sorties au cours du trimestre T/Nombre d'allocataires à la fin du trimestre T-1). Chaque composante du rSa est donc considérée comme une prestation particulière, et les transitions entre composantes participent aux rotations estimées ici.

allocataires du rSa socle soit plus stable que celle du rSa activité seul, elle se renouvelle tout de même à hauteur de 15 % en moyenne chaque trimestre.

En se restreignant aux allocataires du rSa socle non majoré, le taux de rotation trimestriel est à peine plus élevé (16 % en moyenne entre septembre 2009 et juin 2011). Le rSa socle non majoré s'inscrit dans la continuité du RMI, dont le taux de rotation trimestriel était en moyenne de 14 % entre juin 2008 et mars 2009.

Graphique 1.6 : Taux de rotation trimestriels comparés des allocataires du rSa entre septembre 2009 et juin 2011 et des allocataires du RMI entre juin 2008 et mars 2009 (données CAF, Métropole)



Lecture : En septembre 2009, le taux de rotation trimestriel des allocataires du rSa socle est de 15 %, contre 41 % pour les allocataires du rSa activité seul.

Source : Cnaf (données consolidées)

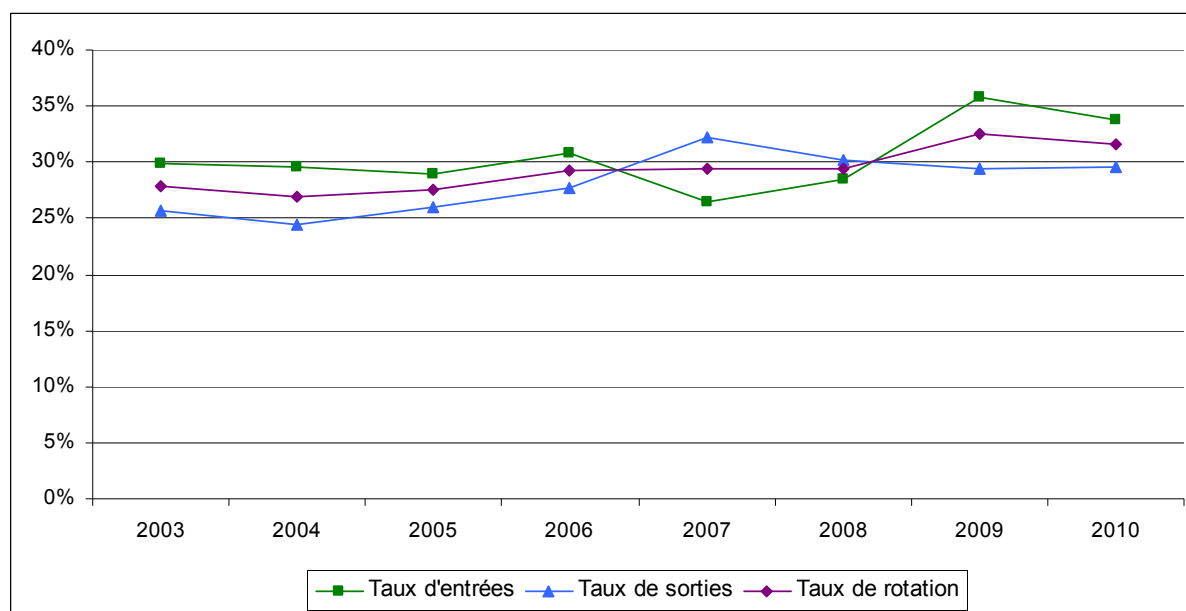
L'échantillon national interrégimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS) géré par la Drees²⁶ permet de calculer les taux de rotation annuels des bénéficiaires (allocataires et éventuels conjoints) du RMI, de l'API et du rSa socle majoré ou non²⁷ sur plus longue période (de 2002 à 2010). Comme pour les taux trimestriels, le taux de rotation annuel dans le rSa socle non majoré est un peu plus élevé que celui du RMI. Ce différentiel provient d'une augmentation du taux d'entrées de 7 points entre 2008 et 2009 dans un contexte conjoncturel très dégradé. Parallèlement, le taux de sorties s'est logiquement contracté (graphique 1.7). Néanmoins, cette contraction ne compense que partiellement la forte progression du taux d'entrées.

²⁶ Il s'agit d'un panel constitué par rapprochement de données individuelles de la Cnaf, de la MSA et de Pôle emploi. À pas annuel, il permet de comparer les situations des personnes au 31 décembre de chaque année. En revanche, il n'appréhende pas les entrées-sorties des minima sociaux qui se seraient produites dans l'année, sous-estimant ainsi le poids des trajectoires avec un temps de présence très court dans les dispositifs.

²⁷ Données tous régimes.

Graphique 1.7 : Taux de rotation annuels, taux d'entrées et de sorties des bénéficiaires du RMI (de 2003 à 2008) puis du rSa socle non majoré (de 2009 à 2010)

(données ENIAMS, France entière, situations au 31 décembre de chaque année)



Lecture : Parmi les bénéficiaires (allocataires et conjoints) du RMI au 31 décembre 2003, 30 % ne percevaient pas cette prestation un an plus tôt et 26 % des bénéficiaires du RMI au 31 décembre 2002 sont sortis de ce dispositif l'année suivante. Au total, la population de bénéficiaires du RMI s'est renouvelée à hauteur de 28 % entre 2002 et 2003.

Source : Drees (ENIAMS)

Une partie de la rotation des bénéficiaires provient des changements de composante de certains foyers qui demeurent dans le droit payable au rSa. Ce phénomène de transition interne n'est pas négligeable. Si on considère les foyers avec un droit payable au rSa en mars et juin 2011, 12 % des foyers allocataires du rSa activité seul au titre de mars 2011 ont effectué une transition vers le rSa socle en juin 2011. Par ailleurs, 17 % des foyers avec un droit au rSa socle seul en mars 2011 sont passés en rSa socle et activité en juin 2011.

Du fait de ces fortes rotations, on note un écart très sensible entre le nombre d'allocataires observé à une date donnée et celui observé au cours d'une période plus longue. Ainsi, le nombre de foyers bénéficiaires du rSa socle seul sur la période de 12 mois allant de juillet 2010 à juin 2011 est supérieur de 52 % à l'effectif moyen observé au titre d'un mois donné²⁸. Le nombre d'allocataires du rSa activité seul de juillet 2010 à juin 2011 représente près du double du nombre d'allocataires au titre d'un mois (surcroît de 93 %). Le rSa socle et activité est encore plus volatile (surcroît de 180 %).

4°) Les trajectoires des bénéficiaires du rSa – premiers éléments d'analyse

Pour compléter les données d'ensemble sur les entrées et les sorties de la population des foyers bénéficiaires du rSa, on s'intéresse à présent aux trajectoires des individus

²⁸ L'effectif moyen a été calculé sur la période septembre 2010 – juin 2011 pour tenir compte de la mise en place du rSa jeunes.

présents à une date donnée dans le dispositif. La connaissance de ces trajectoires doit notamment aider à mieux apprécier la volatilité des publics bénéficiaires en donnant des indications sur les durées de perception de la prestation et sur la récurrence. Elle doit également permettre de mieux quantifier et de mieux qualifier l'évolution des situations des individus percevant le rSa. Qui sont ceux qui restent continûment dans la même composante du rSa ? Quelle est la part de ceux qui sortent définitivement du dispositif ? Combien connaissent plusieurs transitions internes au dispositif (entre composantes du rSa) et externes (entrées et sorties dans le rSa) ?

Afin de caractériser de façon simplifiée ces trajectoires, quatre états possibles sont distingués pour chaque individu à une date donnée : bénéficiaire d'un droit payable au rSa socle seul, bénéficiaire d'un droit payable au rSa socle et activité, bénéficiaire d'un droit payable au rSa activité seul et foyer sans aucun droit payable au rSa. On regarde ensuite l'évolution de ces états au cours du temps, ce qui permet de construire plusieurs indicateurs : sur la durée dans un état donné, sur le devenir à différents horizons des individus présents à une date donnée dans le dispositif ou sur la situation passée d'un stock de bénéficiaires à une date donnée. Selon l'indicateur retenu pour caractériser les trajectoires, la période d'observation peut varier entre juin 2009 et décembre 2010. Elle n'excède jamais cette date car la dernière vague disponible de la source mobilisée pour obtenir ces résultats, le Panel d'adultes membres d'un foyer Caf (PANAME), porte sur les droits de l'année 2010²⁹.

L'analyse du nombre de mois de perception de chaque composante du rSa pour l'ensemble des individus ayant eu un droit payable en décembre 2009³⁰ met en évidence de fortes différences de durées de perception selon les composantes³¹. En particulier, les durées de perception sont plus courtes pour le rSa activité (seul ou avec socle) que pour le rSa socle seul. Ainsi, 65 % des personnes ayant perçu du rSa socle seul en décembre 2009 en ont été bénéficiaires tout au long de l'année suivante contre 32 % de celles ayant perçu du rSa socle et activité et 46 % de celles au rSa activité seul (tableau 1.1). A l'inverse, 19 % des personnes au rSa socle seul en décembre 2009 en ont bénéficié six mois au plus (consécutifs ou non) au cours de l'année suivante, contre 52 % parmi celles au rSa socle et activité et 33 % pour celles ouvrant droit au rSa activité seul en décembre 2009.

Si l'on regarde le nombre de mois de droit au rSa globalement et non plus pour chaque composante prise séparément, la stabilité est plus forte : 71 % des individus au rSa en décembre 2009 ont eu 12 mois de droit à la prestation au cours de l'année suivante et 16 % en ont bénéficié six mois au plus (consécutifs ou non). Ce chiffre illustre bien l'importance des transitions internes au dispositif.

²⁹ Il faut noter en conséquence que les travaux réalisés dans cette partie s'intéressent non pas au devenir des foyers allocataires mais à celui d'individus adultes membres d'un foyer allocataire. De la sorte, si un individu quitte un foyer à une date donnée, suite à une séparation par exemple, pour en rejoindre un autre, le panel ne s'intéressera pas à l'évolution du droit de son foyer d'origine mais à l'évolution des droits dont l'individu a bénéficié à chaque date.

³⁰ Pour éviter un biais dû à la périodicité du renouvellement des déclarations trimestrielles, ces calculs portent seulement sur les individus membres d'un foyer dont le mois d'appel de ressources est le dernier mois du trimestre civil.

³¹ La répartition met également en évidence des pics de fréquence tous les trois mois qui doivent être mis en lien avec le renouvellement trimestriel des ressources.

Tableau 1.1 : Répartition des individus adultes bénéficiaires de la prestation en décembre 2009 selon le nombre de mois de droit au rSa au cours de l'année 2010 et la composante de rSa perçue

Nombre de mois de droit consécutifs ou non	rSa socle seul (*)	rSa socle et activité (*)	Total rSa socle)	rSa activité seul (*)	Total rSa
1-3 mois	11%	34%	10%	19%	9%
4-6 mois	8%	18%	7%	14%	7%
7-9 mois	10%	13%	10%	17%	9%
10-11 mois	6%	3%	4%	4%	4%
12 mois	65%	32%	69%	46%	71%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

(*) : la répartition porte sur le nombre de mois de droit dans la même composante de rSa

Source : Cnaf-DSER (PANAME)

Période : de décembre 2009 à novembre 2010

Champ : stock des individus adultes (allocataires et conjoints éventuels) bénéficiaires du rSa en décembre 2009 au régime général et ayant une révision trimestrielle de leurs ressources sur le troisième mois de chaque trimestre

Note de lecture : Parmi les individus adultes (allocataires et conjoints éventuels) ayant perçu du rSa socle seul en décembre 2009 et ayant une révision de leurs ressources chaque dernier mois du trimestre, 65 % en ont bénéficié durant 12 mois consécutifs (jusqu'en novembre 2010) et 11 % en ont bénéficié trois mois au plus seulement sur la même période.

L'évolution à l'horizon de six et douze mois de la situation des individus, selon la composante de rSa perçue en décembre 2009, est également une bonne illustration des transitions à l'œuvre (tableau 1.2).

78 % des adultes allocataires du rSa socle seul en décembre 2009 le sont encore six mois plus tard et la très grande majorité d'entre eux y sont restés continûment. En revanche, 22 % ont changé d'état entre décembre 2009 et juin 2010 : 5 % bénéficient du rSa socle et activité, 5 % bénéficient du rSa activité seul et 12 % n'ont plus de droit payable à ce revenu garanti³². A l'horizon d'un an, les sorties du rSa sont plus fréquentes : en décembre 2010, les bénéficiaires du rSa socle seul de décembre 2009 ne sont plus que 68 % à être au rSa socle seul et 60 % à l'avoir été continûment depuis décembre 2009 (ce qui confirme l'existence de transitions internes en infra-annuel). A la même date, 19 % n'ont plus de droit payable au rSa alors que les taux de transition vers les autres composantes du rSa restent proches de ceux observés à l'horizon de six mois.

³² Ces sorties du dispositif peuvent tout autant découler d'un changement de configuration familiale que d'une augmentation des revenus d'activité suite à une meilleure insertion sur le marché du travail. En effet, les séparations ou mises en couple, la fin ou le début de la prise en charge d'un enfant, peuvent, même à ressources constantes, induire un changement de droit à la prestation

Tableau 1.2 : Devenir en juin 2010 et en décembre 2010 du stock des individus adultes bénéficiaires du rSa en décembre 2009, selon la composante

Situation du foyer du bénéficiaire en décembre 2009	rSa socle seul		rSa socle et activité		rSa activité seul	
	Juin 2010	Décembre 2010	Juin 2010	Décembre 2010	Juin 2010	Décembre 2010
<i>Même composante sur toute la période</i>	74 %	60 %	37 %	25 %	50 %	32 %
rSa socle seul	78 %	68 %	21 %	23 %	6 %	7 %
rSa socle et activité	5 %	6 %	44 %	37 %	5 %	5 %
rSa activité seul	5 %	7 %	17 %	16 %	58 %	44 %
Aucun droit au rSa	12 %	19 %	18 %	24 %	31 %	44 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100%	100 %

Source : Cnaf-DSER (PANAME)

Période : de décembre 2009 à décembre 2010

Champ : stock des individus adultes (allocataires et conjoints éventuels) bénéficiaires du rSa en décembre 2009 au régime général

Note de lecture : Parmi les individus adultes (allocataires et conjoints éventuels) ayant perçu du rSa socle seulement en décembre 2009, 78 % en bénéficient encore 6 mois plus tard et 68 % en bénéficient 12 mois plus tard. Ils sont 60 % à en avoir bénéficié tout au long de l'année 2010.

Pour les allocataires du rSa activité seul en décembre 2009, deux trajectoires dominent six mois plus tard : le maintien dans la même composante pour 58 % d'entre eux (la très grande majorité l'ayant été continûment) et l'absence de droit au rSa pour 31 % de cette population. Les sorties du rSa s'accroissent à l'horizon d'un an : en décembre 2010, 44 % n'ont plus aucun droit payable à la prestation et 44 % sont encore au rSa activité (les deux tiers d'entre eux étant restés continûment dans cette composante de l'allocation). Les transitions vers le rSa socle (seul ou socle et activité) sont en revanche très peu fréquentes sur toute la période (entre 5 % et 7 % pour chaque composante).

La variété des trajectoires est plus grande pour les allocataires du rSa socle et activité en décembre 2009. Ainsi, six mois plus tard seuls 44 % d'entre eux sont dans cette même composante, 21 % sont au rSa socle seul, 17 % sont au rSa activité seul et 18 % n'ont plus de droit au rSa. A l'horizon d'un an, les sorties du rSa socle et activité sont un peu plus fréquentes : 39 % perçoivent une autre composante du rSa, (23 % du rSa socle seul et 16 % du rSa activité seul) et 24 % sont sortis du dispositif.

Quelle que soit la composante du rSa, la persistance de l'état observé croît avec l'âge. Ainsi, 35 % des individus âgés de 25 à 29 ans avec un droit au rSa activité seul en décembre 2009 sont dans le même état douze mois plus tard contre 48 % des 40-44 ans et 55 % des 55 ans et plus (tableau 1.3). La part de ceux qui sortent du rSa parmi les individus au rSa activité seul en décembre 2009 diminue parallèlement : elle est de 51 % pour les 25-29 ans, de 41 % pour les 40-44 ans et de 32 % pour les 55 ans et plus. La part des transitions entre les différentes composantes du rSa (vers le rSa socle et activité ou vers le rSa socle seul) varie moins avec l'âge³³.

³³ Par ailleurs, 62 % des individus de 25-29 ans au rSa socle seul en décembre 2009 sont dans le même état douze mois plus tard contre 76 % des 50-54 ans. En outre, 23 % des 25-29 ans au rSa socle seul en décembre 2009 sont totalement sortis du dispositif et 9 % perçoivent le rSa activité seul contre – respectivement – 15 % et 4 % des 50-54 ans.

Tableau 1.3 : Devenir en décembre 2010 du stock des individus adultes bénéficiaires du rSa activité seul en décembre 2009, selon leur âge

Âge de l'individu adulte bénéficiaire du rSa activité seul en décembre 2009	Situation du foyer du bénéficiaire en décembre 2010				Total
	rSa socle seul	rSa socle et activité	rSa activité seul	Pas de rSa	
Moins de 25 ans	13 %	5 %	33 %	49 %	100 %
25 à 29 ans	10 %	4 %	35 %	51 %	100 %
30 à 34 ans	8 %	4 %	41 %	47 %	100 %
35 à 39 ans	7 %	4 %	44 %	45 %	100 %
40 à 44 ans	6 %	5 %	48 %	41 %	100 %
45 à 49 ans	6 %	5 %	54 %	35 %	100 %
50 à 54 ans	6 %	6 %	52 %	36 %	100 %
55 ans et +	6 %	7 %	55 %	32 %	100 %
Total	8 %	5 %	44 %	43 %	100 %

Source : Cnaf-DSER (PANAME)

Période : de décembre 2009 à décembre 2010

Champ : stock des individus adultes (allocataires et conjoints éventuels) bénéficiaires du rSa activité seul en décembre 2009 au régime général

Note de lecture : Parmi les individus adultes (allocataires et conjoints éventuels) ayant perçu du rSa activité seulement en décembre 2009 et âgés de 25 à 29 ans, 10 % bénéficient du rSa socle seul 12 mois plus tard, 35 % perçoivent encore du rSa activité seul et 51 % n'ont plus de droit ouvert au rSa.

Les trajectoires apparaissent également différenciées selon le type de ménage. Les individus en couple (avec ou sans enfant à charge) sortent davantage de la composante socle seul que les personnes seules et que les familles monoparentales (sauf lorsque c'est le père qui a la charge des enfants). Après 12 mois, le taux de sortie du rSa socle seul le plus faible est celui des mères isolées (28 %). Pour la composante rSa activité seul, les hommes isolés sans personne à charge sont les plus nombreux à être au rSa socle seul à la fin de la période (13 %), tandis que 49 % d'entre eux ne sont plus au rSa et que 32 % continuent de percevoir le rSa activité seul. Les individus en couple sans personne à charge au rSa activité seul se distinguent par un taux de sortie du dispositif rSa élevé : ils sont 53 % dans ce cas en décembre 2010. Les allocataires les plus stables dans la composante rSa activité seul sont les femmes seules avec ou sans enfant (47 %) et les individus en couples avec personnes à charge (47 %).

On dispose d'ores et déjà de quelques informations sur le devenir des sortants du rSa (tableau 1.4). Environ 2 % des individus bénéficiaires (allocataires + éventuels conjoints) qui étaient au rSa en décembre 2009 n'y sont plus fin 2010 et relèvent en décembre 2010 d'un autre revenu garanti d'âge actif : l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) ou l'Allocation équivalent retraite (AER). La part des bénéficiaires du rSa fin décembre 2009 qui sont inscrits à Pôle emploi et ne bénéficient d'aucun minimum social en décembre 2010 dépend de la composante perçue en décembre 2009 : elle s'établit à 5 % parmi les individus qui bénéficiaient du rSa socle seul, à 9 % pour les individus qui percevaient le rSa socle et activité et à 15 % pour ceux qui percevaient le rSa activité seul. Enfin, 17 % des bénéficiaires ne perçoivent aucun minimum social d'âge actif et ne sont pas inscrits à Pôle emploi. Ces personnes peuvent avoir retrouvé un emploi, avoir connu une augmentation des ressources de leur foyer, un changement de situation familiale ou être couvertes par un autre dispositif (retraite notamment). La proportion de personnes dans cette situation est très variable selon la composante perçue fin

2009. Elle s'établit à 12 % pour les bénéficiaires du rSa socle et à 28 % pour les personnes qui percevaient le rSa activité seul fin 2009.

Tableau 1.4 : Devenir à un an des bénéficiaires du rSa au 31 décembre 2009 suivant la composante perçue

Situation du foyer du bénéficiaire en décembre 2010	Situation du foyer du bénéficiaire en décembre 2009				
	rSa socle seul	rSa socle et activité	Total rSa socle	rSa activité seul	Total rSa
Au rSa (*)	80	74	79	56	73
Sorti du rSa (*)	20	26	21	44	27
Inscrit dans un autre minimum social d'âge actif (ASS, AAH ou AER)	2	1	2	1	2
Inscrit à Pôle emploi et n'ayant aucun autre minimum social d'âge actif	5	9	6	15	8
Décédé	1	0	1	0	0
Autre	12	16	12	28	17

Source : Drees (ENIAMS)

Période : Décembre 2009 et décembre 2010

Champ : stock des individus adultes (allocataires et conjoints éventuels) bénéficiaires du rSa en décembre 2009 et sortis du dispositif en décembre 2010, données tous régimes.

Note de lecture : 2 % des individus adultes (allocataires et conjoints éventuels) ayant perçu du rSa socle seulement en décembre 2009 sont sortis du dispositif depuis cette date et bénéficient d'un autre minimum social d'âge actif (ASS, AAH ou AER) fin 2010.

(*) : Ces proportions sont légèrement différentes de celles présentées dans le tableau 1.2. Ceci s'explique par une différence de champ et l'imprécision due à l'échantillonnage. Les estimations portent ici sur des données tous régimes et les deux sources utilisées reposent sur un échantillon au 1/26^{ème}.

L'interprétation de ces trajectoires demeure délicate car les transitions entre composantes de même que les sorties du dispositif peuvent refléter des changements de configuration familiale³⁴ ou des changements de situation sur le marché du travail (perte ou reprise d'emploi, allongement ou réduction du temps de travail, progression salariale...). Il n'en reste pas moins que la forte volatilité des situations de perception du rSa socle et activité et les transitions fréquentes du rSa activité seul vers la sortie du dispositif laissent à penser qu'une partie des personnes qui en bénéficient connaissent des évolutions assez fréquentes de leur situation sur le marché du travail qui les conduisent à mobiliser au fil du temps le dispositif dans ses différentes composantes ou à n'y passer que transitoirement. De fait, la caractérisation des emplois occupés par les bénéficiaires du rSa activité montre que ceux-ci occupent plus fréquemment des contrats à durée déterminée ou à temps partiel que les autres salariés (chapitre 4). Pour autant, si les taux de rotation apparaissent relativement élevés, notamment pour la composante activité du rSa, il ne faut pas sous-estimer la part non négligeable de bénéficiaires du rSa qui demeurent durablement dans l'allocation.

³⁴ Par exemple, certaines personnes seules ont pu sortir du rSa du fait d'une mise en couple.

Chapitre 2 : Le non-recours au revenu de solidarité active

Ce chapitre a pour objectif de quantifier l'ampleur du non-recours aux différentes composantes du rSa, c'est-à-dire le fait pour des foyers éligibles au dispositif de ne pas le percevoir (principalement parce qu'ils n'en ont pas fait la demande), et les différents motifs de ce non-recours. Il doit ainsi permettre d'alimenter la réflexion sur les leviers susceptibles de lutter contre ce phénomène.

Le non-recours à un dispositif peut en principe résulter de nombreux facteurs : certaines personnes peuvent ignorer l'existence du dispositif, ou penser (à tort) qu'elles n'y sont pas 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 pas dans les étiquettes qui y sont parfois associées (« minimum social » ou « travailleurs pauvres »). 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.

La première partie de ce chapitre s'attache à mesurer le taux de non-recours au rSa, selon les composantes de rSa, les caractéristiques démographiques des familles éligibles (âge du chef de famille, statut conjugal, et nombre d'enfants) et leurs caractéristiques sociales (diplôme, situation d'emploi, conditions de vie). Le taux de non-recours est calculé également selon le montant attendu de rSa. Au-delà de son caractère descriptif, cette première analyse peut permettre d'appréhender, de façon indirecte, certaines causes possibles du non-recours, liées notamment à l'instabilité des trajectoires professionnelles ou à l'intensité des difficultés financières. La seconde partie s'attache à explorer de façon plus directe les causes de non-recours au rSa à partir des réponses des non-recourants sur les raisons pour lesquelles ils ne perçoivent pas le rSa.

Le chapitre s'appuie principalement sur l'enquête quantitative sur le rSa réalisée par la Dares (encadré 2.1). S'adressant à une population d'éligibles et de non éligibles au rSa, représentative des 6,6 millions de foyers aux revenus les plus faibles en 2008, cette enquête présente l'avantage d'une part de fournir l'ensemble des informations, notamment financières (revenu d'activité, primes, prestations familiales et sociales), nécessaires au calcul de l'éligibilité au rSa, et d'autre part de recueillir les motifs déclarés de non-recours³⁵. Ce chapitre tire également les enseignements des estimations du non-recours à partir des modèles de microsimulation (annexe 3) et de l'expérimentation menée à la Caf de Gironde dans le but de lutter contre le non-recours (encadré 2.3 et annexe 2 du rapport 2010).

³⁵ Le traitement statistique de l'enquête sur la thématique du non-recours a été réalisé par la Cnaf (annexe 1).

1°) Un taux de non-recours variable selon les composantes de rSa et les caractéristiques des familles

Les rapports intermédiaires du Comité d'évaluation du rSa fournissaient indirectement une première mesure du taux de non-recours au rSa activité seul. Celle-ci reposait sur la confrontation des données simulées de la population éligible au rSa par les modèles de microsimulation de la Cnaf et de la DG Trésor aux données exhaustives de bénéficiaires du rSa observées dans les fichiers administratifs de la Cnaf et de la CCMSA. Ainsi, le rapport de 2010 indiquait un nombre d'éligibles au rSa activité seul à un trimestre donné de l'ordre de 1,4 à 1,5 million environ alors que l'on décomptait en juin 2010 moins de 450 000 bénéficiaires. Cet écart important, correspondant à un taux de non-recours estimé de 70 % environ, suscitait plusieurs interrogations. Les modèles de microsimulation surestimaient-ils fortement le nombre d'éligibles au rSa activité seul par une mauvaise appréhension des changements de situation au cours de l'année ? S'agissait-il d'un phénomène classique de « montée en charge », correspondant au temps nécessaire pour qu'une nouvelle prestation « s'installe » dans le paysage social ? Existait-il des causes plus fondamentales de non-recours qui risqueraient, en l'absence de mesures visant à accroître l'accès au dispositif des foyers éligibles, d'affecter durablement le nombre de bénéficiaires ?

L'enquête quantitative de la Dares (encadré 2.1) permet de compléter le diagnostic par une mesure *ex post* du taux de non-recours pour les trois composantes du rSa (rSa socle seul, rSa socle et activité, rSa activité seul). Cette mesure repose sur la confrontation pour chaque foyer de deux informations : le fait d'être éligible ou non au rSa au dernier trimestre 2010 (variable construite à partir d'un test d'éligibilité se fondant sur les déclarations des foyers enquêtés en termes de ressources et de composition familiale et proche du test d'éligibilité proposé par la Cnaf sur son site internet) et le fait de bénéficier ou non du rSa (variable déclarée par la personne enquêtée³⁶). Le croisement de ces deux informations, nous permet de distinguer quatre populations (Vial, 2010) (tableau 2.1) :

- Les foyers qui ne devraient pas être éligibles au rSa au vu des déclarations à l'enquête et qui en bénéficient (NE.B) : cette catégorie représente 524 foyers dans l'enquête, soit 11 % des bénéficiaires³⁷. Elle peut résulter de quatre types de phénomènes : soit le foyer interrogé a déclaré à tort qu'il bénéficiait du rSa (ce qui peut arriver s'il a perçu le rSa le mois précédent l'enquête) ; soit il a mal déclaré certaines informations, notamment financières, qui permettent d'évaluer l'éligibilité ; soit il est effectivement non éligible au titre du dernier semestre 2010, mais perçoit une régularisation de rSa liée à un recours antérieur ; soit le test d'éligibilité de l'enquête a rendu, à tort, le foyer inéligible. En effet, ce test comporte une marge d'erreur, notamment parce qu'un certain nombre de conditions (la neutralisation³⁸, le cumul intégral, les

³⁶ Avant la réalisation de l'enquête, une enquête test préliminaire avait été menée auprès de foyers bénéficiaires des Caf (au rSa ou non) pour connaître la qualité de cette information qui est apparue bonne.

³⁷ En raison de l'incertitude concernant les revenus d'activité et les autres ressources des foyers des bénéficiaires non éligibles au rSa, il est délicat d'évaluer la part des bénéficiaires non éligibles composante par composante.

³⁸ De façon à tenir compte des baisses brutales de ressources d'un ou plusieurs membres des foyers allocataires, sans attendre la connaissance de leurs revenus en année N+2, deux mesures correctives peuvent être prises en compte pour le calcul des droits. La première - dite abattement - consiste à minorer les revenus d'activité perçus par l'intéressé de 30%. Elle s'applique notamment aux chômeurs n'exerçant aucune activité et indemnisés depuis au moins deux mois. La seconde - dite neutralisation -

indemnités journalières de sécurité sociale, les primes exceptionnelles et le forfait logement) n'ont pu être prises en compte que grossièrement. En particulier, le montant du rSa réellement versé est calculé par la Caf sur une période de 3 mois qui peut, parfois, différer de la période de 3 mois retenue pour l'enquête ;

- les foyers qui n'apparaissent pas éligibles au rSa au vu des déclarations à l'enquête et qui n'en bénéficient pas (NE.NB) ;
- les foyers qui sont éligibles au rSa au vu des déclarations à l'enquête et qui en bénéficient (E.B) ;
- les foyers qui sont éligibles au rSa au vu des déclarations à l'enquête et qui n'en bénéficient pas (E.NB) : il s'agit des non-recourants.

Encadré 2.1 : L'enquête quantitative réalisée par la Dares

Dans le cadre des travaux du comité d'évaluation du rSa, la Dares a réalisé une enquête auprès de personnes à revenus modestes.

L'enquête visait trois objectifs :

(i) évaluer les impacts du rSa sur le marché du travail pour les bénéficiaires du rSa activité (chapitre 4 et annexe 8) ;

(ii) décrire la situation des bénéficiaires du rSa sur le marché du travail (chapitre 4 et annexe 4), l'accompagnement dont ils ont bénéficié (chapitre 6 et annexe 16), les droits connexes qu'ils mobilisent (chapitre 3), leur connaissance du dispositif du rSa, les conditions de vie et la pauvreté ressentie par les membres des foyers repérés comme éligibles au rSa (chapitre 2) ;

(iii) étudier et quantifier le phénomène de non-recours, c'est-à-dire le fait que certaines personnes éligibles au rSa ne le perçoivent pas (chapitre 2 et annexe 1).

Pour atteindre ces différents objectifs, l'enquête s'est déroulée en deux phases :

- une première phase d'interrogation par téléphone réalisée fin 2010 auprès de 15 000 foyers sélectionnés comme ayant des revenus faibles en 2008.
- une seconde phase d'interrogation en face-à-face, réalisée début 2011, auprès de 3 300 personnes bénéficiaires du rSa ou éligibles au rSa mais non-recourant.

L'échantillon de la première phase de l'enquête a été tiré par la Dares et l'Insee parmi les déclarations fiscales des revenus et les déclarations de taxe d'habitation 2008 (52 000 foyers de France métropolitaine) collectées par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), en fonction du revenu total des personnes, de leur revenu d'activité et de la composition familiale du foyer. L'échantillon de la seconde phase a été tiré parmi les répondants éligibles de la première phase.

L'utilisation des fichiers de la taxe d'habitation de 2008, nécessaire pour étudier également des non-bénéficiaires du rSa (dont les non-recourants) exclut de notre analyse un certain nombre de bénéficiaires du rSa, notamment les ménages vivant en logements non ordinaires³⁹ et les foyers qui se sont constitués depuis 2008. L'enquête sous-représente ainsi les jeunes bénéficiaires du rSa. Par ailleurs, la seconde phase de l'enquête étant réalisée 3 mois en moyenne après la première phase, un certain nombre de personnes interrogées ont

consiste à exclure totalement les ressources professionnelles de l'intéressé pour déterminer le droit aux prestations. Peuvent notamment en bénéficier les personnes en situation de chômage total non indemnisé, et celles qui appartiennent à un foyer bénéficiaire du rSa socle.

³⁹ Un logement ordinaire est un local indépendant à usage d'habitation. Ne font pas partie des logements ordinaires les habitations mobiles (roulottes, bateaux, etc.) et les communautés (établissements hospitaliers, scolaires et hôteliers et communautés religieuses).

pu changer de situation par rapport au rSa (ne plus être éligibles ou ne plus être non-recourants) : ce point est particulièrement crucial pour les non-recourants. Plus de huit non-recourants de la phase face-à-face étaient non-recourants trois mois plus tôt et moins d'un sur dix était bénéficiaire (chapitre 2). Les non-recourants en deuxième vague de l'enquête sont donc représentatifs essentiellement des non-recourants avec une ancienneté au non-recours de plus de trois mois. Enfin, le module sur l'accompagnement qui devait être posé à l'ensemble des bénéficiaires soumis aux « droits et devoirs » n'a été posé qu'à une partie de ceux-ci, le filtre permettant de définir, au moment où l'enquête était passée, le champ des droits et devoirs ayant été construit sur la base des réponses non redressées des enquêtés⁴⁰.

Les répondants à l'enquête déclarent percevoir ou non le rSa. Cette déclaration peut être confrontée à leur éligibilité théorique au rSa au regard de leurs revenus déclarés et de leur situation familiale car le questionnaire de l'enquête a été conçu pour reproduire un test d'éligibilité au rSa. Les répondants à l'enquête qui ne recourent pas au rSa alors qu'ils y étaient théoriquement éligibles peuvent donc être distingués et les recourants peuvent être répartis entre les différentes composantes du rSa au regard de leur situation professionnelle et de leurs revenus. Cette répartition reste toutefois affectée d'une certaine marge d'imprécision. En effet, le calcul de l'éligibilité par les Caf étant particulièrement complexe, un certain nombre d'hypothèses ont dû être apportées : la neutralisation et le cumul intégral (augmentation du droit au rSa pendant 3 mois) ne sont pas pris en compte ; la prise en compte des indemnités journalières de sécurité sociale, des primes exceptionnelles et du forfait logement dans ce calcul a été simplifiée par rapport à la méthode réelle plus complexe. Enfin, si le rSa est versé mensuellement, son montant est calculé sur une période de 3 mois qui peut différer de la période de 3 mois retenue pour l'enquête.

En outre, dans l'enquête quantitative, certains individus sont éligibles et ont déposé une demande, mais ne perçoivent pas encore le rSa. Représentant 3 % des éligibles⁴¹, ils ont été comptabilisés comme recourants au rSa, même si l'on peut considérer qu'il s'agit de non-recours « frictionnel », lié au temps de traitement des dossiers.

Tableau 2.1 : Éligibilité et bénéfice du rSa

	Population éligible (E)	Population non éligible (NE)
Population bénéficiaire (B)	E.B (y compris non bénéficiaire ayant déposé une demande)	NE.B
Population non bénéficiaire (NB)	E.NB	NE.NB

Ainsi, dans l'ensemble du document, le taux de non-recours rapporte la population éligible au rSa, non bénéficiaire et n'ayant pas déposé de demande à l'ensemble de la population éligible selon la formule suivante :

$$\text{Taux de non-recours} = E.NB / (E.NB + E.B)$$

⁴⁰ A posteriori, certaines réponses des enquêtés non cohérentes ont été corrigées : ces corrections ont amené à les considérer comme relevant du champ des « droits et devoirs » alors qu'ils n'avaient pas répondu au module sur l'accompagnement.

⁴¹ La part des foyers ayant déposé une demande au sein des foyers éligibles varie de 2% pour le rSa socle seul à 3% pour le rSa socle et activité et 4% pour le rSa activité seul.

La population considérée dans cette formule est donc exclusivement constituée d'ayant droit, bénéficiaires (y compris non bénéficiaires ayant déposé une demande) ou non bénéficiaires.

L'incertitude concernant les causes d'inéligibilité de certains bénéficiaires nous a conduits à exclure la catégorie NE.B de l'analyse. En effet, lorsque ces bénéficiaires sont effectivement non éligibles mais perçoivent des rappels de rSa (au titre d'une éligibilité antérieure), leur prise en compte au dénominateur risquait de réduire artificiellement le taux de non-recours.

1.1°) Taux de non-recours au rSa et masses financières correspondantes

1.1.1°) Près de la moitié des éligibles au rSa n'en sont pas bénéficiaires

D'après l'enquête quantitative de la Dares, le taux de non-recours au rSa pris dans son ensemble est de 49%. Il varie fortement selon les composantes de rSa (tableau 2.2). Le taux de non-recours au rSa socle est de 35 % en moyenne : 36 % pour la composante socle seul et 33 % pour la composante socle et activité. Le taux de non-recours au rSa activité seul est près de deux fois plus important (68 %).

Le non-recours au rSa socle est très proche de celui obtenu par Antoine Terracol (2002) pour le RMI et l'API (35 %) à partir des vagues 1994, 1995 et 1996 du Panel européen⁴².

Par ailleurs, le taux de non-recours au rSa activité seul issu de l'enquête est très proche du taux de non-recours au rSa activité seul issu de la confrontation du nombre d'éligibles au quatrième trimestre 2010, simulé par les modèles de microsimulation et des données observées dans les fichiers de la Cnaf et de la CCMSA pour le mois de décembre 2010 (67 % pour Saphir comme pour Myriade). Cela laisse penser que les modèles de microsimulation évaluent correctement l'éligibilité au rSa activité seul, même s'il peut subsister des erreurs et approximations dans l'imputation de la prestation, et justifie leur utilisation pour analyser les conséquences redistributives⁴³ du rSa activité (chapitre 3 et annexe 3)⁴⁴.

⁴² La méthodologie adoptée par l'auteur se rapproche de celle de l'enquête quantitative utilisée ici. Il exploite les calendriers de revenu du panel afin d'évaluer un montant de droit au RMI et à l'API sur la base de revenus trimestriels. Il confronte ensuite ces montants de droits calculés aux montants déclarés dans la base du Panel Européen.

⁴³ Les effectifs observés de bénéficiaires du rSa activité (avec ou sans socle) selon la situation familiale et le montant du rSa sont utilisés pour imputer du non-recours au rSa activité dans le modèle de microsimulation et évaluer ensuite l'impact du non-recours sur la pauvreté et les niveaux de vie du rSa activité (annexe 3).

⁴⁴ Dans les modèles de microsimulation, le non-recours au rSa socle est moins bien reproduit notamment parce que les données sur lesquelles il s'appuie (enquête ERFIS) ne couvrent pas l'intégralité du champ des allocataires minima sociaux.

Tableau 2.2 : Taux de non-recours (en %) dans l'enquête, nombre de bénéficiaires observé et nombre de non-recourants estimé (en milliers)

	rSa socle seul	rSa socle et activité	rSa activité seul	<i>Ensemble</i>
Taux de non-recours (Enquête)	36%	33%	68%	(*)
Nombre de bénéficiaires (Cnaf+CCMSA)	1 168	206	460	1 834
Nombre de non-recourants estimé	657	102	977	1 736
Nombre d'éligibles estimé	1 825	307	1 437	3 569

Champ : Éligibles au rSa

Sources : Enquête quantitative de la Dares, phase téléphonique, fin 2010 ; données administratives de décembre 2010 (Cnaf et CCMSA).

Note : Les effectifs estimés d'éligibles et de non-recourants sont obtenus par application des taux de non-recours issus de l'enquête aux effectifs de bénéficiaires observés (Cnaf et CCMSA).

(*) Le taux moyen de non-recours au rSa est de 50% dans l'enquête et de 49% en le recalculant avec les effectifs d'éligibles estimés. Cela est dû au fait que l'échantillon de enquête n'est pas exactement calé sur la répartition par composante du rSa observée dans les fichiers de la Cnaf et de la CCMSA.

1.1.2°) Plus de 400 millions d'euros de rSa non versé en décembre 2010 en raison du non-recours

Le non-recours peut également être appréhendé au travers de ses répercussions financières. Pour ce faire, on évalue, pour chaque composante du rSa, et à partir des données de l'enquête, la part des dépenses potentielles de rSa non distribuées en raison du non-recours⁴⁵. On applique ensuite le ratio obtenu aux dépenses « théoriques » de rSa⁴⁶ en décembre 2010 calculées à partir des effectifs de bénéficiaires et des montants moyens de droit rSa observés dans les données de la Cnaf et de la CCMSA en décembre 2010 (tableau 2.3). On évalue ainsi à 432 millions d'euros le manque à distribuer induit par le non-recours au rSa⁴⁷ pour le mois de décembre 2010. Plus de la moitié de cette somme serait attribuable au non-recours au rSa socle seul.

La perte pour les ménages induite par le non-recours est cependant surestimée, de même que l'économie budgétaire pour les financeurs, car elle ne tient pas compte de la perception de la prime pour l'emploi (PPE) que certains non-recourants au rSa activité ont pu préférer au rSa⁴⁸. En prenant en compte les montants de la Prime pour l'emploi que les non-recourants ne percevraient plus s'ils recouraient au rSa, le modèle de microsimulation Saphir estime pour sa part le manque à gagner, pour les éligibles non-recourants au rSa socle et activité ou au rSa activité seul, à environ 1,8 milliard d'euros en masse annuelle, soit 150 millions par mois (annexe 3), ce qui est d'un ordre de grandeur proche de l'estimation réalisée à partir de l'enquête pour le rSa activité avec ou sans socle (175 millions sans prendre en compte les variations de PPE).

⁴⁵ Cette part dépend des nombres de non-recourants et de bénéficiaires estimés à partir de l'enquête quantitative, mais également des montants de rSa auxquels ils sont éligibles (et donc de leurs revenus).

⁴⁶ Les dépenses effectives de rSa peuvent différer des dépenses « théoriques » du fait de la présence de rappels et d'indus.

⁴⁷ Ce montant est calculé sur la seule base des prestations non versées. Il ne prend pas en compte les répercussions du non-recours sur les montants de prime pour l'emploi ou d'éventuels droits connexes, ni sur les dépenses d'accompagnement des bénéficiaires ou d'administration de la prestation.

⁴⁸ Rappelons en effet que la PPE est réduite du montant de rSa activité perçu.

