

Comité d'évaluation du rSa
Rapport intermédiaire 2010

Sommaire

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

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

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

SYNTHESE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

² Ces estimations portent sur le champ CAF uniquement.

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

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

Introduction

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

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

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

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

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

³ Ce rapport est disponible en ligne:

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

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

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

Composition du comité national d'évaluation du rSa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Le nombre d'allocataires du rSa

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

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

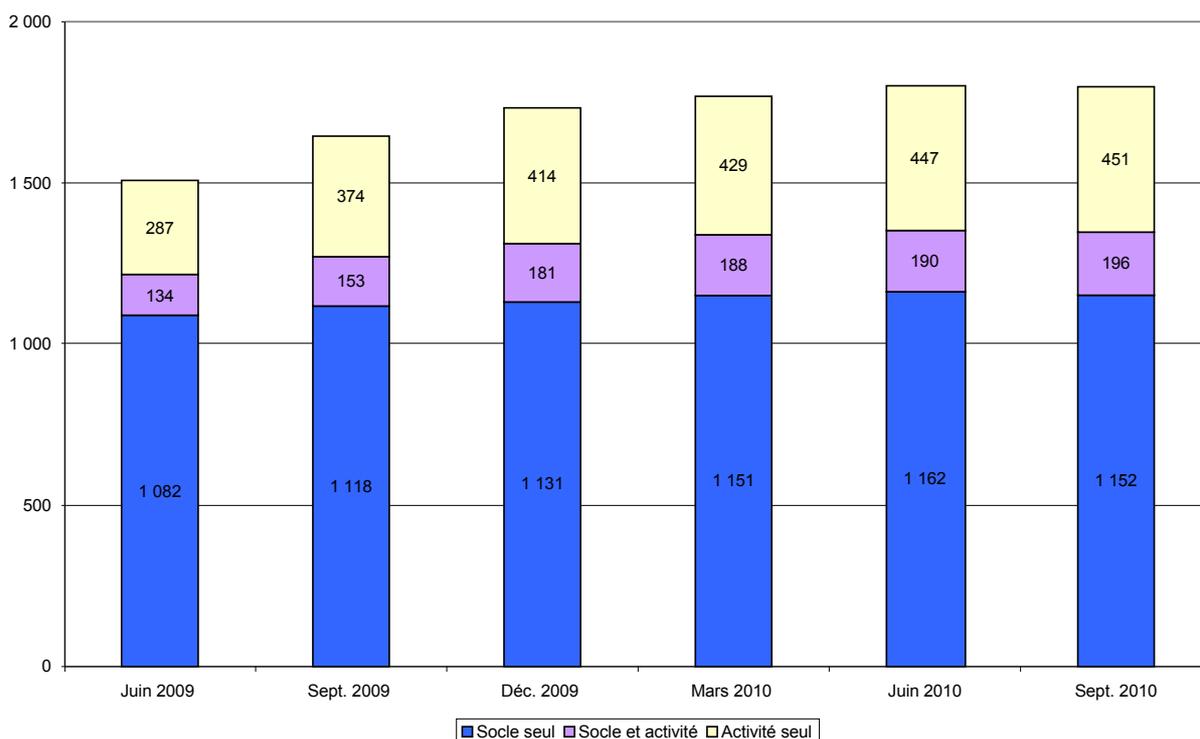
Graphique 1 : Nombre de foyers allocataires du rSa (données tous régimes, métropole, en milliers)