Tableau 2.3 : Part du non-recours dans la masse mensuelle de rSa évaluée dans l'enquête (en %), dépenses « théoriques » de rSa observées et estimation de l'économie induite par le non-recours en décembre 2010 (en millions d'euros)

	rSa socle seul	rSa socle et activité	rSa activité seul	<i>Ensemble</i>
Part du rSa non versé en raison du non-recours (enquête)	34%	32%	64%	(*)
Dépense « théorique » de rSa en décembre 2010 (données Cnaf et CCMSA) ⁽¹⁾	501	82	76	659
Estimation de la masse de rSa non versée en décembre 2010 en raison du non-recours ⁽²⁾	258	39	136	432

Champ : Eligibles au rSa

Source : Enquête quantitative de la Dares, phase téléphonique, fin 2010 ; données administratives de décembre 2010 (Cnaf et CCMSA).

(1) Pour chaque composante, la dépense « théorique » de rSa en décembre 2010 est évaluée à partir des effectifs de bénéficiaires et des montants moyens de droits rSa (hors rappels et indus) observés dans les fichiers de la Cnaf et de la CCMSA (tableau 2.4). Elle peut différer des dépenses effectives au cours du mois du fait des rappels et indus.

(2) La masse de rSa non versée est estimée par application des parts de non-recours issues de l'enquête aux dépenses théoriques.

(*) La part moyenne des dépenses de rSa économisées en raison du non-recours s'élève à 41 % dans l'enquête et à 40 % en la recalculant à partir des ratios d'économie issus de l'enquête et des dépenses issues des données Cnaf composante par composante. Cela est dû au fait que l'enquête n'est pas représentative de la répartition par composante des dépenses de rSa observée dans les fichiers administratifs.

La part financière du non-recours est légèrement inférieure au taux de non-recours quelle que soit la composante considérée, ce qui indique que le non-recours est plutôt concentré sur les petits montants de rSa. De fait, dans l'enquête, la perte mensuelle en euros pour les non-recourants est toujours inférieure au montant moyen versé aux bénéficiaires, et ce quelle que soit la composante de rSa considérée⁴⁹ (tableau 2.4). Toutes composantes confondues, la perte moyenne s'élève à 249 euros par famille non-recourante alors que le montant moyen versé aux bénéficiaires s'élève à 361 euros⁵⁰. Cet écart important résulte en large partie d'un effet de structure, le non-recours étant beaucoup plus fréquent pour le rSa activité qui procure un niveau d'allocation inférieur.

⁴⁹ La perte moyenne est, selon les composantes, inférieure de 8% à 16% au montant moyen versé.

⁵⁰ Notons que les montants moyens des droits théoriques au rSa issus de l'enquête sont cohérents avec ceux des fichiers de la Cnaf pour chacune des composantes du rSa.

Tableau 2.4 : Montants mensuels moyens du rSa versés aux bénéficiaires et des pertes induites par le non-recours

	rSa socle seul	rSa socle et activité	rSa activité seul	Ensemble
Montant mensuel moyen de droit rSa en décembre 2010 (Données Cnaf et CCMSA)	429	399	166	361
Estimation de la perte financière moyenne mensuelle pour les non-recourants ⁽¹⁾	393	381	139	249

Champ : Eligibles au rSa.

Source : Enquête quantitative de la Dares, phase téléphonique, fin 2010 ; données administratives de décembre 2010 (Cnaf).

(1) Le montant moyen de pertes est estimé en faisant le ratio de l'estimation de la masse de rSa non versée en décembre 2010 en raison du non-recours (tableau 2.3) et du nombre de non-recourants estimé (tableau 2.2).

En tenant compte de la PPE, le modèle de microsimulation Saphir avec modélisation du non-recours au rSa activité évalue la perte mensuelle moyenne induite par le non-recours au rSa activité avec ou sans socle à 105 euros (annexe 3) alors qu'elle peut être estimée, à partir des tableaux 2.2 et 2.3, à 162 euros en moyenne pour ce les non-recourants au rSa activité avec ou sans socle sans prise en compte de la PPE.

1.2°) Un non-recours plus fréquent pour les couples et les foyers sans enfants

Quelle que soit la composante du rSa considérée, le non-recours est plus important pour les couples (62 %) que pour les personnes seules (tableau 2.5). Trois pistes d'explication peuvent être privilégiées. Tout d'abord, compte tenu du caractère familialisé du rSa, il est plus difficile pour un couple de savoir s'il est éligible. Par ailleurs, les couples peuvent avoir le sentiment de mieux arriver à se débrouiller financièrement que les personnes seules. Enfin, l'analyse du Crédoc souligne qu'une partie des bénéficiaires du rSa activité pense que l'éligibilité cesse à partir d'environ 1 500 euros de salaire quelle que soit la configuration familiale (annexe 17) ; or de nombreux couples ayant des revenus d'activité supérieurs à ce seuil sont éligibles.

Parmi les personnes seules (avec ou sans enfant), les femmes recourent davantage que les hommes. Quatre femmes seules éligibles sur dix sont non-recourantes contre cinq hommes seuls sur dix. Ce constat d'un meilleur accès aux prestations des femmes s'observe également dans d'autres études, portant sur l'accès aux droits et aides connexes au RMI (Nguyen, 2007) ou sur le non-recours aux soins (Chauveaud, Rode, Warin, 2010). La responsabilité d'enfants à charge plus fréquente chez les femmes seules peut contribuer à expliquer ce constat (Warin, 2010).

De fait, avoir des enfants fait diminuer le taux de non-recours pour chaque composante du rSa. Ainsi, le taux de non-recours au rSa passe de 52 % pour les ménages sans enfant à 47 % pour ceux ayant un enfant. Ce constat, observé également par Terracol (2002) à propos du RMI, tient vraisemblablement pour une part à la place que joue la responsabilité vis-à-vis d'un tiers dans le recours aux prestations. Il s'explique sans doute également par des raisons plus pragmatiques : les familles avec enfant(s), notamment celles éligibles à la composante socle du rSa, sont pour la majorité connues des caisses d'allocations familiales et donc vraisemblablement mieux informées sur leurs droits. Néanmoins, si l'augmentation du

nombre d'enfants fait baisser le taux de non-recours au rSa socle seul (29 % pour les ménages avec un enfant et 22 % pour ceux avec deux enfants ou plus), il n'en est pas de même pour la composante activité seule (63 % pour les ménages avec un enfant et 71 % pour ceux avec deux enfants ou plus).

Le non-recours au rSa a tendance à augmenter avec l'âge. Il concerne 28 % des moins de 30 ans éligibles au rSa socle seul et 45 % des 50 ans et plus. Un écart important (63 % contre 74 %) s'observe également entre ces deux catégories d'âge pour les éligibles au rSa activité seul.

Tableau 2.5 : Les taux de non-recours selon les caractéristiques socio-démographiques des familles éligibles (enquête quantitative)

		rSa socle seul	rSa socle et activité	rSa activité seul	Ensemble
Ensemble		36%	33%	68%	50%
Statut conjugal	Couple	42%	40%	73%	62%
	Homme seul	40%	37%	71%	49%
	Femme seule	30%	23%	57%	40%
Nombre d'enfants à charge	Sans enfant	43%	36%	67%	52%
	1 enfant	29%	23%	63%	47%
	2 enfants ou plus	22%	33%	71%	50%
Age du répondant	Moins de 30 ans	28%	32%	63%	46%
	De 30 à 39 ans	31%	35%	62%	47%
	De 40 à 49 ans	35%	29%	70%	51%
	50 ans et plus	45%	34%	74%	55%
Diplôme (le plus élevé dans un couple)	Aucun diplôme	33%	24%	63%	42%
	Diplôme inférieur au Bac	35%	36%	69%	52%
	Bac et plus	42%	35%	68%	54%

Champ : Éligibles au rSa

Source : Enquête quantitative de la Dares, phase téléphonique, fin 2010.

Note : les catégories ont été choisies de sorte à assurer un effectif suffisant dans chaque modalité. En particulier, une variable de composition familiale détaillée croisant le statut conjugal et le nombre d'enfant n'a pas pu être exploitée.

Quelle que soit la composante considérée, le taux de non-recours est plus faible pour les éligibles sans diplôme que pour ceux qui en ont un. Ce résultat, observé également dans d'autres études, pourrait refléter le fait que les plus diplômés estiment que la faiblesse de leur revenu a un caractère plus transitoire que celle des moins diplômés ou témoigner d'une crainte plus forte de stigmatisation pour cette population (Warin, 2011)⁵¹.

⁵¹ A statut conjugal, âge et nombre d'enfants donnés, seul le fait d'avoir un diplôme de niveau bac ou plus a un impact statistiquement significatif sur la probabilité de ne pas recourir au rSa toutes composantes confondues. L'effet du diplôme n'a en revanche pas d'effet significatif sur la probabilité de recours au rSa socle seul (annexe 1).

Les constats issus de l'analyse des disparités de taux de non-recours par caractéristiques socio-démographiques à partir de l'enquête quantitative sont proches de ceux d'Antoine Terracol (2002) pour le RMI et de ceux déduits de la confrontation des éligibles simulés par les modèles de microsimulation aux données observées dans les fichiers Caf (annexe 1). Terracol (2002) observait également un taux de non-recours au RMI moindre pour les personnes seules et les familles avec enfant(s). Les taux de non-recours obtenus à partir des modèles de microsimulation montrent, pour leur part, que les couples et les ménages sans enfants recourraient moins souvent au rSa activité que les femmes seules (avec ou sans enfant) et les ménages avec enfants. En outre, le taux de non-recours au rSa activité augmenterait légèrement avec l'âge.

1.3°) Une éligibilité ponctuelle et des conditions de vie relativement moins dégradées accroissent le non-recours

D'autres facteurs que les caractéristiques socio-démographiques sont susceptibles d'expliquer le taux de non-recours. En particulier, le non-recours pourrait dépendre de la durée de l'éligibilité, une éligibilité récente pouvant être associée à un temps plus court pour s'informer et/ou faire les démarches. Il pourrait également dépendre de la situation professionnelle au moment de déposer la demande pour un droit au titre du trimestre précédent, des conditions de vie, ou encore du bénéfice attendu de la prestation.

1.3.1°) Un non-recours plus marqué en cas d'instabilité de l'éligibilité

Le taux de non-recours au rSa apparaît plus fréquent lorsque les personnes ne sont pas éligibles depuis longtemps. Ainsi fin 2010, le taux de non-recours au rSa est de 70 % parmi les non éligibles à la prestation en mai 2009 contre 45 % parmi les éligibles à cette date (tableau 2.6). L'enquête quantitative montre par ailleurs que de nombreux non-recourants en décembre 2010 sont rapidement devenus non éligibles par la suite⁵². Il est possible que l'éligibilité à la prestation soit plus difficile à évaluer si celle-ci s'avère ponctuelle (à moins de renouveler le test d'éligibilité fréquemment). En outre, les personnes peuvent être moins incitées à faire les démarches de demande de rSa si elles ne sont pas certaines de rester éligibles à court terme.

1.3.2°) Les trajectoires professionnelles affectent le non-recours

Le non-recours au rSa socle seul est plus fréquent lorsque les personnes éligibles au titre des revenus des trois mois précédents ont retrouvé un emploi au moment de l'enquête. Ainsi, 60 % des personnes seules en emploi au moment de l'enquête et éligibles au titre des revenus des trois mois précédents sont non-recourantes contre 32 % de celles toujours sans emploi (tableau 2.6). De même, neuf couples sur dix dont les deux membres sont en emploi à la date de l'enquête ne recourent pas au rSa socle seul ; ils sont trois fois moins nombreux dès lors qu'aucun des membres du couple n'est en emploi à cette date.

Si le fait d'être en emploi au moment de déposer la demande de rSa socle seul peut désinciter à le faire, en revanche les trajectoires professionnelles instables de

⁵² Dans l'enquête, 48% des non-recourants fin 2010 interrogés un trimestre plus tard ne sont plus éligibles à cette date, contre 26% des éligibles bénéficiaires fin 2010. Ces taux sont cependant surestimés car il s'agit ici d'une transition des catégories « éligibles bénéficiaires » ou « éligibles non-recourants » vers celle des « non éligibles », qu'ils soient bénéficiaires ou non. D'après l'enquête, parmi les bénéficiaires éligibles fin 2010, seuls 6% sont non éligibles non bénéficiaires début 2011. Plus largement, parmi les bénéficiaires fin 2010, 9% sont non bénéficiaires un trimestre plus tard.

manière récurrente ne semblent pas favoriser un moindre recours à la prestation. Ainsi, les personnes connaissant une alternance de périodes d'emploi et de chômage ou de fréquents changements d'emploi entre janvier 2009 et début 2011 ont des taux de non-recours au rSa socle inférieurs à la moyenne.

Le taux de non-recours au rSa activité seul est, pour sa part, supérieur lorsque les bénéficiaires sont en contrat à durée indéterminée et/ou à temps plein au moment de déposer la demande. De même, les éligibles au rSa activité seul demandent moins fréquemment la prestation lorsque leurs trajectoires professionnelles se caractérisent par une stabilité dans l'emploi entre janvier 2009 et début 2011 plutôt que par l'alternance de périodes d'emploi et de chômage (annexe 1).

Tableau 2.6 : Taux de non-recours au rSa fin 2010 selon les situations d'emploi et l'éligibilité en mai 2009

		Socle seul	Socle et activité	Activité seule	Ensemble
Situation d'éligibilité au rSa en mai 2009	Eligible	30%	29%	63%	45%
	Non éligible	60%	46%	82%	70%
Situation au moment de l'enquête pour les personnes éligibles au titre des revenus des trois mois précédents	Personne seule en emploi	60%	34%	62%	57%
	Personne seule sans emploi	32%	20%	62%	33%
	Couple biactif	90%	68%	83%	83%
	Couple mono actif	67%	40%	69%	65%
	Couple sans emploi	30%	25%	63%	33%
Ensemble		36%	33%	68%	50%

Champ : Éligibles au rSa

Source : Enquête quantitative de la Dares, phase téléphonique (fin 2010) et face-à-face (début 2011).

1.3.3°) Un non-recours plus fréquent lorsque les conditions de vie sont relativement moins dégradées

Le non-recours au rSa s'avère plus important chez les ménages éligibles les moins pauvres et aux conditions de vie les moins dégradées. Toutes composantes du rSa confondues, le taux de non-recours des ménages à bas revenu⁵³ (avant rSa) s'élève à 48 %, alors qu'il s'élève à 70 % parmi les ménages au-dessus du seuil de bas revenu (annexe 1). Pour la composante rSa activité seul, un écart de 11 points s'observe entre le taux de non-recours des ménages à bas revenu (65 %) et les autres (76 %). Le non-recours plus fréquent parmi les foyers éligibles les moins pauvres pourrait s'expliquer par au moins deux facteurs : un intérêt financier moindre de la prestation (dont le montant est plus faible) pour ces ménages et leur sentiment d'avoir moins besoin d'aide que les autres.

⁵³ Le seuil de bas revenus (mesuré par unité de consommation) est calculé par l'Insee sur la base de la dernière enquête ERFS disponible (soit en N-2, auquel on applique l'évolution de l'indice des prix pour obtenir un seuil basé en N-1). Comme le seuil 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) et de l'échelle d'équivalence (OCDE modifié avec application d'un coefficient de 0,2 pour les familles monoparentales). Pour l'année 2010, le seuil de bas revenu est de 956 euros mensuels (pour plus d'information, chapitre 3).

Le modèle de microsimulation Saphir avec modélisation du non recours montre également que le taux de non recours au rSa activité (avec ou sans socle) est plus faible dans le 1er décile, passant de 62 % dans ce décile à environ 75 % dans les déciles supérieurs (annexe 3).

La phase en face à face de l'enquête quantitative fournit des informations sur les conditions de vie et la pauvreté ressentie des ménages. De manière cohérente avec les constats précédents, les non-recourants déclarent davantage que les bénéficiaires qu'ils s'en sortent financièrement, et moins souvent qu'ils s'imposent des restrictions (tableau 2.7). En outre, ils ont plus souvent puisé dans leurs économies pour s'en sortir, ce qui sous entend qu'ils en avaient encore. Enfin, les non-recourants ont moins fréquemment le sentiment d'être pauvre (42 % contre 63 % des bénéficiaires).

Tableau 2.7 : Pauvreté ressentie et conditions de vie des bénéficiaires et des non-recourants

	Bénéficiaires	Non-recourants	Ensemble
Se considère en situation de pauvreté	63 %	42 %	56 %
S'en sort difficilement financièrement	78 %	64 %	74 %
A récemment puisé dans ses économies	35 %	51 %	41 %
Restriction sur certaines dépenses	87 %	77 %	84 %
Logement social	41 %	21 %	34 %
Autre logement ordinaire	57 %	77 %	64 %

Champ : Éligibles au rSa

Source : Enquête quantitative de la Dares, phase face à face, début 2011.

1.3.4°) Un non-recours plus fréquent pour les faibles montants de rSa

Le taux de non-recours au rSa est plus élevé pour les éligibles à des petits montants de rSa. Si l'on répartit les éligibles au rSa par quartile de rSa, pour chaque composante de rSa et statut familial (personnes seules ou en couple), le taux de non-recours au rSa est plus faible pour les éligibles à des montants de rSa appartenant au dernier quartile (41 % en moyenne) que pour les éligibles à des montants du premier quartile (58 % en moyenne). Ce constat est valable pour chaque composante de rSa. Le taux de non-recours à la composante socle diminue ainsi de 15 points entre le premier et le dernier quartile ; l'écart est de 19 points pour le rSa activité seul.

De manière cohérente, la confrontation des éligibles au rSa activité seul simulés par les modèles de microsimulation aux données observées dans les fichiers Caf (annexe 1) fait également apparaître une décroissance du taux de non-recours avec le montant de rSa.

Si le non-recours est plus fréquent parmi les ménages connaissant les situations financières les moins dégradées et pour lesquels le montant de rSa attendu est plus faible⁵⁴, il serait néanmoins hâtif de conclure que le non-recours au rSa serait le fait

⁵⁴ Ces résultats restent vrais « toutes choses égales par ailleurs » : à âge, situation conjugale, nombre d'enfants et niveau de diplôme donnés, le fait de ne pas avoir été éligible à la prestation en juin 2009, de vivre au-dessus du seuil de bas revenu, d'être dans une situation d'emploi durable et d'avoir droit à de faibles montants de rSa tend à augmenter le risque de non-recours (cf. annexe 1, Non-recours Cnaf).

de ménages qui n'auraient pas « besoin » du rSa. En effet, la situation financière des non-recourants reste majoritairement particulièrement difficile : 85 % d'entre eux sont en dessous du seuil de bas revenu et 63 % déclarent qu'ils s'en sortent difficilement financièrement.

2°) Les raisons invoquées par les non-recourants au rSa : souvent liées à une connaissance insuffisante du dispositif

L'enquête quantitative de la Dares interroge les non-recourants sur leur perception antérieure du rSa et, s'ils ne l'ont jamais perçu, sur leur degré de connaissance du dispositif. Lorsqu'ils n'ont jamais perçu le rSa mais estiment connaître la prestation, ils sont également interrogés sur l'idée qu'ils se font de leur éligibilité. Enfin, lorsqu'ils n'excluent pas d'être éligibles au rSa, ils sont interrogés sur les motifs pour lesquels ils n'ont pas déposé de demande.

2.1°) La moitié des non-recourants n'a jamais bénéficié du rSa mais déclare connaître la prestation

35 % des non-recourants connaissent le rSa car ils en ont déjà bénéficié depuis juin 2009. Ces non-recourants sont plus souvent qu'en moyenne des personnes seules, notamment des hommes, éligibles au rSa socle. Leurs trajectoires professionnelles sont plus souvent marquées par des alternances d'emploi et de chômage qui les conduisent à être alternativement éligibles au « socle seul » ou au « socle et activité ». Ces changements de situation peuvent être source de confusion et favoriser le non-recours.

11 % des non-recourants n'ont jamais bénéficié du rSa et ne connaissent pas son existence. Il s'agit plus fréquemment de personnes éligibles au rSa socle seul, non diplômées et d'hommes seuls.

54 % des non-recourants n'ont jamais bénéficié du rSa mais en connaissent l'existence. 80 % d'entre eux (soit 44 % des non-recourants) déclarent connaître « un peu » le rSa tandis que 20 % (soit 10 % des non-recourants) déclarent le connaître « bien ou très bien »⁵⁵. Plus de la moitié (56 %) de ces non-recourants citent la télévision ou la radio comme le support principal par lequel ils ont connu la prestation, devant l'entourage (ami et famille) (22 %) et les administrations et associations (13 %). Ces non-recourants sont plus souvent qu'en moyenne des couples et des jeunes de moins de 30 ans. Plus ils sont diplômés, plus ils déclarent connaître bien ou très bien la prestation⁵⁶.

⁵⁵ Le degré de connaissance du rSa déclaré peut toutefois recouvrir des réalités différentes d'un enquêté à l'autre. Même ceux qui déclarent très bien connaître la prestation peuvent ne pas connaître précisément les conditions d'éligibilité.

⁵⁶ Il est toutefois difficile de savoir si les plus diplômés ont effectivement une meilleure connaissance de la prestation ou s'ils ont simplement une propension plus grande à déclarer bien la connaître.

Tableau 2.8 : Non-recours au rSa et connaissance de la prestation

A déjà bénéficié du rSa	35%
N'a pas bénéficié du rSa et ne connaît pas la prestation	11%
Estime connaître un peu le rSa, sans en avoir déjà bénéficié	44%
Estime connaître bien ou très bien le rSa, sans en avoir déjà bénéficié	10%

Champ : Non-recourant au rSa.

Source : Enquête quantitative de la Dares, phase téléphonique, fin 2010.

2.2°) Près de 90 % des non-recourants déclarant connaître le rSa sans l'avoir jamais perçu évaluent mal leur éligibilité

Les 54 % de non-recourants qui déclarent connaître le rSa alors qu'ils ne l'ont jamais perçu ont été interrogés sur leur appréhension de leur éligibilité⁵⁷. Alors que tous étaient a priori éligibles, seuls 13 % (7/54) se disent « sûrs de pouvoir en bénéficier » (tableau 2.9). La moitié (28/54) « ne pensent pas pouvoir bénéficier du rSa, mais n'ont pas creusé la question » et un tiers (19/54) se disent « sûrs de ne pas pouvoir en bénéficier ».

Tableau 2.9 : Non-recourants au rSa, niveau de connaissance de la prestation et perception de l'éligibilité

	Ensemble des non-recourants au rSa connaissant le rSa et n'en ayant jamais bénéficié	Parmi les non-recourants qui connaissent...	
		un peu le rSa	Bien ou très bien le rSa
Non-recourants sûrs de ne pas pouvoir en bénéficier	19%	15%	5%
Non-recourants sûrs de pouvoir bénéficier du rSa	7%	5%	2%
Non-recourants ne pensant pas pouvoir en bénéficier, mais qui n'ont pas creusé la question	28%	24%	3%
Ensemble des non-recourants au rSa connaissant le rSa et n'en ayant jamais bénéficié	54%	44%	10%

Champ : Non-recourant au rSa.

Source : Enquête quantitative de la Dares, phase téléphonique, Dares, fin 2010.

Lecture : Il y a 54 % de non-recourants connaissant le rSa et n'en ayant jamais bénéficié, dont 19% qui sont sûrs de ne pas pouvoir en bénéficier.

Seuls 15 % des non-recourants déclarant connaître la prestation sans en avoir bénéficié ont réalisé le test d'éligibilité que la Cnaf propose sur son site internet et dans tous les lieux d'accueil des caisses d'allocations familiales⁵⁸ (annexe 11, Enquête rSa dans les Caf). Ce test peut aider à identifier son éligibilité : de fait, un quart des personnes ayant réalisé le test d'éligibilité pensent être sûr de pouvoir

⁵⁷ Les non-recourants ayant déjà perçu le rSa n'ont pas été interrogés sur cette dimension.

⁵⁸ Ce test est également proposé au téléphone dans 60 Caf [Domingo, Donné (2011)].

percevoir le rSa, alors qu'elles ne sont qu'un dixième à le penser si elles n'ont pas fait le test. Pour autant plus de quatre non-recourants sur dix ayant réalisé le test se déclarent « sûrs de ne pas pouvoir bénéficier du rSa ». Il est possible que le test ait été réalisé à un moment où le foyer n'était pas éligible et qu'il le soit devenu depuis. Au total, ces résultats laissent à penser que si le test permet aux foyers de prendre connaissance de leur éligibilité au moment où ils le réalisent, il présente le risque, lorsqu'il est négatif, d'éloigner du dispositif certaines personnes qui deviennent éligibles ultérieurement mais ne pensent pas à le repasser.

2.3°) Les raisons de non dépôt d'une demande de rSa : souvent liées au manque de connaissance du rSa

Seuls ont été interrogés sur les raisons pour lesquelles ils n'ont pas déposé de demande de rSa les non-recourants qui n'avaient jamais bénéficié du rSa, qui connaissaient son existence et qui n'excluaient pas de pouvoir en bénéficier, soit 35 % de l'ensemble des non-recourants⁵⁹. Parmi eux, 68 % mentionnent des raisons renvoyant à un manque de connaissance du dispositif (tableau 2.10). En particulier, 30 % pensent notamment que le rSa est destiné aux personnes sans emploi et la même proportion déclare qu'il ne sait pas comment faire les démarches. Il est possible que certains non-recourants croient leur situation temporaire ou le montant de rSa attendu faible et en conséquence soient peu incités à se renseigner précisément sur la mesure.

Tableau 2.10 : Raisons de non dépôt de demande de rSa (en %)

Raisons de non dépôt d'un dossier (Plusieurs réponses possibles)	Non-recourants n'ayant jamais bénéficié du rSa, et n'excluant pas d'y être éligible
Raisons reflétant un manque de connaissance	68
<i>Ne connaît pas assez bien le Rsa</i>	47
<i>Le Rsa, c'est pour les sans emploi</i>	30
<i>Ne sait pas auprès de qui faire la démarche</i>	30
<i>Pensait que c'était automatique</i>	7
Se débrouille autrement financièrement	42
Par principe	27
Démarches trop compliquées	20
N'a pas eu le temps	11
Va changer de situation	10
Peur de perdre des droits connexes	3
Ce n'est pas intéressant financièrement	3

Champ : Non-recourants au rSa sûrs de pouvoir bénéficier du rSa ou pensant ne pas pouvoir en bénéficier sans pour autant avoir creusé la question de leur éligibilité.

Lecture : 72 % des non-recourants interrogés évoquent au moins une raison de non-recours reflétant leur manque de connaissance du dispositif. En particulier, 33 % pensent que « le rSa, c'est pour les sans emploi ».

Source : Enquête quantitative de la Dares, phase face à face, début 2011.

⁵⁹ Il s'agit des 7% disant être sûrs de pouvoir bénéficier du rSa et des 28% pensant ne pas pouvoir en bénéficier sans pour autant avoir approfondi la question (tableau 2.9).

Un peu plus de quatre non-recourants sur dix qui n'excluent pas d'être éligible au rSa déclarent qu'ils n'ont pas déposé de demande parce qu'ils « se débrouillent autrement financièrement ». Ceux-ci ont généralement moins souvent le sentiment d'être pauvre.

Près de 30% des non-recourants qui n'excluent pas d'être éligible au rSa n'ont pas déposé de demande au motif qu'ils n'ont « pas envie de dépendre de l'aide sociale, de devoir quelque chose à l'Etat ».

Au regard des montants de rSa attendus, la complexité que représentent les démarches peut parfois être un frein au recours. De fait, un cinquième des non-recourants qui n'excluent pas d'être éligible n'ont pas fait la demande au motif que « les démarches sont trop compliquées », 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 sur les démarches administratives. Les enseignements de l'enquête qualitative auprès des bénéficiaires du rSa menée par le Crédoc auraient tendance à valider cette deuxième hypothèse. En effet, les bénéficiaires jugent que globalement les démarches ne sont pas trop lourdes.

Le « manque de temps pour faire les démarches » n'est avancée que par 11% des non-recourants n'excluant pas d'être éligibles pour expliquer leur absence de démarche. De même, l'anticipation d'un changement de situation est également peu citée⁶⁰ (10 %). Enfin, seuls 3 % n'ont pas déposé de demande par peur de perdre des droits connexes et la même proportion par manque d'intérêt financier du rSa.

Encadré 2.2 : Le recours tardif au rSa

Les bénéficiaires du rSa au premier trimestre 2011 n'ayant perçu ni le RMI ni l'API en mai 2009 (au moment de la bascule) sont 28 % à déclarer qu'ils ont perdu des mois de rSa parce qu'ils ne l'ont pas demandé assez tôt (soit 11 % de l'ensemble des bénéficiaires). De la même manière qu'ils sont davantage non-recourants, les couples sont davantage des recourants « tardifs » (32 %). 34 % des recourants tardifs déclarent qu'ils ont perdu entre 1 et 3 mois de rSa, 23 % entre 4 et 6 mois et 43 % plus de 7 mois. Les recourants tardifs expliquent principalement ce retard par une ignorance de leur éligibilité (55%), puis par la mauvaise connaissance des démarches à effectuer (16 %) et le manque de temps pour faire les démarches ou l'oubli de faire les démarches (16 %). En outre, 11% des recourants tardifs admettent qu'ils ne connaissaient pas le dispositif. Enfin, penser que le versement était automatique, que sa situation allait changer ou que les démarches étaient trop lourdes au regard du gain financier sont des motifs de recours tardifs cités plus rarement, respectivement par 5 %, 5 % et 4 % des recourants tardifs.

⁶⁰ Ce motif est toutefois vraisemblablement sous-estimé : la question n'est posée qu'en deuxième phase de l'enquête, aux non-recourants fin 2010 qui l'étaient toujours le trimestre suivant, soit la moitié seulement des non-recourants. Or il est très vraisemblable que ceux-ci ont connu moins de changements de situation et en anticipent moins à l'avenir que l'ensemble des non-recourants de fin 2010.

Encadré 2.3 : L'expérimentation menée par la Caf de Gironde pour mieux détecter le non-recours parmi les bénéficiaires potentiels du rSa activité

La Caf de Gironde a mené une expérimentation dans le courant de l'année 2010 visant à évaluer l'effet d'une communication renforcée auprès de personnes potentiellement éligibles au rSa activité sur le non-recours à cette composante. La Caf a dans un premier temps cherché à repérer des foyers potentiellement éligibles au rSa activité dans le fichier de ses allocataires au titre des prestations familiales ou d'aides au logement. Cette estimation comprend une grosse marge d'incertitude dans la mesure où elle repose sur des revenus annuels (pour 2008)⁶¹, même si la Caf disposait également de la situation familiale présente. Trois groupes ont ensuite été constitués à partir des foyers non allocataires du rSa mais repérés comme étant potentiellement éligibles au rSa activité :

- les foyers du premier groupe (1471 allocataires) ont reçu fin mai ou début juin 2010 un courrier postal leur présentant le rSa et les informant de leur éligibilité potentielle. Ce courrier comprenait également un formulaire de demande de rSa ;
- les foyers du deuxième groupe (938 allocataires) ont reçu vers la même date un courrier électronique leur présentant le dispositif et les informant de leur éventuelle éligibilité. 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 (8630 allocataires).

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

On peut tirer trois conclusions principales des résultats observés près de neuf semaines après l'envoi des courriers et courriels :

(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 :

- 18,7 % des ménages ayant reçu une information par courrier postal, et 6,9 % des ménages contactés par courriel, ont déposé une demande de rSa, contre seulement 1,9 % pour le groupe témoin ;
- ces demandes ont abouti à une ouverture de droits pour 9,2 % des ménages contactés par courrier, 4,5 % des ménages contactés par courriels, contre 1,2 % des ménages non contactés (groupe témoin).

(ii) Le non-recours serait plus important parmi les ménages éligibles à des montants de rSa relativement faibles. En effet, les ouvertures de droit parmi les ménages contactés aboutissent à des montants de rSa plus faibles que les ouvertures de droits parmi les ménages du groupe témoin.

(iii) 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, 43 % de celles adressées par les ménages contactés par courrier 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.

⁶¹ La Caf ne dispose d'information trimestrielle sur les revenus que pour les bénéficiaires du rSa.

Au total, si les raisons du non-recours ne sont pas connues pour ceux qui ont déjà bénéficié du rSa (soit le tiers des non-recourants), les autres mentionnent très souvent des motifs qui dénotent un manque de connaissance précise du dispositif. Le sentiment de « se débrouiller autrement financièrement » est également assez fréquemment mentionné comme cause de non-recours, et, dans une moindre mesure, le souhait de ne pas dépendre d'une aide sociale ou la crainte de démarches compliquées. Le faible intérêt financier de la prestation ou la peur de perdre des droits connexes apparaissent en revanche comme des motifs marginaux.

Améliorer la connaissance du rSa et favoriser une meilleure évaluation de l'éligibilité devraient être un gage d'amélioration de son efficacité. De ce point de vue, l'expérimentation de la Caf de la Gironde visant à mieux informer les bénéficiaires potentiels du rSa activité est encourageante. Elle montre qu'il est possible d'infléchir le non-recours en prenant contact avec les ménages repérés comme potentiellement éligibles. Pour autant, cette expérimentation souligne la difficulté à cibler les éligibles au rSa à partir des fichiers administratifs compte tenu de la complexité de la prestation et du caractère instable des trajectoires d'éligibilité. Par ailleurs, une meilleure information sur le rSa, pour souhaitable qu'elle soit, ne suffira pas à résoudre le problème du non-recours si la méconnaissance du dispositif par les non-recourants est surtout la conséquence d'un faible intérêt manifesté pour l'allocation ou d'un refus de principe.

Chapitre 3 : Les effets du rSa activité sur la pauvreté

La lutte contre la pauvreté est l'un des principaux objectifs affichés par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active. Le rSa a pour objectif de réduire la pauvreté via deux effets :

- un effet direct, lié au supplément de revenu qu'il procure aux 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.

Ce chapitre présente les travaux du Comité d'évaluation visant à mesurer l'effet direct du rSa sur les revenus des ménages (c'est-à-dire de façon « statique », en ignorant les modifications de comportements induites par le dispositif). L'effet indirect, qui renvoie aux impacts du rSa sur le marché du travail, est traité dans le chapitre 4.

L'analyse des effets directs du rSa sur la pauvreté porte ici exclusivement sur l'impact du rSa activité, nouvelle composante de la prestation. Le rSa socle seul est en effet, pour l'essentiel, le prolongement du RMI et de l'API. Comme le RMI ou l'API précédemment, le rSa socle contribue à accroître significativement les revenus des populations les plus pauvres mais cet impact n'a été que très peu modifié suite au passage du RMI et de l'API au rSa⁶², ce qui conduit à ne pas l'étudier ici.

1°) L'impact du rSa activité sur le taux de bas revenus (mesure alternative du taux de pauvreté)

L'analyse menée ici vise à mesurer l'impact du rSa activité (majoré ou non) sur les revenus des populations à faibles revenus d'activité.

1.1°) Pauvreté et bas revenus : deux concepts différents

La mesure officielle de la pauvreté en France est le taux de pauvreté monétaire relative : par convention, on définit comme « pauvre » une personne dont le niveau de vie (revenu disponible du ménage par unité de consommation) est inférieur à 60% du niveau de vie médian (seuil de pauvreté)⁶³. Le taux de pauvreté est calculé généralement à partir de l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux (ERFS). Ces données ne sont cependant disponibles que vingt mois après l'année considérée :

⁶² Il existe un impact très marginal pour l'API dû aux changements de périmètre avec la mise en place du rSa socle majoré (cf. chapitre 1).

⁶³ Dans l'approche en termes relatifs, le seuil de pauvreté est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. Eurostat et les pays européens utilisent en général un seuil à 60 % de la médiane des niveaux de vie. La France privilégie également ce seuil, mais publie des taux de pauvreté selon d'autres seuils (40 %, 50 % ou 70 %), conformément aux recommandations du rapport du Cnis sur la mesure des inégalités.

ainsi le taux de pauvreté pour l'année 2009 a été mis à disposition courant de l'été 2011(encadré 3.1). Il faudra donc attendre mi-2012 pour disposer des données 2010 - première année complète de mise en œuvre du rSa- sur la pauvreté monétaire et pouvoir mesurer l'effet du rSa activité sur la pauvreté en comparant la distribution des revenus sur 2010 à la distribution contrefactuelle en l'absence de rSa activité.

Dans l'attente des données de l'ERFS sur 2010, il est possible d'approcher l'effet du rSa activité en utilisant une mesure alternative de la pauvreté, construite à partir des données administratives de la Cnaf et de la MSA. C'est ce que fait la Cnaf dans une étude sur les foyers « à bas revenus » au 31 décembre 2010 (annexe 3).

A la différence du taux de pauvreté, mesuré à partir d'une enquête sur un échantillon représentatif de la population des ménages ordinaires (ERFS), ces travaux sur les « bas revenus » reposent sur les données relatives aux allocataires (et population couverte) des Caf et MSA.

Comme le seuil de pauvreté, le seuil de bas revenus est estimé par l'Insee à partir de l'ERFS, mais ces deux concepts présentent cependant un certain nombre de différences dans leur construction (différences de champ, de prise en compte de la fiscalité, d'échelle d'équivalence, notamment), impactant alors les taux correspondants : taux de pauvreté et taux de bas revenus.

En termes de revenus, on peut, pour les bénéficiaires de prestation, reconstruire un revenu disponible avant impôt fin 2010. En effet, pour les allocataires du rSa on connaît leurs ressources via leur dernière déclaration de ressources trimestrielles ; pour ceux ayant perçu au moins une autre prestation en décembre N (prestation familiale, aide au logement...), on connaît leurs revenus de l'année N-1. On peut ajouter à ces revenus les prestations perçues en décembre 2010. Si ces données constituent une bonne source d'information sur les personnes en situation précaire ou à bas revenus, elles ne sont cependant pas de même nature que celles collectées avec l'ERFS pour mesurer le taux de pauvreté (annexe 2). Ainsi, les données Cnaf et CCMSA ne comprennent pas tous les éléments de revenus et impôts utilisés dans le calcul officiel du taux de pauvreté : les revenus financiers ne sont ainsi pas pris en compte, et l'ensemble des revenus sont considérés avant impôts, notamment la prime pour l'emploi (PPE).

Les données utilisées pour établir le taux de bas revenus diffèrent également de celles utilisées pour mesurer le taux de pauvreté en termes de population couverte. Sur le champ France métropolitaine :

- les données Cnaf et CCMSA couvrent des personnes appartenant à des foyers ayant perçu au moins une prestation servie par les Caf ou les caisses de la MSA, appartenant ou non à un ménage ordinaire⁶⁴. Les allocataires considérés sont par ailleurs âgés de moins de 65 ans⁶⁵;
- l'ERFS couvre les personnes appartenant à l'ensemble des ménages ordinaires qu'ils soient ou non allocataires Caf ou MSA.

⁶⁴ Est considéré comme un ménage l'ensemble des personnes (apparentées ou non) qui partagent de manière habituelle un même logement (que celui-ci soit ou non leur résidence principale) et qui ont un budget en commun. Les enquêtes couvrent les seuls ménages ordinaires, c'est-à-dire des personnes vivant dans un logement indépendant, mais pas celles vivant en collectivités (internats, foyers de travailleurs, maisons de retraite, prisons, etc).

⁶⁵ La reconstitution du revenu des allocataires de 65 ans ou plus à partir des données disponibles dans les fichiers Caf est impossible ou entachée d'une incertitude importante.

Enfin, les échelles d'équivalence⁶⁶ utilisées pour les calculs du seuil de pauvreté et du seuil de bas revenus, et donc des taux correspondants, sont différentes. Pour les estimations de bas revenus, on ajoute en effet à l'échelle d'équivalence OCDE modifiée, utilisée pour le calcul des données de pauvreté monétaire, un coefficient de 0,2 pour les familles monoparentales. Cet ajout a été décidé suite aux travaux du groupe de travail « Mesurer les Bas revenus »⁶⁷ et s'appuie sur les analyses de Jean-Michel Hourriez et Lucile Olier indiquant que « Les échelles d'équivalence sont calculées en général [...] pour un ménage moyen. Ainsi, elles n'appréhendent pas de façon satisfaisante les besoins spécifiques des familles monoparentales [...] ».

Encadré 3.1 : Le taux de pauvreté monétaire s'accroît entre 2008 et 2009 dans un contexte économique marqué par la crise

En 2009, le seuil de pauvreté, qui correspond à 60 % du niveau de vie médian de la population, s'établit à 954 euros mensuels en 2009 selon l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux de l'Insee. 13,5 % des personnes vivent en dessous de ce seuil, soit 8,2 millions de personnes. Le taux de pauvreté s'accroît de 0,5 point entre 2008 et 2009.

En 2009, le taux de pauvreté des actifs (personnes au chômage ou en emploi) augmente : 10,1 % des actifs ayant au moins 18 ans sont pauvres, soit une augmentation de 0,6 point par rapport à 2008. Cette progression s'explique par la forte augmentation du nombre de personnes au chômage, dans un contexte de forte dégradation de la conjoncture du marché du travail. Si le taux de pauvreté des personnes occupant un emploi reste relativement stable, celui des non-salariés s'accroît sensiblement, passant de 15,3 % à 16,9 %, du fait d'une plus grande sensibilité de leurs revenus à la conjoncture économique.

Les personnes pauvres disposent en 2009 d'un niveau de vie plus faible qu'en 2008. En effet, l'intensité de la pauvreté, qui mesure l'écart entre le niveau de vie médian des personnes pauvres et le seuil de pauvreté, passe de 18,5 % à 19,0 %.

Diverses mesures d'aides ponctuelles sociales et fiscales ont été prises en 2009 afin de limiter les effets de la crise : crédits d'impôts sur revenus 2008, prime de « solidarité active », prime exceptionnelle versée aux allocataires ayant perçu l'Allocation de Rentrée Scolaire pour la rentrée 2008-2009. Selon l'Insee, ces deux dernières mesures ont eu pour effet de diminuer le taux de pauvreté de 0,2 point en 2009 (Lombardo, Seguin, Tomasini (2011)).

1.2°) Le rSa activité a permis une baisse de 0,2 point du taux de bas revenus en 2010

Les travaux sur les allocataires à bas revenus au 31 décembre 2009, publiés dans le second rapport intermédiaire du Comité d'évaluation en 2010, étaient restreints aux seuls allocataires connus des Caf. A présent, l'étude sur les allocataires à bas revenus prend en compte l'ensemble des allocataires des Caf et MSA, les données publiées ci-après ne sont donc pas comparables, notamment en évolution, aux données du précédent rapport.

⁶⁶ Les échelles d'équivalence sont utilisées pour pouvoir comparer les revenus de ménages de structure différente ; chaque personne du ménage est affectée d'un coefficient (1 pour le premier adulte, 0,5 pour les autres adultes du ménage et enfants âgés de 14 ans ou plus et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans), appelé unité de consommation, et le revenu du ménage est rapporté à la somme des unités de consommation.

⁶⁷ Groupe de travail national, Insee, Caf, Ministère de l'équipement et Ministère des affaires sociales, 1998, « Mesurer les bas revenus » rapport final, Insee. Dans ce rapport est indiqué que « l'enfant supplémentaire, et en particulier le premier, « coûte » davantage dans une famille monoparentale que pour un couple ».

Pour l'année 2010, le seuil de bas revenus s'établit à 956 € par unité de consommation⁶⁸. Les allocataires Caf et MSA dont le Revenu par Unité de consommation (RUC) (estimé à partir des données disponibles dans les fichiers au 31 décembre 2010) est inférieur à ce seuil sont qualifiés d'« allocataires à bas revenus ».

Au 31 décembre 2010, en métropole 3,58 millions d'allocataires Caf et MSA déclarent des ressources inférieures au seuil de bas revenus. Dans ces foyers allocataires résident 8,42 millions de personnes.

Si l'on rapporte cet effectif de personnes appartenant à des foyers à bas revenus à la population métropolitaine âgée de moins de 65 ans au 1^{er} janvier 2011⁶⁹, le taux de bas revenus pour 2010 s'établit à 16,1 % de la population. En raison des différences évoquées ci-dessus (allocataires de moins de 65 ans, échelle d'équivalence, ...) et notamment parce qu'il ne prend pas en compte la redistribution fiscale, le taux de bas revenu est en pratique supérieur au taux de pauvreté habituellement mesuré.

La perception du rSa activité permet à une partie de la population des foyers allocataires de dépasser le seuil de bas revenus. Parmi les 664 000 foyers allocataires Caf et MSA du rSa activité (hors non salariés agricoles et entrepreneurs et travailleurs indépendants⁷⁰), 78 000 d'entre eux ont en effet franchi le seuil de bas revenus grâce à la perception de la prestation. Ce sont donc 145 000 personnes (allocataires, conjoints et personnes à charge) appartenant à ces foyers, qui auraient été considérées comme à bas revenus sans le rSa activité. A seuil de bas revenus inchangé, et sans le rSa activité (i.e. après retrait dans les ressources des allocataires du montant de la prestation perçue en décembre 2010), le taux de bas revenus aurait été de 0,2 point supérieur au taux de bas revenus observé, et se serait élevé à 16,3%.

L'effet du rSa activité sur le taux de bas revenus peut sembler relativement modeste. Ce résultat s'explique en large partie par la progression encore limitée du nombre d'allocataires du rSa activité, du fait de l'importance du non-recours (chapitre 2 et partie suivante). Si le non-recours à la prestation diminuait sensiblement au cours des prochains trimestres, le rSa aurait nécessairement des effets plus importants sur la baisse du taux de bas revenus (et du taux de pauvreté).

De plus, l'impact du rSa activité sur la pauvreté ne se réduit pas au franchissement du seuil de bas revenus. La perception du rSa activité, comme celle du rSa socle, a aussi pour effet d'accroître les revenus des foyers les plus modestes, même si ceux-ci ne franchissent pas nécessairement le seuil de bas revenus. S'agissant du rSa activité, les foyers percevant de faibles revenus d'activité en sont les premiers bénéficiaires.

⁶⁸ 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. Compte tenu d'une mise à disposition avec retard de l'enquête ERFS, le seuil de bas revenus à 60 % de l'année *n*, est estimé à partir de la dernière enquête disponible en appliquant l'évolution des prix.

⁶⁹ Source : Estimations Localisées de Population -données provisoires.

⁷⁰ L'estimation n'est pas possible pour ces catégories d'allocataires rSa, pour lesquels on ne dispose pas de revenus trimestriels.

2°) L'effet du rSa activité sur les revenus des bénéficiaires

2.1°) Hors PPE et intéressement, le rSa activité accroît d'environ 18% le revenu mensuel médian par unité de consommation des allocataires qui en bénéficient

Le revenu médian par unité de consommation (RUC) des foyers allocataires salariés de la Caf et de la MSA qui percevaient le rSa activité en décembre 2010 s'établit à 837 € alors qu'il n'aurait été que de 709 € sans rSa activité, soit une hausse de 18%.

L'augmentation du revenu médian par unité de consommation est plus importante (près de 20 %) pour les foyers allocataires restant en dessous du seuil de bas revenus avec ou sans rSa activité. Avec le rSa activité, le revenu médian par unité de consommation de ces foyers s'établit à 776 €, soit 180 € de moins que le seuil de bas revenus, contre seulement 649 € sans rSa activité. La croissance du RUC est plus modeste (12 %) pour les foyers allocataires désignés comme « fragiles », c'est-à-dire ceux ayant franchi le seuil de bas revenus grâce au rSa activité.

Les augmentations de RUC médian sont variables selon la configuration familiale des allocataires. Les progressions de RUC médian sont relativement plus importantes pour les allocataires sans enfant (en couple ou isolés) et relativement moindres pour les allocataires ayant des enfants. La plus faible augmentation de RUC (moins de 10 %) s'observe pour les allocataires monoparentaux ayant 3 enfants ou plus, alors même que leur RUC médian avant perception du rSa activité est le plus faible.

Au total, le rSa activité permet de réduire sensiblement l'intensité de la pauvreté, en augmentant sensiblement les revenus des foyers allocataires les plus précaires restant en deçà du seuil de bas revenus. Il faut rappeler cependant que la hausse du RUC liée au rSa activité présentée ici est surestimée car le calcul ne prend pas en compte la fiscalité, et en particulier la PPE. Or, le versement du rSa activité peut se traduire par une baisse de la PPE perçue (cf. *supra*). De même, ce calcul ne tient pas compte des mesures d'intéressement, dont auraient bénéficié, de façon transitoire, sous le régime du RMI et de l'API, les allocataires de minima sociaux en période de reprise d'emploi, ce qui conduit également à surestimer les effets à court terme du rSa sur les bas revenus.

Encadré 3.2 : Travailleurs pauvres et ménages éligibles au rSa activité ne se recouvrent pas totalement⁷¹

Le rSa activité 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 et dont le niveau de vie est inférieur à 60% du niveau de vie médian).

Selon une étude de la Cnaf réalisée pour la rapport 2010, 53 % des foyers éligibles au rSa activité (c'est-à-dire éligibles au rSa activité au moins une fois dans l'année) ne seraient pas, même en l'absence du rSa activité, « pauvres ». Cela s'explique par deux raisons principales :

- pour la plupart des configurations familiales, le revenu cible garanti par le rSa va au-delà du seuil 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. Dès lors, un ménage ayant de faibles revenus d'activité le premier trimestre et des revenus plus

⁷¹ Pour une analyse plus approfondie, cf. Marc et Pucci (2011).

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 foyers non pauvres peut également, dans des cas plus rares, s'expliquer par le fait que la pauvreté se mesure à l'échelle du 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 (notamment fiscalité, aides au logement au-delà du forfait logement).

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

Une première raison est la non-éligibilité au rSa, sauf cas particulier, des jeunes de moins de 25 ans⁷².

Si l'on se limite aux travailleurs pauvres de plus de 25 ans (ou aux jeunes de moins de 25 ans et 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 dispositif 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 de leurs trimestres sans 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) est plus large que le 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.)

2.2°) Une fois prise en compte la PPE, le rSa activité accroîtrait d'environ 7% le revenu disponible médian par unité de consommation des allocataires qui en bénéficient au moins une fois au cours de l'année

L'effet du rSa activité sur le Revenu par Unité de Consommation (RUC) des bénéficiaires, présenté précédemment, était calculé sur des données trimestrielles, à partir des revenus déclarés dans la dernière déclaration trimestrielle de ressources de la Caf et de la MSA, sans tenir compte de la fiscalité, notamment de la PPE, et à l'échelle des foyers.

⁷² Cette étude ne prend pas en compte le rSa jeunes, mis en place à partir de septembre 2010.

Le modèle de micro-simulation SAPHIR de la DGTrésor⁷³ (ERFS 2008, législation 2010) permet de fournir une estimation des effets du rSa activité sur le revenu disponible par unité de consommation des ménages bénéficiaires du rSa activité au moins une fois dans l'année (revenu annuel après prise en compte de l'ensemble des transferts socio-fiscaux, incluant la PPE). Pour rendre compte au plus près des vrais effets du rSa, le non-recours est introduit dans le modèle. Selon ce modèle, pour les ménages ayant perçu le rSa activité au moins une fois durant l'année, la croissance du Revenu par Unité de Consommation médian directement liée à la perception du rSa activité serait sur l'année de l'ordre de 11 % si on n'inclut pas la fiscalité. Le fait de considérer un revenu annuel, alors que certains des allocataires ne perçoivent le rSa activité qu'un seul trimestre dans l'année, explique que la hausse soit plus faible que sur une base trimestrielle à partir des données de la Cnaf et la CCMSA. Après prise en compte de la PPE, le revenu disponible médian par unité de consommation⁷⁴ de ces mêmes ménages ne progresserait que de 7%.

3°) Les effets du non-recours sur le revenu disponible des ménages modestes

Les taux de non-recours au rSa activité sont actuellement élevés : selon l'enquête quantitative réalisée par la Dares, environ un tiers des ménages éligibles au rSa socle et activité et deux tiers de ceux éligibles au seul rSa activité n'y recouraient pas fin 2010 (chapitre 2). L'impact effectif du rSa activité sur le revenu disponible des ménages est donc susceptible de différer sensiblement de l'effet que l'on pouvait anticiper *ex ante* par les modèles de micro-simulation en faisant abstraction du non-recours.

3.1°) En l'absence de non-recours, l'impact du rSa activité sur le taux de pauvreté serait trois fois plus élevé

Afin d'estimer de façon plus réaliste les effets du rSa activité sur le taux de pauvreté, le non-recours a été introduit dans le modèle de micro-simulation Saphir (annexe 3). La méthodologie retenue consiste à désigner aléatoirement, parmi les foyers éligibles au rSa activité, des foyers bénéficiaires (ou recourant) au sein de chaque sous population définie par le croisement d'une composition familiale, d'un type de rSa et d'une tranche de montant de rSa, de façon à obtenir, pour chacune de ces sous-populations, un nombre de foyers bénéficiaires conforme à ce qui est observé par la Cnaf en juin 2010. La différence entre le nombre de foyers éligibles et le nombre de foyers bénéficiaires est intégralement attribuée au non-recours⁷⁵. Il est alors possible d'estimer un taux de pauvreté (non directement comparable à celui

⁷³ Le modèle de microsimulation Saphir permet d'appréhender la diversité et la complexité des situations réelles, à partir d'un échantillon représentatif de ménages pour lesquels on connaît, de façon précise, les caractéristiques de leurs membres et leurs ressources. Sur cette base, le modèle simule, sur barèmes, les différentes prestations et impôts afin de déterminer in fine le revenu disponible des ménages. Il permet entre autres d'évaluer le coût et les effets redistributifs de différentes mesures affectant le système socio-fiscal. Les données utilisées sont celles de l'enquête revenus fiscaux et sociaux.

⁷⁴ Cette dernière estimation, qui correspond au niveau de vie de ménage, est calculée avec les unités de consommation « classiques » (cf. *supra*).

⁷⁵ Cette hypothèse semble raisonnable. En effet, le nombre de ménages non-recourants ainsi estimé est concordant avec les estimations sur le non-recours issues de l'enquête quantitative réalisée par la Dares (chapitre 2), même s'il est probable qu'une partie de l'écart entre la simulation sans prise en compte du non-recours et les données observées provient aussi des imperfections inhérentes à tout modèle de micro-simulation.

issu de ERFS, car basé sur des données imputées et pas représentatif de la même année), avec ou sans non-recours afin d'évaluer comment le non-recours au rSa activité limite l'impact du rSa sur la pauvreté.

Selon les simulations, le non-recours diviserait par trois les effets du rSa activité sur le taux de pauvreté mesuré sur l'ensemble de la population. Le rSa activité (seul ou associé au rSa socle) réduirait le taux de pauvreté de 0,7 point (de 13,6% à 12,9%) en l'absence de non-recours, contre 0,2 point estimé en présence de non-recours. 250 000 personnes appartenant à des ménages pauvres resteraient ainsi en situation de pauvreté du fait du non-recours au rSa activité, alors qu'elles ne seraient plus en situation de pauvreté si elles avaient recours à la prestation à laquelle elles sont éligibles. Le constat est analogue si l'on s'intéresse au taux de pauvreté des seuls travailleurs, qui serait réduit de 0,8 point, en l'absence de non-recours, alors que la baisse n'est que de 0,3 point avec le non-recours. Ainsi 140 000 travailleurs supplémentaires ne seraient plus en situation de pauvreté s'ils recouraient à la prestation à laquelle ils sont éligibles.

L'effet du rSa activité sur l'intensité de la pauvreté⁷⁶ est également fortement atténué par le non-recours. En l'absence de non-recours, l'intensité de la pauvreté serait réduite de 1,8 point pour l'ensemble de la population, passant de 18,6% à 16,8% et de 2,8 points pour les travailleurs, passant de 15,9% à 13,1%. En prenant en compte le non-recours, la réduction de l'intensité de la pauvreté liée au rSa activité n'est plus respectivement que de 0,5 et 1,3 point.

3.2°) Le non-recours réduit fortement l'impact du rSa activité sur le niveau de vie des ménages éligibles

Selon le modèle de micro-simulation SAPHIR, en l'absence de non-recours, le niveau de vie des ménages éligibles au rSa activité progresserait de 6,1% alors qu'il n'augmente que de 2,0 %, compte tenu du non-recours.

Même si le non-recours est moins fréquent pour les ménages appartenant au 1^{er} décile de niveau de vie, le manque à gagner induit par le non-recours est plus important pour eux que pour les autres ménages : pour ceux qui perdent au non-recours, il est de 190 € par mois pour le 1^{er} décile, contre 80 € pour le deuxième décile. En raison du non-recours, c'est plus de 1,8 Md€ qui ne sont pas versés pour l'ensemble des éligibles au rSa activité, dont 0,9 Md€ aux seuls ménages du 1^{er} décile.

3.3°) Des manques à gagner diversifiés selon les configurations familiales

Le non-recours au rSa n'entraîne pas nécessairement un manque à gagner pour tous les non-recourants : dans le cas où le montant de la PPE versé l'année suivante est supérieur au montant du rSa activité, le non-recours est neutre sur les ressources du foyer. Parmi les ménages pour lesquels le non-recours entraînerait un manque à gagner, ce manque à gagner est variable selon les configurations familiales. Les perdants au non-recours sont surreprésentés chez les familles monoparentales, chez

⁷⁶ L'intensité de la pauvreté (ou « poverty gap ») est un indicateur qui permet d'apprécier à quel point le niveau de vie de la population pauvre est éloigné du seuil de pauvreté. L'Insee mesure cet indicateur comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Formellement, il est calculé de la manière suivante : (seuil de pauvreté - niveau de vie médian de la population pauvre) / seuil de pauvreté. Plus cet indicateur est élevé et plus la pauvreté est dite intense, au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté.

les couples mono-actifs avec enfants et chez les ménages complexes⁷⁷. Mais cette concentration des pertes pour ces types de ménages est plus liée à une éligibilité plus fréquente au rSa activité de ces ménages qu'à un taux de non-recours élevé.

4°) L'opinion des bénéficiaires concernant l'effet du rSa sur leurs conditions de vie

4.1°) Une aide bienvenue pour les travailleurs pauvres, mais qui semble entériner une situation d'emploi insatisfaisante

Lors de l'enquête qualitative menée par le Crédoc, les bénéficiaires du rSa activité seul qui ont été interrogés ont souligné « le mérite » du rSa activité d'avoir donné de la visibilité à un public dont les difficultés ne faisaient jusqu'à présent, selon eux, l'objet d'aucune attention de la part des pouvoirs publics. Le rSa activité leur apparaît comme une juste reconnaissance de l'impossibilité pour une certaine catégorie de travailleurs de pouvoir vivre correctement de leur travail en dépit de leurs efforts pour accéder ou se maintenir en emploi. Pour certains bénéficiaires, le rSa s'apparente ainsi à une sorte de caution morale donnée par les pouvoirs publics. Ces bénéficiaires témoignent alors de leur impuissance à dépasser un certain nombre d'obstacles sur le chemin d'une insertion professionnelle pérenne.

Certains bénéficiaires expriment cependant également leur colère à ne pouvoir vivre décemment des seuls revenus de leur travail. Le fait de relever d'un dispositif apparenté à un minimum social avive le sentiment d'être dans une impasse sans perspective d'amélioration des trajectoires sociales et professionnelles. Ces personnes se considèrent avant tout comme des salariés, des actifs, et tiennent à se démarquer des bénéficiaires du rSa qui ne travaillent pas. Les représentations liées au rSa se font ainsi l'écho du mal être important d'un public s'estimant en souffrance depuis longtemps. Pour ces derniers, le rSa consacre un modèle social estimé défaillant où l'emploi ne garantit pas l'insertion sociale ou le statut social : travailler ne permet plus vraiment de vivre correctement et d'être respecté par et pour son travail. Il cristallise une amertume liée aux parcours professionnels et personnels difficiles, aux difficultés financières chroniques, au contexte économique dégradé.

4.2°) Une aide mensuelle, plus difficile à mobiliser pour les allocataires qu'une aide annuelle

L'enquête du Crédoc met en avant également la difficulté pour de nombreux allocataires au rSa activité seul de prévoir le montant de leur allocation. De ce fait, ces derniers ne sont pas sûrs d'être gagnants (voir également chapitre 4 sur ce point). L'expérience de la diminution de la PPE et de la perte de certaines aides fait douter certains du gain net du rSa. Par ailleurs, la faiblesse ressentie de l'allocation mensuelle rSa, difficilement attribuable à un poste défini, semble accentuer les regrets d'une PPE versée en une seule fois, visible par son montant et ses effets. Bon nombre de bénéficiaires déplorent la perte de cette somme importante dédiée le plus souvent à un budget spécifique.

⁷⁷ Au sens de l'Insee, les familles sont constituées d'une personne seule ou d'un couple et de leurs éventuels enfants (ou beaux-enfants). Les ménages complexes sont ceux constitués par plusieurs familles, comme par exemple les ménages où cohabitent trois générations ou les cohabitations sans lien de parenté ni de concubinage.

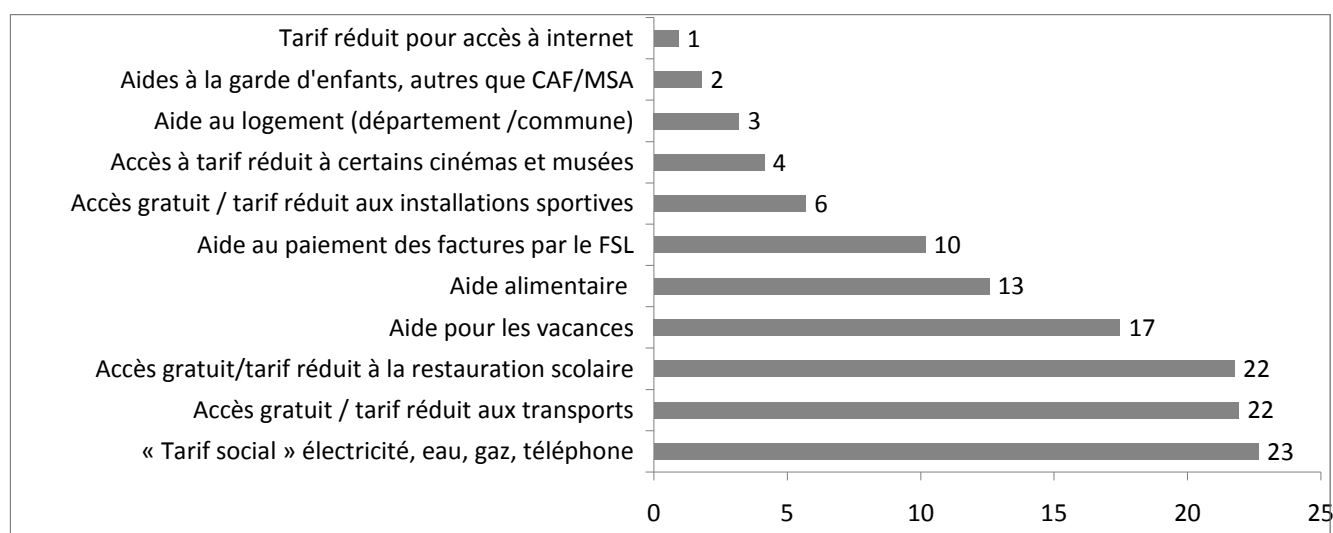
5°) La prise en compte d'aides complémentaires aux prestations légales

Les villes, les départements, les Caisses d'Allocations Familiales, les associations caritatives voire les entreprises peuvent accorder des aides non inscrites dans le cadre des prestations légales mais soumises à leur appréciation et à leur discrétion. Ces aides viennent compléter le dispositif de prestations nationales légales et peuvent modifier les conditions de vie des ménages qui en bénéficient (encadré 3.3).

L'enquête quantitative réalisée par la Dares (encadré 2.1) posait début 2011 aux personnes ayant perçu le rSa après mai 2009 des questions sur l'utilisation d'un certain nombre de ces aides : accès gratuit ou à tarif réduit aux transports en commun ; accès gratuit ou à tarif réduit aux installations sportives (piscine par exemple) ou aide à l'inscription dans un club de sport ; aide au logement versée par le département ou par la commune (hors Caf et MSA) ; accès gratuit ou à tarif réduit à la restauration scolaire ; aide alimentaire ; accès à tarif réduit à certains cinémas et musées ; « tarif social » de l'électricité, l'eau, le gaz, le téléphone ; aide au paiement des factures (eau, électricité, gaz, téléphone) par le Fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; aides à la garde d'enfants, autres que celles versées par la Caf ou la MSA ; tarif réduit pour accès à internet ; aides pour les vacances.

Les aides utilisées par le plus grand nombre sont le « tarif social » de l'électricité, l'eau, le gaz, le téléphone (23%), l'accès gratuit ou à tarif réduit aux transports en commun et l'accès gratuit ou à tarif réduit à la restauration scolaire (22% chacun) ; celles les moins mobilisées sont les aides au logement versées par le département ou par la commune, hors Caf et MSA (3%), les aides à la garde d'enfants, autres que celles versées par la Caf ou la MSA (2%) et le tarif réduit pour accès à internet (1%) (graphique 3.1).

Graphique 3.1 : Le recours à certaines aides sociales complémentaires aux prestations légales



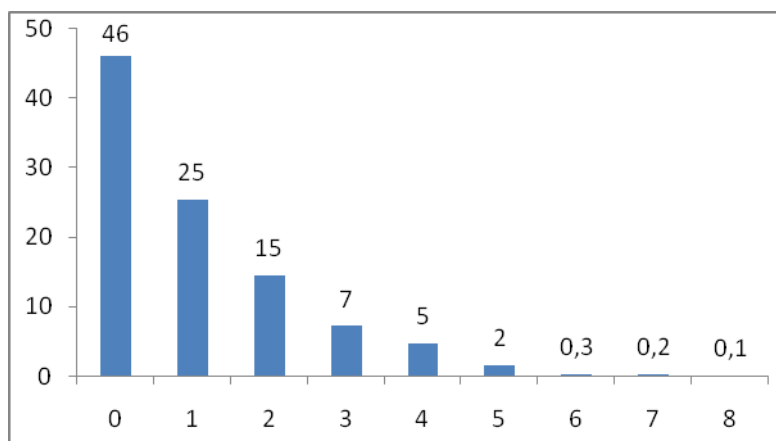
Base : 2 017 885. Individus ayant perçu le rSa à un moment ou à un autre après mai 2009 et éligibles au rSa fin 2010

Lecture : 23% des personnes interrogées déclarent avoir eu recours à un « tarif social » pour l'électricité, l'eau, le gaz ou le téléphone.

Source : enquête quantitative de la Dares ; phase en face à face, début 2011

Au total, un peu plus de la moitié des personnes ayant perçu le rSa à un moment ou à un autre après mai 2009 (54%) ont déclaré avoir recours à au moins une de ces aides, et 30% avoir recours à au moins deux d'entre elles.

Graphique 3.2 : Le recours à des aides sociales : nombre d'aides mobilisées



Base : 2 017 885. Individus ayant perçu le rSa à un moment ou à un autre après mai 2009 et éligibles au rSa fin 2010

Lecture : 25% des personnes interrogées déclarent recourir à une aide.

Source : enquête quantitative de la Dares ; phase en face à face, début 2011

Pour les personnes qui ont perçu le rSa à un moment ou à un autre après mai 2009 et qui avaient perçu le RMI ou l'API antérieurement, le recours à ces aides semble par ailleurs relativement ancien : en effet, pour chacune des aides mentionnées par plus de 10% des enquêtés⁷⁸, plus de sept personnes sur dix qui en bénéficient lors de l'enquête en bénéficiaient déjà en mai 2009.

Parmi cette population très particulière⁷⁹, quatre groupes peuvent être distingués selon leur recours aux aides mentionnées :

- un premier groupe (35 %) est constitué de personnes ne percevant pas d'aides complémentaires et n'en ayant pas perçu en 2009 ;
- un second groupe, extrêmement peu nombreux (moins de 1 %), se compose de personnes ne percevant pas ces aides complémentaires aujourd'hui mais en ayant perçu avant mai 2009 ;
- un troisième groupe (10%) rassemble des personnes qui perçoivent des aides complémentaires au moment de l'enquête, alors qu'elles n'en percevaient pas en 2009.;
- enfin, un dernier groupe (55%), le plus nombreux, est constitué de personnes percevant des aides complémentaires au moment de l'enquête comme en 2009 : ce groupe constitue le public le plus éloigné de l'emploi.

Ces résultats ne fournissent qu'une première analyse du recours des bénéficiaires du rSa à des aides complémentaires. S'ils doivent être approfondis, ils permettent

⁷⁸ Les autres aides sont citées par trop peu de personnes pour permettre des exploitations statistiques.

⁷⁹ Personnes bénéficiaires du rSa à un moment ou à un autre après mai 2009 et qui avaient perçu l'API ou le RMI auparavant.

cependant déjà de relativiser l'usage d'aides complémentaires qui ne concernaient qu'un peu plus de la moitié des personnes qui bénéficiaient du rSa en mai 2009. Ils montrent également que celles-ci peuvent constituer des recours réguliers pour des personnes durablement en situation de pauvreté (alors même que ces aides ne sont pas prises en compte dans les travaux menés sur la pauvreté à partir de l'ERFS).

Encadré 3.3 : L'évolution des droits connexes

Les « droits connexes » sont des 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

Le rapport 2010 du Comité, mis à jour dans cet encadré, présentait l'évolution des droits connexes nationaux issue de la loi généralisant le rSa 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 (i) l'accès garanti aux établissements et services d'accueil de la petite enfance, (ii) les dégrèvements totaux de la taxe d'habitation (ii) les dégrèvements totaux de la redevance audiovisuelle (iv) les aides au logement.

Concernant la taxe d'habitation, si les ménages dont le revenu fiscal de référence est nul en sont totalement exonérés, les autres paient en fonction de leurs ressources. Le gain lié au rSa activité est cependant toujours supérieur au montant de la taxe d'habitation à la charge du bénéficiaire du rSa.

Concernant les aides au logement, le champ de ses bénéficiaires a été réduit par rapport au RMI : les bénéficiaires du rSa reprenant une activité professionnelle dont le niveau de rémunération les conduit à sortir du rSa socle ne bénéficient plus des aides au logement à taux plein à la fin de 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) alors que, dans le cadre du RMI, le droit aux aides à taux plein était maintenu pendant la période d'intéressement forfaitaire de 9 mois.

A l'inverse, pour la réduction à un mois du préavis pour le locataire, la condition de statut a été maintenue : 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. Ceci revient à accorder l'accès au droit aux bénéficiaires du rSa socle, mais pas aux bénéficiaires du rSa activité seul, et

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 (i) l'aide juridictionnelle, (ii) la réduction sociale téléphonique, (iii) la présomption de droit à la CMU-C⁸⁰, ou encore (iv) l'aide exceptionnelle de fin d'année (« prime de Noël »)⁸¹.

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 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 généralisant le rSa 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 foyer.

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 CNAMTS⁸², la CCMSA, 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 du Comité d'évaluation du rSa (cf. rapport 2010), Denis Anne, Céline Emond, Yannick L'Horty ont complété leurs travaux sur les aides délivrées par les régions et les départements par 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. 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

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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.

⁸² Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés.

transports, les loisirs, la culture, les aides à l'emploi... Si les pratiques varient d'une commune à l'autre, et 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 mentionnaient une évolution entre 2006 et 2010, parfois liée, dans la moitié des cas, à la coordination avec d'autres acteurs de l'action sociale, et dans plus d'un tiers des cas, à la mise en place du rSa. 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.

Chapitre 4 : L'impact du rSa sur le marché du travail

La loi du 1^{er} décembre 2008 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 (par l'obtention d'un emploi suffisamment rémunérateur) et à des emplois pérennes et de bonne qualité.

Si les deux derniers objectifs visaient à favoriser l'accès à des emplois durables et de qualité, le débat entourant la mise en place du rSa a également fait apparaître certaines inquiétudes quant à d'autres effets possibles et moins favorables du rSa sur le marché du travail : en particulier, le complément aux revenus d'activité que constitue le rSa peut-il conduire certains bénéficiaires du rSa activité à réduire volontairement leur activité ? Peut-il entraîner une hausse des offres d'emploi à temps partiel et une augmentation du temps partiel subi, ou de moindres augmentations de salaire, en contradiction avec l'objectif de sortie de la pauvreté à travers l'évolution de la situation professionnelle ?

En principe, la mise en œuvre du rSa peut affecter l'équilibre sur le marché du travail par deux mécanismes, l'incitation financière au retour à l'emploi et l'accompagnement vers l'emploi :

1. Comme complément de revenus d'activité, le rSa modifie les gains financiers associés à l'emploi, ce qui peut affecter les comportements d'offre de travail des bénéficiaires, mais également les caractéristiques des emplois offerts (durée de travail, rémunération...).

Si, par rapport au RMI et à l'API, le rSa accroît systématiquement, à moyen terme (c'est-à-dire après la fin de la période éventuelle d'intéressement lié au RMI ou à l'API), les gains financiers à la reprise d'emploi pour un ménage sans ressource, son effet est en revanche plus ambigu sur 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 : dans certaines situations, en particulier dans le cas de foyers qui n'étaient initialement pas éligibles au RMI ou à l'API (mais qui sont éligibles après juin 2009 au rSa activité seul), le gain financier associé à ces changements de situations peut être diminué⁸³. L'effet attendu du rSa n'est donc pas le même pour les bénéficiaires du rSa socle seul pour lesquels on escompte un effet positif sur le retour à l'emploi et pour certains bénéficiaires du rSa activité seul (notamment les couples biactifs) pour lesquels un effet négatif sur l'activité (tant en termes de participation que de durée du travail) pourrait être observé.

2. La loi instaurant le rSa a mis en place pour certains bénéficiaires un dispositif de droits et devoirs orienté vers l'insertion sur le marché du travail. L'orientation privilégiée vers Pôle emploi vise à garantir l'accès à un accompagnement dans

⁸³ Par ailleurs, même dans les situations où les gains financiers à moyen terme (après la fin de la phase d'intéressement) sont accrus, il se peut que les gains à court terme (pendant la phase d'intéressement) soient réduits (tableau 4.1).

la recherche d'emploi, associé à une obligation de recherche active d'emploi, sous peine de sanctions financières (diminution du montant de l'allocation, suspension du droit au rSa).

Ces deux mécanismes peuvent affecter les trajectoires professionnelles et l'insertion des bénéficiaires du rSa sur le marché du travail, la stabilité des emplois qu'ils occupent, mais également, à la fois pour les bénéficiaires et les non bénéficiaires du rSa, la fréquence des contrats courts, la durée du travail (ampleur du temps partiel), le montant des rémunérations, les conditions de travail.

Ce chapitre présente les principaux enseignements issus de l'évaluation s'agissant de l'impact du rSa sur le marché du travail. La première partie décrit brièvement la situation et les trajectoires des bénéficiaires du rSa sur le marché du travail sur la période 2009-2010. La partie 2 revient sur les difficultés de l'évaluation. Sont ensuite présentés les résultats des travaux du Comité qui cherchent à évaluer l'impact du rSa sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du rSa socle (partie 3) et sur le développement du temps partiel, des contrats courts ou à bas salaire (partie 4). Certaines pistes d'interprétation des résultats obtenus sont ensuite avancées (partie 5).

1°) La situation des bénéficiaires du rSa sur le marché du travail : approche descriptive

1.1°) Les bénéficiaires du rSa occupent plus souvent des emplois à temps partiel ou précaires

Conséquence de l'extension du dispositif à des travailleurs pauvres qui n'étaient pas éligibles au RMI ou à l'API, la proportion de personnes en emploi parmi les bénéficiaires du rSa est sensiblement supérieure à la part des bénéficiaires du RMI et de l'API qui étaient en emploi. Si l'on estime le taux d'emploi des bénéficiaires du rSa à partir des revenus d'activité déclarés à la Cnaf par les allocataires, le taux d'emploi des bénéficiaires du RMI ou de l'API fluctuait, pour les femmes isolées et les hommes en couple, entre 20 et 25% ; pour les bénéficiaires du rSa, ces taux sont désormais de l'ordre de 42% pour les hommes en couple et 37% pour les femmes isolées (annexe 7). Bien que plus faibles, les taux d'emploi pour les femmes en couple ont également sensiblement augmenté (de 12 ou 13% avec le RMI à près de 20% avec le rSa). La hausse est plus modérée pour les hommes isolés. Au total, fin 2010, selon l'enquête quantitative menée par la Dares, 36% des personnes bénéficiaires du rSa⁸⁴ sont en emploi (annexe 4). Cette proportion est de 72% parmi les bénéficiaires du rSa activité seul, et de 19% parmi les bénéficiaires du rSa socle (socle seul ou socle et activité)⁸⁵.

Les emplois occupés par les bénéficiaires du rSa sont majoritairement à temps partiel : 53%, contre 17% pour l'ensemble des personnes en emploi en France métropolitaine. Ils prennent également souvent la forme de contrats temporaires (contrat à durée déterminée, intérimaire ou saisonnier) : 43% des bénéficiaires en emploi salarié, contre 12% pour l'ensemble des personnes en emploi salarié en France métropolitaine. Cette surreprésentation des emplois à temps partiel et

⁸⁴ Par « bénéficiaire du rSa », on entend ici l'allocataire et son conjoint éventuel.

⁸⁵ Du fait du décalage d'un trimestre entre la période de référence prise en compte pour l'éligibilité et la période de perception du rSa, un bénéficiaire du rSa socle seul peut être en emploi au moment où il perçoit le rSa. De même, certains bénéficiaires du rSa activité seul peuvent avoir perdu leur emploi au moment où ils perçoivent la prestation.

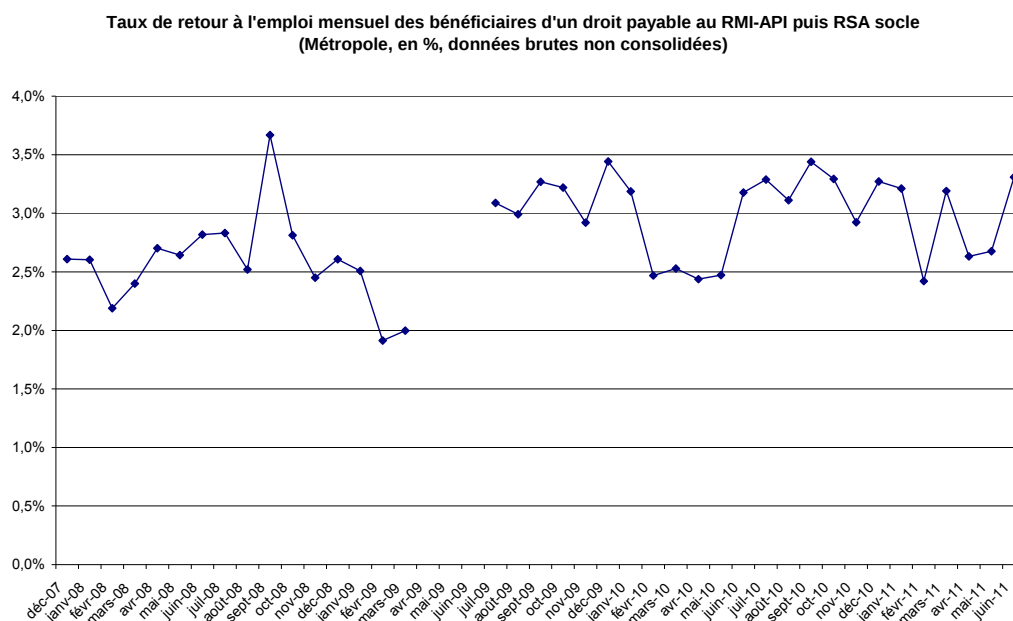
temporaires dans les emplois occupés par les bénéficiaires du rSa est en partie la conséquence des conditions d'éligibilité au rSa : un célibataire sans enfant ayant travaillé à temps complet au cours des trois derniers mois dans un emploi rémunéré 1,1 Smic ou plus n'est pas éligible au rSa. Aussi, les personnes travaillant à temps partiel ou seulement une partie des trois mois précédents ont-elles plus de chance d'être éligibles au rSa.

Les personnes en emploi qui perçoivent le rSa activité seul sont un peu moins souvent en contrats temporaires ou à temps partiel que celles qui perçoivent le rSa socle (pour l'essentiel socle et activité) : 39% des emplois salariés contre 54% pour les contrats temporaires ; 51% contre 56% pour le temps partiel. Elles sont surtout moins souvent à temps partiel très court : 4% des bénéficiaires du rSa activité seul en emploi travaillent moins de 25% d'un temps complet contre 23% des bénéficiaires du rSa socle (y compris socle et activité) en emploi.

1.2°) Environ 3% des foyers allocataires du rSa socle sans revenu d'activité connaissent une reprise d'emploi chaque mois

Depuis la mise en place du rSa, entre 2,5% et 3,5% des foyers allocataires du rSa socle sans revenu d'activité déclaré connaissent au cours du mois suivant une reprise d'emploi (données brutes, non corrigées des variations saisonnières)⁸⁶ (graphique 4.1).

Graphique 4.1 : Le taux de reprise d'emploi des bénéficiaires du RMI/rSa socle



Source : Cnaf

Champ : Caf – France métropolitaine, hors rSa jeunes.

Note de lecture : Parmi les foyers allocataires du rSa socle sans revenu d'activité au titre du mois de mai 2011, 3,3% déclaraient des revenus d'activité strictement positifs au titre du mois de juin 2011.

⁸⁶ Le « taux de reprise d'emploi » est mesuré à partir des données administratives de la Cnaf comme le pourcentage de foyers bénéficiaires au titre du mois M-1 d'un droit payable au rSa socle sans revenu d'activité déclaré qui ont au titre du mois M des revenus d'activité strictement positifs (annexe 5).

Ce taux mensuel de reprise d'emploi est légèrement plus élevé en moyenne que celui observé précédemment, lorsque le RMI et l'API étaient en vigueur : entre décembre 2007 et mai 2009, le taux de reprise d'emploi des bénéficiaires d'un droit payable au RMI-API était en moyenne de 2,6%, contre 3% en moyenne pour les bénéficiaires d'un droit payable au rSa socle entre décembre 2009 et mai 2011.

Elisabeth Danzin, Véronique Simonnet et Danièle Trancart ont calculé les taux trimestriels de retour à l'emploi pour les bénéficiaires du RMI ou de l'API (avant juin 2009) et du rSa socle (après juin 2009), en distinguant ces taux selon le sexe de la personne considérée, la composition familiale, et selon que les bénéficiaires sont présents dans le dispositif depuis plus ou moins d'un an (annexe 7). La hausse du taux de retour à l'emploi mesuré est surtout sensible pour les femmes entrées dans le dispositif depuis moins d'un an (quelle que soit la composition de leur foyer). Pour les hommes isolés, en revanche, le taux de retour à l'emploi mesuré est plutôt inférieur après juin 2009 à ce qui était observé sur la période antérieure.

On pourrait être tenté de déduire de ces évolutions que le rSa est à l'origine d'une hausse des taux de retour à l'emploi, en particulier pour les femmes. Il n'est cependant pas possible de tirer une telle conclusion à la vue de ces seuls éléments. D'une part, la conjoncture a affecté de manière différente les deux sous-périodes (bien qu'on puisse estimer que ce biais aurait plutôt tendance à diminuer les taux de retour à l'emploi sur la fin de la période, la conjoncture étant plus dégradée depuis la mise en place du rSa), et a pu avoir des effets différenciés sur les hommes et les femmes ; d'autre part, malgré le travail extrêmement minutieux réalisé par la Cnaf, ces indicateurs construits sur la base de données administratives enregistrent également les évolutions du système d'information⁸⁷. Enfin, le « saut » observé sur le graphique 4.1 entre les mois de mars et de juillet 2009 accentue la hausse moyenne du taux observé entre les deux périodes du fait de la saisonnalité de la série (les taux mesurés de reprise d'emploi sont systématiquement plus faibles en mars qu'en juillet, quelle que soit la conjoncture économique).

1.3°) Une part importante des bénéficiaires du rSa restent durablement sans emploi

L'analyse des trajectoires des bénéficiaires du rSa sur le marché du travail, à partir de l'enquête quantitative de la Dares, montre une stabilité de la situation professionnelle pour la majorité des bénéficiaires du rSa : parmi les bénéficiaires du rSa en février 2011, 60% n'ont connu aucune transition sur le marché du travail entre mai 2009 et février 2011, c'est-à-dire qu'ils sont restés continuellement dans le même emploi (avec la même quotité d'heures travaillées), au chômage ou en inactivité, et 20% n'ont connu qu'une seule transition sur le marché du travail. Un nombre restreint de bénéficiaires a cependant connu des transitions fréquentes : un peu plus de 4% ont connu quatre transitions ou plus⁸⁸. Par ailleurs, les bénéficiaires sans emploi sont plus nombreux à ne pas avoir changé de situation professionnelle depuis la généralisation du rSa : 87% des bénéficiaires sans emploi en février 2011 n'avaient

⁸⁷ La reprise d'emploi est mesurée ici par les revenus d'activité déclarés dans la déclaration trimestrielle de ressources (DTR). Or, on ne peut exclure que la mise en place du rSa activité incite les bénéficiaires à davantage déclarer leur revenus d'activité.

⁸⁸ Le fait que la majorité des bénéficiaires à une date donnée ait connu une grande stabilité de sa situation professionnelle n'est pas incompatible avec l'observation de taux de rotation dans la prestation (et donc dans les situations d'emploi) relativement élevés. Par construction, les foyers entrant et sortant de la prestation ont moins de chance d'être observés un mois donné.

pas d'emploi en mai 2009 alors que 72% des bénéficiaires en emploi l'étaient déjà en mai 2009 (annexe 4).

Elisabeth Danzin, Véronique Simonnet et Danielle Trancart ont étudié plus spécifiquement les trajectoires des bénéficiaires du RMI sans emploi au 1^{er} juin 2009, à partir des données administratives de la Cnaf. Ces travaux confirment qu'une majorité des bénéficiaires sans emploi restent durablement dans cet état⁸⁹ (annexe 7).

2°) L'impact du rSa sur le marché du travail : une évaluation complexe

Les résultats présentés jusqu'à présent décrivent la situation des bénéficiaires du rSa sur le marché du travail mais ne permettent pas d'isoler l'effet propre du rSa sur les taux de retour à l'emploi, ou sur le développement du temps partiel ou des emplois précaires.