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

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

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

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



Source : Cnaf – CCMSA

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

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

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

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

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

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

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

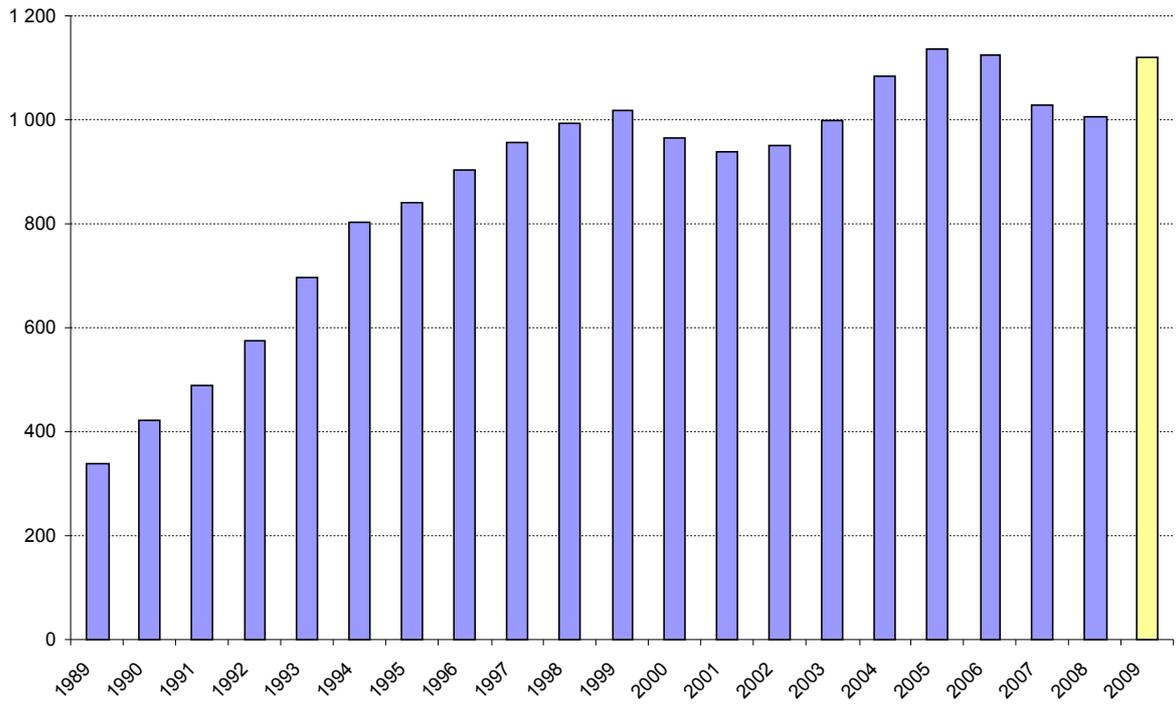
Encadré 1 : Extension du dispositif rSa aux jeunes actifs âgés de 18 à 25 ans sans enfant à charge¹³

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

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

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

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



Source : Cnaf – CCMSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Qui sont les bénéficiaires ?

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

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

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

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

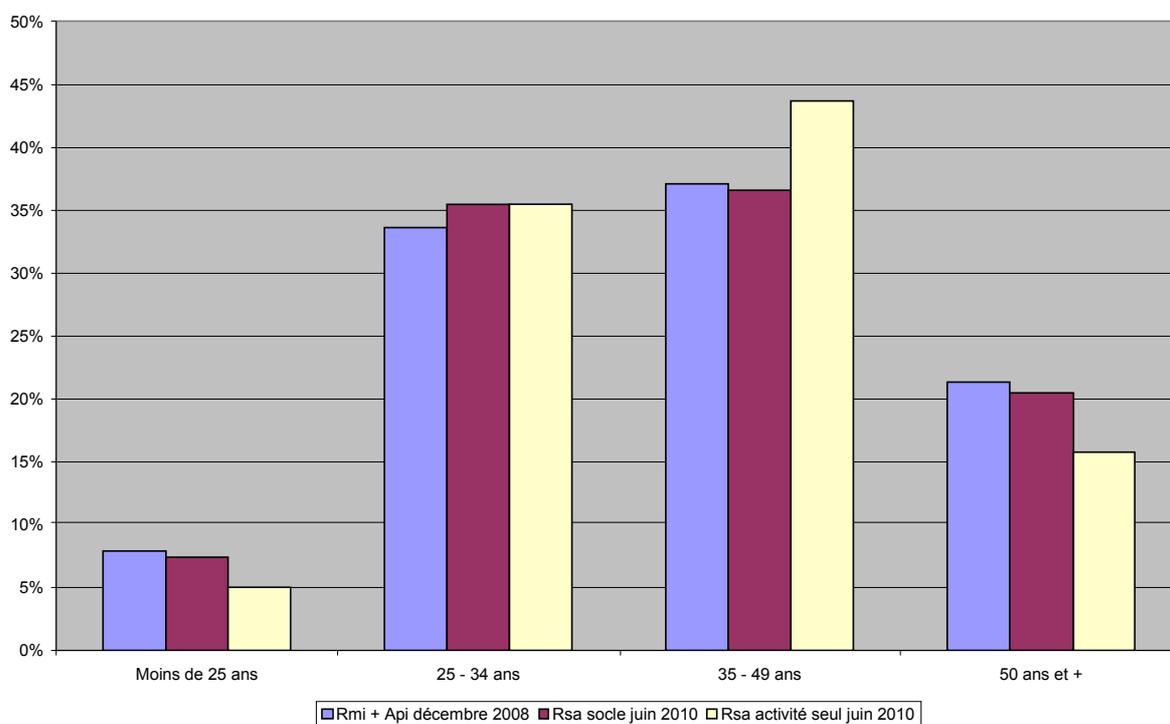
¹⁷ Source : Drees [2010], *Les bénéficiaires du rSa fin juin 2010*, Etudes et résultats 744.