Pour identifier de tels effets, il serait nécessaire de mesurer l'impact du rSa indépendamment des effets de la conjoncture et des caractéristiques particulières des bénéficiaires du rSa, et donc de comparer la situation observée des bénéficiaires du rSa sur le marché du travail à ce qu'aurait été cette situation en l'absence du dispositif. Dans la mesure où il n'est pas possible d'observer cette situation hypothétique, la stratégie d'évaluation la plus directe et la plus robuste consisterait à pouvoir comparer la situation des bénéficiaires du rSa (ou plus largement celle des éligibles) à celle de non éligibles en tous points identiques. Une telle évaluation est possible dans le cas où le bénéfice de la prestation est accordé de façon aléatoire à des personnes potentiellement éligibles (cas des « expérimentations contrôlées »). A défaut, une stratégie d'évaluation plus indirecte, et par nature un peu moins robuste, consiste à identifier des populations « témoin » constituées de personnes aux caractéristiques les plus proches possibles de celles des bénéficiaires du rSa mais qui ne sont pas éligibles à la prestation et auxquelles les bénéficiaires (ou du moins certains d'entre eux) pourraient être comparés.

Dans le cas du rSa généralisé, cet exercice s'avère complexe :

- le rSa est une allocation universelle ce qui signifie qu'elle est accordée à tous ceux, pour une composition de foyer donnée, qui remplissent les conditions de revenu (à l'exception toutefois des jeunes jusqu'au 1^{er} septembre 2010). Contrairement à la situation qui prévalait lors des expérimentations du rSa (encadré 4.1), il n'existe donc pas de population « témoin » dont les caractéristiques seraient comparables à celles des bénéficiaires du rSa, mais qui ne seraient pas éligibles à cette allocation (dans les expérimentations du

⁸⁹ En regardant la situation au cours des dix-huit mois précédents et des dix-huit mois suivant juin 2009, il est en effet possible d'identifier quatre trajectoires types. Plus de la moitié des bénéficiaires sans emploi en juin 2009 sont en dehors de l'emploi et dans le dispositif pendant la quasi-totalité de la période (entre novembre 2007 et décembre 2010) : c'est le cas de 62% des femmes isolées (hors API), 52% des hommes isolés, 67% des femmes en couple et 72% des hommes en couple. Les autres trajectoires concernent : les « nouveaux entrants » (entrés dans le dispositif au cours des mois qui ont précédé juin 2009), qui représentent 13% des femmes isolées (hors API), 20% des hommes isolés, 21% des femmes en couple et 17% des hommes en couple ; les « sortants » (qui ont quitté le dispositif dans les mois qui ont suivi juin 2009), qui représentent de 12% à 15% des allocataires selon la configuration familiale. La dernière trajectoire, celle des allocataires qui sont restés dans le dispositif pendant la plus grande partie de la période considérée, mais ont connu des transitions entre emploi et chômage, n'est présente que pour les personnes isolées : c'est le cas de 13% des hommes et des femmes isolés au RMI.

rSa, ces « témoins » étaient sélectionnés au sein des territoires qui n'expérimentaient pas la prestation) ;

- en l'absence de population « témoin » facilement identifiable, les évaluateurs utilisent parfois les discontinuités qui existent dans les modalités d'éligibilité à une mesure : en accordant des droits différents à des personnes « proches » par leurs caractéristiques, de telles discontinuités permettent en effet de considérer que les différences de situations observées de part et d'autre de la discontinuité sont largement attribuables à l'effet du dispositif. Or, le rSa n'offre pas de discontinuités satisfaisantes du point de vue de l'évaluation : la formule de calcul du rSa a été établie de manière à éviter les discontinuités et minimiser les possibles trappes à inactivité. L'allocation baisse ainsi progressivement en fonction du revenu d'activité jusqu'à s'annuler. L'absence de discontinuité (ou « saut ») dans son montant qui répond à des objectifs de justice et d'efficacité, laisse peu de variation aisément utilisable pour l'évaluation.

Les travaux menés par le Comité d'évaluation pour évaluer l'impact du rSa sur le marché du travail ont donc nécessité de se concentrer sur des sous-populations particulières (les jeunes, les ménages différenciés selon le nombre d'enfants, les ménages proches du point de sortie du rSa...) pour lesquelles certaines discontinuités pouvaient être observées. Ces discontinuités étant, par ailleurs, en général peu importantes⁹⁰, ces travaux ne peuvent conclure sur l'effet global du rSa sur l'ensemble de la population. Enfin, dans tous les cas, certaines hypothèses fortes (connaissance suffisante par les bénéficiaires du mode de calcul du rSa, impact identique de la conjoncture sur l'emploi de groupes aux revenus différents ou à la composition familiale différente...) ont dû être formulées. En conséquence, les résultats présentés ici doivent être considérés avec prudence, et ne peuvent le plus souvent être généralisés à l'ensemble des bénéficiaires du rSa.

⁹⁰ De part et d'autre du point de sortie du rSa, on compare des personnes ne touchant pas le rSa à des personnes touchant un très faible montant du rSa. En considérant les foyers selon le nombre d'enfants, on compare des foyers qui ont tous connu des modifications d'incitation financière mais dans des proportions différentes. Seule l'exclusion des moins de 25 ans du dispositif jusqu'au 1er septembre 2010 offre une réelle discontinuité mais elle ne permet d'étudier que la population particulière des jeunes qui n'est pas celle sur laquelle on anticipe les effets les plus importants du rSa.

Encadré 4.1 : Les résultats des expérimentations qui ont précédé la généralisation du rSa : un impact légèrement positif mais non statistiquement significatif du rSa expérimental sur le retour à l'emploi

Avant la généralisation du rSa, entre juin 2007 et mai 2009, 33 départements volontaires ont participé à l'expérimentation du rSa : chaque département a choisi les zones géographiques dans lesquelles le rSa était expérimenté (« zones tests »). Des « zones témoins » ayant des caractéristiques socio-démographiques proches des zones tests ont été choisies afin d'effectuer une comparaison entre les taux de retour à l'emploi de ces zones tests et témoins, pour isoler ainsi l'effet de la conjoncture⁹¹.

Ces taux de retour à l'emploi ont été suivis via deux sources de données : les données administratives de la Cnaf d'une part et une enquête quantitative auprès des allocataires de minima sociaux des zones tests et des zones témoins au 31 octobre 2007 réalisée en deux vagues par la Drees d'autre part.

Les deux sources montrent un taux de retour à l'emploi légèrement plus élevé dans les zones d'expérimentation que dans les zones témoins, mais ces résultats sont entourés d'une grande imprécision statistique : (i) d'après les données de la Cnaf, le taux mensuel de retour à l'emploi serait de 0,28 point plus élevé dans les « zones tests », mais cette estimation, très imprécise, n'est pas significative aux seuils usuels de 10% ou 5%⁹² (Comité d'évaluation des expérimentations du rSa, 2009) ; (ii) D'après l'enquête de la Drees, entre le démarrage des expérimentations dans leur département et mai 2008, 19,1% des allocataires du RMI initialement sans emploi dans les « zones tests » ont travaillé, contre 17,6% dans les zones témoins. Là aussi, cependant, l'écart n'est pas statistiquement significatif aux seuils de 10% ou 5% (Fabre et Sautory, 2009).

Le rSa expérimental ne correspondait pas exactement aux modalités du rSa généralisé. D'une part, le barème, l'intensité de l'accompagnement, l'ouverture ou non du rSa aux allocataires du RMI déjà en emploi avant le début de l'expérimentation pouvaient différer d'un département à l'autre et différaient donc de ce qui a été finalement retenu pour le rSa. D'autre part, les rSa expérimentaux ne s'appliquaient qu'aux allocataires du RMI et de l'API et ne couvraient donc pas l'ensemble des travailleurs pauvres (au sens du rSa). Pour cette dernière raison, les seuls effets étudiés concernaient le retour à l'emploi, mais pas les éventuelles transitions des bénéficiaires du rSa activité seul d'un emploi à temps complet vers un emploi à temps partiel (*cf infra* section 4.2).

3) Des effets incitatifs limités sur le retour à l'emploi des bénéficiaires du rSa socle

3.1°) L'impact du rSa sur l'accès à l'emploi des jeunes : le léger effet désincitatif du RMI sur l'emploi des jeunes célibataires non diplômés entre 2004 et 2007 n'apparaît plus sur les dernières années

Olivier Bargain et Augustin Vicard (annexe 6) utilisent l'une des rares discontinuités du dispositif rSa pour évaluer ses effets sur l'emploi des jeunes : jusqu'au 1^{er} septembre 2010, en l'absence d'enfant à charge ou à naître, seules les personnes de 25 ans et plus pouvaient être allocataires du rSa⁹³ ; la même condition existait déjà pour le

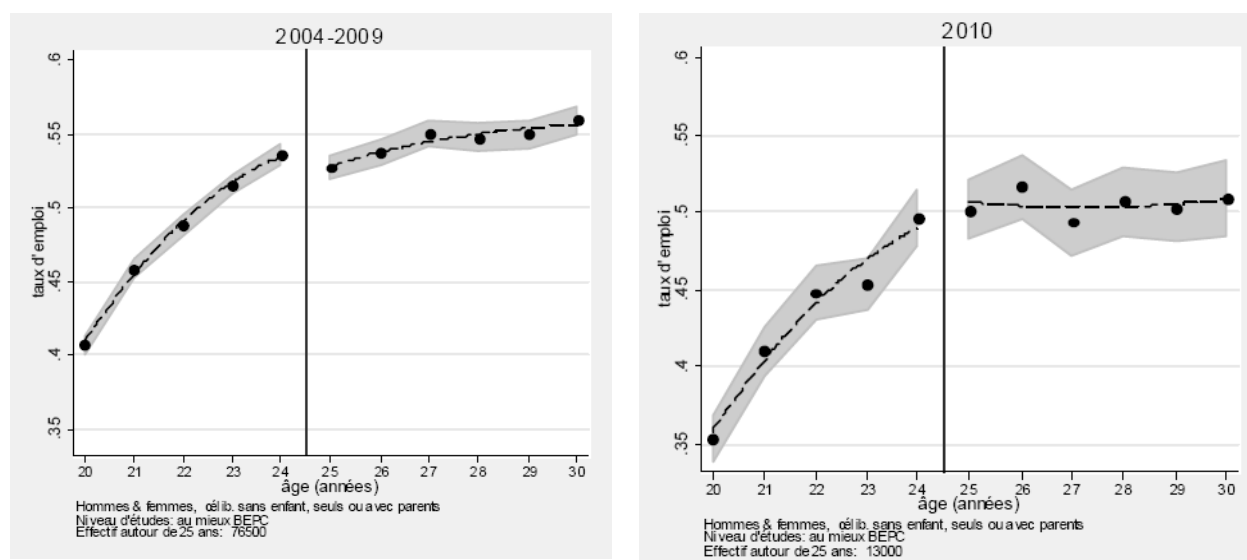
⁹¹ Cette expérimentation souffre ainsi du fait que les zones tests n'ont pas été choisies au hasard, ce qui peut potentiellement générer un certain nombre de biais.

⁹² L'imprécision de cette estimation était due à un nombre trop limité d'observations mensuelles au vu de la forte variabilité temporelle des taux de retour à l'emploi dans la trentaine de départements d'expérimentation.

⁹³ La mise en place du rSa jeunes à compter du 1^{er} septembre 2010 a levé cette condition, tout en maintenant une forte discontinuité du dispositif autour de l'âge de 25 ans, les conditions d'éligibilité au rSa étant beaucoup plus strictes pour les personnes de moins de 25 ans sans enfant que pour les

RMI. Les auteurs comparent donc la situation sur le marché du travail des jeunes ayant un peu moins de 25 ans à celle des jeunes ayant un peu plus de 25 ans : si l'on suppose que l'éligibilité au RMI jusqu'en juin 2009, et au rSa ensuite, est la seule caractéristique différenciant ces deux groupes autour du seuil de 25 ans⁹⁴, on peut attribuer aux effets de ces dispositifs toute différence observée dans leurs taux d'emploi respectifs. Les auteurs étudient ainsi les effets du RMI, puis du rSa, sur plusieurs sous-groupes de jeunes sans enfants (célibataires, couples ...), en privilégiant les jeunes peu diplômés qui sont les plus susceptibles d'être affectés par ces dispositifs⁹⁵.

Graphique 4.2 : Taux d'emploi par âge détaillé autour du seuil de 25 ans pour les célibataires sans enfants de diplôme de niveau inférieur ou égal au BEPC



Source : Olivier Bargain et Augustin Vicard (annexe 6)

Le graphique 4.2 montre les taux d'emploi observés, respectivement sur la période 2004-2009 et en 2010. Les principaux résultats, confirmés par l'analyse économétrique, sont les suivants :

- entre début 2004 et début 2009⁹⁶, les auteurs observent un léger effet désincitatif à l'emploi du RMI pour les célibataires sans enfant pas ou peu diplômés (ayant au plus le BEPC) : le taux d'emploi, qui augmente continûment avec l'âge jusqu'à 24 ans, diminue légèrement entre 24 et 25

personnes de 25 ans et plus. L'étude présentée ici ne porte que sur la période antérieure à la mise en place du rSa jeunes.

Par ailleurs, avec le RMI comme avec le rSa, une personne âgée de moins de 25 ans sans enfant peut néanmoins être dans un foyer allocataire du rSa, dès lors que l'allocataire (son conjoint ou un parent) a 25 ans ou plus.

⁹⁴ Il s'agit d'une hypothèse forte mais justifiée par le fait qu'aucun autre changement institutionnel ou comportemental à 25 ans ne semble susceptible de conduire à une possible discontinuité dans les taux d'emploi. En particulier, les comportements d'entrées en contrats aidés, de parentalité, ou d'éducation ne semblent pas se modifier sensiblement autour du seuil de 25 ans.

⁹⁵ Pour estimer avec suffisamment de précision les taux d'emploi sur des sous-populations particulières (jeunes non diplômés en deçà et au-delà de 25 ans, en différenciant selon la composition familiale), il est nécessaire de disposer d'échantillons importants. Les auteurs utilisent les enquêtes annuelles de recensement de l'Insee.

⁹⁶ Chaque année, les données sont collectées en janvier ou février. L'observation pour l'année 2009 se fait donc avant la mise en place du rSa.

ans pour cette population. Cet effet est faible par son ampleur (de l'ordre de 500 jeunes de 25 ans célibataires sans enfant en moins sur le marché du travail⁹⁷) et de plus très localisé : si l'on étend l'observation aux jeunes ayant un BEP/ CAP, ou aux jeunes en couple⁹⁸, on n'observe plus d'effet. Enfin, la discontinuité à 25 ans du taux d'emploi des célibataires sans enfant pas ou peu diplômés n'apparaît nettement que sur les années 2004-2005. Elle tend à s'estomper ensuite progressivement pour disparaître sur la période allant du début 2008 au début 2009, période antérieure à la mise en œuvre du rSa et marquée par une forte dégradation de la situation sur le marché du travail ;

- début 2010, soit huit mois après la mise en place du rSa, aucune discontinuité n'apparaît à 25 ans dans l'évolution des taux d'emploi des jeunes célibataires sans enfant pas ou peu diplômés. S'il est possible que le rSa ait permis de compenser le léger effet désincitatif qui apparaissait avec le RMI, ce résultat doit cependant être interprété avec prudence : les observations ne portent que sur une seule année (2010), ce qui limite la taille de l'échantillon et accroît la marge d'imprécision des estimations. Il sera ainsi nécessaire de renouveler l'exercice sur une période plus longue pour obtenir une estimation plus précise, et vérifier la robustesse du résultat au regard de situations conjoncturelles différentes. Ce recul temporel apparaît d'autant plus nécessaire que l'effet moyen observé avec le RMI sur la population des jeunes célibataires sans enfants très peu diplômés masquait une forte variabilité au cours du temps, l'impact étant notamment non significatif juste avant la mise en place du rSa (cf. *supra*) ;
- entre début 2004 et début 2009, la baisse du taux d'emploi à 25 ans des jeunes célibataires sans enfant pas ou peu diplômés était plus forte pour les emplois à temps partiel que pour les emplois à temps complet. Début 2010, soit 8 mois après la mise en place du rSa, une discontinuité dans l'accès à l'emploi à temps partiel est encore observée au seuil de 25 ans. Si l'on pouvait s'attendre à ce que le RMI ait un effet désincitatif plus important sur l'accès à un emploi faiblement rémunéré (notamment à temps partiel), cela semble moins vrai pour le rSa qui rend financièrement plus attractif qu'auparavant l'accès à un emploi faiblement rémunéré. Si ce résultat était confirmé au cours des prochaines années, il conduirait à nuancer les craintes selon lesquelles le rSa pourrait encourager le développement excessif de l'emploi à temps partiel, du moins en ce qui concerne la population spécifique des jeunes célibataires sans enfant peu diplômés⁹⁹.

⁹⁷ Selon les spécifications, l'estimation varie de 425 à 725 jeunes, soit une baisse du taux d'emploi des jeunes célibataires sans enfants et non qualifiés de 1,7 à 2,9 points de pourcentage.

⁹⁸ Ce dernier résultat semble aller à l'encontre des résultats de plusieurs études notamment étrangères, qui concluent à une plus forte réactivité de l'offre de travail des femmes mariées. Il faut noter cependant que les jeunes de moins de 25 ans en couple et sans enfant peuvent être éligibles au rSa si leur conjoint a plus de 25 ans : la discontinuité dans l'éligibilité au dispositif est donc moins forte que pour les célibataires.

⁹⁹ Comme mentionné précédemment, les résultats issus de cette étude ne peuvent être extrapolés à d'autres groupes démographiques, et notamment les mères célibataires ou les personnes d'autres tranches d'âge.

3.2°) Les différences entre l'évolution des taux d'emploi de foyers ayant un nombre différent d'enfants sont en partie cohérentes avec l'évolution différenciée des gains à la reprise d'emploi

Véronique Simonnet, Danièle Trancart et Elisabeth Danzin (annexe 7) utilisent une autre discontinuité dans le dispositif du rSa pour évaluer ses effets sur le retour à l'emploi : les variations du revenu garanti en fonction de la configuration familiale, et plus spécifiquement du nombre d'enfants. Il ne s'agit donc plus, comme précédemment, de comparer des foyers éligibles à des foyers non éligibles, mais de comparer des foyers éligibles au rSa socle seul qui diffèrent par le nombre d'enfants, et de ce fait par l'évolution du gain financier à la reprise d'emploi entre le RMI ou l'API et le rSa.

Le tableau 4.1 présente les résultats de cas-types, pour différentes configurations familiales, des gains financiers associés à la reprise d'emploi lorsque le rSa est en vigueur plutôt que le RMI ou l'API. A moyen terme (c'est-à-dire après la fin de la période d'intéressement qui existait sous le RMI et l'API), le gain financier est systématiquement supérieur ou égal avec le rSa à ce que l'on observait avec le RMI : le rSa activité fait plus que compenser la perte de la PPE et de la prime de Noël (lorsque celle-ci est effectivement perdue). A court terme cependant, si on prend en compte l'intéressement (qui n'était pas, contrairement au rSa activité, retranché de la PPE), le gain financier à la reprise d'emploi avec le rSa est systématiquement inférieur ou égal au gain qui aurait été perçu avec le RMI ou l'API. Notons cependant que ces cas-types ne sont pas représentatifs de l'ensemble des situations de reprise d'emploi des bénéficiaires. A titre d'exemple, pour un célibataire sans enfant, la perte à court terme de gain financier ne s'observerait plus si étaient étudiées des reprises d'emploi à quart temps. Par ailleurs, dans les cas-types présentés ici, l'hypothèse est faite que les personnes perçoivent de l'intéressement pendant 12 mois, ce qui est le maximum possible.

La variation de gain financier entre le rSa et le RMI ou l'API dépend par ailleurs assez sensiblement de la configuration familiale, du type d'emploi occupé (temps plein ou mi-temps) et du nombre d'enfants : en particulier, les familles avec un ou deux enfants sont de façon générale plus avantagées par le passage au rSa que celles sans enfant ou avec trois enfants¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Cela est dû à des effets de seuil pour les familles sans enfants, qui peuvent perdre la prime de Noël. Pour les familles avec trois enfants, cela est dû au montant des prestations dont elles bénéficiaient déjà avec le RMI ou l'API.

Tableau 4.1 : Gains financiers associés à la reprise d'un emploi rémunéré au SMIC sous dispositif rSa par rapport au dispositif RMI-API (en euros/mois)

a- Court terme ⁽¹⁾

SITUATION FAMILIALE DU MENAGE		REPRISE D'UN EMPLOI A ...			
		Mi-temps		Temps plein	
		rSa majoré / API	rSa / RMI	rSa majoré / API	rSa / RMI
Célibataire inactif	Sans enfant	-	-29	-	-205
	1 enfant	-20	-20	-138	-207
	2 enfants	-23	-23	-110	-222
	3 enfants	-26	-53	-209	-276
Couple inactif puis monoactif	Sans enfant	-	-23	-	-211
	1 enfant	-	-26	-	-135
	2 enfants	-	-29	-	-131
	3 enfants	-	-32	-	-239
Couple monoactif (tps plein) puis biactif	Sans enfant	-	0	-	0
	1 enfant	-	0	-	0
	2 enfants	-	0	-	0
	3 enfants	-	0	-	0
Couple monoactif (tps partiel) puis biactif	Sans enfant	-	-52	-	-267
	1 enfant	-	-59	-	-271
	2 enfants	-	-67	-	-276
	3 enfants	-	-57	-	-275

(1) Variation du revenu disponible entre 2009 et 2010 entre la situation où le rSa devient à partir de 2010 le dispositif en cours - hypothèse (b) – et celle où le RMI-API reste le dispositif en vigueur - hypothèse (a).
Calculs en euros constants.

Lecture : Un célibataire avec un enfant perd 115 euros sous hypothèse (b) par rapport à l'hypothèse (a).

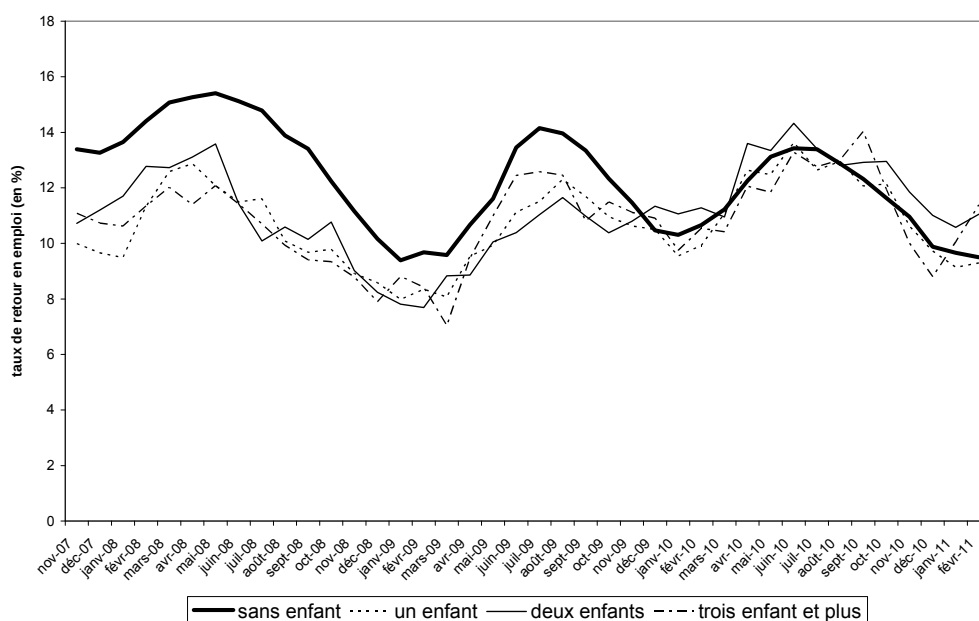
b- Moyen terme ⁽¹⁾

SITUATION FAMILIALE DU MENAGE		REPRISE D'UN EMPLOI A ...			
		Mi-temps		Temps plein	
		rSa majoré / API	rSa / RMI	rSa majoré / API	rSa / RMI
Célibataire inactif	Sans enfant	-	144	-	0
	1 enfant	261	264	204	110
	2 enfants	258	261	248	95
	3 enfants	255	258	122	0
Couple inactif puis monoactif	Sans enfant	-	260	-	106
	1 enfant	-	257	-	215
	2 enfants	-	254	-	226
	3 enfants	-	251	-	87
Couple monoactif (tps plein) puis biactif	Sans enfant	-	0	-	0
	1 enfant	-	0	-	0
	2 enfants	-	0	-	0
	3 enfants	-	0	-	0
Couple monoactif (tps partiel) puis biactif	Sans enfant	-	57	-	0
	1 enfant	-	166	-	0
	2 enfants	-	177	-	0
	3 enfants	-	38	-	0

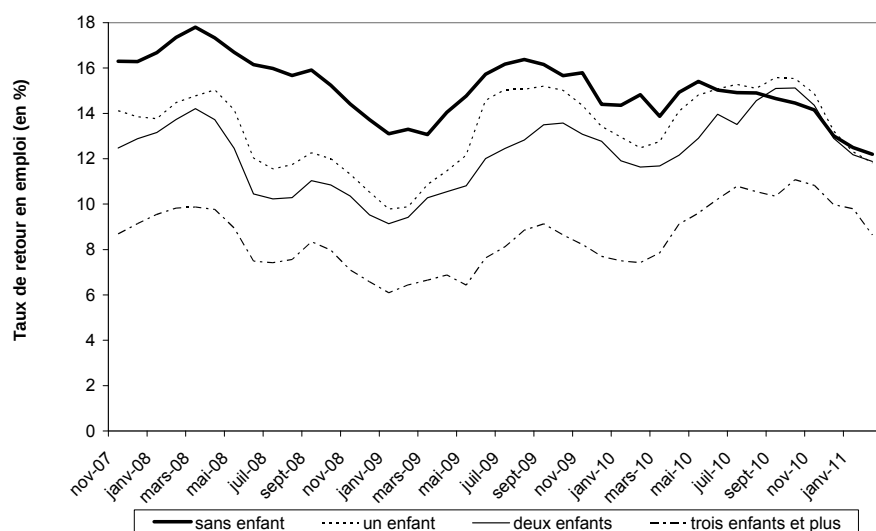
(1) Variation du revenu disponible entre 2009 et 2011 entre la situation où le rSa devient à partir de 2010 le dispositif en cours - hypothèse (b) – et celle où le RMI-API reste le dispositif en vigueur - hypothèse (a).
Calculs en euros constants.

Lecture : Un célibataire avec un enfant gagne 248 euros sous hypothèse (b) par rapport à l'hypothèse (a).

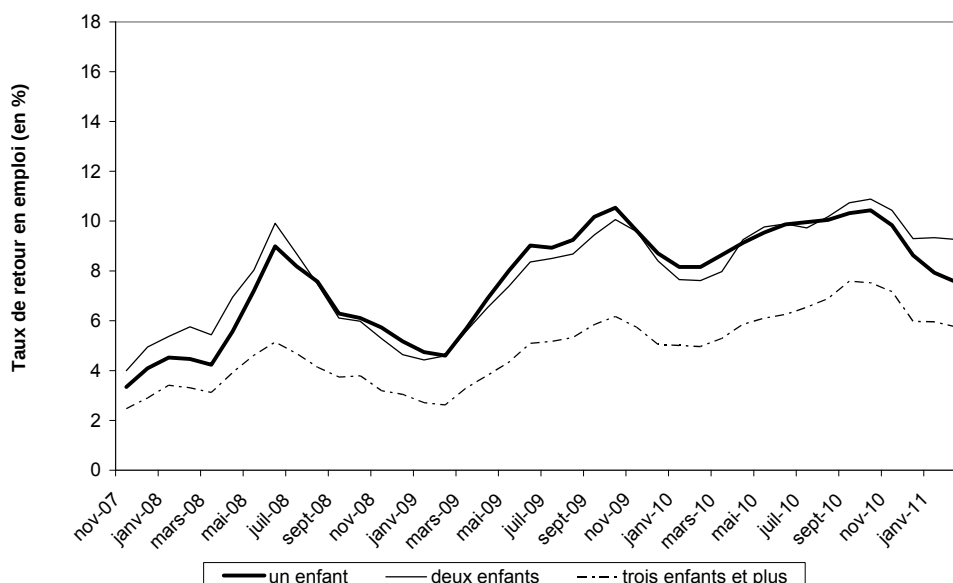
Graphique 4.3 (i) : Taux de retour à l'emploi des hommes isolés au RMI, à l'API ou au rSa socle, entrés depuis moins d'un an dans le dispositif



Graphique 4.3 (ii) : Taux de retour à l'emploi des femmes isolées au RMI ou au rSa socle non majoré, entrées depuis moins d'un an dans le dispositif



Graphique 4.3 (iii) : Taux de retour à l'emploi des femmes isolées à l'API ou au rSa socle majoré, entrées depuis moins d'un an dans le dispositif



Source : Cnaf.

Champ : Caf, France métropolitaine ; bénéficiaires sans emploi du RMI, de l'API ou du rSa socle.
Calculs de V. Simonnet, D. Trancart et E. Danzin (annexe 7).

Les graphiques 4.3 montrent l'évolution des taux trimestriels de retour à l'emploi pour les hommes et les femmes isolés entrés depuis moins d'un an dans le dispositif, en fonction du nombre d'enfants, entre février 2008 et mai 2011¹⁰¹. Des graphiques similaires peuvent être réalisés pour d'autres configurations familiales ou pour des bénéficiaires présents depuis plus longtemps dans le dispositif. L'analyse économétrique permet de préciser le lien entre le nombre d'enfants et l'évolution du taux de retour à l'emploi suite au passage au rSa « toutes choses égales par ailleurs¹⁰² » :

- pour les personnes isolées, à l'exception des femmes bénéficiaires de l'API ou du rSa majoré, l'évolution des taux de retour à l'emploi suite à la mise en œuvre du rSa, est plus favorable pour les personnes avec enfant que pour les personnes sans enfant. Cet effet n'est cependant perceptible que pour les personnes présentes dans le dispositif depuis moins d'un an, *a priori* plus proches de l'emploi et plus susceptibles de réagir aux incitations financières¹⁰³. Il est par ailleurs plus net pour les hommes que pour les

¹⁰¹ Le taux de retour à l'emploi est calculé à partir des données issues des déclarations trimestrielles de ressources des allocataires des Caf. Il s'agit du pourcentage des personnes en emploi au mois M+3 parmi les personnes sans emploi au mois M.

¹⁰² Les auteurs contrôlent pour les effets de l'âge, la situation familiale (célibataire, séparé, divorcé, veuf ou autre pour les isolés ; marié, pacsé, vie maritale ou autre pour les personnes en couple), la présence d'enfants de moins de trois ans, la naissance d'enfant(s) dans le trimestre, le changement de situation familiale dans le trimestre, le taux de chômage départemental, la région, et la conjoncture économique *via* une indicatrice du trimestre considéré. Par ailleurs, dans leurs régressions, les auteurs excluent les premiers mois de mise en œuvre du rSa, qui peuvent être particuliers du fait de la montée en charge du dispositif.

¹⁰³ Pour les hommes présents dans le dispositif depuis plus d'un an, on observe une évolution plus défavorable du taux d'emploi pour les parents d'un enfant que pour les hommes isolés sans enfant.

femmes¹⁰⁴. Ce résultat est globalement cohérent avec les différences d'évolutions des gains à moyen terme à la reprise d'un emploi, plus importantes pour les personnes isolées avec un ou plusieurs enfants que pour une personne isolée sans enfant (tableau 4.1)¹⁰⁵ ;

- pour les femmes isolées bénéficiant de l'API avant juin 2009, ou du rSa majoré après juin 2009¹⁰⁶, le taux de retour à l'emploi a évolué de façon moins favorable pour les mères de deux ou trois enfants que pour les mères d'un enfant¹⁰⁷. Cela est partiellement cohérent avec l'évolution des gains au retour à l'emploi, moins favorable (à moyen terme) ou plus défavorable (à court terme) pour les parents de trois enfants que pour ceux de un ou deux enfants. La différence d'évolution du taux de retour à l'emploi entre les mères de deux enfants et celles d'un enfant ne reflète pas en revanche les évolutions du gain à la reprise d'emploi ;
- pour les femmes en couple dont le conjoint est sans emploi, on n'observe pas de différence statistiquement significative dans l'évolution des taux d'emploi selon le nombre d'enfant, ce qui peut être cohérent avec une évolution des gains similaires pour la reprise d'un emploi à temps partiel. En revanche, pour les hommes en couple dont la conjointe est sans emploi, l'évolution des taux de retour à l'emploi a été moins favorable en présence d'enfant(s)¹⁰⁸. Cette différence ne peut être mise en regard des différentiels de gains au retour à l'emploi à moyen terme : l'évolution des gains à la reprise d'emploi des couples inactifs sans enfant est globalement équivalente à celle des couples avec enfant pour une reprise à temps partiel et inférieure à celle des couples inactifs avec un ou deux enfants pour une reprise d'emploi à temps plein¹⁰⁹.

Au total, cette étude met en évidence des écarts dans l'évolution des taux de reprise d'emploi selon le nombre d'enfants dans le foyer. Dans plusieurs cas, les évolutions plus ou moins contrastées des taux de retour en emploi selon le nombre d'enfants sont cohérentes, au moins en partie, avec les différences plus ou moins accentuées des gains associés à la reprise d'un emploi observés à moyen terme. Ceci est particulièrement vrai pour les parents isolés hors bénéficiaires de la majoration isolement et les femmes en couple. Et cela est, de manière plus générale, observé pour tout parent ayant au moins trois enfants. En revanche, les évolutions différentes des gains avant et après la réforme selon la configuration familiale ne

¹⁰⁴ Les taux de retour en emploi des hommes avec enfants se sont accrus de 1,8 point de pourcentage par rapport à celui des hommes sans enfant, contre environ 0,8 point de pourcentage pour les femmes.

¹⁰⁵ A court terme (i.e. en prenant en compte l'intéressement), l'évolution des gains est au contraire plus défavorable pour les parents isolés ayant plus de deux enfants et particulièrement pour ceux ayant trois enfants.

¹⁰⁶ Les auteurs n'ont pas effectué de régression portant spécifiquement sur les hommes bénéficiaires de l'API ou du rSa majoré, en raison du nombre insuffisant d'observations.

¹⁰⁷ La différence d'évolution entre les mères d'un enfant et les mères de deux ou trois enfants est de l'ordre de 0,6 point de pourcentage. Pour les femmes présentes dans le dispositif depuis un an ou plus, la différence d'évolution entre les mères d'un enfant et les mères de trois enfants n'est pas statistiquement significative.

¹⁰⁸ La différence d'évolution entre les hommes en couple sans enfant et les hommes en couple avec enfant est de l'ordre de 1,3 point de pourcentage.

¹⁰⁹ Les évolutions sont du même ordre à court terme ; la diminution des gains à la reprise d'emploi des couples inactifs sans enfant est globalement équivalente à celle des couples avec enfant pour la reprise d'un emploi à temps partiel et supérieure à celle des couples ayant un ou deux enfants pour la reprise d'un emploi à temps plein.

peuvent pas expliquer les évolutions des taux de retour en emploi des mères isolées de deux enfants et des hommes en couple parents d'un ou deux enfants¹¹⁰.

4°) Les effets non souhaités du rSa, notamment le développement du temps partiel et des emplois à bas salaire, n'ont pas été observés entre la mi-2009 et la mi-2011.

Les débats qui ont précédé la généralisation du rSa ont fait apparaître deux types de craintes : d'une part, le rSa, par son barème dégressif, pourrait peser sur la décision de participation au marché du travail des femmes en couple ou les conduire plus souvent à travailler à temps partiel. D'autre part, la mise en place du rSa pourrait s'accompagner d'un recours accru au temps partiel subi, aux contrats courts et créer des trappes à bas salaire (Haut commissariat à la solidarité active contre la pauvreté, 2008).

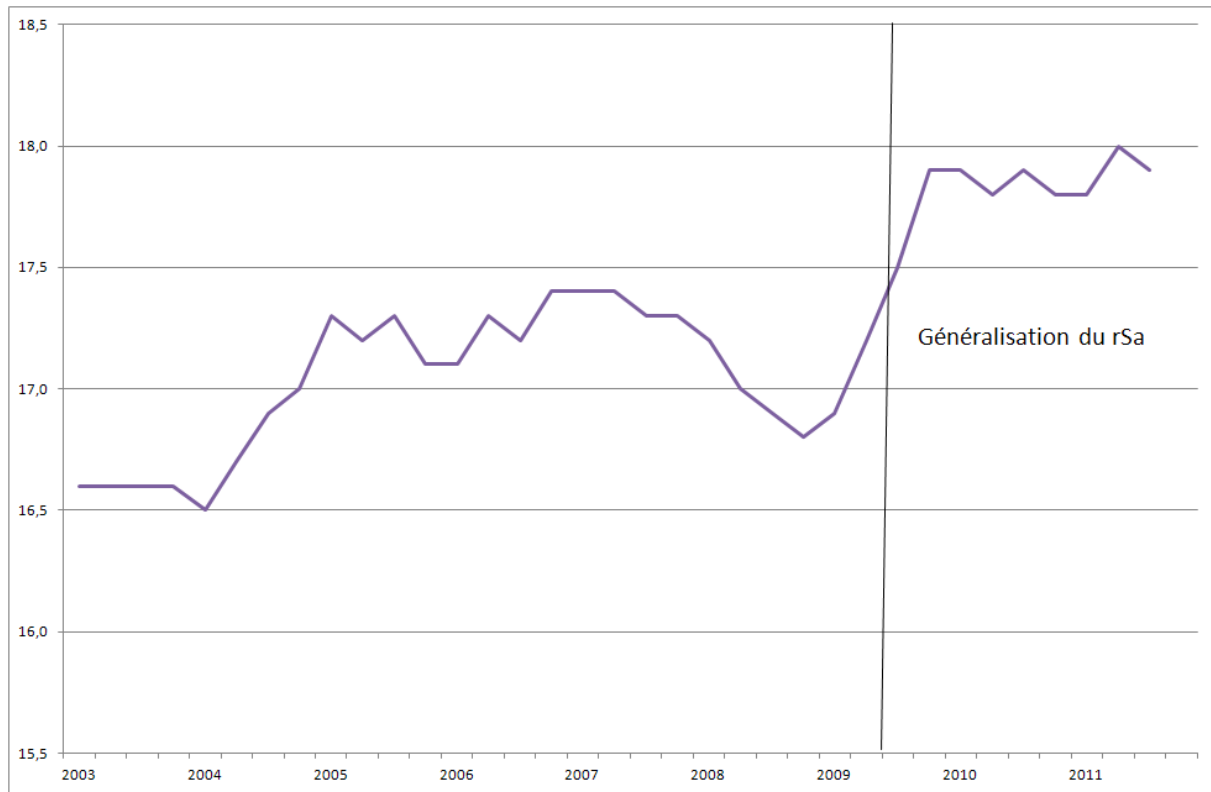
Si les indicateurs macroéconomiques montrent que le temps partiel s'est développé depuis 2009 (section 4.3.1), cette évolution peut être purement conjoncturelle. Les travaux du Comité d'évaluation du rSa laissent penser en fait que les bénéficiaires du rSa activité n'ont pas été incités à réduire leur temps de travail (section 4.3.2) et que les entreprises n'ont pas profité de l'instauration de cette nouvelle allocation pour proposer plus d'emplois à temps partiel ou limiter la progression des salaires (section 4.3.3).

4.1°) Le temps partiel s'est développé en France pendant la crise...

Le temps partiel a augmenté continûment depuis début 2009, passant de 16,8% des emplois fin 2008 à 17,9% au troisième trimestre 2011 (graphique 4.4). Cette hausse a commencé bien avant la généralisation du rSa. Au cours de cette période, marquée par une très forte dégradation de la situation conjoncturelle, le développement du temps partiel ne reflète qu'en partie la baisse de la durée moyenne hebdomadaire de travail : -1,1% en 2009 par rapport à 2008 selon l'enquête Emploi. Celle-ci s'explique pour un tiers par l'augmentation de la part des salariés en situation de chômage partiel et pour moitié par la diminution des heures travaillées des salariés à temps complet (hors chômage partiel). En France, comme dans de nombreux pays industrialisés, la durée du travail a servi partiellement de variable d'ajustement pendant la crise, permettant une forte rétention de la main d'œuvre et une baisse de l'emploi moins importante que ce que la chute de l'activité économique laissait envisager (OCDE, 2010).

¹¹⁰ Outre ces résultats sur les différences d'évolution entre bénéficiaires selon la configuration familiale de leur foyer, l'étude du CEE confirme que les taux de retour à l'emploi, tels que mesurés dans les données de la Cnaf, ont été en moyenne plus importants après la mise en place du rSa.

Graphique 4.4 : Part de temps partiel dans l'emploi total, en %



Source : Insee, enquête Emploi en continu

Dans un contexte où la durée du travail et le recours au temps partiel ont connu des évolutions très marquées pour des raisons conjoncturelles, l'évaluation de l'impact du rSa sur l'emploi à temps partiel est particulièrement difficile.

4.2°)... mais le rSa ne semble pas avoir incité les bénéficiaires du rSa activité seul à baisser leur durée du travail

La crainte d'un possible effet désincitatif du rSa sur la durée du travail est liée au fait que la mise en place du rSa activité a pour effet d'accroître le revenu des travailleurs à temps partiel et de réduire dans certains cas la perte financière associée au passage d'un emploi à temps complet à un emploi à temps partiel. En effet, suite à la mise en place du rSa, la nouvelle population éligible au dispositif (les « travailleurs pauvres ») peut atteindre un niveau de revenu donné, avec des revenus d'activité moindres (« effet revenu » du rSa sur l'offre de travail). Elle a par ailleurs une moindre incitation à augmenter son offre de travail qu'auparavant, puisqu'après la mise en place du rSa, une augmentation d'1 € de son revenu d'activité ne se traduit plus que par une augmentation de 62 centimes d'euro de ses ressources, suite à la perte d'une partie de son rSa (« effet substitution » du rSa sur l'offre de travail).

Pour juger de l'existence possible d'un tel effet dans les mois qui ont suivi la mise en place du rSa, le Comité d'évaluation s'est fondé sur deux types de travaux : d'une part l'analyse des déclarations de bénéficiaires du rSa activité seul relatives à leur comportement sur le marché du travail, recueillies au cours d'entretiens ; d'autre part des estimations économétriques fondées sur les réponses à l'enquête quantitative menée par la Dares des bénéficiaires du rSa activité seul et de

personnes peu éloignées du seuil de sortie du rSa. Ces deux types de travaux, très différents dans leur méthodologie, concluent tous deux à l'absence d'effet désincitatif perceptible du rSa sur la durée du travail sur la période 2009-2011.

Les 160 entretiens individuels que le Crédoc a menés avec des bénéficiaires du rSa activité seul (annexe 17) n'ont pas permis de mettre en évidence des stratégies de diminution du temps de travail (ou de refus d'augmenter le temps de travail) justifiées par les bénéficiaires par la possibilité offerte par le rSa activité de compenser partiellement la baisse du revenu d'activité. De façon marginale sont apparues des situations de refus d'heures supplémentaires ponctuelles (par crainte que cela ne « bouleverse » le droit au rSa), ou de refus de cumuls d'emplois peu rémunérateurs.

Dans certains cas cependant, le rSa peut avoir conforté les bénéficiaires dans leur décision de refuser un emploi à temps complet ou un emploi mieux rémunéré mais moins intéressant. Néanmoins, dans tous ces cas, la principale justification avancée à ces choix relève de facteurs autres que le rSa (par exemple avoir un emploi à temps partiel pour mieux concilier la vie familiale et la vie professionnelle pour les familles monoparentales, refuser un emploi physiquement trop usant, développer un projet de création d'entreprise...), et les auteurs de l'étude estiment que la décision finale n'a pas été affectée par l'existence du rSa.

L'étude de Philippe Briard et Olivia Sautory (annexe 8) cherche, quant à elle, à mettre en évidence l'existence d'une telle désincitation au travail pour les bénéficiaires du rSa activité seul à partir d'estimations économétriques. Une telle évaluation est rendue particulièrement difficile en l'absence de discontinuité dans le dispositif du rSa (cf. *supra*). Les auteurs utilisent donc une méthode de « différence de différence » qui consiste à comparer la variation de l'offre de travail avant et après la mise en place du rSa pour les personnes susceptibles de voir leur offre de travail modifiée par le rSa activité et pour celles dont l'offre de travail est peu susceptible d'être affectée par le rSa.

Une difficulté supplémentaire tient au fait qu'il est difficile de définir précisément les personnes pour lesquelles le rSa est susceptible d'avoir un impact sur l'offre de travail. En effet, celles-ci ne sont pas uniquement celles qui sont éligibles *ex ante* au rSa¹¹¹. Certains foyers non éligibles à cette date peuvent décider de modifier la durée de leur travail pour pouvoir bénéficier par la suite du rSa, et voient donc leur comportement modifié par la prestation.

Face à cette difficulté, les auteurs utilisent la stratégie suivante : ils constituent différentes classes de foyers définies selon leur distance au point de sortie du rSa et analysent le lien entre l'évolution de l'offre de travail de ces foyers et l'impact théorique du rSa sur ces foyers.

L'offre de travail est mesurée par deux indicateurs : le fait d'être en emploi ou non ; le nombre d'heures travaillées¹¹².

L'impact théorique du rSa est également mesuré par deux indicateurs : le premier est le montant du rSa auquel ils auraient eu droit *ex ante* compte tenu de leur

¹¹¹ L'éligibilité *ex ante* au rSa peut être reconstituée à partir de l'enquête en fonction des différents revenus et de la composition familiale des foyers en mai 2009.

¹¹² L'enquête quantitative (encadré 2.1) permet de déterminer les variations d'activité grâce aux questions rétrospectives sur l'activité en mai 2009 des membres des ménages interrogés.

situation en mai 2009¹¹³ ; le second est égal au « taux de remplacement » que leur procurerait le rSa en cas de variation de leur offre de travail. Ce taux de remplacement mesure la compensation qu'offre le rSa activité lorsque le revenu d'activité d'un ménage diminue. Ainsi, pour un ménage éligible au rSa activité, une perte de 10 € de son revenu d'activité n'entraînera une diminution de son revenu total que de 6,20 € car le montant de rSa augmentera de 3,80€ soit un taux de remplacement du rSa de 38 % (3,8/10). Ce taux de remplacement est plus faible pour les personnes dont les revenus d'activité en mai 2009 sont légèrement supérieurs au point de sortie du rSa et s'annule à partir d'une certaine distance.

L'idée générale qui sous-tend l'évaluation est que les foyers en dessous du point de sortie du rSa comme ceux légèrement au dessus sont ceux pour lesquels le gain procuré par le rSa suite à une réduction de l'offre de travail est le plus fort. Ils sont donc les plus susceptibles de voir leur offre de travail affectée (passage de l'emploi au non emploi ou réduction du nombre d'heures travaillées). Ces foyers sont donc comparés à ceux qui se trouvent plus éloignés du point de sortie, sans en être toutefois trop distants (i.e. de revenus un peu supérieurs¹¹⁴) dont on estime le comportement peu affecté par la mise en place du rSa activité. Les différences observées ne peuvent toutefois être principalement attribuées au rSa que si l'on suppose que la conjoncture n'a pas affecté différemment l'offre de travail de ces deux types de foyers.

Les statistiques descriptives retracées dans les graphiques 4.5, assez heurtées, ne montrent pas de transitions vers le non-emploi plus importantes pour les personnes qui, au vu de leur revenu, auraient été éligibles au rSa en mai 2009¹¹⁵ (celles pour lesquelles la distance au point de sortie est négative, à gauche de la barre rouge), ni pour celles qui auraient été proches de cette éligibilité et auraient pu devenir éligibles en diminuant leur offre de travail (premières tranches positives de distance au point de sortie). Elles ne montrent pas non plus que ces personnes ont connu une baisse du nombre d'heures travaillées plus importantes, bien au contraire, puisque pour les couples biactifs et les célibataires, la durée du travail semble avoir plus progressé pour les foyers éligibles au rSa que pour les foyers ayant des revenus légèrement supérieurs.

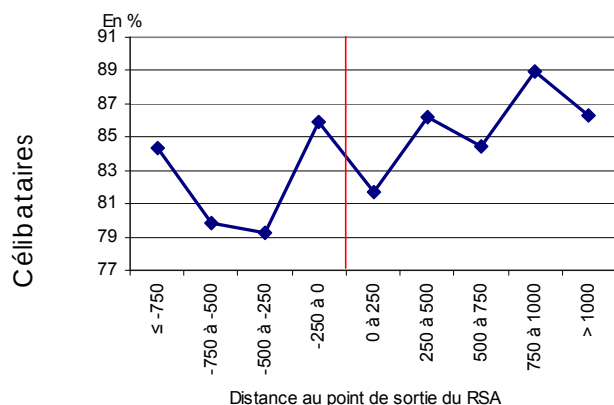
¹¹³ Ce montant est nul pour les foyers non éligibles *ex ante* (i.e. ceux dont les revenus d'activité sont supérieurs au point de sortie du rSa) et s'accroît à mesure que les revenus d'activité du foyer diminuent.

¹¹⁴ Les caractéristiques de ces personnes peuvent donc être considérées comme proches de celles qui bénéficient du rSa activité seul.

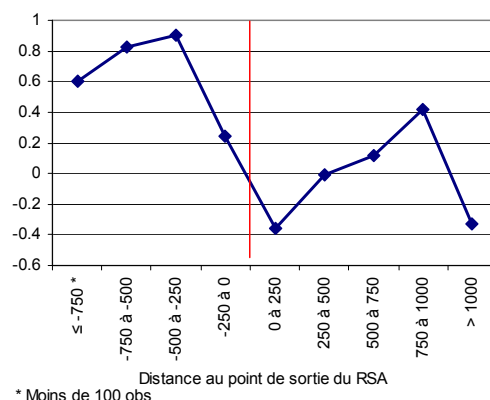
¹¹⁵ Pour les célibataires, ces statistiques descriptives mettent cependant en avant une probabilité de rester en emploi plus importante pour les personnes non éligibles au rSa (distance au point de sortie positive). D'une part, cette différence disparaît lorsqu'on prend en compte les caractéristiques individuelles de ces personnes (âge, nombre d'enfants, nature de l'emploi occupé...). D'autre part, si l'on peut envisager *a priori* un effet du rSa sur la durée du travail des célibataires, le rSa ne devrait pas modifier les incitations à rester ou non en emploi : un célibataire bénéficiaire du rSa activité perdant son emploi ne peut plus prétendre qu'au rSa socle seul ; le rSa n'a donc pas modifié ses arbitrages par rapport au RMI.

Graphique 4.5 : Evolution de la situation d'emploi entre mai 2009 et fin 2010 pour les personnes en emploi en mai 2009 et évolution de la durée du travail entre ces deux dates pour les personnes en emploi aux deux dates

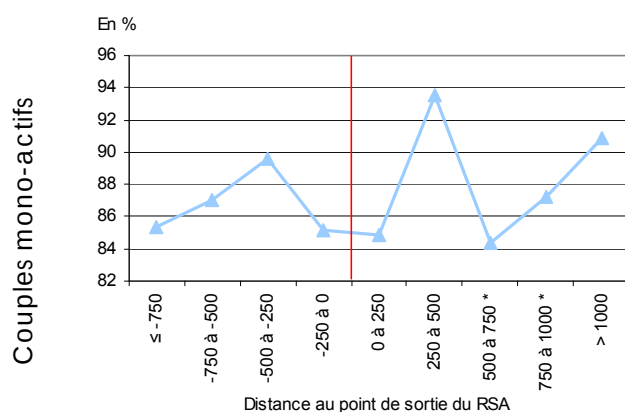
Proportion de personnes encore en emploi fin 2010 en fonction de la distance au point de sortie du foyer



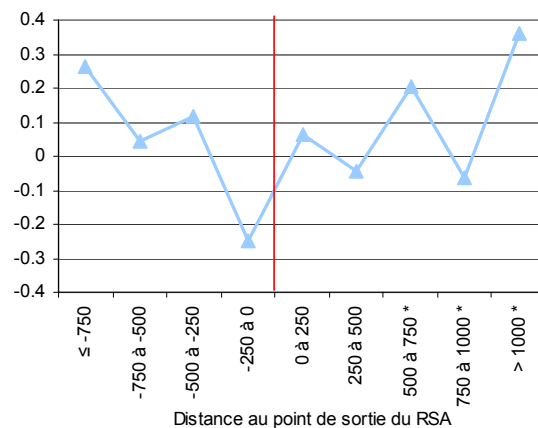
Différence de nombre d'heures travaillées hebdomadaires entre mai 2009 et fin 2010



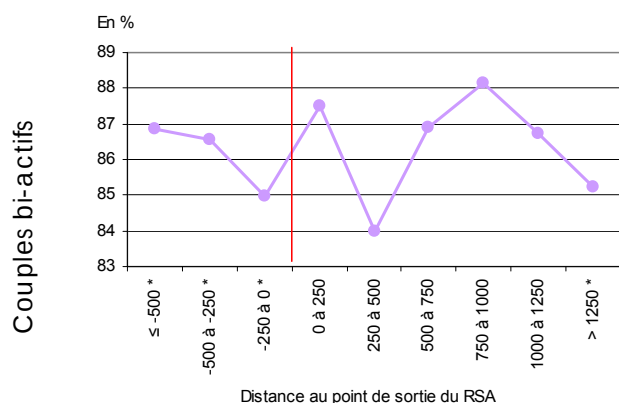
* Moins de 100 obs



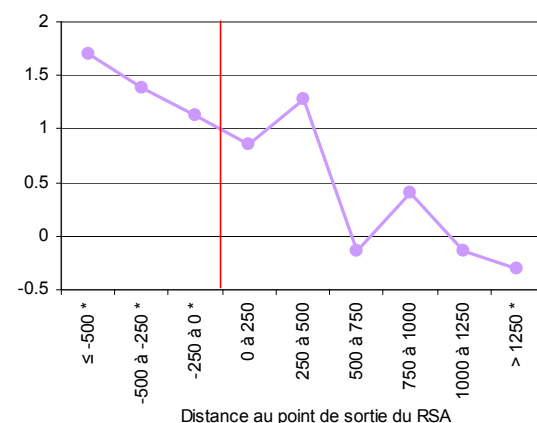
* Moins de 100 obs



* Moins de 100 obs



* Moins de 100 obs



* Moins de 100 obs

Champ : foyers avec au moins une personne en emploi en mai 2009, hors bénéficiaires du rSa socle.
Source : enquête quantitative sur le rSa, 2010-2011 ; Briard et Sautory, annexe 8. Note de lecture : Parmi les célibataires en emploi en 2009 dont les revenus d'activité du foyer mensuels en mai 2009 sont inférieurs de plus de 750 euros au point de sortie du rSa, 85% sont encore en emploi fin 2010

La prise en compte, par les auteurs, d'un certain nombre de caractéristiques particulières de ces foyers ne modifie pas sensiblement ces résultats descriptifs. Les résultats des estimations, réalisées pour trois configurations familiales (célibataires en emploi initialement, couples mono-actifs initialement, couples biactifs initialement), ne font pas apparaître d'effet désincitatif du rSa activité¹¹⁶.

L'absence d'effet désincitatif du rSa pourrait cependant être due à une méconnaissance du rSa par les foyers éligibles : seuls 33% des répondants à l'enquête dans le champ de l'étude déclarent en effet bien connaître le rSa. Il est légitime de penser que le rSa ne peut avoir un impact sur l'offre de travail que pour ceux qui connaissent bien le dispositif. Pour contrôler de cet effet, les auteurs comparent l'évolution de l'offre de travail pour les personnes connaissant et ne connaissant pas le rSa en fonction de leur taux de remplacement et du montant ex ante de leur rSa¹¹⁷. Ces nouvelles estimations ne font pas non plus apparaître d'évolution différenciée du nombre d'heures travaillées en fonction de la connaissance qu'ont les foyers du rSa.

Au total, aucun effet désincitatif du rSa sur l'offre de travail des bénéficiaires du rSa activité seul n'a pu être décelé de façon statistiquement significative entre mai 2009 et fin 2010. Si les estimations conduites restent assez fragiles dans la mesure où elles reposent sur des hypothèses fortes¹¹⁸ et sont entourées d'une marge d'incertitude, elles permettent cependant d'exclure l'existence d'un effet désincitatif massif du rSa sur l'offre de travail sur la période considérée.

4.3°) Les entreprises n'auraient pas utilisé le rSa de manière stratégique pour abaisser les salaires ou imposer des emplois à temps partiel

Le rSa activité est, dans sa logique, une politique d'offre de travail qui vise à accompagner les travailleurs dans leur recherche d'emploi et à accroître leur incitation financière à la reprise d'emploi. Pour cette raison, la plupart des travaux d'évaluation effectués portent sur les travailleurs bénéficiaires du rSa ou éligibles au dispositif, et leurs parcours professionnels.

Le rSa peut cependant également avoir des effets sur la demande de travail des employeurs. D'une part, certaines entreprises peuvent développer des actions de recrutement dirigées spécifiquement vers ces bénéficiaires, notamment dans le cadre de dispositifs tels les forums de l'emploi mis en place par certains conseils généraux pour faciliter l'embauche d'allocataires du rSa. D'autre part, certains employeurs pourraient être tentés de limiter la progression des salaires de certains de leurs salariés s'ils savent qu'ils perçoivent grâce au rSa un complément de rémunération, ou de leur proposer plus facilement un emploi à temps partiel. Lors de la première rencontre le 23 novembre 2009 entre le Comité d'évaluation et les partenaires sociaux associés de droit aux travaux du Comité selon le décret

¹¹⁶ Pour certaines spécifications relatives aux couples bi-actifs, les auteurs trouvent même que la durée de travail aurait plus augmenté pour certaines personnes éligibles au rSa activité seul que pour le groupe de contrôle.

¹¹⁷ Pour corriger toutefois du fait que les personnes qui connaissent le rSa ont pu acquérir cette connaissance suite à la perte involontaire de leur emploi (les rendant éligibles ou leur donnant accès à l'information), les auteurs utilisent une méthode à variable instrumentale.

¹¹⁸ L'hypothèse la plus forte est celle qui permet d'identifier l'effet du rSa en considérant que des personnes aux revenus proches mais différents auraient connu la même variation de leur offre de travail en l'absence du rSa. D'autres hypothèses, comme celle, pour les couples biactifs, de considérer que le rSa n'a pu avoir un impact que pour le membre du couple au salaire le plus faible, pourraient également affecter les résultats.

n°2009-1112 relatif à la composition du Comité, ces derniers ont donc exprimé le souhait qu'une étude porte sur les comportements des employeurs face au rSa.

Des monographies ont ainsi été menées par Mathieu Béraud, Nicolas Castel, Anne Eydoux, Emilie Fériel et Jean-Pascal Higelé, avec la collaboration de Mathieu Grégoire (annexe 9). Elles portent sur une quinzaine d'entreprises relevant de secteurs à bas salaires (hôtellerie-restauration, commerce et distribution, bâtiment et travaux publics, nettoyage) dans deux régions (Ile-de-France et Lorraine), et analysent les effets du rSa sur les pratiques de recrutement, de gestion de la main d'œuvre et les partenariats avec des intermédiaires locaux des politiques sociales et des politiques de l'emploi. Des représentants des partenaires sociaux au niveau des branches professionnelles et des régions ont également été interrogés.

Les principales conclusions issues de ces travaux sont les suivantes :

- les employeurs étaient, en 2011, peu et mal informés sur le rSa et déclarent se sentir peu concernés par ce dispositif qui ne s'adresse pas directement à eux. Même lorsqu'ils connaissent le dispositif, ils ne l'intègrent pas véritablement à leurs stratégies de gestion de la main-d'œuvre car ils n'en voient pas l'intérêt ou ne souhaitent pas être accusés de le détourner à un autre usage que celui de soutien au revenu ou à l'activité des bénéficiaires. Au total, l'idée semble s'être imposée que le fait d'être ou non bénéficiaire du rSa relève de la vie privée des salariés¹¹⁹. De plus, les employeurs disent ignorer bien souvent lesquels, parmi ces derniers, sont ou non allocataires¹²⁰ ;
- les responsables syndicaux interrogés au niveau des branches n'ont pas été en mesure de citer de cas précis où le rSa aurait été en cause dans la gestion de la main d'œuvre. Un responsable confédéral a fait état de « quelques retours oraux » selon lesquels des employeurs recruteraient à temps partiel en invoquant le complément de revenu que constitue le rSa activité ;
- enfin, interrogés sur leurs pratiques de recrutement, les employeurs ne semblent pas considérer les allocataires du rSa comme un vivier potentiel de main-d'œuvre pour des emplois à temps partiel ou à bas salaires. Dans des secteurs parfois caractérisés par une certaine difficulté à fidéliser les salariés, le recrutement consiste surtout à repérer les candidats qui « tiendront le poste » en privilégiant des critères de « savoir-faire » et de « savoir être ». Cette faible importance attachée au coût, selon les recruteurs, doit être mise en regard du fait qu'une part importante des embauches se fait, dans les secteurs considérés, au salaire minimum ou au minimum conventionnel : l'existence du rSa ne peut pas dans ce cas pousser l'employeur à proposer un salaire inférieur à celui que le salarié aurait accepté sans le rSa puisqu'il est contraint par l'existence du Smic.

Au total, les auteurs n'ont pas détecté de comportement stratégique des employeurs lié à la perception du rSa par leurs salariés. De façon plus surprenante, les employeurs semblent méconnaître fortement le rSa et l'éligibilité de leurs salariés au dispositif, quand bien même ces employeurs ont été signalés aux chercheurs par

¹¹⁹ De fait, la représentante du Medef interrogée précise que l'organisation sensibilise ses membres sur les clauses sociales, mais « sans aller plus loin », dans la mesure où « on pourrait accuser les employeurs ».

¹²⁰ L'allocation étant familialisée, les entreprises ne peuvent savoir à l'aide simplement des salaires versés à leurs salariés si ceux-ci sont éligibles ou non au rSa. A contrario cependant, dans l'enquête quantitative menée par la Dares, 47% des bénéficiaires du rSa en emploi régulier déclarent que leur employeur sait qu'ils bénéficient de la prestation.

le conseil général comme ayant effectué des recrutements de bénéficiaires du rSa dans le cadre de partenariats avec le département.

Ces monographies ne mettent pas en avant de changements significatifs de comportements des employeurs vis-à-vis de leurs salariés bénéficiaires suite au rSa. Il n'est pas exclu cependant que le rSa puisse avoir un impact sur la demande de travail par des effets d'équilibre général, plus difficiles par définition à quantifier : par exemple, si le rSa a pour effet que les travailleurs sont plus nombreux à accepter des emplois à temps partiel court, les employeurs pourraient en proposer plus, sans qu'ils sachent nécessairement a priori si les candidats qu'ils rencontrent bénéficient ou non du rSa.

5°) Comment interpréter ces résultats ?

De façon générale, les résultats des travaux menés ne montrent pas d'effet important et généralisé du rSa sur les taux de retour à l'emploi des bénéficiaires sur la période 2009-2010, même si certains résultats ponctuels laissent penser que le passage du RMI au rSa a pu avoir un impact marginal sur certains groupes de bénéficiaires. A contrario, ces travaux ne permettent pas non plus de détecter d'effet du rSa sur le développement du temps partiel, des contrats courts ou à bas salaires.

Ces effets peuvent apparaître limités au regard des expériences étrangères de crédit d'impôt, notamment l'Earned Income Tax Credit (EITC) aux Etats-Unis et le Working Family Tax Credit (WFTC) puis le Working Tax Credit (WTC) au Royaume-Uni, pour lesquels les évaluations mettaient en évidence un effet favorable de ces dispositifs sur les taux d'emploi des parents isolés, mais plus défavorable sur l'activité des femmes mariées dont le conjoint travaillait¹²¹.

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer les effets apparemment limités du rSa sur les trajectoires professionnelles au cours des deux premières années d'existence du dispositif :

- tout d'abord, les travaux menés comportent certaines limites déjà mentionnées : du fait de la généralisation du rSa, il n'a été possible d'estimer que des effets locaux (seuil de 25 ans, comparaison de foyers différent par le nombre d'enfants, foyers à proximité du point de sortie). Au-delà de l'impossibilité de généraliser les résultats obtenus à l'ensemble de la population, les effets estimés sur des sous-populations sont moins précis que ceux qui portent sur des populations de plus grande taille. De plus, plusieurs de ces travaux ne peuvent par construction estimer que l'effet éventuel du mécanisme financier du rSa, sans mesurer l'effet de l'accompagnement (c'est ainsi le cas des travaux du CEE sur le retour à l'emploi en fonction de la configuration familiale, puisque l'accompagnement ne diffère pas a priori avec le nombre d'enfants ; c'est également le cas des travaux de la Dares sur les foyers proches du point de sortie, puisque ceux-ci n'entrent pas dans le champ des « droits et devoirs » et ne sont donc, sauf de rares exceptions, pas concernés par l'accompagnement). Il n'en reste pas moins que si les effets incitatifs avaient été importants, ils auraient été perceptibles même sur des

¹²¹ Voir Mikol et Remy (2010) pour une revue de littérature de ces travaux.

populations restreintes et sans prise en compte de l'accompagnement. Des pistes complémentaires d'interprétation doivent donc être avancées ;

- une deuxième piste d'explication est que le rSa a été mis en place dans une conjoncture économique très dégradée. La France sortait tout juste mi 2009 de sa récession la plus importante de l'après-guerre : mi 2011, l'économie n'avait pas encore récupéré l'ensemble des emplois détruits depuis le pic du premier trimestre 2008, et le taux de chômage restait en France métropolitaine au deuxième trimestre 2011 supérieur de 1,9 point à son niveau du 1^{er} trimestre 2008. Le rSa cherche à améliorer le taux d'emploi principalement en agissant sur l'offre de travail des bénéficiaires (accompagnement à la recherche d'emploi et incitation financière). L'efficacité d'une telle politique peut être limitée sur un marché du travail caractérisé par une diminution conjoncturelle de la demande de travail par les employeurs ;
- il est également vraisemblable que le rSa n'a pas encore produit tous ses effets en raison des délais inhérents à la montée en charge et à l'appropriation de tout nouveau dispositif : malgré la forte mobilisation des acteurs, toutes les formes d'accompagnement des bénéficiaires n'ont pas pu être pleinement opérationnelles dès juin 2009. L'orientation des allocataires qui bénéficiaient avant juin 2009 du RMI s'est étalée sur plusieurs trimestres. La coopération entre les acteurs s'est mise en place rapidement, mais a pu être progressivement améliorée au cours des deux premières années du dispositif. Enfin, un délai d'apprentissage est nécessaire pour qu'un nombre croissant de bénéficiaires prennent connaissance, même dans leurs grandes lignes, des modalités de calcul du rSa, et du gain financier à la reprise d'emploi qui en découle.

Il est ainsi possible que les effets du rSa sur les trajectoires professionnelles soient plus importants à l'avenir, lorsque la conjoncture économique sera plus favorable et le dispositif aura pu bénéficier de quelques années pour s'installer. Il est cependant également possible que les effets apparemment limités du rSa sur le marché du travail renvoient à des limites plus fondamentales du dispositif au regard de cet objectif, et en particulier du mécanisme d'incitations financières au retour à l'emploi :

- tout d'abord, si le rSa améliore la relation entre revenus d'activité du foyer et revenus après prestations, et limite les discontinuités (en particulier temporelles liées à la fin de l'intéressement), il peut entraîner dans de nombreuses situations une diminution du gain financier à la reprise d'emploi à court terme (c'est-à-dire en tenant compte de l'intéressement) par rapport à la situation qui prévalait avec le RMI ou l'API (cf supra et annexe 4). Même en supposant que l'incitation financière joue un rôle important dans les trajectoires professionnelles, le rSa pourrait ainsi être dans certains cas perçu comme moins incitatif que le RMI et l'API si les allocataires ont un horizon temporel court-termiste ;
- plusieurs travaux menés dans le cadre du Comité d'évaluation montrent de plus que la plupart des bénéficiaires n'ont pas une connaissance fine des modalités de calcul du rSa¹²². Sans même parler du barème, effectivement complexe, le principe même de pouvoir cumuler allocation et revenus du

¹²² Ceci est à rapprocher de la relative méconnaissance des dispositifs d'intéressement pour le RMI [Deroyon et alii (2009), Favre et Vicard (2009a)] ou de la Prime pour l'emploi [Bonney et alii, 2008]).

travail dans le cadre du rSa activité, n'est pas connu par une majorité des bénéficiaires interrogés dans les enquêtes qualitatives du Crédoc. Le barème précis est *a fortiori* globalement inconnu¹²³. Les allocataires au rSa activité seul sont ainsi généralement dans l'incapacité de prévoir le montant de leur allocation et ne sont pas sûrs d'être gagnants. L'expérience de la diminution de la PPE et de la perte de certaines aides leur fait douter du gain net du rSa. La crainte d'une variation non comprise des montants de rSa versés au cours du prochain trimestre peut même inciter certains allocataires à refuser une variation faible et temporaire de leur quantité de travail (par exemple sous la forme d'heures supplémentaires) (annexe 17) ;

- enfin, les allocataires du rSa, et notamment du rSa socle seul, comme les bénéficiaires du RMI (Fabre et Vicard, 2009b) ou de la PPE (Bonney et alii, 2008a) peuvent rencontrer des obstacles à la reprise d'emploi importants, qui ne peuvent être simplement levés par l'accroissement du gain financier à la reprise d'emploi. Dans l'enquête quantitative, près de la moitié des personnes bénéficiaires du rSa sans emploi indiquent qu'elles sont limitées par des freins à la recherche d'emploi, principalement des problèmes de santé (29%), l'absence de moyen de transport (25%) ou plus simplement le coût des transports (12%), des problèmes de garde d'enfant (12%)... L'accompagnement ou certaines aides financières comme l'Aide personnalisée au retour à l'emploi (Apre) doivent en théorie lever les freins les plus ponctuels (chapitre 6).

¹²³ Certains allocataires du rSa activité seul, rencontrés par le Crédoc, énonçaient ainsi des « règles » simplifiées), selon lesquelles par exemple le rSa était un complément de revenu versé pour des revenus d'activité inférieurs à 1 500€, indépendamment de la composition du foyer allocataire (annexe 17).

Chapitre 5 : La gouvernance et le bilan financier du rSa

La loi du 1^{er} décembre 2008 « généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion » a réorganisé l'ensemble du processus visant à orienter et accompagner les personnes en difficulté dans un parcours d'insertion et redéfinir le rôle des divers acteurs dans ce processus. La loi, dans son article 32, prévoyait également qu'un « *bilan financier global des coûts induits par cette prestation* » soit réalisé dans le cadre de l'évaluation du rSa.

Ce chapitre vise à apprécier, dans leur diversité, les nouveaux modes d'organisation induit par la mise en œuvre du rSa et, dans la mesure du possible, leur efficacité au regard des objectifs d'amélioration de l'accompagnement des bénéficiaires, de mobilisation et de coopération des acteurs impliqués dans l'insertion et d'implication effective des bénéficiaires dans la gouvernance du rSa. Il vise aussi à recenser, de la façon la plus exhaustive possible compte tenu des informations disponibles, les dépenses engagées par les acteurs pour mettre en œuvre le rSa à l'échelle de la France métropolitaine.

1°) La gouvernance du rSa

La loi du 1^{er} décembre 2008 a réorganisé l'ensemble du processus visant à orienter et accompagner les personnes en difficulté dans un parcours d'insertion et le rôle des divers acteurs dans ce processus, tout en créant de nouveaux repères institutionnels (réfèrent unique « rénové », correspondant rSa, équipe pluridisciplinaire, pacte territorial d'insertion). S'agissant d'une politique largement décentralisée, la loi laissait toutefois d'importantes marges de manœuvre aux conseils généraux pour définir les modalités de gouvernance du rSa les mieux adaptées à leur territoire.

Afin d'apprécier les changements à l'œuvre et, dans la mesure du possible, l'efficacité des nouveaux modes d'organisation au regard des objectifs d'amélioration de l'accompagnement des bénéficiaires, de mobilisation et de coopération des acteurs impliqués dans l'insertion, le Comité d'évaluation s'est appuyé sur diverses enquêtes réalisées auprès des conseils généraux, des Caf, des caisses de MSA, des directions territoriales de Pôle emploi (encadré 5.1). Ces enquêtes permettent notamment de décrire la diversité des choix territoriaux en tentant de distinguer ce qui relève de la stricte application du cadre législatif et des arbitrages au plan local. Les travaux conduits se sont également attachés à mesurer l'implication effective des bénéficiaires dans la gouvernance du rSa.

Encadré 5.1 : Les sources utilisées pour évaluer la gouvernance du rSa

Plusieurs enquêtes ont été mises en place pour alimenter les travaux du Comité d'évaluation du rSa sur la gouvernance. Il s'agit surtout d'enquêtes menées auprès des principaux acteurs locaux du dispositif.

- L'enquête ADF-Drees auprès des conseils généraux sur les modes d'organisation retenus pour la mise en place du rSa (annexe 10) : exhaustive auprès des départements de France métropolitaine et menée de septembre 2010 à février 2011, cette enquête permet de mieux appréhender la diversité des organisations mises en place pour les différents volets de la loi (instruction, orientation, accompagnement, etc.), les partenariats, les changements organisationnels internes, les instances créées, etc. Ses résultats peuvent être comparés à ceux d'enquêtes similaires menées par la Drees en 2005 et 2007.
- L'enquête annuelle Drees auprès des conseils généraux sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du rSa : encore en cours de mise en place dans certains départements, cette enquête apporte quelques éléments complémentaires quantitatifs (part de personnes orientées, part de personnes réorientées...).
- L'enquête « rSa dans les Caf » (annexe 11) : menée aux mois de mars et avril 2011 auprès de l'ensemble des Caf hors départements d'Outre-mer (Dom), cette enquête aborde les conventions de gestion que les Caf ont signées avec les conseils généraux et les modalités d'organisation mises en œuvre pour assurer l'ensemble de la gestion du rSa (information, instruction, orientation, accompagnement).
- L'enquête menée auprès du réseau MSA (annexe 12) : conduite auprès de l'ensemble des caisses, cette enquête vise à établir un bilan sur les conditions d'implication et le rôle de la MSA dans la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement et d'insertion des bénéficiaires du rSa fin 2010.
- Les travaux de Pôle emploi (annexe 13) : les modalités d'implication et le rôle de Pôle emploi dans le dispositif se fondent sur les résultats d'une étude monographique menée sur trois départements en collaboration avec le CEE, d'une enquête réalisée auprès de l'ensemble des directeurs territoriaux de Pôle emploi en septembre 2011 ainsi que de l'évaluation de la mesure 9 du plan de simplification (encadré 5.3).
- Les travaux de Geste sur l'Apré (annexe 14) : les besoins des bénéficiaires en cas de reprise d'emploi sont évalués par une étude monographique réalisée sur sept départements début 2011.

De façon plus ponctuelle, les enquêtes qualitative et quantitative menées auprès des bénéficiaires du rSa (annexes 16 et 17) permettent d'apporter des éléments d'information complémentaires.

1.1°) Les innovations institutionnelles sont en place dans la majorité des départements sans pour autant être effectives pour tous les bénéficiaires

Selon l'enquête menée par la Drees entre septembre 2010 et février 2011 avec le concours de l'Association des départements de France (ADF), près d'un an et demi après l'entrée en vigueur de la loi généralisant le rSa, la plupart des conseils généraux avaient engagé la réforme de leur politique d'insertion (annexe 10), les départements expérimentateurs du rSa ayant pu profiter de leur expérience (encadré 5.2).

En particulier, malgré un contexte difficile marqué par une forte croissance des effectifs du rSa socle, les principales innovations du nouveau cadre légal étaient en place dans une large majorité de départements. Ainsi, les départements avaient mis en œuvre la phase d'orientation ainsi que la différenciation et l'individualisation de l'accompagnement, via la définition de « parcours » et d'un référent unique. La référence unique est la norme dans 80 % des départements et une proportion équivalente de départements avait désigné des correspondants rSa. La quasi-totalité des départements (98 %) avaient constitué des équipes pluridisciplinaires¹²⁴ et, dans 85 % des départements, des bénéficiaires participent aux instances décisionnaires. Dans 60 % des départements, toutes ces dispositions avaient été mises en place.

Les principaux partenaires des conseils généraux (Caf, MSA, Pôle emploi), dont le rôle est renforcé dans le cadre du rSa, se sont également mis en ordre de marche pour participer ou mettre en place certaines des dispositions novatrices qui les concernent. Les organismes payeurs se sont notamment fortement mobilisés pour assurer la transition des droits et l'instruction administrative des dossiers.

Encadré 5.2 : Les expérimentations du rSa ont-elles permis de faciliter sa généralisation ?

33 départements ont participé à l'expérimentation du rSa ayant précédé sa généralisation. 80 % ont répondu à l'enquête ADF-Drees. Parmi eux, 70 % considèrent que ces expérimentations les ont aidés pour la généralisation du rSa par exemple en sensibilisant les acteurs et en mettant des partenariats en place. Cependant, 10 % portent un jugement plus nuancé en raison des difficultés rencontrées lors de la transition entre les deux dispositifs et regrettent que les expérimentations n'aient pas été menées à terme. Enfin, 20 % pensent que les expérimentations ne leur ont pas été utiles parce que les deux dispositifs étaient différents et qu'il leur manquait un appui technique pour assurer la transition.

1.1.1°) Plusieurs variantes organisationnelles autour d'une phase amont du parcours d'insertion le plus souvent segmentée

À caractéristiques économiques et sociales proches, les départements n'ont toutefois pas toujours opté pour les mêmes modes d'organisation : l'héritage et l'enracinement des pratiques, le contexte institutionnel local ou encore la stratégie du conseil général constituent autant de facteurs explicatifs de la diversité observée.

Ce constat est particulièrement vrai pour la procédure d'orientation, étape déterminante du parcours d'insertion. Selon les termes de la loi créant le rSa, un processus d'orientation devait être obligatoirement mis en place pour les bénéficiaires du rSa entrant dans le champ des « droits et devoirs »¹²⁵, en amont du dispositif d'insertion. Après l'étape de l'instruction administrative et de l'ouverture des droits, la loi stipule que les bénéficiaires appartenant au champ des « *droits et devoirs* » doivent être orientés par le président du conseil général, de façon prioritaire vers Pôle emploi ou un autre organisme compétent en matière d'insertion professionnelle, et « *lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font*

¹²⁴ Les conseils généraux sont tenus de constituer des équipes pluridisciplinaires composées de professionnels de l'insertion et consultées avant toute décision de réorientation, et de réduction ou suspension de l'allocation du rSa (Article 262-39 du CASF).

¹²⁵ Les bénéficiaires du rSa socle dont les revenus d'activité sont inférieurs à 500 euros par mois en moyenne sur les derniers mois entrent dans le champ des « droits et devoirs ».

temporairement obstacle à son engagement d'une recherche d'emploi, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale » (conseils généraux, centres communaux d'action sociale – CCAS, Caf, MSA, ...). Il peut également être tenu compte des difficultés de garde d'enfant pour les allocataires du rSa majoré.

Si l'approche de l'orientation définie par le législateur est assez normative (ciblage du public, priorité à l'insertion professionnelle), elle autorise des marges d'appréciation départementales dans les modalités de sa mise en œuvre. Celles-ci ont été amplement utilisées, que ce soit pour installer des plateformes d'accueil, aux formats variables, ou pour définir les modalités de mise en œuvre de l'orientation du bénéficiaire. Au-delà de la pluralité des organisations rencontrées dans ce domaine, le schéma privilégié par le plus grand nombre de départements est une séparation de l'instruction administrative et de l'orientation (préparation, étude, parfois décision). Dans une minorité de départements, l'intégration de ces deux phases est en œuvre : le service instructeur y fait également une proposition d'orientation ou, plus rarement, il assure à la fois la proposition et la décision de l'orientation, avec délégation de compétence du président du conseil général.

Pour de nombreux départements, un enjeu majeur est le raccourcissement du délai de prise en charge du bénéficiaire après l'ouverture de ses droits à l'allocation. Les modalités d'organisation retenues à ce stade témoignent souvent de leur volonté de trouver - lorsque les moyens le permettent - un équilibre entre rapidité d'inscription dans un parcours d'insertion et qualité du diagnostic d'orientation. À cette fin, certains ont mis en place des sas de validation de la décision d'orientation¹²⁶, d'autres des plateformes associant les partenaires locaux du conseil général (Pôle emploi, CCAS, etc.) (ANSA, 2011). C'est ainsi que peu de départements ont choisi de se fonder, pour l'orientation du bénéficiaire, sur le seul examen des données socioprofessionnelles (DSP)¹²⁷. Si l'utilisation d'un outil d'aide à la décision comme @rSa¹²⁸ est fréquente (plus de huit départements sur 10 l'utilisent), dans une majorité de départements, une rencontre a eu lieu avec le bénéficiaire, même si l'entretien peut être commun avec la phase d'instruction ou être réalisé en amont de la phase d'accompagnement.

Si tous les départements ont mis en place une procédure d'orientation fin 2010, de nombreux bénéficiaires du rSa n'ont pas encore été orientés à cette date. Ainsi, selon des données partielles issues des remontées d'une cinquantaine de conseils généraux, environ 40 % des bénéficiaires du champ des « droits et devoirs » au 31 décembre 2010 n'étaient pas encore orientés. Les situations dans ce domaine sont assez disparates selon les départements¹²⁹. Diverses raisons peuvent être avancées : (i) certaines données des organismes payeurs ont été intégrées tardivement dans les systèmes d'information, ce qui a généré d'importants délais dans la prise en charge

¹²⁶ Parfois, les équipes pluridisciplinaires sont consultées pour les décisions d'orientation.

¹²⁷ Ces données, qui sont recueillies selon les départements à des étapes différentes du parcours, comprennent généralement l'âge, le sexe, la situation familiale du bénéficiaire, ses difficultés de garde, sa situation de logement, sa situation vis-à-vis de l'assurance maladie, ses éventuelles difficultés sociales, son niveau de diplôme, sa situation professionnelle, son inscription à Pôle emploi...

¹²⁸ Afin de permettre aux caisses d'exercer davantage la fonction d'instruction administrative, le logiciel @rSa a été conçu par la Cnaf mais est aussi utilisé par d'autres acteurs. Ce logiciel comporte différents modules correspondants aux différentes étapes de l'accueil du bénéficiaire : gestion du premier contact, instruction administrative du dossier, recueil des données socioprofessionnelles et proposition d'orientation.

¹²⁹ Alors que dans 40 % des départements répondant, la part de non orientés est inférieure à 30 %, elle est comprise entre 30 et 50 % pour 40 % d'entre eux et entre 50 % et 80 % pour les 20 % restant.

des bénéficiaires lors de la mise en place du dispositif du fait de la difficulté à repérer les bénéficiaires relevant du champ des « droits et devoirs » ; (ii) le volume de bénéficiaires à orienter dès les premiers mois était très important du fait de la « bascule » vers le rSa des anciens bénéficiaires du RMI, de l'arrivée des anciens allocataires de l'API et de l'augmentation du nombre de bénéficiaires en lien avec la dégradation de la situation conjoncturelle. Néanmoins, les anciens bénéficiaires du RMI pouvaient continuer à bénéficier de l'accompagnement dont ils disposaient avant la mise en place du rSa ; (iii) certains départements attendaient qu'une convention de prise en charge soit conclue ou revue avec certains organismes pour pouvoir y orienter les bénéficiaires. Par ailleurs, du fait du délai incompressible nécessaire à l'orientation des nouveaux arrivants, il y a toujours des bénéficiaires en attente de prise en charge à un moment donné.

Par ailleurs, de nombreux départements (83 %) avaient déjà procédé à des réorientations au moment de l'enquête¹³⁰. En effet, les bénéficiaires peuvent être réorientés lorsque la première orientation s'est avérée inadéquate ou l'est devenue, par exemple si la situation de la personne a évolué. Si un bénéficiaire a été orienté dans un parcours social, sa situation doit être réexaminée au bout de 6 mois. Cependant, moins de 10 % des bénéficiaires ont connu des réorientations selon l'enquête quantitative de la Dares et les remontées des conseils généraux. Les principaux motifs évoqués dans l'enquête ADF-Drees auprès des conseils généraux sont le souhait du référent unique, l'évolution de la situation du bénéficiaire et l'inadaptation de l'orientation initiale. Si les réorientations peuvent suggérer une certaine vitalité du fonctionnement des nouveaux processus, elles doivent néanmoins faire l'objet de vigilance pour en comprendre les ressorts.

1.1.2°) De nombreux départements proposent une approche socioprofessionnelle de l'insertion pour les bénéficiaires confrontés à des problèmes de nature multidimensionnelle

Dans la très grande majorité des cas, le suivi des bénéficiaires s'effectue dans le cadre des deux types d'accompagnement définis par la loi : l'accompagnement professionnel ou l'accompagnement social. Toutefois, 62 % des départements proposent également un accompagnement mixte, qualifié de « socioprofessionnel », sachant que les organisations prévues dans ce domaine sont très variables d'un département à l'autre. Cet accompagnement concerne environ 20 % des bénéficiaires.

De même, afin d'éviter le cloisonnement des compétences des accompagnateurs alors que les difficultés rencontrées par les bénéficiaires sont de nature diverse, 20 % des départements proposent à certains bénéficiaires une référence en binôme couplant savoir-faire en insertion sociale et professionnelle. Les départements concernés par ces binômes ne sont pas forcément ceux qui proposent un accompagnement mixte, ce qui montre bien que le recours à la voie socioprofessionnelle de l'insertion peut prendre des formes diverses, l'objectif globalement partagé étant de trouver des méthodes pragmatiques de résolution des problèmes qui ne peuvent être traités que de façon multidimensionnelle.

Selon les représentants de Pôle emploi, les organisations locales en place ne permettent pas encore à leurs référents uniques de mobiliser facilement les autres

¹³⁰ 86 départements ont répondu à l'enquête ADF-Drees dans les 5 mois suivant l'envoi du questionnaire en septembre 2010. Les trois quarts ont répondu dans les 3 mois à compter de l'envoi.

professionnels indispensables pour lever certains freins périphériques à l'emploi, même si des avancées sont faites pour développer ces partenariats. De leur côté, certains départements mentionnent les difficultés rencontrées par Pôle emploi pour proposer un accompagnement adapté au public, dans un contexte de hausse du nombre de demandeurs d'emploi et de réorganisation interne.