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

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

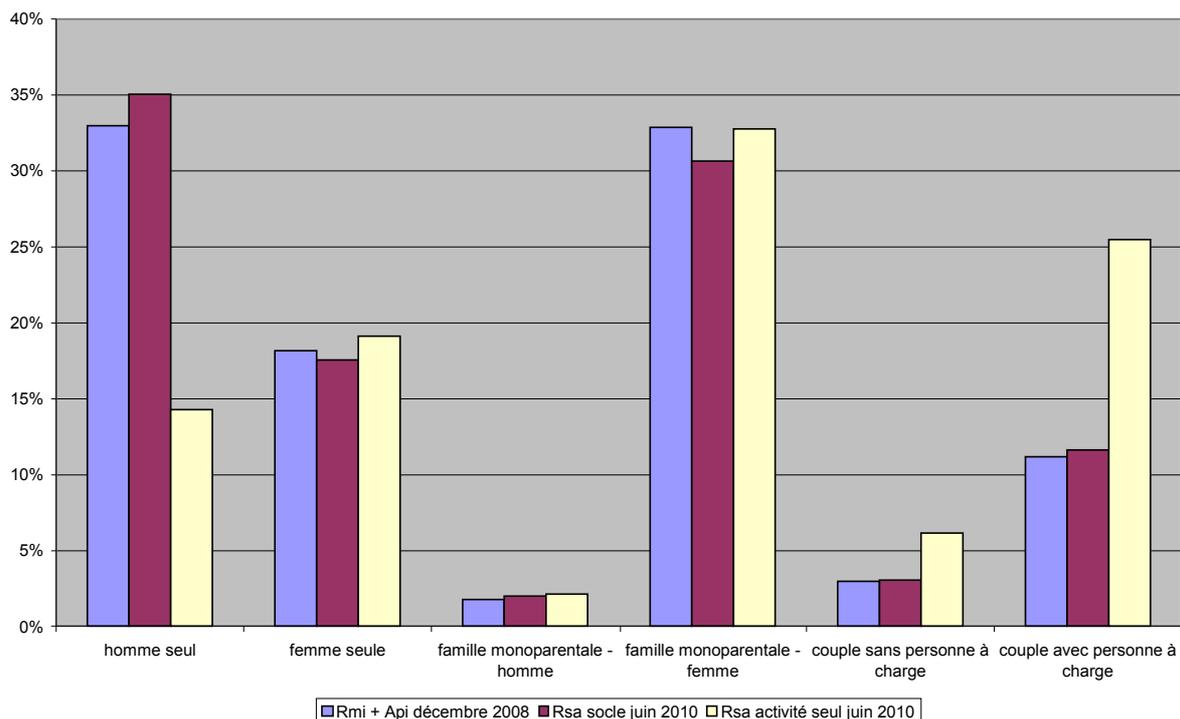
plus nombreuses et celles de plus de 50 ans, un peu moins. La composition familiale est en revanche assez différente, puisqu'on y trouve beaucoup plus de couples avec personne à charge (25% contre 12%) et beaucoup moins d'hommes seuls (14% contre 35%).

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



Source : Cnaf

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



Source : Cnaf

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

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

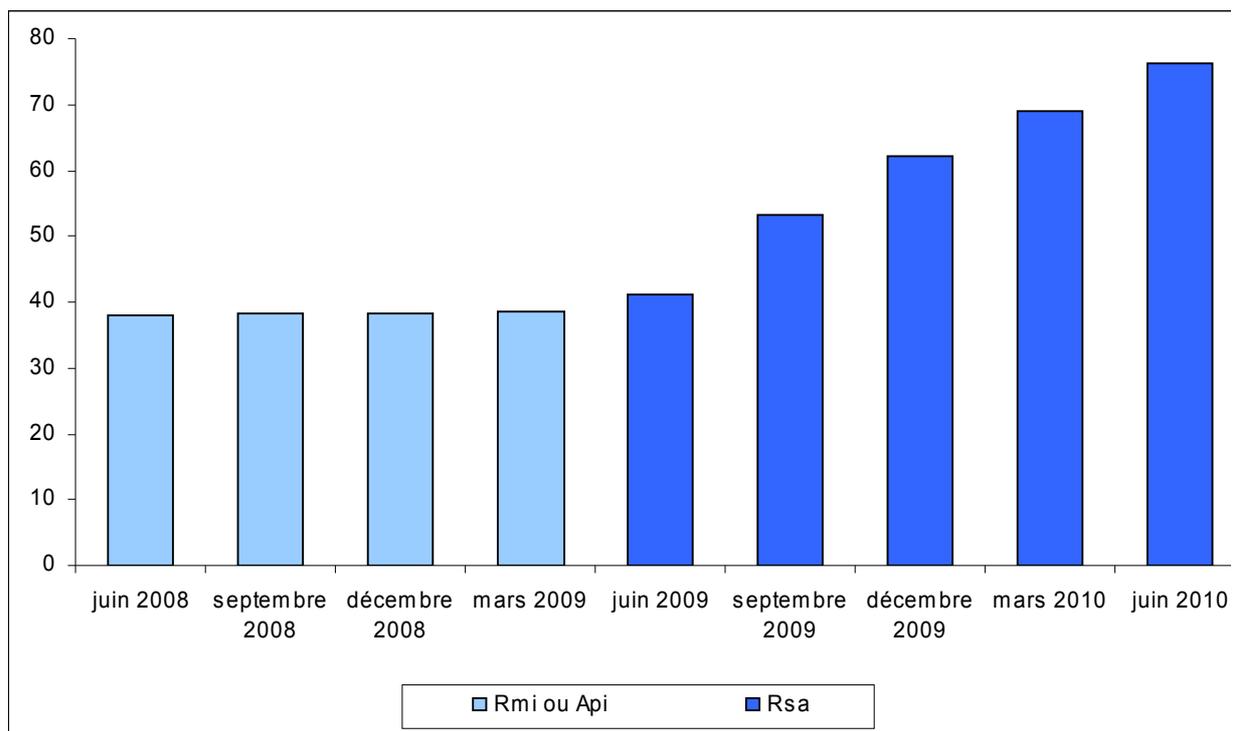
Depuis la mise en place du rSa, le nombre d'allocataires ayant le statut d'entrepreneurs et travailleurs indépendants (Eti) a doublé, alors qu'il était constant, à 38 000 foyers, auparavant (graphique 5)²¹. Les Eti représentent en juin 2010 environ 76 000 foyers et 4 % des allocataires du rSa. Cette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