Dans ce contexte, Pôle emploi et les conseils généraux ont expérimenté des modalités d'accompagnement global dans le cadre du « plan de simplification du rSa » (mesure n°9). Les premiers résultats de ces expérimentations permettent de préciser les modalités et conditions de réussite de ce type d'accompagnement (encadré 5.3 et annexe 4). Deux types de modèles d'accompagnement global présentant des degrés d'intégration variables peuvent être distingués : un accompagnement « articulé » avec un référent unique qui peut avoir recours à un correspondant de l'autre sphère ou un accompagnement « intégré » assuré par un binôme de référents professionnel et social ou bien par un accompagnateur professionnel ayant à sa disposition un pool d'expertise. L'expérimentation montre la nécessité de bien cibler la population concernée par chaque type d'accompagnement. Quelles que soient les modalités retenues, la qualité du partenariat établi entre les divers acteurs concernés reposant notamment sur une meilleure connaissance réciproque apparaît comme un préalable pour que ce type d'approche fonctionne.

Près de la moitié des départements signalent des difficultés à avoir une visibilité sur l'accompagnement réalisé par Pôle emploi et le risque de perdre de vue les bénéficiaires orientés vers Pôle emploi en l'absence de retour sur leur devenir. En particulier, près d'un tiers déclarent ne pas assurer de suivi des bénéficiaires orientés vers Pôle emploi alors que les autres départements le font notamment lors de réunions régulières d'échanges entre les différents partenaires ou en accédant au dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE). Les délais nécessaires pour mettre en place les interfaces entre les systèmes d'information des différents partenaires ont été importants et ne sont par toujours achevés (cf. *infra*), rendant difficile le suivi partagé des situations des bénéficiaires du rSa.

Dans ce contexte, le suivi effectif par un référent unique n'est vraisemblablement pas toujours possible. Si Pôle emploi n'est pas le seul organisme pouvant être référent unique en cas d'accompagnement professionnel, il exerce cette fonction dans tous les départements. Comme les notifications d'orientation transmises à Pôle emploi semblent lacunaires, en particulier lorsque le parcours social est retenu, Pôle emploi ne peut pas toujours savoir si certains bénéficiaires demandeurs d'emploi sont déjà inscrits dans un parcours social, par exemple du fait qu'ils ont été orientés en insertion sociale. Or, des bénéficiaires qui n'ont pas été orientés vers Pôle emploi s'inscrivent comme demandeurs d'emploi. Il est donc possible que subsiste une juxtaposition d'accompagnements non souhaitée et pas forcément cohérente. Néanmoins, dans la moitié des départements, les bénéficiaires du rSa non orientés vers Pôle emploi mais demandeurs d'emploi peuvent être exemptés de suivi mensuel personnalisé, sachant qu'ils sont suivis par ailleurs, sous réserve que Pôle emploi dispose de l'information.

Enfin, la systématisation de la contractualisation entre le bénéficiaire et la collectivité ne semble pas encore effective au vu des premiers résultats disponibles (chapitre 6).

Encadré 5.3 : Le plan de simplification du rSa de juillet 2010

En juillet 2010, après un travail mené en collaboration avec les représentants des départements, le ministre de la jeunesse et des solidarités actives a présenté un plan de simplification du rSa composé de 10 mesures ayant pour objet de contribuer à l'amélioration du dispositif et d'assurer une meilleure égalité de traitement des publics en difficultés dans les différents départements.

Ce plan s'articule selon trois axes :

- Simplifier les démarches, améliorer l'accès des publics cibles à l'information (*1^{er} axe*),
- Optimiser le pilotage du dispositif, fluidifier le dialogue entre les différents acteurs (*2^{ème} axe*),
- Faire du rSa un outil clé de l'insertion professionnelle (*3^{ème} axe*).

Trois mesures ont été prises pour simplifier les démarches et améliorer l'accès au dispositif :

- Des courriers ont été envoyés, en lien avec l'association des maires de France, aux 2 000 maires des communes de plus de 5 000 habitants notamment pour cibler les agents des collectivités locales ; et via les Caf et les MSA, aux bénéficiaires potentiels du rSa les invitant à vérifier si des droits pouvaient leur être ouverts, notamment grâce à un simulateur d'éligibilité au rSa, accessible sur Internet et auprès des caisses de sécurité sociale (*Mesure 1*) :
- Un travail important a été réalisé sur les formulaires et leurs notices afin de les rendre plus simples d'utilisation (*Mesures 2 et 3*). Ces documents simplifiés sont disponibles depuis janvier 2011.

Afin d'optimiser le pilotage du dispositif, un atelier d'échanges relatif aux plateformes uniques a été proposé aux conseils généraux le 3 mai 2011. En outre, un mini-guide méthodologique et de bonnes pratiques a été réalisé par l'Agence nationale des solidarités active (ANSA) afin d'aider et encourager les départements qui souhaitent s'engager dans la mise en œuvre de telles plateformes uniques (*Mesure 4*).

Dans la perspective de fluidifier le dialogue entre les différents acteurs, ont été mis en place courant 2011 :

- Une Commission chargée d'examiner les évolutions à apporter au dispositif du rSa. Instance de suivi, d'amélioration et de proposition, pilotée par le Ministère des solidarités et de la cohésion sociale, elle est force de proposition et permet la concertation entre les différents acteurs du dispositif (*Mesure 5*). Cette Commission, dite COrSa (commission opérationnelle du rSa), s'attache à recueillir les interrogations et les attentes des acteurs du rSa pour apporter des clarifications sur l'interprétation et l'application du cadre normatif du rSa. Officiellement mise en place le 5 mai dernier, sous l'égide du Ministère et de la DGCS, la Commission regroupe l'Assemblée des Départements de France (ADF), certains départements, les opérateurs du dispositif (Cnaf, CCMSA, Pôle emploi, UNCCAS) et les principales administrations concernées (DGEFP, DSS, agriculture). La COrSa est chargée de valider les propositions d'adaptation ou d'évolution nécessaires au dispositif, sur le plan des pratiques mais aussi sur le plan juridique, sur la base des propositions émanant des groupes de travail constitués pour étudier certaines thématiques identifiées.
- Un Comité de pilotage des échanges d'information (CPEI) dont l'objectif est d'améliorer la compréhension des données, corriger les dysfonctionnements éventuels et envisager des développements informatiques nouveaux (*Mesure 7*). Ce Comité se compose de représentants de dix départements, la DGCS, Pôle emploi, la Cnaf et la CCMSA, l'ADF et l'UNCCAS, et s'appuie sur six groupes de travail pour élaborer des actions. À titre d'exemples, a vu le jour grâce à ces travaux, un site Extranet Cnaf et CCMSA, dédié aux échanges de données. Ce site est actuellement

en cours de généralisation à l'ensemble des départements.

- Par ailleurs, suivi dans le cadre de ce CPEI, un projet de décret, dont la publication est prévue pour la fin de l'année 2011 après examen par le Conseil d'Etat, et avec un avis favorable de la CNIL, vise à autoriser la création d'échanges de données, notamment entre Pôle emploi et les départements relatifs à l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du rSa.
- Un réseau de correspondants rSa « Pôle emploi » depuis l'automne 2010. Ces correspondants sont chargés de la coordination avec les services des conseils généraux (*Mesure 6*).

Enfin, pour aider au renforcement des politiques d'insertion et faire du rSa un outil clé de l'insertion professionnelle, outre une circulaire sur l'Apres diffusée le 16 décembre 2010 qui précise les domaines de prescription, un mini-guide de recommandations issu du travail de l'ANSA a été diffusé le 7 juin 2011 (*Mesure 8*). Par ailleurs, une expertise est actuellement menée afin de « tester » de nouvelles méthodes de paiement (notamment chèque barré ou carte de paiement) (*Mesure 8*). Sont également expérimentés avec Pôle emploi et des conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires et un traitement simultané des champs professionnel et social. Une évaluation est actuellement en cours dans huit départements (l'Aude, le Cantal, le Doubs, le Gard, la Meurthe et Moselle, la Gironde, le Morbihan et la Vendée) (*Mesure 9*). Enfin, une journée nationale sur les Pactes territoriaux pour l'insertion (PTI) s'est tenue le 25 janvier 2011, au cours de laquelle un guide méthodologique sur le PTI a été remis aux participants (*Mesure 10*).

1.1.3°) La gouvernance de l'aide personnalisée de retour à l'emploi peut être améliorée

L'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apres) est une innovation institutionnelle de la loi du 1^{er} décembre 2008 (Article 8), dans la continuité des dispositifs dits « coups de pouce » des expérimentations du rSa. C'est une aide de l'État qui prend en charge tout ou partie des coûts induits par la prise ou la reprise d'une activité professionnelle, que ce soit sous la forme d'un emploi, du suivi d'une formation ou de la création d'une entreprise. Son objectif est de lever en partie certains freins périphériques rencontrés par les bénéficiaires du rSa dans leur parcours d'accession à l'emploi.

Le législateur a prévu un double système d'attribution de l'Apres. D'un côté, la gestion et la consommation d'une enveloppe nationale sont confiées à Pôle emploi. De l'autre, des enveloppes déconcentrées sont réparties par département en fonction du nombre d'allocataires du rSa. Ces dernières sont placées sous la responsabilité du corps préfectoral (région et département) et leurs modalités concrètes d'attribution sont définies territoire par territoire dans le respect des textes nationaux relatifs à l'Apres.

Dans les sept départements enquêtés par Geste pour le compte de la DGCS, l'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apres) déconcentrée apparaît comme une aide relativement souple, réactive, et simple à activer (annexe 14). L'Apres constitue une enveloppe non négligeable, qui apporte des moyens supplémentaires pour couvrir en partie les besoins engendrés par toute reprise d'activité (mobilité, garde d'enfants, présentation de soi...). À ce titre, et plus encore sur les départements qui ont fait un travail de mise en cohérence de l'Apres départementale par rapport à l'Apres nationale, elle a permis de démultiplier les moyens et « d'étendre » les aides de droit commun (essentiellement de Pôle emploi et de la Caf) en apportant des compléments de financement ou en augmentant les plafonds d'attribution. L'Apres

(déconcentrée comme nationale) a enfin donné de la lisibilité et de la visibilité aux aides à la reprise d'activité pour les bénéficiaires, ces aides étant auparavant « fondues » dans les aides de droit commun de Pôle emploi ou des conseils généraux. Ce faisant, elle a notamment permis à certains conseils généraux de redéployer leurs aides antérieures au sein de l'enveloppe Apre – mobilisée en priorité pour les besoins relatifs à une reprise d'activité, alors que les fonds départementaux « classiques » étaient recentrés sur les problématiques purement sociales ou pour des bénéficiaires « hors cadres ».

Sur l'ensemble des départements ayant fait l'objet de l'étude de Geste, il ressort que la mobilité, en premier lieu, mais aussi la formation de courte durée¹³¹, ou encore l'achat d'équipements professionnels et l'aide au lancement d'activité pour les auto-entrepreneurs, sont les principaux motifs de mobilisation de l'Apre.

Les exécutions budgétaires 2009 et 2010 font toutefois état d'une sous-consommation répétée des crédits de l'Apre à la fois nationale et déconcentrée, qui témoigne d'un démarrage lent de l'utilisation de cette prestation (cf. *infra*), sachant que les taux de consommation de l'Apre sont cependant très variables d'un département à l'autre. Plusieurs raisons sont susceptibles de concourir à cette faible consommation, au premier rang desquels :

- les modalités complexes du déploiement de l'Apre. La montée en charge progressive est inhérente à tout nouveau dispositif, et en particulier novateur comme l'Apre qui doit reposer sur une organisation locale structurée, supposant de nombreux prérequis : recensement des dispositifs locaux existants, identification des types de dépenses éligibles à l'Apre, recherche des organismes gestionnaires, élaboration d'un règlement qui détermine les conditions de mobilisation de l'enveloppe, établissement d'une convention d'orientation et d'accompagnement, appropriation du dispositif par les prescripteurs, élaboration de l'arrêté préfectoral pour l'appel de fonds ;
- le cadre législatif et réglementaire qui en limite la délivrance (aux bénéficiaires du rSa socle soumis aux droits et obligations dès lors qu'ils reprennent une activité), en particulier dans un contexte de crise et de taux de chômage élevé.

L'année 2011 sera la première année où le dispositif de l'Apre devrait passer sa phase pleinement opérationnelle.

Par ailleurs, l'Apre devait selon le législateur être définie en cohérence avec les « systèmes » locaux d'aides et comme « invitation » au partenariat entre les acteurs concernés pour aller dans ce sens. Or, selon l'étude de Geste, les Apre déconcentrées ne se sont pas réellement adaptées à l'existant du fait de la quasi-impossibilité technique d'établir un diagnostic exhaustif de l'ensemble de ces aides dans la majorité des territoires (au niveau départemental ou régional). Il n'existe pas en effet d'instance de pilotage de ces « systèmes d'aides » existants aux différents échelons locaux. En réalité, il y a toutefois peu de redondances des aides décidées par l'État et les conseils régionaux (servies par Pôle emploi ou les missions

¹³¹ Il s'agit de financement de formation « certifiantes » et courtes, permettant de confirmer un accès à l'emploi rapide. Cette pratique a été observée avant que ne soit publiée la circulaire sur l'Apre qui en interdit l'utilisation pour financer la formation mais précise qu'« il peut être envisagé que l'Apre permette de financer le montant des frais de formation restant à charge du bénéficiaire, si le financement principal de la formation a été pris en charge » (Circulaire interministérielle - n° DGCS/SD1C/DGEFP/2010/404 du 16 décembre 2010 relative aux conditions et modalités de prescription de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (Apre)).

locales) parce que chacun à des compétences et des publics spécifiques, avec des règles d'accès à ces aides différentes. C'est toutefois au niveau des communes et de leurs centres communaux d'action sociale que le risque de redondances est le plus important car ces centres s'occupent de publics variés et leur action n'est pas toujours coordonnée avec les autres partenaires. La complexité des « systèmes » d'aides et l'absence de leur pilotage peuvent nuire à une bonne appropriation de l'Apré par les professionnels et les bénéficiaires.

Autre constat, le diagnostic initial aurait dû porter non seulement sur les aides mais également sur les services existants pour mieux adapter l'Apré aux réalités territoriales. Si l'Apré déconcentrée peut en effet proposer une prise en charge des frais de garde, elle ne peut agir sur l'existence d'une offre de garde adaptée, par exemple en termes d'horaires atypiques, aux besoins des bénéficiaires du rSa.

L'une des clefs de succès de l'Apré réside ainsi dans la bonne articulation avec l'offre d'actions, de services ou d'infrastructures sur le territoire. Une amélioration de la gouvernance d'ensemble des aides locales pourrait permettre de mieux mobiliser les possibilités ouvertes par l'Apré et couvrir les besoins manifestés dans certains domaines (garde d'enfants, aides à l'hébergement, création d'activité).

1.2°) Un repositionnement des acteurs tout au long du parcours

Suite à la décentralisation du RMI et de l'API en 2004, les organismes payeurs et Pôle emploi ont vu leurs responsabilités s'accroître. La branche Famille notamment s'était vue renforcée dans son rôle de gestionnaire du RMI, du RMA et du contrat d'avenir¹³². Le partenariat entre les conseils généraux et l'ANPE pour le suivi professionnel des bénéficiaires du RMI et plus particulièrement du CI-RMA s'était également intensifié, se concrétisant par des accords de plus en plus fréquents¹³³. La mise en œuvre du rSa a conduit à poursuivre et accélérer la redéfinition du partage des rôles entre les divers acteurs institutionnels sur le territoire.

1.2.1°) L'émergence de certains acteurs

Suite à la mise en œuvre du rSa, les Caf ont vu leurs compétences étendues bien au-delà de leur mission traditionnelle de gestionnaire de la prestation. Fin 2010, elles sont devenues le premier service instructeur. Près de la moitié des Caf jouent également un rôle dans le volet insertion du dispositif en contribuant à l'accompagnement des bénéficiaires (essentiellement sur le champ des parents isolés). Cinq sur dix assurent le recueil des données socioprofessionnelles des bénéficiaires, 16 % sont également parties prenantes de l'orientation et 43 % ont délégation pour participer au volet accompagnement du dispositif en tant que référent ou appui au référent, en particulier pour les monoparents.

Les MSA, qui interviennent pour l'instruction administrative sur le champ agricole, sont davantage qu'auparavant sollicitées pour la phase orientation et pour

¹³² La loi de décentralisation du RMI de 2003 a étendu les délégations de compétence de la Caf en lui confiant notamment la prise en charge de services supplémentaires (comme l'instruction administrative), la gestion du RMA et du contrat d'avenir, l'adaptation des modalités de contrôles, la redéfinition du cadre des échanges d'informations statistiques, etc. [C. Avenel, S. Donnée, O. Sautory (2008)].

¹³³ Fin 2006, 85 % des conseils généraux ont signé au moins un accord avec l'ANPE, contre 40 % début 2005 [C. Avenel, S. Donnée, O. Sautory (2008)] .

l'accompagnement de publics spécifiques comme les salariés ou exploitants agricoles qu'elles connaissent le mieux.

Conformément aux objectifs fixés par la loi, Pôle emploi occupe une place essentielle dans le dispositif rénové. Il est un partenaire important des conseils généraux à toutes les étapes : préparation et étude de l'orientation des bénéficiaires, accompagnement professionnel, participation aux équipes pluridisciplinaires, gouvernance des Pactes territoriaux d'insertion (PTI) ...

Les partenaires historiques des conseils généraux, comme les CCAS moins sollicités pour l'accueil et l'instruction, restent néanmoins très présents dans l'accompagnement social des bénéficiaires. Les associations conservent leur place en tant que référent social.

1.2.2°) Le développement de nouvelles compétences pour les conseils généraux

Le conseil général est le chef de file de la politique d'insertion qu'il conçoit en partenariat et qui doit, à son initiative, être menée dans le cadre des pactes territoriaux d'insertion (PTI).

Les résultats de l'enquête menée auprès des conseils généraux montrent une accélération du redéploiement des fonctions du conseil général vers davantage de pilotage en contrepartie d'une délégation plus ample de compétences aux organismes plus spécialisés, tendance déjà à l'œuvre après la décentralisation du RMI.

En se désengageant et déléguant en partie l'instruction administrative et l'accompagnement professionnel, les conseils généraux investissent les nouvelles instances de coordination, d'encadrement et de contrôle comme l'attestent par exemple leur présence systématique dans les équipes pluridisciplinaires ou le fait que les correspondants rSa soient presque toujours issus des conseils généraux.

Dans leur grande majorité, les départements ont souhaité exercer un rôle de premier plan au sein des étapes déterminantes du parcours d'insertion des bénéficiaires, conservant la plupart du temps pleinement la responsabilité de la décision de l'orientation des bénéficiaires, de leurs réorientations éventuelles, ou des sanctions en cas de manquements aux devoirs. Néanmoins, ils sont appuyés dans ces missions par les équipes pluridisciplinaires qui doivent être consultées pour avis. Compte tenu de leur expérience dans ce domaine, ils continuent à assurer l'accompagnement dans l'insertion sociale aux côtés des CCAS et des associations, et pour des publics plus spécifiques par délégation conventionnelle avec les Caf (pour les familles monoparentales) et les MSA (pour les bénéficiaires du secteur agricole).

Par ailleurs, les conseils généraux consolident leur capacité d'analyse et d'expertise en développant les pratiques évaluatives, les démarches innovantes ou les expérimentations. Un enjeu important pour eux est de disposer d'un diagnostic d'ensemble sur les actions menées, afin d'en assurer la cohérence et d'améliorer le contenu de l'offre d'insertion proposée. L'évaluation des politiques d'insertion dans les départements se développe ainsi fortement, même si cette mission avait été introduite dès la circulaire du 9 mars 1989 dans les missions du conseil départemental d'insertion. Plus de sept départements sur dix déclarent avoir mis en place des évaluations sur le rSa, le plus souvent quantitatives et qualitatives, en associant leurs partenaires locaux.

1.2.3°) Des restructurations visibles sans être de grande ampleur

L'évolution du rôle des conseils généraux, vers le pilotage et la coordination d'un important réseau d'acteurs, les a conduits à revoir l'organisation interne de leurs services : 90 % des départements ont procédé à des modifications parfois significatives de leur organisation. Certaines fonctions sont en retrait, comme l'instruction administrative et l'insertion professionnelle, alors que d'autres sont en expansion, comme l'orientation ou l'évaluation. En revanche, les recrutements et transferts de personnel ont été d'ampleur limitée mais réelle. Un tiers des départements ont transféré du personnel (moins de 5 personnes en équivalent temps plein (ETP)) et 62 % en ont recruté, en général moins de 5 personnes en ETP.

Pour répondre à l'accroissement des délégations de compétences qui leur ont été conférées en matière d'instruction administrative, d'échanges d'informations et d'accompagnement, 64 % des caisses d'allocations familiales ont dû procéder à des modifications organisationnelles (contre 26 % lors de la décentralisation du RMI). Deux tiers des Caf ont recruté de manière pérenne (10 personnes en moyenne) pour assurer la gestion administrative du rSa. Leur implication dans le suivi et l'accompagnement a en revanche été assurée par redéploiement du personnel déjà en place même si les moyens humains mobilisés pour assurer la mission de référence unique se sont avérés plus importants que dans le cadre de l'API.

1.2.4°) Un déploiement toujours en cours des systèmes d'information

Les conseils généraux ont également été conduits dans leur grande majorité à revoir leurs systèmes d'informations, et notamment à mettre en place des interfaces d'échanges de données avec leurs partenaires. C'est sans doute dans ce domaine que les marges de progrès sont les plus attendues à l'avenir : fin 2010¹³⁴, près de neuf départements sur dix faisaient état de modifications toujours en cours de leur système d'information. Or, la qualité des échanges d'informations conditionne le bon fonctionnement du rSa compte tenu de la complexité du dispositif et de la pluralité des acteurs impliqués. Des améliorations sont en cours dans le cadre des travaux de simplification du rSa, notamment pour automatiser les échanges d'informations entre les principaux acteurs (encadré 5.3).

Les Caf se sont fortement impliquées dans ce domaine notamment pour développer @rSa dans un contexte où les flux de transmission de données à divers partenaires se sont considérablement étendus¹³⁵. Fin 2010, environ 80 % des Caf faisaient état de difficultés rencontrées par les conseils généraux au moment de la montée en charge du dispositif (problèmes de lecture des données et d'incohérences).

Dès 2009, Pôle emploi a commencé à faire évoluer son système d'information, en collaboration avec d'autres opérateurs, pour pouvoir mettre à disposition de ses partenaires les informations sur les bénéficiaires du rSa inscrits et se mettre ainsi en conformité avec la loi. Les outils ont été enrichis d'apports documentaires et techniques complémentaires sur le dispositif, en vue de rendre accessibles aux conseils généraux le dossier unique du demandeur d'emploi (Dude) et les listes mensuelles de bénéficiaires du rSa inscrits, en cours ou en cessation d'inscription à

¹³⁴ L'enquête de l'ADF et de la Drees sur la mise en œuvre du rSa auprès des conseils généraux s'est plus précisément déroulée entre les mois de septembre 2010 et février 2011.

¹³⁵ Au-delà de l'accroissement du nombre de partenaires concernés par les échanges de données, le contenu des informations échangées s'est également enrichi.

Pôle emploi (LrSa DE). Les applicatifs étaient en cours de consolidation en 2011 dans la perspective de pouvoir échanger avec les autres opérateurs (Caf et MSA).

Ces délais, imputables au temps nécessaire pour établir le cadre réglementaire, à la complexité technique des développements informatiques à réaliser et au temps requis à l'appropriation des nouveaux instruments, n'ont pas permis de rendre rapidement opérationnels les échanges de données en temps réel entre tous les acteurs concernés, ce qui a pu compliquer le suivi partagé des parcours des bénéficiaires du rSa, en particulier le suivi par les conseils généraux des bénéficiaires lorsqu'ils sont orientés en parcours professionnel vers Pôle emploi.

1.3°) Une mise en place très progressive des pactes territoriaux d'insertion

La création du rSa prolonge le mouvement de territorialisation des politiques d'insertion avec la formalisation d'un nouvel instrument de coordination des initiatives locales en faveur de l'insertion des bénéficiaires du rSa : les Pactes territoriaux d'insertion (PTI). La montée en charge des PTI s'est effectuée à un rythme variable selon les départements. Fin 2010, moins de la moitié des conseils généraux avaient conclu des pactes avec leurs partenaires. Si l'on ajoute le tiers des départements qui déclarent qu'ils en signeront un courant 2011, il aura fallu environ 2 ans et demi depuis l'entrée en vigueur de la loi généralisant le rSa, pour que plus de huit départements sur dix soient dotés d'un PTI.

Ce délai s'explique en partie par la nécessité, pour une large majorité de conseils généraux, de refondre les Programmes départementaux d'insertion (PDI) pour les rendre opérationnels aux différents échelons locaux. La plupart du temps, la concrétisation des PTI a nécessité de dresser un diagnostic précis sur la situation sociale et le bassin d'emploi des territoires, de réviser les choix stratégiques en matière d'insertion et d'animer un réseau important d'intervenants. Les PTI supposaient en effet de définir la programmation des moyens d'insertion et la répartition des tâches entre les différents acteurs. En revanche, il paraît acquis à ce stade que l'ensemble des départements ne reviendront pas sur le découpage de leurs territoires conçu de longue date.

Les PTI affichent pour la plupart la priorité à l'insertion professionnelle mais aussi à la formation des personnes accompagnées¹³⁶. Ils portent sur la définition de l'accompagnement des bénéficiaires vers et dans l'emploi, en mobilisant surtout l'offre de services de Pôle emploi et le secteur de l'insertion par l'activité économique et, dans une moindre mesure, les contrats aidés et l'aide à la création d'entreprise. La dimension sociale de l'insertion, notamment lorsque les difficultés rencontrées sont susceptibles de faire obstacle à une insertion durable sur le marché du travail, figure dans la plupart des départements ayant un PTI. Ainsi, les thématiques comme le logement, l'accès aux droits, l'insertion des jeunes, la garde d'enfants ou la santé figurent chacune dans près de la moitié des pactes. L'accès au crédit est par contre moins fréquemment cité.

Ces priorités étaient déjà visibles la veille de la création du rSa : en particulier, le renforcement de l'insertion professionnelle, à partir de la mise en œuvre des nouveaux contrats aidés de la loi de décentralisation, constituait déjà le principal enjeu observé dans la majorité des programmes départementaux.

¹³⁶ Le conseil régional, acteur important en matière de formation, apparaît signataire du PTI dans 79 % des départements qui ont signé un pacte ou qui sont sur le point de le faire prochainement.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact effectif des PTI. Plus de la moitié (55 %) des pactes signés en 2009 et 2010 avaient une durée de 3 à 4 ans et s'inscrivent donc dans un horizon de moyen terme. L'un des enjeux de cette évaluation sera d'apprécier dans quelle mesure les PTI ont effectivement permis de réduire les cloisonnements et notamment d'améliorer l'articulation des compétences entre régions et départements pour la formation professionnelle des bénéficiaires du rSa.

1.4°) La participation des bénéficiaires au dispositif

Une tendance à l'œuvre dans le champ sanitaire et social est de mieux associer les usagers à la construction et à la gouvernance des politiques publiques, même si des questionnements subsistent quant aux modalités de mise en œuvre de cette participation. Dans cet esprit, la loi du 1^{er} décembre 2008 a prévu la participation des représentants de bénéficiaires au sein des équipes pluridisciplinaires. Il s'agit d'une disposition novatrice car la loi sur le RMI n'avait pas envisagé la présence de représentants de bénéficiaires dans les instances des Commissions locales d'insertion (CLI)¹³⁷. L'implication des bénéficiaires du rSa doit aller jusqu'à la co-construction du dispositif puisque la nouvelle rédaction de l'article L115-2 du Code de l'action sociale et des familles prévoit que « la définition, la conduite, et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article sont réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées ».

1.4.1°) Des bénéficiaires souvent impliqués dans la gouvernance du rSa

Fin 2010, plus de 80 % des départements font siéger des représentants de bénéficiaires au sein des équipes pluridisciplinaires. Ces derniers sont choisis sur la base du volontariat, ou sollicités par les référents, ou désignés au sein de groupes ressources, ou encore sélectionnés au hasard¹³⁸. Dans quasiment tous les départements, ils sont présents régulièrement aux réunions de ces instances. Dans plus de la majorité des départements, les bénéficiaires sont membres de l'équipe pluridisciplinaire pour moins d'un an et ont été sensibilisés à la fonction qu'ils sont appelés à assumer. Ils sont indemnisés dans les trois quarts des départements, pour les frais de déplacement occasionnés (le plus souvent), des frais de repas (dans certains départements) et plus rarement par un forfait ou pour des frais de garde d'enfant.

La participation des bénéficiaires ne se résume toutefois pas aux équipes pluridisciplinaires. Dans près de la moitié des départements, elle prend aussi la forme d'une participation à des « groupes ressources » ou « groupes d'usagers » (plus du tiers des départements) ou à des instances participant à l'évolution ou à l'évaluation du dispositif (10 à 15 % des départements).

Au final, fin 2010, seuls 13 % des départements déclaraient n'avoir prévu aucune représentation des bénéficiaires du rSa. Certains d'entre eux signalaient toutefois que la situation pourrait être appelée à évoluer.

¹³⁷ Dans le cadre du RMI, les CLI avaient le rôle d'animation territoriale du dispositif d'insertion (évaluer les besoins des bénéficiaires et l'offre d'insertion, proposer un programme local d'insertion, donner un avis sur les suspensions, etc.).

¹³⁸ Dans quelques départements, les bénéficiaires sont représentés par des associations, comme le permet la loi.

1.4.2°) Les bénéficiaires portent un jugement contrasté sur le principe de leur participation

Selon l'enquête qualitative menée par le Crédoc, pour le compte de la Drees auprès de 200 bénéficiaires du rSa du champ des « droits et devoirs », peu de bénéficiaires identifient clairement les équipes pluridisciplinaires et leur rôle (annexe 17). Informés le plus souvent lors de l'enquête de l'inscription dans la loi 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 aux bénéficiaires 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.

Toutefois, un certain nombre de bénéficiaires interrogés dénoncent « la professionnalisation » du statut de bénéficiaire et la position illégitime du bénéficiaire dans cette fonction : le représentant des bénéficiaires au sein des équipes pluridisciplinaires serait en quelque sorte juge et partie de ses pairs. Les questions de légitimité, de droit, de pouvoir affleurent : de quel droit certains bénéficiaires auraient-ils le pouvoir de participer à l'examen des droits d'autres bénéficiaires ?

1.4.3°) L'apport de la participation des bénéficiaires et ses conditions de réussite

L'étude pilotée par la DGCS sur les conditions de la mise en œuvre de la participation des bénéficiaires du rSa dans les équipes pluridisciplinaires et sur les effets de cette démarche sur le dispositif et les parties prenantes¹³⁹ montre que les représentants des bénéficiaires rencontrés, lorsqu'ils se sentent intégrés, expriment leur satisfaction d'être entendus, de s'impliquer dans une démarche qui a du sens. Ils s'estiment investis d'une mission auprès des autres bénéficiaires, avec le sentiment qu'ils peuvent modifier les représentations des professionnels sur la vie des bénéficiaires du rSa. Les professionnels et élus siégeant dans les équipes pluridisciplinaires indiquent que cette démarche modifie les pratiques collectives et professionnelles, favorisant un processus de décision plus transparent et rigoureux. Elle présente des vertus pédagogiques pour les autres bénéficiaires, les représentants des bénéficiaires du rSa étant perçus comme porteurs d'une compréhension du dispositif.

Les conditions de la mise en place de la participation des personnes à ces instances consultatives ont néanmoins un impact important sur le bon déroulement de la démarche et sur les bénéfices à en tirer. Il est par exemple délicat pour un représentant des bénéficiaires du rSa de trouver sa place au sein d'une équipe pluridisciplinaire, notamment lorsque sont présentés des dossiers de suspension ou de sanction d'allocation. L'investissement important que suppose la participation peut rendre difficile l'implication du bénéficiaire dans d'autres projets (professionnels, notamment) et freiner cette participation. Il convient donc de penser cet engagement participatif dans le cadre plus global du parcours d'insertion des bénéficiaires du rSa.

Plus généralement, il ressort de ces travaux que la participation aux équipes pluridisciplinaires ne peut s'inscrire dans la durée et prendre tout son sens que si elle

¹³⁹ La DGCS a mandaté cinq organismes (Agence nouvelle des solidarités actives (Ansa) , ATD-Quart Monde, fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), Mission régionale d'information sur l'exclusions en Rhône-Alpes (MRIE), UNIOPSS)) pour conduire l'analyse dans huit départements. Onze EPD ont été rencontrées entre juin et septembre 2011.

est adossée à des démarches collectives au sein du dispositif, tels des groupes ressources. Le respect de cette condition est garante d'une participation effective et bénéfique à la différence d'une approche individuelle isolée. Par ailleurs, le rôle du représentant du bénéficiaire du rSa doit être précisé sachant qu'il doit être porteur d'une démarche compréhensive à l'égard de tous les bénéficiaires. De plus, la mise à disposition d'un référentiel permettrait de diffuser des préconisations claires sur la sélection des représentants des bénéficiaires, sur la déontologie et le fonctionnement d'une telle participation. Il convient également de prévoir un cadre pour la formation des représentants des bénéficiaires du rSa, des élus et des professionnels ainsi que pour les animateurs de groupes ressources.

2°) Le bilan financier du rSa

Il est prévu à l'article 32 de la loi du 1^{er} décembre 2008 qu'un « *bilan financier global des coûts induits par cette prestation* » soit réalisé dans le cadre de l'évaluation du rSa.

Le Comité d'évaluation du rSa a donc travaillé au recensement des dépenses engagées par les acteurs pour mettre en œuvre le rSa à l'échelle de la France métropolitaine. En outre, une attention spéciale a été portée à la question du différentiel de coût généré par la mise en place de ce nouveau dispositif.

2.1°) Les dépenses courantes sur l'exercice 2010

L'ensemble des dépenses courantes de rSa nettes d'indus se sont élevées à environ 9,784 milliards d'euros (chiffres provisoires) en métropole sur l'exercice 2010, année de référence et année pleine de fonctionnement du rSa. Les dépenses courantes sont calculées hors champ rSa jeunes (tableau 5.1).

Les dépenses d'allocations, avec 8,260 milliards d'euros en représentent 84,4 %, et celles d'insertion, avec 1,378 milliard d'euros, 14,1 %. Ces dernières comprennent les conventionnements des Conseils généraux avec les autres acteurs de l'insertion (Caf, MSA, CCAS, Pôle emploi, associations...) et les dépenses au titre des contrats aidés. Elles intègrent aussi la participation de Pôle emploi aux équipes pluridisciplinaires, estimée à 1 million d'euros. Les autres dépenses (1,5%) couvrent les dépenses au titre de l'Apré et les frais de gestion de service de l'allocation et d'aide à la pré-orientation faite par les Caf, respectivement pour 73 et 74 millions d'euros. À cela s'ajoute les dépenses informatiques de Pôle emploi en fonctionnement courant pour 1 millions euros en 2010.

Faute de données disponibles et adéquates, ce montant de dépenses courantes global est sous-estimé des coûts de certaines missions en lien avec le rSa qu'il n'est à ce jour pas possible d'évaluer (section 2.1.6) :

- les frais de gestion du service de l'allocation des MSA,
- le coût de l'instruction dans son ensemble pour les MSA et pour sa part non financée par les conseils généraux pour les CCAS,
- les dépenses au titre de l'insertion des organismes payeurs et des CCAS non financées par les conseils généraux,
- les dépenses d'orientation des bénéficiaires du rSa par Pôle emploi non financées par les conseils généraux,

- les dépenses d'accompagnement de droit commun engagées par Pôle emploi pour les bénéficiaires du rSa orientés vers Pôle emploi.

Tableau 5.1 : Dépenses courantes en 2008 et 2010

En millions d'euros	2008	2010	Parts en % des dépenses courantes totales
Dépenses d'allocation :	6 399	8 260	84,4
RMI, y compris intéressement (1)	5 495	-9	
API, y compris intéressement (1)	880	-9	
Primes exceptionnelles RMI/RSA versées par l'Etat (2)		314	
RSA expérimental (3)	23	9	
RSA :			
RSA « socle » (4)	-	6 626	
RSA « activité » (4)	-	1 328	
RSA « total »	-	7 954	
Dépenses d'insertion (5) :	1 249	1 378	14,1
- Contrats aidés	295	484	
<u>Part financée par les conseils généraux :</u>	295	181	
Anciens contrats (CI-RMA ; CA)	295	66	
Nouveaux contrats (CUI)	-	116	
<u>Part financée par l'Etat (6) :</u>	nd	303	
Secteur marchand	nd	18	
Secteur non marchand	nd	285	
- Dépenses d'insertion des CG (hors contrats aidés) :	955	893	
Dépenses d'insertion RMI	955	83	
Dépenses d'insertion RSA	-	810	
- Dépenses d'accompagnement de droit commun Pôle emploi pour les bénéficiaires du RSA orientés à Pôle emploi (7)	nd	nd	
Contribution de Pôle emploi aux équipes pluridisciplinaires	nd	1	
Total Pôle emploi	nd	nd	
Autres dépenses :	nd	147	1,5
- Frais de gestion et d'instruction des Caf :		70	
Paie et ouverture du droit (8)	nd	51	
Surcoût annuel d'un nouveau dossier PF hors RSA	nd	6	
Gestion du 1er contact et instruction (9)	nd	13	
Appui à l'orientation (CAF) (10)	-	4	
- Dépenses d'APRE :	-	73	
APRE nationale	-	17	
APRE déconcentrée	-	56	
Dépenses informatiques de Pôle emploi			
Coûts récurrents d'exploitation des serveurs et machines		1	
TOTAL - Dépenses courantes		9 784	100

Sources : Cnaf, MSA, Pôle emploi, DGCS, Enquête Drees sur les dépenses d'aide sociales des conseils généraux, DGCL.

Champ : France métropolitaine

(1) Caf (droits constatés) ; MSA (encaissements-décaissements).

(2) Les primes versées par les Caf uniquement. Les primes au titre du RMI et du rSa ne peuvent être distinguées. La prime de solidarité active est comprise dans ce montant.

(3) En 2008, les dépenses d'expérimentation du rSa adossées à l'API pour le régime agricole sont comprises dans la ligne API. En 2010, elles figurent bien dans les dépenses d'expérimentation du rSa.

(4) La partie socle des allocations perçues par les allocataires du rSa socle+activité est comptabilisée dans le rSa socle, la partie activité dans le rSa activité.

- (5) Les dépenses d'insertion globales comprennent la contribution de Pôle emploi aux équipes pluridisciplinaires.
- (6) Il s'agit à la fois des contrats donnant lieu à un cofinancement État/Conseil général et des contrats intégralement pris en charge par l'État.
- (7) Pour information, le coût de l'accompagnement de droit commun pour tous les bénéficiaires du rSa demandeurs d'emploi a été estimé par Pôle emploi à 562 millions d'euros (section 2.1.6°)).
- (8) Les frais relatifs au paiement et à l'ouverture du droit des Caf intègrent également le coût associé au rSa jeunes qui ne peut être dissocié.
- (9) Il est question ici de la gestion du 1^{er} contact et de l'instruction administrative des dossiers de rSa socle.
- (10) Il s'agit essentiellement du recueil des données socioprofessionnelles dans le cadre de l'appui à l'orientation.

2.1.1°) Les dépenses d'allocation du rSa

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le rSa et réformant les politiques d'insertion 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) ;
- l'État (via le Fonds national des solidarités actives - FNSA) finance tout ce 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. En outre, à titre dérogatoire, le FNSA prend en charge l'intégralité des dépenses de rSa jeunes qu'il s'agisse du « socle » ou de l'activité.

Pour les départements, la création du rSa constitue donc un transfert¹⁴⁰ de compétences 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.

Les dépenses d'allocations du rSa dispensées par les organismes payeurs (Caf et MSA) s'élèvent à 8,260 milliards d'euros en 2010 en France métropolitaine (tableau 5.1). Le montant considéré est net d'indus, ainsi que du reliquat de RMI, d'API, et des dépenses relatives aux expérimentations du rSa. Le rSa socle se chiffre à 6,626 milliards d'euros en 2010, et le rSa activité à 1,328 milliard d'euros.

La forte évolution des dépenses d'allocation entre 2008 et 2010 traduit à la fois l'évolution dynamique du nombre de bénéficiaires du RMI, de l'API et du rSa socle en lien avec la forte crise économique de 2008-2009 et la mise en place du rSa activité, qui étend le champ des éligibles et augmente le montant de prestation perçu par une partie des bénéficiaires en activité.

2.1.2°) Les frais de gestion du service de l'allocation du rSa

Les frais de gestion et d'instruction administrative des Caf, premiers services instructeurs, représentent moins de 1% du montant global des dépenses courantes, soit 70 millions d'euros. Ces coûts sont estimés par la branche Famille au titre de

¹⁴⁰ Transfert et non plus extension, suite à la requalification par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 juin 2011.

l'exercice 2010 à partir des coûts d'unités d'œuvre calculés par l'Observatoire national des charges et de la performance (Cnaf, 2011)¹⁴¹. Ils comprennent les dépenses relatives :

- au paiement et à l'ouverture du droit (liquidation, nouveaux allocataires¹⁴² (51 millions d'euros),
- à la gestion du 1^{er} contact et de l'instruction¹⁴³ (rSa socle) (13 millions d'euros),
- au surcoût annuel relatif à l'ouverture d'un nouveau dossier de prestations familiales (hors rSa) au moment de l'ouverture du droit au rSa¹⁴⁴ (6 millions d'euros),

En dépit d'une montée en charge très progressive du rSa activité depuis sa mise en œuvre, les Caf signalent que deux facteurs conduisent à alourdir la charge de travail et donc les coûts de gestion :

- un nombre important de demandes ne débouche pas sur une ouverture de droits, et représente une charge de travail réelle pour la branche ;
- un turn-over marqué par des entrées et suspensions/sorties particulièrement élevées.

En revanche, le coût unitaire relatif au paiement du rSa sera revu à la baisse par l'Observatoire des charges afin de prendre en considération le développement de la déclaration trimestrielle dématérialisée : pour la première fois, en février 2011, les déclarations de ressources trimestrielles du rSa dématérialisées sont supérieures à celles traitées manuellement.

Enfin, le coût associé à l'appui à l'orientation des Caf, qui comprend essentiellement le recueil des données socioprofessionnelles, a été chiffré par l'Observatoire des charges à 4 millions d'euros en 2010. 51 % des Caf assurent ce service qui n'est généralement pas facturé aux conseils généraux.

2.1.3°) Les dépenses d'aides dispensées au titre de l'Apres

Les dépenses associées à la consommation budgétaire de l'Apres (nationale et déconcentrée) ont atteint 73 millions d'euros en 2010.

Pôle emploi a consommé en crédits « Apres nationale » 17 millions d'euros en 2010, ce qui représente un taux de consommation de 57 % de la dotation budgétaire prévue initialement (tableau 5.2). Environ 46 000 aides ont été dispensées au titre de l'Apres à environ 27 000 bénéficiaires du rSa demandeurs d'emploi. Si l'on ajoute aux dépenses d'aides les actions de formation préalable au recrutement (AFPR), Pôle emploi a versé au total un montant de 22 millions d'euros pour servir l'Apres en 2010.

¹⁴¹ Les éléments méthodologiques sont détaillés dans le dossier de la Cnaf portant sur le bilan des frais de gestion pour l'année 2010.

¹⁴² Il n'est pas possible de dissocier le coût relatif au paiement et à l'ouverture du droit des bénéficiaires du rSa jeunes.

¹⁴³ Il s'agit pour ce dernier poste de dépenses du coût de l'instruction administrative du rSa socle, la Cnaf ne disposant pas d'informations permettant d'affecter un volume à l'activité de gestion du 1^{er} contact et de l'instruction administrative des bénéficiaires du rSa activité. L'instruction des dossiers de rSa activité étant facultative, les bénéficiaires concernés doivent seulement enregistrer leur demande auprès des organismes habilités. Toutefois, une instruction peut être réalisée à la demande de l'allocataire.

¹⁴⁴ A l'ouverture du droit du rSa d'un allocataire, il se peut que l'agent Caf traite également à sa suite l'ouverture d'un autre dossier de prestations familiales (hors rSa) pour faire valoir ses droits à ces prestations.

En 2010, 55,5 % de l'enveloppe budgétaire dédiée à l'Apré déconcentrée a été consommé, soit 55,5 millions d'euros (tableau 5.3), au profit d'environ 94 000 bénéficiaires du rSa pour un montant moyen de 544 euros.

Si la montée en charge de l'Apré s'est accélérée en 2010, après un lent démarrage en 2009, le budget prévu pour ce dispositif reste encore sous consommé du fait de modalités complexes de mise en œuvre et du contexte conjoncturel très dégradé sachant que le cadre législatif en restreint l'accès aux bénéficiaires du rSa socle soumis aux « droits et devoirs » et en reprise d'activité restrictif (cf. *supra*).

Tableau 5.2 : Les dépenses de l'Apré nationale en 2010

	Consommation en millions	Nombre d'aides versées en milliers	Nombre de bénéficiaires en milliers
Aides et mesures de droit commun	5	22	8
Actions innovantes	12	24	19
Total	17	46	27

Sources : DGCS et Pôle emploi.

Lecture : 45 500 aides ont été versées aux bénéficiaires du rSa (brSa) en 2010 on été versées à 27 000. 27 000 bénéficiaires du rSa pour un montant global de 17 millions d'euros.

Tableau 5.3 : Les dépenses de l'Apré déconcentrée

Années	Budget appelé en millions	Consommation	
		Montant, en millions	%
2009	53,9	8,4	15,5
2010	100,2	55,5	55,4
Total	154,1	63,9	41,5

Source : DGCS.

2.1.4°) Les dépenses d'insertion

Les dépenses d'insertion et autres coûts associés représentent environ 14,1 % de l'ensemble des dépenses courantes en 2010, soit 1,378 milliard d'euros.

Les dépenses d'insertion des conseils généraux (hors contrats aidés) sont égales à 893 millions d'euros en 2010, et à 1,074 milliard d'euros si l'on tient compte de la dépense de contrats aidés. Si on les rapporte aux seules dépenses d'allocation du rSa socle pour permettre la comparaison avec l'ex-RMI, elles correspondent alors à environ 15%¹⁴⁵ de ces dépenses. Ces données proviennent de l'enquête Drees sur les dépenses d'aide sociale des conseils généraux fondée sur les comptes administratifs des départements (encadré 5.4). Ce montant comprend également les dépenses des missions et actions d'insertion déléguées à d'autres acteurs dans le cadre

¹⁴⁵ La part des crédits d'insertion pourrait apparaître un peu en retrait par rapport à l'ancienne l'obligation pour les départements de consacrer 17 % au moins de leurs dépenses d'allocations à l'insertion, obligation supprimée par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI et créant le RMA.

contractuel et financées par le conseil général, même si elles ne sont pas identifiables en tant que telles d'un point de vue comptable. L'enquête Drees comporte un volet spécifique sur ces dépenses, dites « de conventionnement ». Pour information, seuls 47 départements métropolitains (soit 57 % des départements) ont renseigné ce champ en 2010 et détaillent les dépenses de conventionnement entre les différents organismes partenaires. Sur cette base déclarative, 18 % des dépenses de conventionnement sont versées aux Caf, 10 % aux CCMSA, 10 % à Pôle emploi, 16 % aux CCAS et 46 % à d'« autres organismes ». Cette dernière catégorie recouvre probablement à la fois les dépenses de conventionnement avec d'autres organismes et celles qui n'ont pu être ventilées par type d'organisme.

En revanche, faute de données disponibles, les dépenses d'insertion qui restent financièrement à la charge des acteurs autres que les conseils généraux ne figurent pas dans le total recensé ici. Il est peu aisé d'estimer ces coûts dans la mesure où les références de calculs et les modes de rétributions des MSA et CCAS varient significativement d'un département à l'autre. Des enquêtes de structure fournissent cependant de l'information contextuelle qui permet d'apprécier la fraction des acteurs qui reçoit une contribution du conseil général (section 2.1.6).

L'ensemble des dépenses de contrats aidés atteint 484 millions d'euros en 2010. L'État a financé 303 millions d'euros à ce titre : 285 millions d'euros pour 81 200 dossiers de contrats d'accompagnement dans l'emploi dans le secteur non-marchand et 18 millions d'euros pour 9 000 dossiers de contrats initiative emploi dans le secteur marchand. Les dépenses de contrats aidés financées par les conseils généraux s'élèvent à 181 millions d'euros en 2010. Elles sont constituées des dépenses des nouveaux contrats aidés institués le 1^{er} janvier 2010 – contrats uniques d'insertion (CUI) - et de celles des anciens contrats (CI-RMA et Contrat d'avenir). Les CUI représentent 64 % du montant.

Par ailleurs, Pôle emploi consacre un million d'euros au titre de sa participation aux équipes pluridisciplinaires. Les activités sont estimées, à partir des résultats de l'enquête conduite par Pôle emploi sur l'année 2011, à 27 jours en moyenne par département, estimation qui varie en fonction de la taille du département et du nombre d'équipes pluridisciplinaires.

Encadré 5.4 : Les dépenses d'insertion des conseils généraux dans l'enquête de la Drees sur les dépenses d'aide sociale des départements

L'article 25 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre), fait obligation aux collectivités locales d'élaborer et de transmettre à l'État les statistiques en matière d'action sociale et de santé liées à l'exercice des compétences transférées. Chaque année, la Drees envoie aux conseils généraux un questionnaire destiné à collecter au 31 décembre des informations sur les dépenses relevant de leurs compétences.

Ce questionnaire recense les dépenses de fonctionnement d'Action sociale (fonction 5) arrêtées dans les comptes administratifs définitifs des départements, et ce pour les 4 grands domaines d'action : Aide aux personnes âgées (y compris l'APA), Aide aux personnes handicapées, Aide sociale à l'enfance et aide en faveur de l'Insertion (RMI et rSa).

Les dépenses liées au rSa sont celles qui figurent dans la sous-fonction 5-6 des comptes administratifs et comprennent l'ensemble des dépenses (allocations et insertion) afférentes à ce poste.

On considère que tout ce qui ne relève pas des dépenses d'allocations sont des dépenses d'insertion dans lesquelles sont incluses :

- les dépenses d'insertion sociale
- les dépenses d'insertion professionnelle
- les dépenses de conventionnement avec les organismes partenaires (Caf, MSA, Pôle emploi, CCAS ...)
- les dépenses de personnel lorsqu'elles sont identifiables. En effet, selon la pratique comptable adoptée par les conseils généraux, les dépenses de personnels sont soit ventilées entre les différentes sous-fonctions soit inscrites dans leur globalité en « services communs » et dans ce cas celles relatives au rSa ne sont pas identifiables et donc ne sont pas comprises dans les dépenses d'insertion.

Ainsi, les dépenses d'insertion peuvent recouvrir, selon les départements, un champ différent puisque selon les cas elles incluent ou non les dépenses de personnels affectées au rSa. En 2010, sur les 84 départements métropolitains ayant renseigné les dépenses de personnels, 25 n'identifient pas spécifiquement les dépenses de personnels liées au rSa, et les agrègent avec les dépenses de personnels d'autres sous-fonctions (PA, PH...) en services communs. Cependant, le montant correspondant à ces dépenses non identifiées a été estimé et intégré dans les dépenses d'insertion (hors contrats aidés) des conseils généraux.

2.1.5°) Les dépenses informatiques de Pôle emploi

Au-delà des dépenses exceptionnelles de développement informatique liées à l'adaptation des systèmes d'information suite à la mise en œuvre du rSa, le fonctionnement du rSa génère annuellement pour Pôle emploi des coûts récurrents d'exploitation des serveurs et des machines estimés pour l'ensemble de l'exercice 2010 à 586 000 euros. Ce montant de dépenses se répartit pour moitié entre le traitement des informations en provenance de la Cnaf et de la CCMSA, et pour l'autre moitié pour les transactions opérées par les partenaires et les conseillers Pôle emploi (consultations, saisies, récupération des listes par les conseils généraux, etc.).

2.1.6°) Les dépenses non couvertes

Ce montant de dépenses courantes global est toutefois sous estimé des coûts de certaines missions en lien avec le rSa qu'il n'est à ce jour pas possible d'évaluer :

- les frais de gestion du service de l'allocation des MSA,
- le coût de l'instruction des dossiers de rSa par les MSA¹⁴⁶,
- le coût de l'instruction des dossiers traités par les CCAS non financé par les conseils généraux. Une étude de l'UNCCAS précise que seuls 31 % des CCAS/CIAS qui assurent cette mission reçoivent une contribution financière des conseils généraux,
- les dépenses d'insertion sociale des CCAS non couvertes par les conseils généraux. L'étude de l'UNCCAS indique que 44 % des CCAS, acteurs encore très présents dans le champ de l'insertion sociale, sont rétribués par les conseils généraux pour cette délégation de compétences alors qu'ils ne sont

¹⁴⁶ Les MSA sont services instructeurs dans 98% des départements de France métropolitaine, selon l'enquête ADF-Drees. Moins de 5% des dossiers sont instruits dans 80% des départements, entre 5 et 20% dans 20% des départements.

que 16 % à être rémunérés pour leur participation à l'orientation des bénéficiaires,

- une partie des dépenses d'orientation de Pôle emploi : 60 % des participations de Pôle emploi à l'orientation des bénéficiaires du rSa se font à titre gracieux (sachant que dans la moitié des départements, Pôle emploi participe à l'orientation des nouveaux bénéficiaires du rSa),
- les dépenses d'insertion des organismes payeurs non financées par le conseil général. Sur les 32 Caf qui participent à l'orientation en appui, 14 Caf facturent ce service aux conseils généraux alors que la moitié des caisses engagées dans l'accompagnement et le suivi ne sont généralement pas rémunérées pour cette offre de services. Les MSA ont également reçu des délégations en matière d'appui à la mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement (annexe 12). Sur les 26 départements où le conseil général a confié à la MSA la pré-orientation pour ses ressortissants, cette fonction est assurée gratuitement par les caisses pour 20 d'entre eux. La MSA apporte également son concours dans le processus d'orientation dans 14 départements, et n'est rémunérée pour cette mission que dans 8 départements. Sur les 36 départements ayant délégué une mission d'accompagnement social aux MSA, 23 conseils généraux la rémunèrent. Parmi les 38 départements où les MSA ont reçu une délégation de compétences au titre de l'accompagnement socioprofessionnel, 28 sont financées par les conseils généraux,
- les dépenses engagées par Pôle emploi pour suivre les bénéficiaires du rSa ayant été orientés vers lui.

L'intégration des dépenses d'accompagnement de droit commun des demandeurs d'emploi bénéficiaires du rSa, estimées par Pôle emploi à 562 millions d'euros en 2010¹⁴⁷, a été débattue au sein du Comité d'évaluation, sachant que l'offre de services complémentaire spécialement mise en œuvre pour les bénéficiaires du rSa est comptabilisée par ailleurs dans les dépenses courantes du rSa¹⁴⁸.

L'intégration dans le coût du rSa de l'ensemble de ces dépenses d'accompagnement par Pôle emploi des bénéficiaires du rSa soulève les difficultés suivantes :

(i) certains bénéficiaires du rSa peuvent être inscrits et suivis par Pôle emploi tout en ayant été orientés vers un autre organisme de suivi dans le cadre du rSa. Ils bénéficient alors de l'accompagnement auquel tout demandeur d'emploi à droit et ne sont pas accompagnés au titre du rSa mais seulement en tant que demandeur d'emploi ;

(ii) une part probablement non négligeable des bénéficiaires suivis par Pôle emploi se seraient inscrits à Pôle emploi en l'absence de rSa et auraient bénéficié du même accompagnement (pour être indemnisés au titre du chômage, rechercher un emploi...). Si l'on voulait estimer le surcoût de dépenses pour Pôle emploi induit par

¹⁴⁷ Au sein de l'offre de service de droit commun, dont peut bénéficier tout demandeur d'emploi, le suivi mensuel personnalisé représente un tiers de ce montant, l'accueil et l'inscription 24 %, les prestations internes ou sous traitées (ateliers, accompagnement, évaluation, etc.) 19 % et les aides aux demandeurs d'emploi (dont aides à la formation gérées par Pôle emploi) 24 %.

¹⁴⁸ Elles sont comprises dans les dépenses d'insertion des conseils généraux puisqu'elles font l'objet d'un conventionnement.

le rSa, il ne faudrait comptabiliser que les dépenses engagées pour ceux qui sont inscrits en raison de l'obligation qui leur en est faite dans le cadre rSa.

Cependant, l'exercice présenté ici portant sur les dépenses courantes et non sur le différentiel de coût, il serait souhaitable d'intégrer les dépenses effectuées pour tous les bénéficiaires orientés et suivis par Pôle emploi. En effet, du point de vue de la loi, les bénéficiaires orientés vers Pôle emploi sont suivis dans le cadre du rSa. Les dépenses engagées par Pôle emploi pour les suivre doivent donc être intégrées dans le coût du rSa et ce d'autant plus que cette orientation vers Pôle emploi décharge le conseil général de leur accompagnement. Selon l'enquête quantitative de la Dares, la part des bénéficiaires du champ des « droits et devoirs » ayant, début 2011, leur référent unique à Pôle emploi est comprise entre 10 et 22 %¹⁴⁹. Toutefois, ne sachant pas si ces bénéficiaires ont les mêmes caractéristiques que les autres bénéficiaires du rSa inscrits à Pôle emploi, et donc s'ils bénéficient d'un accompagnement différent, il n'est pas possible de déduire du nombre de bénéficiaires du rSa déclarant avoir Pôle emploi comme référent unique et du chiffrage global de Pôle emploi les dépenses d'accompagnement de droit commun engagées pour eux. L'amélioration en cours des systèmes d'information devrait à terme permettre d'estimer ce poste important dans les dépenses d'insertion au titre du rSa.

2.2°) Les coûts d'installation du rSa

49 millions d'euros environ ont été dépensés par les Caf et Pôle emploi en 2009 et 2010 pour déployer le rSa (tableau n°5.4). Ces acteurs, qui ont vu leur rôle se renforcer tout au long du parcours d'insertion des bénéficiaires du rSa (cf. supra), ont en effet engagé des dépenses d'investissement.

Les dépenses de formation des agents des Caf à la gestion de la prestation rSa se sont élevées à 9 millions d'euros en 2010. Elles intègrent également le coût de la formation à la gestion de la prestation rSa jeunes et rSa Dom (4 Caf). Ce sont les cadres des Caf qui ont assuré cette formation. Le nombre de jours de formation est de 3 jours pour 15 000 agents. Les Caf ont également dépensé environ 39 millions d'euros en 2009 pour des opérations non pérennes en fonctionnement (communication, affranchissement) et en personnels (CDD, heures supplémentaires).

Pour Pôle emploi, ces dépenses pour un montant de 1,7 millions d'euros en 2009 recouvrent les coûts induits en lien direct avec l'adaptation de l'ensemble du système d'information.

¹⁴⁹ Sur les 52 % des bénéficiaires du champ des « droits et devoirs » déclarant avoir un référent unique, 20 % disent être suivis par Pôle emploi. Par ailleurs, 12 % des bénéficiaires déclarent être suivis régulièrement par Pôle emploi sans pour autant identifier leur conseiller Pôle emploi comme leur référent unique.

Tableau 5.4 : Les coûts d'installation du rSa

En milliers d'euros	2009	2010	Cumulé
Dépenses de formation :			
Formation des agents Caf à la gestion de la prestation du RSA		9000	
Dépenses non pérennes des Caf :	38 560		
En fonctionnement (Communication, affranchissement)			
En personnels (CDD, heures supplémentaires)			
Dépenses informatiques :	1 680		
De Pôle emploi :			
- dépenses d'investissement informatique	770		
- échanges de données	513		
- flux de données avec les Caf et les MSA	32		
- courriers pour les bénéficiaires du RSA	365		
Total coûts d'installation du RSA (Caf, Pôle emploi)	40 240	9 000	49 240

Sources : Pôle emploi, Cnaf (2011).

2.3°) Existe-t-il un différentiel de coût entre le rSa et les anciens dispositifs ?

2.3.1°) Les dépenses nouvelles

En théorie, le différentiel de coûts entre le RMI et l'API d'une part et le rSa d'autre part correspond au différentiel de coûts sur une année courante et aux dépenses d'investissement engagées pour sa mise en place.

Trois principales dépenses correspondent à des dépenses nouvelles sont de fait associées à des mécanismes ou systèmes d'aides qui n'existaient pas avant l'instauration du rSa :

1. les dépenses d'allocation du rSa activité : il convient en fait de considérer les dépenses d'allocations du rSa activité nettes de PPE, et d'intéressement, dispositifs antérieurs à la création du rSa et ciblant également des publics de travailleurs pauvres à modestes. Le rSa activité vient en effet en déduction de la PPE (à percevoir l'année suivante). Pour l'année 2010, le montant de rSa activité à imputer sur la PPE est de l'ordre de 110 millions d'euros, selon les chiffrages de la DGTrésor réalisés à l'aide du modèle de microsimulation Saphir (Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales, 2011). Ce montant simulé tient compte d'une montée en régime assez lente¹⁵⁰ du nouveau dispositif au regard de la cible d'effectifs retenue initialement. La dépense d'allocation de rSa activité nette de la PPE est estimée à 1,22 milliard en 2010. Cette dépense est surestimée puisqu'elle ne prend pas en compte le coût de l'intéressement qu'il faudrait retrancher de ce montant. Pour information, les dépenses d'intéressement en lien avec le RMI et l'API en France métropolitaine se sont élevées à plus de 472 millions d'euros en 2008 et à environ 247 millions sur les cinq premiers mois de l'année 2009. Ces montants ne couvrent pas l'intéressement proportionnel que percevaient les bénéficiaires après la période de cumul intégral entre l'allocation et les revenus d'activité.

¹⁵⁰ En prenant un taux de recours du rSa activité seul de 32 % tel qu'estimé dans le chapitre 2, le montant de rSa activité à imputer sur la PPE serait de l'ordre de 192 millions d'euros.

2. le coût de l'Apré (73 millions d'euros).
3. les dépenses de formation, d'investissement et de communication du dispositif des Caf et de Pôle emploi (49,2 millions d'euros).

Il n'est pas possible de mesurer le différentiel de coûts pour les autres dépenses courantes. En effet, le rSa a été l'occasion d'améliorer la comptabilité des principaux acteurs concernés, notamment les Caf et Pôle emploi. Cette amélioration ne porte ses fruits que sur les années 2010 et dans une moindre mesure 2009. Il n'est donc pas possible de faire une mesure chiffrée des écarts de coûts, en l'absence des points de référence sur certains postes de dépenses en 2008.

2.3.2°) Quel différentiel de coûts avec le passage du RMI-API au rSa socle ?

La question d'un surcoût éventuel induit par la transition entre le RMI-API et le rSa socle peut être posée dans les termes suivants : sans réforme, les dépenses de RMI-API auraient-elles « dérivé » de façon analogue à celles du rSa socle observées en 2010 ?

Pour répondre à cette question, il convient de distinguer au sein des éventuelles dépenses supplémentaires générées par le passage au rSa socle la composante « allocation » de la composante « dépense d'insertion ».

Un impact minime de la transition sur la composante « allocation » du socle

Si le périmètre réglementaire du rSa socle non majoré est comparable à celui du RMI, la Cnaf recense quatre différences réglementaires entre le rSa socle majoré et l'API et qui ont pour conséquence une légère extension du public bénéficiaire (Périgord, Donné et Mathieu, 2010) (chapitre 1, encadré 1.1). Par ailleurs, par rapport au RMI et à l'API, l'articulation du rSa socle avec les dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi et avec les contrats aidés est modifié. En effet, les nouvelles règles de prise en compte des revenus tirés de l'activité ou des contrats aidés pour le calcul du droit conduisent à des changements de situation au moment de la transition entre le RMI ou l'API et le rSa. Ceci conduit, 'toutes choses égales par ailleurs, à réduire très légèrement les effectifs du rSa socle par rapport au RMI et à l'API (qui incluaient les bénéficiaires de l'intéressement ou en contrats aidés).

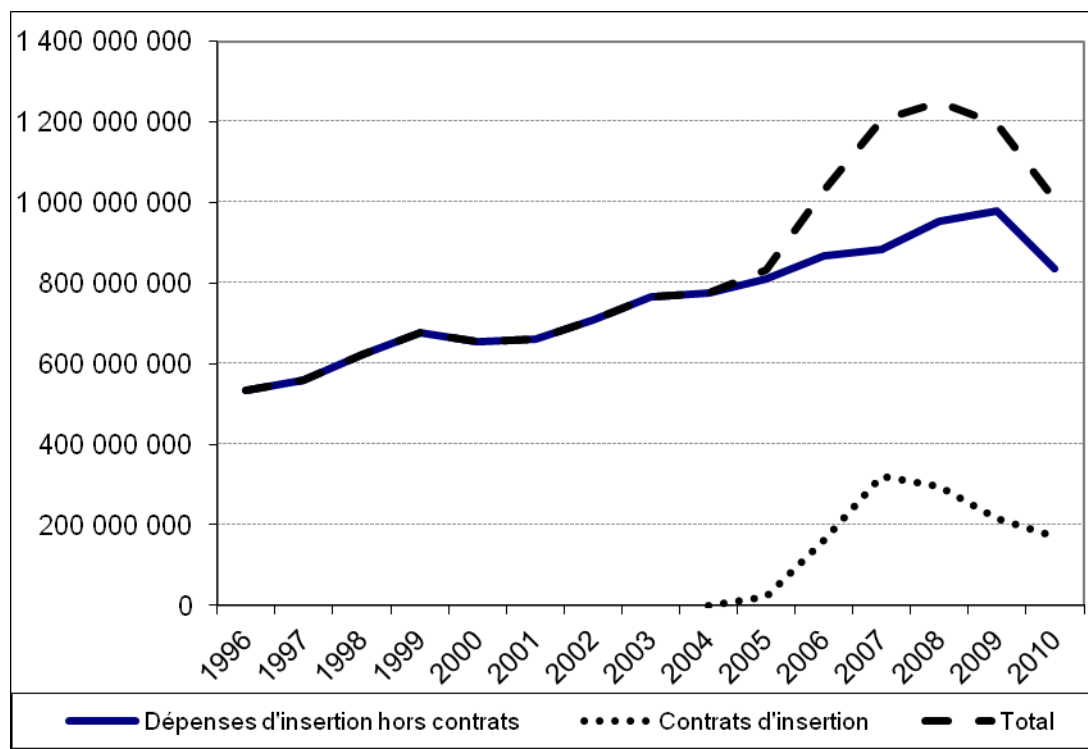
Au total, toutes choses égales par ailleurs, la transition entre le RMI-API et le rSa socle contribuerait pour environ 0,5 point à la hausse (égale à 10 %) du nombre de bénéficiaires du rSa socle entre juin 2009 et juin 2010. Autrement dit, l'augmentation des effectifs en 2010 est surtout déterminée par la conjoncture économique. Le surcoût associé à la transition vers l'allocation de rSa socle est donc faible.

Le différentiel de coûts pour les dépenses d'insertion rattachées au rSa socle : une estimation très complexe.

Du fait de l'indisponibilité des données relatives aux effectifs en charge de l'insertion parmi tous les acteurs impliqués, et aux coûts unitaires associés avant comme après la généralisation du rSa, il n'est pas possible de répondre précisément à cette question.

Si l'on s'en tient aux dépenses d'insertion financées par les conseils généraux, leur évolution sur longue période livre quelques enseignements instructifs. Les dépenses d'insertion (y compris les contrats aidés) des conseils généraux ont baissé de 19 % entre 2008 et 2010 (graphique 5.1).

Graphique 5.1 : L'évolution des dépenses d'insertion des conseils généraux en France métropolitaine de 1996 à 2010



Source : Enquête Drees 2011 sur les dépenses d'aide sociale des conseils généraux.

Ce recul marqué est pour partie imputable à la forte chute des dépenses de contrats aidés (42 %), dans un contexte d'extinction rapide des anciens contrats (CI-RMA et contrats d'avenir) et de lente montée en charge des contrats uniques d'insertion (CUI) instaurés depuis janvier 2010. Cette évolution résulte pour l'essentiel de deux facteurs. D'une part, la proportion d'allocataires d'un minimum social parmi les salariés en contrat aidé a diminué : elle passe de 35 % fin 2009¹⁵¹ à 30 % fin 2010 pour les contrats du secteur non marchand et de 16% à 14% pour les contrats du secteur marchand (Bahu, 2011). D'autre part, comme les conventions annuelles d'objectifs et de moyens entre l'État et les conseils généraux n'étaient pas toutes signées au moment de la mise en place du CUI, l'État s'est « substitué » en début d'année aux conseils généraux pour financer les contrats conclus par les allocataires de minima sociaux.

Le recul des dépenses d'insertion des conseils généraux reflète également la forte baisse des dépenses d'insertion hors contrats aidés en 2010 (-15 %), dans un contexte économique défavorable où leurs dépenses d'allocation ont significativement augmenté (chapitre 1). Les situations sont néanmoins très hétérogènes : une large majorité des départements a réduit ces dépenses d'insertion (hors contrats aidés) dans des proportions variables alors qu'un tiers les a augmentées.

Cette baisse, qui n'a pas d'équivalent par le passé, pourrait pour partie refléter les changements intervenus dans les règles d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires suite à la création du rSa (par exemple, le parcours professionnel des

¹⁵¹ Soit 38 % si l'on tient compte des contrats expérimentaux.

bénéficiaires est désormais davantage pris en charge par Pôle emploi). Il n'est toutefois pas possible, avec les informations disponibles à ce stade, de quantifier de façon précise et globale les dépenses d'insertion liées au RSA socle de l'ensemble des acteurs (Pôle emploi notamment), et d'évaluer ainsi l'évolution des coûts induite par les transferts de compétences entre les conseils généraux et les autres acteurs dans la gestion de l'insertion.

Il se peut que le redéploiement de certaines aides antérieures au sein de l'enveloppe Apre financée par l'État, comme signalé au point 1.1.3 du présent chapitre, ait pu contribuer également à la réduction des dépenses d'insertion (hors contrats aidés) des conseils généraux. En fonction de la fréquence de cette pratique, qu'il n'est pas possible d'évaluer à ce stade, leurs dépenses d'insertion ont pu ainsi être plus ou moins réduites des montants déployés dans l'Apre.

Chapitre 6 : Le parcours d'insertion des bénéficiaires du rSa

La loi du 1^{er} décembre 2008 « généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion » a réorganisé l'ensemble du processus visant à orienter les bénéficiaires du rSa vers un parcours d'insertion et à les accompagner dans leur recherche d'emploi. Ce chapitre vise à étudier les conditions de mise en œuvre et l'efficacité des nouvelles procédures de suivi et d'accompagnement sous différents angles : simplicité pour les bénéficiaires (lisibilité, démarches) ; organisation du parcours d'insertion (orientation, contractualisation, suivi, actions d'accompagnement) ; contenu de l'accompagnement ; effet sur la remobilisation des bénéficiaires ; opinion des bénéficiaires sur l'accompagnement proposé. L'impact de l'accompagnement sur le retour à l'emploi n'a pas pu être étudié par le Comité d'évaluation (chapitre 4). En effet, pour étudier cet impact, il faut attendre que la mise en œuvre de cet accompagnement soit stabilisée et qu'il ait eu le temps de produire ses effets sur les trajectoires des bénéficiaires. Il faudrait de plus disposer de fichiers décrivant précisément l'accompagnement des bénéficiaires pour pouvoir le mettre en regard de la perception, souvent partielle, qu'en ont les bénéficiaires et étudier précisément le lien entre le contenu et les modalités de l'accompagnement d'une part et la trajectoire des bénéficiaires qui en bénéficient d'autre part. De plus, l'accompagnement dispensé dépendant de caractéristiques inobservées des bénéficiaires, il est difficile de mesurer rigoureusement l'impact de l'accompagnement sur le retour à l'emploi en l'absence d'expérimentation aléatoire de différents types d'accompagnement.

La loi prévoit un droit à l'accompagnement pour tous les bénéficiaires du rSa et le rend obligatoire pour ceux qui sont dans le champ des « droits et devoirs ». C'est pourquoi, les bénéficiaires appartenant à ce champ seront étudiés séparément de ceux qui n'y appartiennent pas.

1°) Des changements institutionnels assez peu perceptibles pour les bénéficiaires du rSa

Comme l'a montré le chapitre 5, les acteurs des politiques de l'insertion, notamment les conseils généraux, ont rapidement mis en place les principales innovations de la loi, notamment celles relatives aux parcours d'insertion.

1.1°) Les bénéficiaires n'ont pas rencontré de difficultés administratives

Le passage du droit au RMI ou à l'API vers le rSa s'est très bien opéré. 99,9 % des bascules du RMI ou de l'API ont eu lieu en juin 2009, en France métropolitaine, sur le champ du régime général [A. Isel, S. Donné, F. Mathieu (2011)].

La quasi-totalité des bénéficiaires « basculés » du RMI-API vers le rSa n'ont rencontré aucune difficulté durant la phase d'instruction de leur demande, selon l'enquête qualitative menée par le Crédoc pour le compte de la Drees entre mai et octobre 2010 (encadré 6.1). En effet, le basculement s'est effectué de façon automatique et

la continuité des droits a été assurée. La plupart des bénéficiaires déclarent avoir reçu un courrier émanant le plus souvent du département ou de la Caf les informant du passage du RMI ou de l'API au rSa et précisant que le bénéficiaire n'avait aucune démarche particulière à entreprendre. Lorsque le basculement a occasionné des démarches particulières (attestation de situation et production de pièces justificatives), celles-ci ont été généralement prises en charge ou accompagnées par le référent social (ex-référent RMI ou travailleur social de secteur).

Les nouveaux entrants dans le dispositif rSa interrogés par le Crédoc déclarent également fréquemment ne pas avoir rencontré de difficultés importantes lors de l'instruction de la demande. Globalement, la porte d'entrée du dispositif est bien identifiée par cette population. De nombreux bénéficiaires déclarent avoir cherché de l'information sur internet (essentiellement sur le site de la Cnaf) avant de contacter la Caf. L'information disponible en ligne est toutefois jugée complexe à comprendre et la plupart des personnes interrogées préfèrent dialoguer avec un professionnel. Elles ont donc pris contact directement auprès des 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 » (conseil général, CCAS, Caf...) avec ou sans référent préalablement identifié. Les personnes en fin de droits d'une allocation chômage ont généralement été orientées par Pôle emploi vers le rSa¹⁵².

La plupart des bénéficiaires interrogés estiment relativement satisfaisante la réactivité du dispositif suite au dépôt de la demande de rSa, qu'ils soient entrants dans le rSa socle ou dans le rSa activité seul. En moyenne, les bénéficiaires évoquent un délai d'un à deux mois entre la demande et le versement de l'allocation. Les bénéficiaires entrant après une fin de droits et qui sont sans ressources pendant ce délai le trouvent long alors que les autres en sont plutôt satisfaits.

De manière générale, les démarches administratives semblent perçues comme plutôt faciles. La déclaration trimestrielle de ressources notamment ne suscite pas de critique particulière. Elle apparaît ainsi claire, plutôt simple à remplir et quelques bénéficiaires ont repéré la simplification du document intervenu courant 2010 dans le cadre des mesures de simplification du rSa (encadré 5.3, chapitre 5).

Encadré 6.1 : Les sources utilisées pour évaluer le parcours d'insertion des bénéficiaires du rSa

En complément des enquêtes mobilisées pour évaluer la gouvernance (encadré 5.1, chapitre 5). Plusieurs enquêtes ont été mises en place pour alimenter les travaux du Comité d'évaluation du rSa sur les parcours d'insertion des bénéficiaires du rSa :

- L'enquête quantitative menée par la Dares auprès des bénéficiaires du rSa (encadré 2.1 et annexe 16) : cette enquête comporte un module spécifique sur l'accompagnement des bénéficiaires du rSa et permet de recueillir leur point de vue sur de nombreux départements avec des organisations très diversifiées. Cette enquête est en partie comparable avec l'enquête menée en 2006 par la Drees auprès des bénéficiaires de minima sociaux fin 2004.
- L'enquête qualitative du Crédoc auprès des bénéficiaires du rSa (annexe 17) : cette enquête fondée sur des entretiens auprès de bénéficiaires de cinq départements

¹⁵² Les éléments présentés ici ne portent que sur les personnes effectivement bénéficiaires de la prestation. Ils ne peuvent donc éclairer les difficultés rencontrées par les non-recourants (chapitre 2).

porte sur le vécu et l'opinion des bénéficiaires sur leur parcours d'insertion. Elle est la seule source permettant de décrire les phases de dépôt de la demande, d'instruction et d'orientation du point de vue des bénéficiaires. Elle comporte deux volets :

- Sur le champ des droits et devoirs, 200 bénéficiaires ont été interrogés lors d'entretiens individuels en face-à-face entre mai et octobre 2010 sur leur représentation du rSa, les phases d'inscription, d'instruction et d'orientation. Ces entretiens ont été suivis d'entretiens collectifs portant notamment sur les indus et la phase d'orientation. Les deux tiers des personnes ont pu être réinterrogées un an après, entre juin et septembre 2011. L'échantillon a été complété pour atteindre 200 interviews en face-à-face. Le questionnement était centré sur l'orientation et l'accompagnement. Des entretiens collectifs ont été conduits en octobre 2011 pour mettre en discussion les conclusions de l'analyse des entretiens individuels.
- Par ailleurs, 160 bénéficiaires du rSa activité seul ont aussi été enquêtés entre juin et septembre 2011 sur leur vécu du dispositif et un examen des effets du rSa sur leurs conditions de vie et leur situation d'emploi.

1.2°) Les bénéficiaires identifient mal la phase d'orientation lorsque celle-ci se fait sans entretien préalable

Selon la loi, les bénéficiaires appartenant au champ des « *droits et devoirs* » doivent être orientés de façon prioritaire vers un parcours professionnel et, en cas de freins importants à la reprise d'emploi, vers un parcours social.

Le législateur n'a pas précisé le mode d'orientation à privilégier et les départements ont utilisé les marges de manœuvre laissées par le législateur. L'automatisme de l'orientation sur examen uniquement des données socioprofessionnelles est une méthode peu pratiquée. Dans la majorité des cas, le diagnostic fait suite à un échange avec le bénéficiaire (chapitre 5).

L'enquête qualitative menée par le Crédoc a été conduite dans cinq départements utilisant une procédure d'orientation très automatisée. Ses enseignements ne portent donc que sur une modalité peu répandue de mise en œuvre de l'orientation.

Dans les cinq départements enquêtés, l'orientation se fait automatiquement après recueil des données socioprofessionnelles, généralement via le logiciel @rSa. Un courrier du conseil général est envoyé aux bénéficiaires afin de leur demander de prendre contact avec l'institution ou l'organisme en charge de leur suivi. Les entretiens d'orientation sont très rares, voire ne sont pas prévus dans le dispositif d'orientation départemental. Un binôme Pôle emploi et conseil général peut éventuellement recevoir les bénéficiaires lors d'un doute sur la nature de l'orientation.

Ainsi automatisée, l'orientation est une phase du parcours transparente pour l'ensemble des bénéficiaires relevant du périmètre des droits et devoirs. Très peu sont en capacité de restituer le sens de cette étape. Seuls quelques allocataires ont déclaré avoir rencontré une ou deux personnes ressources, dans les départements ayant prévu une rencontre pour les orientations difficiles. Ces entretiens se sont généralement bien déroulés. Ils ont permis de faire un réel diagnostic partagé de la situation du bénéficiaire et de lui faire prendre conscience des enjeux de l'orientation. Les personnes ayant pu bénéficier d'un entretien en apprécient le caractère mobilisateur. Cette prise de conscience est quasi absente pour le reste des bénéficiaires interrogés dans l'enquête qualitative.

Les bénéficiaires interrogés perçoivent mieux la phase d'orientation lorsque celle-ci a eu une incidence sur le parcours et l'accompagnement afférent. Les anciens bénéficiaires du RMI orientés vers l'accompagnement professionnel identifient d'autant mieux l'orientation que l'accompagnement a débuté. Ces personnes ont estimé l'accompagnement dans le dispositif RMI décevant, et formulent des attentes fortes concernant l'accompagnement vers l'emploi.

Au vu de ces résultats, le recours à une procédure automatique d'orientation sur la base du recueil d'un nombre limité de caractéristiques individuelles soulève plusieurs questions. La première est celle de la capacité du bénéficiaire à s'approprier le sens du parcours vers lequel il est orienté en l'absence d'échange préalable sur sa situation. Une seconde interrogation a trait à la qualité de l'adéquation entre le type d'accompagnement proposé et la situation de la personne. Ainsi, le Crédoc repère parmi les bénéficiaires suivis dans le cadre d'un parcours social, une part importante de personnes pouvant, selon lui, être accompagnées vers l'emploi mais qui ont été orientées vers un accompagnement social du fait de leurs caractéristiques d'âge, de santé ou de situation familiale. Il se peut que ce type de problème soit plus important dans les départements ayant une procédure automatisée d'orientation.

Sur l'ensemble des départements, la qualité de l'orientation semble cependant assez bonne. D'après les résultats de l'enquête quantitative menée par la Dares, 80 % des personnes suivies considèrent que l'organisme qui les accompagne a été bien choisi. Le nombre de réorientations est relativement faible (chapitre 5).

1.3°) Les bénéficiaires connaissent leur référent mais identifient assez mal la fonction de référent unique

À l'issue de l'orientation, l'organisme vers lequel le bénéficiaire a été orienté doit lui attribuer un référent, appelé « référent unique ». La fonction existait déjà au temps du RMI. Elle avait été formalisée par la loi du 18 décembre 2003 portant sur la décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA). Ce référent était chargé d'élaborer le contrat d'insertion avec l'allocataire, de coordonner sa mise en œuvre et plus généralement d'accompagner les bénéficiaires dans leur parcours d'insertion. La loi du 1^{er} décembre 2008 renforce cette fonction en insistant sur le fait qu'un seul référent doit suivre le bénéficiaire pour que ce dernier ne pâtit pas de la complexité des organisations et des dispositifs.

En 2006, la Drees a mené une enquête auprès des bénéficiaires du RMI fin 2004 pour examiner notamment les modes d'accompagnement mis en œuvre suite à la loi de 2003 portant décentralisation du RMI. 60 % des bénéficiaires y déclaraient être suivis dans le cadre du RMI par une personne en particulier (ou avoir été suivis s'ils n'étaient plus au RMI au moment de l'enquête). Selon l'enquête quantitative menée début 2011 par la Dares, 52 % des bénéficiaires du rSa dans le champ des droits et devoirs début 2011 déclarent avoir un référent unique, défini selon les mêmes termes.

On ne peut pour autant pas en conclure que les bénéficiaires du rSa sont moins fréquemment suivis par un référent unique que ceux qui bénéficiaient du RMI. Les trois quarts des bénéficiaires appartenant au champ des droits et devoirs déclarent être suivis régulièrement, qu'ils identifient ou non leur interlocuteur comme intervenant dans le cadre du rSa. En particulier, 12 % des bénéficiaires déclarent être suivis régulièrement par Pôle emploi, sans pour autant déclarer avoir un référent

unique. Il se peut que certains bénéficiaires orientés vers Pôle emploi ne considèrent pas le suivi assuré par leur conseiller comme intervenant « dans le cadre du rSa », surtout s'ils se sont inscrits à Pôle emploi pour d'autres raisons et/ou avant la perception du rSa (encadré 6.2). Cette non-identification du conseiller Pôle emploi à un référent unique rSa peut être renforcée par la pratique des conseillers Pôle emploi qui se définissent avant tout comme des « conseillers personnels » et voient les bénéficiaires du rSa comme des « demandeurs d'emploi comme les autres » (annexe 13). La désignation de Pôle emploi comme référent dans le suivi étant vraisemblablement plus fréquente, la sous-identification du référent est peut-être plus marquée début 2011 qu'en 2006.

Encadré 6.2 : Plus du tiers des bénéficiaires du rSa socle sont inscrits à Pôle emploi fin 2010¹⁵³

Avant la mise en place du rSa, une partie des bénéficiaires du RMI et de l'API étaient inscrits à Pôle emploi pour bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi ou d'une indemnisation du chômage. La loi généralisant le rSa rend cette inscription obligatoire pour les bénéficiaires du champ des « droits et devoirs » orientés vers Pôle emploi.

Fin 2010, les bénéficiaires du rSa socle sont plus nombreux à être inscrits à Pôle emploi que les bénéficiaires du rSa activité seul. Ces derniers sont en effet considérés comme suffisamment insérés sur le marché du travail pour ne pas être soumis aux mêmes obligations d'insertion. Ils sont cependant nombreux à s'inscrire d'eux-mêmes à Pôle emploi en vue d'améliorer leur situation professionnelle mais aussi pour certains, pour être indemnisés au titre du chômage. Par ailleurs, l'envolée du chômage en 2009 a conduit des personnes plus proches du marché du travail ou arrivées en fin de droit à indemnisation à entrer dans le rSa. Ces personnes sont davantage susceptibles d'être inscrites à Pôle emploi.

34 % des bénéficiaires du rSa socle (allocataires et conjoints éventuels) au 31 décembre 2010 sont inscrits à Pôle emploi, alors qu'ils ne sont que 26 % parmi ceux au rSa activité seul (tableau 6.1). Le taux d'inscription à Pôle emploi parmi les bénéficiaires du rSa socle diffère cependant selon que ceux-ci perçoivent ou non la majoration pour isolement : il s'élève à 35 % pour les bénéficiaires du rSa socle non majoré, contre 23 % pour ceux au rSa socle majoré. Ces derniers sont en effet confrontés à certaines difficultés (absence et coût d'un mode de garde notamment) qui les éloignent, au moins temporairement, du marché du travail.

Ces taux d'inscription, estimés à partir d'appariement entre des fichiers administratifs des Caf, des MSA et de Pôle emploi, ne sont pas comparables avec les taux observés en 2009 et surtout avant 2008, présentés dans le rapport intermédiaire 2010 du Comité d'évaluation. La qualité de l'appariement a en effet été très sensiblement améliorée en 2009 et dans une moindre mesure en 2010, ce qui augmente mécaniquement le taux d'inscription mesuré. Il n'est pas possible, à ce stade, de déterminer la hausse des taux d'inscription observée imputable à cette amélioration de la source utilisée.

Parmi les 410 000 bénéficiaires du rSa socle seul inscrits à Pôle emploi fin décembre 2010 en France métropolitaine, 88% sont en catégorie A (demandeurs d'emploi n'ayant effectué aucune heure d'activité dans le mois - source : STMT, Dares-Pôle emploi). 8% ont effectué de l'activité réduite (catégories B ou C¹⁵⁴), 2% sont en catégorie D (demandeurs d'emploi non

¹⁵³ Cet encadré reprend les résultats de A. Isel, S. Donné, F. Mathieu (2011).

¹⁵⁴ Certains demandeurs d'emploi en décembre 2010 peuvent avoir exercé une activité au cours de ce mois et néanmoins bénéficier du rSa socle seul s'ils étaient sans emploi au cours des trois mois pris en compte dans leur dernière déclaration trimestrielle de ressource (DTR). De même, certains bénéficiaires du rSa activité seul peuvent être sans emploi, d'une part parce qu'ils peuvent avoir perdu un emploi qui leur procurait un revenu d'activité au cours de leur dernière DTR, d'autre part parce qu'ils peuvent être sans emploi et bénéficier du rSa activité seul du fait des revenus d'activité de leur conjoint.

immédiatement disponibles, en formation, stage, arrêt maladie...) et 2% en catégorie E (demandeurs d'emploi en emploi, notamment contrats aidés ou création d'entreprise). Les bénéficiaires du rSa socle et activité ou activité seul inscrits sur les listes de Pôle emploi (soit au total 240 000 bénéficiaires) sont plus nombreux à avoir effectué de l'activité réduite dans le mois (37%) ou à être inscrits en catégorie E (14%). Près de la moitié (46%) sont cependant en catégorie A, et 3% sont en catégorie D.

Enfin, un bénéficiaire du rSa inscrit à Pôle emploi sur six perçoit une indemnisation au titre du chômage (tableau 6.1). Cette proportion de bénéficiaires indemnisés varie fortement selon la composante de rSa considérée. Ainsi, 28 % des bénéficiaires du rSa activité seul fin 2010 inscrits à Pôle emploi sont indemnisés au titre du chômage. Ils sont moitié moins nombreux parmi les bénéficiaires du rSa socle.

Tableau 6.1 : Proportion de bénéficiaires du rSa au 31 décembre 2010 inscrits à Pôle emploi et part de ceux indemnisés au titre du chômage (en %)

	rSa socle non majoré	rSa socle majoré	Total rSa socle	rSa activité seul	rSa total
Inscrits à Pôle emploi	35	23	34	26	32
dont indemnisés	13	18	13	28	16

Lecture : 34 % des bénéficiaires du rSa socle au 31 décembre 2010 sont inscrits à Pôle emploi, parmi lesquels 13 % sont indemnisés au titre du chômage.

Champ : France métropolitaine.

Source : Drees (ENIAMS).

Si la part des bénéficiaires ayant un référent unique début 2011 est donc vraisemblablement comprise entre la moitié et les trois quarts, plusieurs éléments peuvent être avancés pour expliquer l'absence de progression du nombre de bénéficiaires dans cette situation. En particulier, les remontées des conseils généraux fin 2010 montrent que de nombreux bénéficiaires du rSa n'étaient pas encore orientés à cette date (40 % environ), du fait notamment des délais de mise en œuvre des nouvelles procédures (chapitre 5). Certains bénéficiaires ont par ailleurs pu être orientés mais n'avoir pas encore de référent unique désigné, suite notamment à des difficultés d'échanges d'informations entre les conseils généraux et Pôle emploi (chapitre 5).

Les entretiens qualitatifs permettent de mieux cerner ce que la fonction de référent unique recouvre pour les bénéficiaires relevant du champ des droits et devoirs interrogés entre juin et septembre 2011 (annexe 17). S'ils parviennent la plupart du temps à identifier un interlocuteur principal, sa fonction dans leur parcours reste mal connue. Le concept de référent unique, garant de l'élaboration d'un parcours d'insertion sociale et professionnelle, n'est pas encore bien intégré.

Le maintien d'une pluralité de contacts et de ressources ne favorise pas l'identification du rôle de référent unique. Les bénéficiaires orientés vers un accompagnement professionnel, par exemple, sont la plupart du temps suivis par Pôle emploi mais leur accompagnement peut parfois être délégué à un ou des prestataires, ou encore au plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) dans certains départements. Les bénéficiaires éprouvent ainsi de la difficulté à identifier le « référent pilote » et, de manière générale, ont le réflexe de garder un lien privilégié avec une personne en particulier ou de rechercher de l'information auprès de différentes sources.

La personne identifiée, référent unique ou pas, est souvent perçue comme l'interlocuteur en charge des formalités administratives permettant le versement de

l'allocation. Le renouvellement du contrat d'engagement réciproque ou l'actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) sont en effet surtout perçus comme des actes administratifs nécessaires à la continuité du droit et ce, quel que soit le type de bénéficiaires (« entrants » ou « basculés ») ou le profil (en couple, avec ou sans enfant(s), familles monoparentales, personnes isolées).

1.4°) Le taux de contractualisation n'a pas encore augmenté significativement et la nature d'engagement réciproque du contrat est encore peu perçue

Comme le RMI dès son origine, le rSa est un dispositif contractuel. La loi de décentralisation du 18 décembre 2003 a d'ailleurs conforté le rôle pivot de la contractualisation. Un des objectifs de la loi relative au rSa est de rendre effective une contractualisation systématique entre l'allocataire et la collectivité.

Lorsque le bénéficiaire est orienté vers Pôle emploi, il participe à la définition d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Dans le cas d'une orientation vers un autre organisme du service public de l'emploi, le bénéficiaire doit conclure un contrat d'engagements réciproques (CER) en matière d'insertion professionnelle, dont le contenu est proche de celui d'un PPAE. Enfin, dans le cas d'une orientation vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale, le bénéficiaire doit signer un contrat d'engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle.

En 2011, un tiers des bénéficiaires du champ des « droits et devoirs » interrogés dans le cadre de l'enquête quantitative menée par la Dares ont déclaré avoir signé un CER et 8 % ont conclu un PPAE avec un référent unique de Pôle emploi sans avoir signé par ailleurs un CER. Un peu plus de 40 % des bénéficiaires déclarent donc avoir contractualisé dans le cadre du rSa. En 2006, 43 % des bénéficiaires du RMI déclaraient avoir signé un contrat d'insertion, soit un taux très proche. Le taux de contractualisation est toutefois probablement sous-évalué par les enquêtes menées auprès des bénéficiaires. Les remontées d'information des conseils généraux permettront à l'avenir de le mesurer et de le comparer au taux observé pour les bénéficiaires du RMI.

Un tiers des bénéficiaires ayant Pôle emploi comme référent unique déclarent avoir signé un PPAE. Pour ceux qui ont un référent qui n'est pas Pôle emploi, la signature d'un CER est plus fréquente : la moitié a signé un contrat d'engagements réciproques (mais un tiers n'en a pas signé et ne connaît pas ce type de contrat).

Si la contractualisation est encore imparfaitement mesurée, la perception qu'en ont les signataires permet déjà d'apprécier le sens qu'ils y attachent.

D'après les réponses recueillies par l'enquête quantitative de la Dares début 2011, le CER est vu, par les deux-tiers des bénéficiaires ayant signé un CER, comme une obligation pour percevoir le rSa, mais également comme un engagement de l'administration d'apporter une aide si le bénéficiaire respecte ses engagements pour la moitié des bénéficiaires. Le contrat est aussi perçu comme une formalité administrative pour la moitié des personnes ayant signé un CER. Il est plus minoritairement vu comme une occasion d'être écouté. Le contrat est ainsi plus souvent perçu comme une formalité administrative que comme un document engageant les deux parties sur des actions.

Pour les bénéficiaires interrogés par le Crédoc entre juin et septembre 2011, la signature du contrat n'était souvent associée à aucun engagement de leur part et

apparaissait essentiellement nécessaire pour le versement de l'allocation. La partie devoir des « droits et devoirs » du bénéficiaire semblait ainsi se limiter le plus souvent à la formalisation administrative. Les notions de contrepartie, de contractualisation sur un engagement réciproque, de mobilisation vers l'autonomie n'étaient pas des concepts que les bénéficiaires s'étaient appropriés. La dimension d'engagement de l'outil d'accompagnement n'était ainsi que très peu perçue.

Très peu de bénéficiaires interrogés par le Crédoc énoncent précisément le contenu de leur contrat. Ils évoquent le plus souvent des thématiques larges et générales comme le logement ou l'accès à l'emploi. Pour les anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API en particulier, il s'agit d'un contrat routinier composé de thèmes récurrents d'une année sur l'autre.

Pour les bénéficiaires les plus avertis, qui ont une idée relativement précise de leur contrat et de la relation entretenue avec leur référent, il s'agit avant tout d'un document de justification du travail du référent qui rend compte des entretiens réalisés avec les bénéficiaires. Pour certains d'entre eux, le contenu du contrat et notamment le libellé insuffisamment concret des thématiques et actions proposées ne permet pas de se l'approprier comme un engagement réciproque. Le contrat est perçu comme un document unilatéral, peu utile aux bénéficiaires, voire comme une forme de contrôle. Pour quelques bénéficiaires, le principe même de la contractualisation est désapprouvé. Le fait de lister les difficultés est perçu comme un rappel négatif et éprouvant de leur situation. Ils considèrent par ailleurs que la signature du contrat n'a aucun effet sur leur motivation. Les impératifs économiques, le besoin de socialisation et la restauration de l'estime de soi sont considérés comme bien plus décisifs dans la recherche d'emploi que la signature d'un contrat.

Très peu de bénéficiaires orientés vers Pôle emploi et interrogés par le Crédoc se souviennent avoir signé un PPAE ou sont en mesure de préciser la portée de ce document ou son contenu. Rares sont ceux qui mentionnent les engagements liés au projet : présence aux séances d'information, entretiens réguliers avec le conseiller, adhésion à la prescription de prestations... Le PPAE leur apparaît peu individualisé et rarement élaboré en concertation avec le conseiller. Il est essentiellement perçu comme une série d'engagements du bénéficiaire à suivre les actions proposées. Aucun bénéficiaire ne mentionne l'actualisation trimestrielle du PPAE. Si les bénéficiaires ne pensent pas le PPAE comme la contractualisation d'un parcours vers l'emploi engageant leur responsabilité, cette responsabilité est plus clairement énoncée dans l'adhésion aux prestations proposées.

2°) L'accompagnement des bénéficiaires relevant du champ des droits et devoirs

L'orientation, la désignation d'un référent unique et la contractualisation, étudiées dans la partie précédente, sont de premières étapes visant à définir l'accompagnement le plus adapté à la situation des bénéficiaires. Dans la continuité du RMI, des jalons ont été posés mais tous ne le sont pas (encore) complètement.

Pour évaluer l'ensemble du parcours d'insertion, il est utile d'analyser plus précisément le contenu de l'accompagnement et son éventuel effet sur la remobilisation des bénéficiaires. Il apparaît en particulier important d'évaluer, deux ans après la généralisation du rSa, si l'accompagnement s'est effectivement renforcé et si l'on peut considérer qu'il est davantage tourné vers l'emploi qu'auparavant.

2.1°) Les bénéficiaires soumis aux droits et devoirs sont satisfaits de leur relation avec leur référent unique

La quasi-totalité (90 %) des personnes qui déclarent avoir un référent unique à l'enquête quantitative menée par la Dares début 2011¹⁵⁵ disent l'avoir vu plusieurs fois mais les deux-tiers d'entre elles ont eu des rendez-vous moins d'une fois par mois. La durée et la fréquence des entretiens sont très variables : dans un tiers des cas, la durée d'entretien est comprise entre un quart d'heure et une demi-heure, dans un tiers des cas entre une demi-heure et trois quarts d'heure et dans le dernier tiers, l'entretien dure plus de trois quarts d'heure. Les entretiens sont plus fréquents mais moins longs pour les personnes suivies par Pôle emploi : la moitié des personnes dont le référent unique est Pôle emploi déclarent avoir au moins un rendez-vous mensuel contre moins d'un tiers des personnes suivies par le conseil général ou un CCAS.

Les bénéficiaires sont dans leur très grande majorité plutôt satisfaits des entretiens tant en termes de durée que de fréquence. Environ 75 % des personnes qui ont eu au moins un entretien trouvent ces rendez-vous utiles car ils apportent un soutien moral. Les deux tiers pensent qu'ils peuvent les aider à retrouver un emploi. En revanche, elles ne sont que la moitié à considérer que ces entretiens leur permettent d'obtenir des aides pour mieux vivre.

Cette opinion positive sur l'intensité du suivi se retrouve dans le jugement porté sur le référent. Les personnes interrogées ont une opinion plutôt positive de leur référent : ils le trouvent facilement joignable, déclarent qu'il comprend en général bien les problèmes rencontrés et considèrent qu'il apporte une aide ou un soutien.

Les personnes interrogées entre juin et octobre 2011 dans l'enquête qualitative du Crédoc estimaient également le plus souvent que leur référent social était disponible, à l'écoute et disposé à offrir une aide. Il était toutefois perçu parfois comme un obstacle pour accéder à certaines aides sociales.

2.2°) Les personnes ayant un référent unique sont un peu plus nombreuses à bénéficier d'aides ou de formations

L'enquête quantitative permet de décrire le type d'aides dont le bénéficiaire du rSa a pu bénéficier depuis qu'il est au rSa. Le champ des aides perçues s'étend sur un domaine très large, allant de la sphère sociale comme le logement ou la garde d'enfant(s) à la sphère professionnelle comme la recherche d'emploi ou la constitution d'un CV ou d'une lettre de motivation.

Début 2011, moins de la moitié des bénéficiaires déclarent avoir perçu une ou plusieurs aides depuis leur entrée au rSa.

Près d'un quart des bénéficiaires ont reçu une aide à l'insertion professionnelle (le plus souvent pour trouver un stage, une formation ou un emploi, plus rarement pour créer une entreprise). Un peu plus d'un tiers a perçu une aide de type plutôt social, ces deux types d'aides pouvant être cumulées. Certaines de ces aides visent à lever certains freins à l'emploi comme une aide pour le transport ou pour réaliser des démarches administratives. D'autres concernent la santé ou plus marginalement, le logement ou la garde d'enfant(s).

¹⁵⁵ Soit 52 % des bénéficiaires du champ des « droits et devoirs ».

Les formations sont également une des actions proposées dans le cadre de l'accompagnement. Plus de la moitié des bénéficiaires sont sortis du système scolaire avec un niveau de formation inférieur ou égal au BEPC, les trois quarts d'entre eux n'ayant aucun diplôme. Depuis leur entrée dans le rSa, un quart des bénéficiaires dans le champ des « droits et devoirs » déclarent avoir bénéficié d'une formation, le plus souvent pour apprendre un nouveau métier (40 %) ou pour une remise à niveau (25 %).

Globalement, les bénéficiaires sont satisfaits des aides et formation dont ils ont pu bénéficier. Ainsi, 60 % des bénéficiaires ayant bénéficié d'une aide directe à la « recherche d'emploi » (stage, formation, projet professionnel...) ou d'une aide pour « reprendre confiance » en sont satisfaits ou très satisfaits. La satisfaction est plus grande (80 %) vis-à-vis des aides relevant plus de besoins immédiats comme le logement, le transport, ou encore les démarches administratives.

En 2006, les ordres de grandeurs étaient très proches pour les allocataires du RMI ; voire plus favorables en ce qui concerne la perception d'une aide de type professionnel. Alors que c'était l'un des objectifs de la loi généralisant le rSa, le renforcement des actions professionnelles n'est donc pas encore perceptible. Au-delà des délais nécessaires à la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions de la loi, le contexte économique très dégradé dans lequel le rSa s'est mis en place a pu également contribuer à rendre plus difficile l'accompagnement vers l'emploi. Face à la forte augmentation du chômage et à la faiblesse des créations d'emploi, les référents ont pu se trouver en difficulté pour proposer des offres aux bénéficiaires du rSa.

Les bénéficiaires se déclarant suivis, que ce soit par un référent unique ou pas, sont un peu plus nombreux que les autres à bénéficier d'aides, quelle que soit leur nature. Pourtant, les deux tiers des personnes ayant un référent unique et ayant eu une aide, disent avoir obtenu leur aide grâce à leur référent unique. L'absence de différence notable dans l'accès aux aides peut s'expliquer par le fait que certains bénéficiaires non accompagnés peuvent faire des démarches par eux-mêmes pour accéder à des aides ou des formations. Une partie non négligeable d'entre eux est, en effet, inscrite à Pôle emploi et peut dans ce cadre bénéficier d'aides. À l'inverse, il se peut, en ce qui concerne les bénéficiaires accompagnés, que certains travailleurs sociaux filtrent les demandes d'aide dans un souci de donner la bonne aide au bon moment du parcours. Cette pratique peut engendrer une certaine frustration chez les bénéficiaires, repérée dans les entretiens qualitatifs.

2.3°) Plus les bénéficiaires sont proches de l'emploi, plus ils sont satisfaits de leur accompagnement

La perception que les bénéficiaires ont de l'accompagnement peut différer assez sensiblement selon le type de parcours vers lequel ils ont été orientés (social ou professionnel) et selon le profil des bénéficiaires, notamment leur ancienneté dans les minima sociaux.

2.3.1°) L'accompagnement professionnel : perçu comme mobilisateur pour les bénéficiaires suivis depuis peu par Pôle emploi, engendrant plus de scepticisme pour les plus anciens

Selon les enquêtes menées par la Drees auprès des conseils généraux, un peu plus de la moitié des bénéficiaires sont suivis dans un parcours à dominante professionnelle (entre 50 et 60 % selon les enquêtes), ce parcours étant majoritairement assuré par Pôle emploi. Il peut être aussi conduit, mais dans des proportions beaucoup moins importantes par un réseau d'aide à la création d'entreprise, le PLIE, le conseil général, la MSA ou le secteur de l'insertion par l'activité économique.

Sans doute en raison d'un éloignement en moyenne plus grand au marché du travail, les bénéficiaires du rSa inscrits à Pôle emploi ont plus souvent accès à des aides et à un accompagnement renforcé que les autres demandeurs d'emploi¹⁵⁶ parce qu'ils en ont plus besoin pour retrouver un emploi (annexe 13). Peu de bénéficiaires disposent pourtant d'une offre de services qui leur serait propre. Les bénéficiaires suivis par Pôle emploi et interrogés par le Crédoc entre juin et septembre 2011 identifient plutôt bien les actions suivies.

Les bénéficiaires suivis depuis peu par Pôle emploi

Ceux qui sont suivis depuis peu par Pôle emploi se déclarent plutôt satisfaits de cette offre qui les « remobilise » et pour certains les rassure sur leur capacité à entreprendre une recherche d'emploi. Le discours sur les actions mises en œuvre par les prestataires auxquels sont déléguées certaines actions est particulièrement positif. Les demandeurs d'emploi se montrent particulièrement réceptifs à des prestations comme Cible Emploi, plutôt longues (trois mois) et denses (rendez-vous toutes les deux semaines en moyenne), qui semblent répondre à un besoin d'activation et de disponibilité du référent (possibilité de joindre et de rencontrer le référent en dehors des rendez-vous fixés). L'opinion de ces bénéficiaires nouvellement inscrits est aussi globalement positive sur les formations et les contrats aidés.

Souvent mobilisés, les contrats aidés sont généralement perçus comme susceptibles d'enclencher une nouvelle dynamique. Bien que ces contrats soient temporaires, tous les bénéficiaires espèrent qu'ils seront renouvelés et obtenir un CDI. Quelques bénéficiaires ne s'attendent pas forcément à être embauchés définitivement dans l'entreprise, mais considèrent le contrat aidé comme un moyen de reprendre un rythme et des habitudes de travail. Ces contrats sont valorisés car ils incarnent un projet concret et permettent aux bénéficiaires de retrouver confiance en eux. Les contrats aidés permettent également de percevoir un salaire et donc d'augmenter les ressources du foyer. Cette étape dans leur parcours d'insertion est appréciée, mais génère également une appréhension quant à la perte de certaines aides.

Les bénéficiaires ayant une plus grande expérience de l'accompagnement par Pôle emploi

Si les bénéficiaires nouvellement suivis par Pôle emploi mettent en avant le caractère mobilisateur de l'accompagnement dispensé, les personnes suivies depuis plus longtemps ou l'ayant été dans le passé, ont une opinion plus négative sur

¹⁵⁶ Certaines des actions proposées par Pôle emploi sont déléguées à des prestataires pour leur mise en œuvre.

l'accompagnement. Ils l'estiment souvent impuissant à stabiliser leur situation professionnelle ou à construire un projet de réinsertion durable dans l'emploi.

Les critiques les plus vives recueillies par le Crédoc sont formulées par les anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API de plus de 35 ans. Leurs attentes se sont réduites au fil des années. Alternant les périodes d'activité, de perception d'allocations chômage et de minima sociaux depuis plusieurs années, ils déclarent subir une offre de services stéréotypée. Les bénéficiaires ont le sentiment, à chaque période de chômage, de revivre la même prescription de prestations, de réintégrer un circuit fermé sans perspective de sortie. Perçues comme déconnectées de leurs besoins, les prestations de Pôle emploi sont d'autant plus mal vécues qu'elles sont obligatoires. L'accompagnement vers l'emploi n'est plus vécu comme une aide mais comme un contrôle.

De nombreux bénéficiaires remettent en cause la notion même d'accompagnement, jugé inutile dans un contexte économique où il y a peu d'emplois. L'obstacle premier au retour à l'emploi n'est pas identifié comme étant lié nécessairement à un manque de qualification ou des difficultés personnelles mais à une offre d'emplois insuffisante.

Dans le vécu et les représentations, l'offre de travail accessible se réduit aux contrats aidés, contrats considérés comme sans suite, non renouvelables, sans garantie d'embauche ultérieure. Si des expériences positives ont pu avoir lieu, à un temps donné du parcours du bénéficiaire, la répétition et la non capitalisation des savoir-faire engendrent un retour très critique sur ce type de dispositif accusé au final par certains de se substituer à l'emploi ordinaire.

L'impact positif de la formation comme levier, dans ce contexte, est également discuté. Ainsi, les bénéficiaires d'une formation qualifiante ne trouvent pas nécessairement un emploi en lien avec leur nouvelle formation. Les employeurs exigeraient à la fois qualification et expérience.

2.3.2°) L'accompagnement social : la difficile mobilisation des bénéficiaires

Les bénéficiaires du rSa orientés vers un accompagnement social expriment peu d'attentes ou de critiques à l'encontre de l'accompagnement, sans doute parce qu'ils l'estiment peu susceptible de résoudre les problèmes auxquels ils se trouvent confrontés : santé, logement, handicap... Les bénéficiaires interrogés par le Crédoc mentionnent assez souvent leur recours à des aides sociales d'urgence et une écoute le plus souvent bienveillante, mais rarement des actions précises d'accompagnement dont ils auraient bénéficié. L'offre sociale départementale stricto sensu décrite par ailleurs par les acteurs se limite le plus souvent à un « suivi social ou socio médical » axé sur l'autonomie sociale : pédagogie de la gestion de budget, du maintien dans le logement... Cette faible diversité de l'offre transparaît aussi dans le discours des bénéficiaires.

Très peu de bénéficiaires sont de fait dans une projection professionnelle ou socioprofessionnelle ou a minima dans l'élaboration d'un parcours. Ainsi, l'allocation rSa, les aides annexes et la relation avec le référent constituent pour les bénéficiaires l'essentiel de l'accompagnement social rSa.

L'examen des situations sociales et des parcours professionnels permet au Crédoc de distinguer quatre positionnements « types » des bénéficiaires orientés vers un parcours social vis-à-vis de l'accompagnement :

(i) Des bénéficiaires sans perspective professionnelle, sans attente vis-à-vis de l'accompagnement, avec une problématique sociale complexe (problèmes de santé, handicap, addiction, grande ancienneté dans le dispositif, problèmes de mobilité) : ces bénéficiaires sont peu sensibles à une idée de parcours et d'accompagnement, car sans espoir véritable de voir évoluer leur situation personnelle, et donc sans attente à l'égard du dispositif.

(ii) Des bénéficiaires en attente d'une autre allocation (retraite, allocation liée au handicap...) et donc étrangers au dispositif : ils refusent l'accompagnement et se montrent réticents à tout suivi en l'absence d'intérêt ou de perspective professionnelle.

(iii) Des bénéficiaires en situation de refus d'accompagnement : Certaines mères isolées, le plus souvent anciennes bénéficiaires de l'API, ne veulent pas s'engager dans un parcours contraignant d'insertion professionnelle en raison de difficultés de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (absence ou coût d'un mode de garde, absence de moyen de transports, souhait de s'occuper des enfants). D'autres femmes, plus âgées, se retrouvant seules avec des enfants adolescents ou jeunes majeurs suite à une rupture, entrent également dans cette catégorie. Ces femmes, le plus souvent sans expérience professionnelle, ne se sentent pas capables d'intégrer le marché de l'emploi et jugent l'accompagnement oppressant et inutile.

(iv) Des bénéficiaires en demande potentielle d'accompagnement professionnel, orientés quelque peu par défaut vers l'accompagnement social : ils ne présentent pas de difficultés sociales ou professionnelles particulières et pourraient hypothétiquement être accompagnés par le versant professionnel ou socioprofessionnel. Ces bénéficiaires manifestent des « vellétés » d'accompagnement et d'activation du parcours d'insertion notamment professionnel. Près de la moitié d'entre eux sont inscrits à Pôle emploi, parallèlement à leur suivi par un référent social. L'autre ne l'est pas parce qu'elle ne pense que Pôle emploi peut l'aider dans sa recherche d'emploi ou ne souhaite pas s'engager dans un suivi contraignant. Sans problématique sociale majeure, ces bénéficiaires ont un profil proche d'autres allocataires orientés vers l'accompagnement professionnel et se trouvent plus souvent parmi les familles monoparentales, les seniors et les personnes en situation de handicap.

2.3.3°) La nécessaire articulation entre les versants social et professionnel de l'accompagnement

La loi généralisant le rSa pose implicitement le principe de l'existence de deux types d'orientation et donc de deux types d'accompagnement. Une orientation privilégiée vers le Service public de l'emploi (SPE) et une orientation sociale en cas d'incapacité, forcément temporaire, à accéder à un emploi. Tous les six mois, la situation des personnes en accompagnement social doit être réexaminée pour s'assurer que ces personnes ne peuvent pas être accompagnées dans un parcours professionnel. Cependant, la loi réaffirme la nécessaire adaptation et personnalisation du parcours. La référence unique marque aussi la volonté de rendre disponible l'ensemble de l'aide utile à partir d'un seul point d'entrée, si possible un référent professionnel.

Certains bénéficiaires interrogés par le Crédoc s'avèrent relativement proches de l'emploi même s'ils accusent une somme de fragilités difficilement prises en charge par un accompagnement exclusivement professionnel mais ne relevant pas d'un accompagnement social strict. Ces bénéficiaires formulent des attentes en termes

de suivi ciblées sur un accompagnement mixte. D'autres déclarent, pour leur part, déjà disposer d'un accompagnement socioprofessionnel, ou plutôt d'un double accompagnement.

Tel est le cas, notamment, des bénéficiaires suivis par les PLIE. Ceux-ci mettent souvent l'accent sur le caractère « intensif », plutôt dense de l'accompagnement qui mêle activation professionnelle (travail sur le projet, sur les capacités...) et écoute perçue comme attentive et personnalisée. La réactivité, via la fréquence des rendez-vous (toutes les deux semaines) semble appréciée. L'idée d'un même lieu pour travailler la problématique professionnelle et traiter les difficultés sociales ou administratives séduit particulièrement ces bénéficiaires qui évoquent une action efficace, un accès à l'information plus immédiat, plus aisé.

D'autres bénéficiaires suivent un double parcours. Selon l'enquête quantitative de la Dares, 20 % des bénéficiaires ayant un référent unique déclarent être suivis par deux organismes. 20 % des départements proposent de fait un suivi par un binôme dans certains cas et le référent unique peut dans certains cas encourager le bénéficiaire à être suivi par ailleurs pour améliorer son insertion sociale. Cependant, l'enquête du Crédoc semble indiquer que la multiplicité des référents est aussi le fait de bénéficiaires soucieux d'accéder aux aides ou au suivi dont ils estiment avoir besoin.

Quelques allocataires orientés vers un accompagnement social et interrogés par le Crédoc déclarent ainsi bénéficier d'un suivi professionnel en parallèle. Percevant l'accompagnement par leur référent solidarité comme un rappel constant de leurs difficultés sociales, ils envisagent l'inscription à Pôle emploi et le suivi professionnel comme un moyen « d'aller de l'avant ».

À l'opposé, certains bénéficiaires orientés vers un accompagnement professionnel, le plus souvent avec une ancienneté de 1 à 5 ans dans le dispositif RMI, sollicitent un suivi social en parallèle pour l'aide sociale financière et le soutien moral. Les emplois précaires qu'ils occupent ne garantissent pas un équilibre financier suffisant et ils sollicitent ponctuellement le travailleur social pour une aide au paiement des factures. Une partie des bénéficiaires regrette, pour sa part, la disponibilité et l'écoute de leur référent social, notamment les personnes isolées ou handicapées, sans doute plus fragiles. Enfin, d'autres bénéficiaires orientés vers un accompagnement professionnel gardent un lien avec un travailleur social de secteur.

Un nombre non négligeable de bénéficiaires expriment ainsi un besoin d'accompagnement socioprofessionnel qu'il soit formellement organisé par le département ou plus « implicite », notamment ceux orientés vers un accompagnement professionnel.

2.4°) Certains freins à la reprise d'emploi sont difficilement levés par l'accompagnement ou l'Apres

De nombreux freins empêchent les bénéficiaires de reprendre un emploi, indépendamment de l'incitation financière qu'ils y ont. Parmi ceux-ci, la loi mentionne explicitement les difficultés de logement, de santé et de modes de garde notamment pour les parents élevant seuls leurs enfants, et préconise de les lever préalablement à la recherche d'un emploi¹⁵⁷. D'autres freins sont considérés comme plus ponctuels et susceptibles d'être levés dans le cadre de l'accompagnement professionnel ou par une aide financière ponctuelle comme l'Apres : problèmes de mobilité, de qualification.

L'enquête qualitative du Crédoc montre que l'accès à la formation est une demande récurrente de la part des bénéficiaires. Cette attente de « formation » renvoie aussi bien à des actions de sensibilisation, de remobilisation qu'à de la formation qualifiante. La formation, dans les représentations de la plupart des bénéficiaires, apparaît comme le levier principal permettant d'effacer les différents obstacles au retour à l'emploi qu'ils rencontrent : faible niveau de qualification, nécessité de se reconvertir en raison de problèmes de santé ou d'un secteur d'activité en crise. Elle est, de plus, perçue comme un vecteur de remobilisation grâce à la dynamique de groupe, et enfin comme accès à la qualification pour valider un projet (formation qualifiante). Les bénéficiaires qui n'ont pas travaillé depuis de nombreuses années, souvent âgés, plus fragiles, sont en demande de formation pour se remettre à niveau. Les « entrants » et les jeunes sont particulièrement demandeurs de formation qualifiante.

L'enquête quantitative montre que dans les faits, peu de demandes de formation sont effectivement satisfaites : près de la moitié des bénéficiaires aurait souhaité bénéficier d'une formation mais n'en a pas suivi. Selon l'enquête qualitative, l'obstacle est surtout financier : absence de financement, de cofinancement ou refus de prise en charge.

Par ailleurs, l'étude menée par Geste pour le compte de la DGCS sur l'Apres montre l'importance de l'articulation entre l'aide financière et l'offre de services disponible sur le territoire. L'Apres est avant tout un financement qui permet aux bénéficiaires du rSa d'obtenir un service ou un bien utile à leur reprise d'emploi, leur entrée en formation ou au développement de leur activité. Or les services utiles à la reprise d'activité (transport en commun, garde d'enfants, location de véhicule, coiffeur...) ne sont pas tous faciles d'accès car ils n'existent pas sur tous les territoires ou en tout cas pas sous une forme « sociale » et accessible aux bénéficiaires. Le développement de cette offre de services est un enjeu essentiel pour accompagner la reprise d'activité.

3°) L'accompagnement des bénéficiaires du rSa hors du champ des droits et devoirs

La loi prévoit que tout bénéficiaire du rSa, même en dehors du champ des droits et devoirs, a droit à un accompagnement. Il peut demander au moins une fois par an un entretien avec les services du conseil général à ce sujet. Les personnes bénéficiant du rSa hors du champ des droits et devoirs sont quasiment toutes au rSa activité seul (Cazain, Siguret (2011)). Elles ont cependant des revenus faibles, des situations d'emploi souvent précaires ou peu satisfaisantes (chapitre 4) et aspirent

¹⁵⁷ Certaines problématiques de santé ou de logement demandent toutefois un suivi long et ne sont pas facilement levées par l'accompagnement individuel (section 2.2).

souvent à un emploi de meilleure qualité et plus rémunérateur. Elles pourraient donc souhaiter bénéficier d'un accompagnement.

3.1°) Des bénéficiaires rarement accompagnés...

Selon l'enquête quantitative, un tiers des bénéficiaires n'entrant pas dans le périmètre des droits et devoirs est inscrit à Pôle emploi, la plupart l'étant déjà avant la mise en place du rSa. Seule la moitié d'entre eux voit son conseiller régulièrement (une fois par mois ou par trimestre), en général parce que la durée de son activité la dispense d'un suivi mensuel. Les bénéficiaires inscrits à Pôle emploi le sont généralement pour percevoir les indemnités chômage (qu'ils ne perçoivent éventuellement plus), seule une minorité l'est pour continuer à percevoir le rSa ou pour se conformer à leur contrat d'engagements réciproques, la recherche d'emploi et la formation. L'inscription à Pôle emploi semble ainsi relativement connectée de la perception du rSa pour ces bénéficiaires.

Les deux tiers des bénéficiaires n'entrant pas dans le champ des droits et devoirs ne sont pas inscrits. Dans la quasi-totalité des cas, ils estiment que l'inscription à Pôle emploi ne leur servirait pas puisqu'ils sont déjà en emploi.

Enfin, seule une part extrêmement faible des bénéficiaires du rSa activité seul a perçu une aide financière à la reprise d'emploi.

3.2°) ... assez peu demandeurs d'un accompagnement

Les deux tiers des bénéficiaires hors du champ des droits de devoirs ne souhaitent pas être accompagnés dans leur parcours professionnel. Une personne sur six est déjà accompagnée dans le domaine professionnel et le sixième restant aimerait être accompagné, notamment dans la recherche d'emploi pour trouver un emploi mieux rémunéré, ou à temps complet, pour suivre une formation ou pour des aides dans les formalités administratives.

Bibliographie

ANSA (2011) « Faciliter les démarches et l'accès aux droits des bénéficiaires du rSa : analyse de pratiques et recommandations pour la mise en œuvre de plateformes rSa », contribution n°13, mai.

Avenel C., Donné S., Sautory O. (2008), « L'organisation du RMI dans le cadre de la décentralisation » in *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Collection Recherches.

Avenel M. (2005), « Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation », *Études et résultats* n° 432, Drees, octobre.

Avenel M., Sautory O. (2007), « Les politiques d'insertion des conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI », *Études et résultats* n° 582, ADF-Drees, juillet.

Bahu M. (2011), « Les contrats d'aide à l'emploi en 2010 : maintien des entrées à un haut niveau pour soutenir un emploi encore fragilisé par la crise », *Dares Analyses*.

Bourgeois C., Tavan C. (2009), « Le rSa : principes de construction et effets attendus », *Trésor-Eco* 61, Direction Générale du Trésor.

Bonnefoy V., Mirouse B., Mikol F., Vicard A. (2008a), « La question financière : une préoccupation importante des actifs sans être perçue comme le principal frein au retour à l'emploi », *Premières Synthèses*, n°24.1.

Bonnefoy V., Mirouse B., Mikol F., Vicard A. (2008b), « La prime pour l'emploi : un dispositif bien connu dans son principe, peu dans ses modalités », *Premières Synthèses*, n°24.2.

Cazain S., Siguret I. (2011) « Le nombre d'allocataires du Rsa au 31 décembre 2010 », *L'e-ssentiel*, Cnaf, n°108, mars.

Cazain S., Siguret I. (2011), « les allocataires du rSa au 30 septembre 2011 », *Cnaf, e-ssentiel* n°117.

Chauveaud C., Rode A. et P. Warin. (2010) « Le non-recours aux soins des actifs précaires ». *Odenore, Working paper* n° 2, juin.

Cnaf (2008), « Pauvreté, bas revenus Apport des données Caf », *Dossier d'études* 107 – Août 2008.

Cnaf (2009), *Politiques sociales et familiales* n°98, décembre 2009.

Comité d'évaluation des expérimentations du rSa (2009), *Rapport final*.

Comité d'évaluation du rSa (2009), *Rapport intermédiaire*.

Deroyon T., Hennion M., Maigne G., Ricroch L. (2009), « L'influence des incitations financières sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux », *Document de travail de la Drees*, n°90.

Domingo P., Donné S. (2011), « La mise en place du Rsa dans les caisses d'allocations familiales », *L'e-ssentiel*, n°114, octobre, 2011.

Donné S., Isel A., Mathieu F. (2011), « Les allocataires du rSa fin juin 2011 et leurs trajectoires », *Etudes et résultats*, Drees, n° 782.

Donné S., Mathieu F., Périgord A. (2010), « Les bénéficiaires du rSa fin juin 2010 », *Etudes et résultats*, Drees, n° 744.

Fabre V., Sautory O. (2009), « Enquête sur les expérimentations du rSa : Premiers résultats », *Document de travail de la Drees*, n°87.

Fabre V., Vicard A. (2009a), « Connaissance des dispositifs expérimentaux du rSa : des objectifs bien identifiés mais des règles de fonctionnement bien connues », *Premières synthèses*, n°27.1.

Fabre V., Vicard A. (2009b), « Que faut-il faire pour aider les bénéficiaires du RMI à retrouver un emploi ? Le point de vue des bénéficiaires », *Premières synthèses*, n°27.2.

Hamel M.-P., Warin P. (2010), « Non-recours », in Boussaguet L., Jacquot S., et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire de l'analyse des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, (3e éd.).

Haut commissariat à la solidarité active contre la pauvreté (2008), *livre vert vers un revenu de solidarité active*, La documentation française.

Houriez J.-M., Olier L, 1997 : « Niveau de vie et taille du ménage : estimations d'une échelle d'équivalence », *Economie et statistique*, n°309-310 : 65-94.

Lelièvre M., Nauze-Fichet E. (2010), « Le revenu de solidarité active : minimum social et complément de revenu d'activité » in Les minima sociaux en 2008-2009, années de transition, Drees, Collection Études et statistiques, juillet.

Lombardo P., Seguin E., Tomasini M. (2011), « Les niveaux de vie en 2009 » *Insee première* n°1366, Août 2011.

Marc C., Pucci M. (2010), « Une nouvelle version du modèle de microsimulation Myriade : trimestrialisation des ressources et évaluation du revenu de solidarité active », *Dossier d'Etudes*, Cnaf, n° 137.

Marc C., Pucci M. (2011), « le rSa activité est-il ciblé sur les travailleurs pauvres au sens de Eurostat ? », *Politiques familiales et sociales*, n°104, juin, pp. 19-36.

Mikol F., Remy V. (2010), « Quels effets attendre du rSa sur l'offre de travail et les salaires au vu des expériences étrangères ? Un bilan des travaux sur l'EITC et le WFTC », *Document d'études de la Dares* n°153.

Nguyen H.(2007), « Les droits et aides connexes au RMI. Analyse de la sous utilisation chez les bénéficiaires du RMI de 25 à 34 ans ». Odenore, Travaux d'étudiants n° 8, septembre.

OCDE (2010), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*.

Pla A. (2007), « L'accompagnement des allocataires du RMI dans leur parcours d'insertion », *Etudes et Résultats* n°599, Drees, septembre.

Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales, juin 2011.

Terracol A. (2002), « Coûts de perception et taux de non-recours aux prestations sous conditions de ressources », *Les cahiers de la MSE*, série blanche, n 2002.07.

van Oorscht W. (1996), « Les causes du non recours », *Recherches et Prévisions*, n°43.

Vial B. (2010), « Mesurer le non recours : problème politique et question scientifique », Mémoire de Master, Institut d'études politiques de Grenoble.

Warin P. (2010), « Le non recours s'accroît avec le cumul des précarités », *Actualités sociales* hebdomadaires, n°2664 du 18/06/2010.

Warin P. (2011), « Le non-recours par désaccord. Welfare stigma et catégorie du non-recours », in Jaegger M. (dir). *Construire des catégories, sortie des catégorisations*. Paris, Dunod.

Annexes

Annexe 1 : Le non-recours au rSa et ses motifs : exploitation de l'enquête quantitative réalisée par la Dares (Cnaf, P. Domingo et M. Pucci)

Annexe 2 : L'effet du rSa sur les bas revenus (Cnaf, B. Debras)

Annexe 3 : Le non-recours au rSa : effet sur le revenu disponible des ménages modestes (DG Trésor, G. Lalanne)

Annexe 4 : Description de la situation du marché du travail des bénéficiaires du rSa à partir de l'enquête quantitative (Dares, P. Briard)

Annexe 5 : Le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du rSa (Cnaf, S. Donné)

Annexe 6 : L'impact du RMI/rSa sur l'emploi des jeunes : étude de la discontinuité à 25 ans (O. Bargain, A. Vicard)

Annexe 7 : L'effet du rSa sur le taux de retour à l'emploi (V. Simonnet, D. Trancart, E. Danzin)

Annexe 8 : L'impact du rSa sur l'offre de travail (Dares, P. Briard, O. Sautory)

Annexe 9 : L'impact du rSa sur la demande de travail : entre outil de gestion de la main d'œuvre et composante de la responsabilité sociale des entreprises et des territoires (M. Béraud, E. Fériel, J.P. Higélé, N. Castel, A.Eydoux, M.Grégoire)

Annexe 10 : Enquêtes auprès des conseils généraux sur les modes d'organisation suite à la mise en place du rSa (ADF-Drees, C. Arnold, M. Lelièvre)

Annexe 11 : Enquête rSa auprès des Caf (Cnaf, P. Domingo, S. Donné)

Annexe 12 : La contribution de la MSA à la mise en œuvre des dispositifs d'insertion du rSa (CCMSA)

Annexe 13 : Travaux évaluatifs de Pôle emploi (Pôle emploi)

Annexe 14 : Enquête sur les besoins des bénéficiaires en cas de reprise d'emploi (Geste, M. Allam, M. Meunier, J. Camonin, V. Dessen-Torres, P. Passemar)

Annexe 15 : Bilan financier du rSa (Drees, M. Lelièvre)

Annexe 16 : L'accompagnement des bénéficiaires du rSa : exploitation de l'enquête quantitative réalisée par la Dares (Dares-Drees, C. Arnold, J. Rochut)

Annexe 17 : Enquête qualitative auprès des bénéficiaires du rSa (Crédoc)