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

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

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

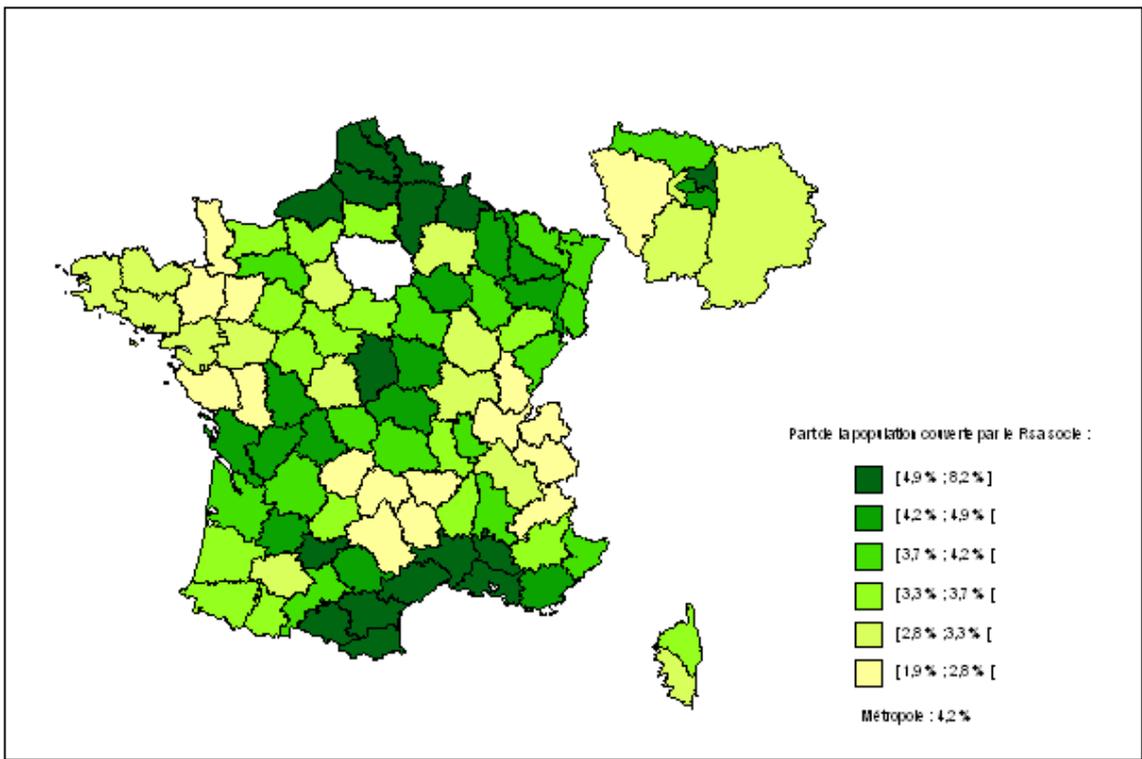
Graphique 5 : Nombre de bénéficiaires du RMI ou de l'API et du rSa, ayant un statut d'Eti, en France métropolitaine (en %)



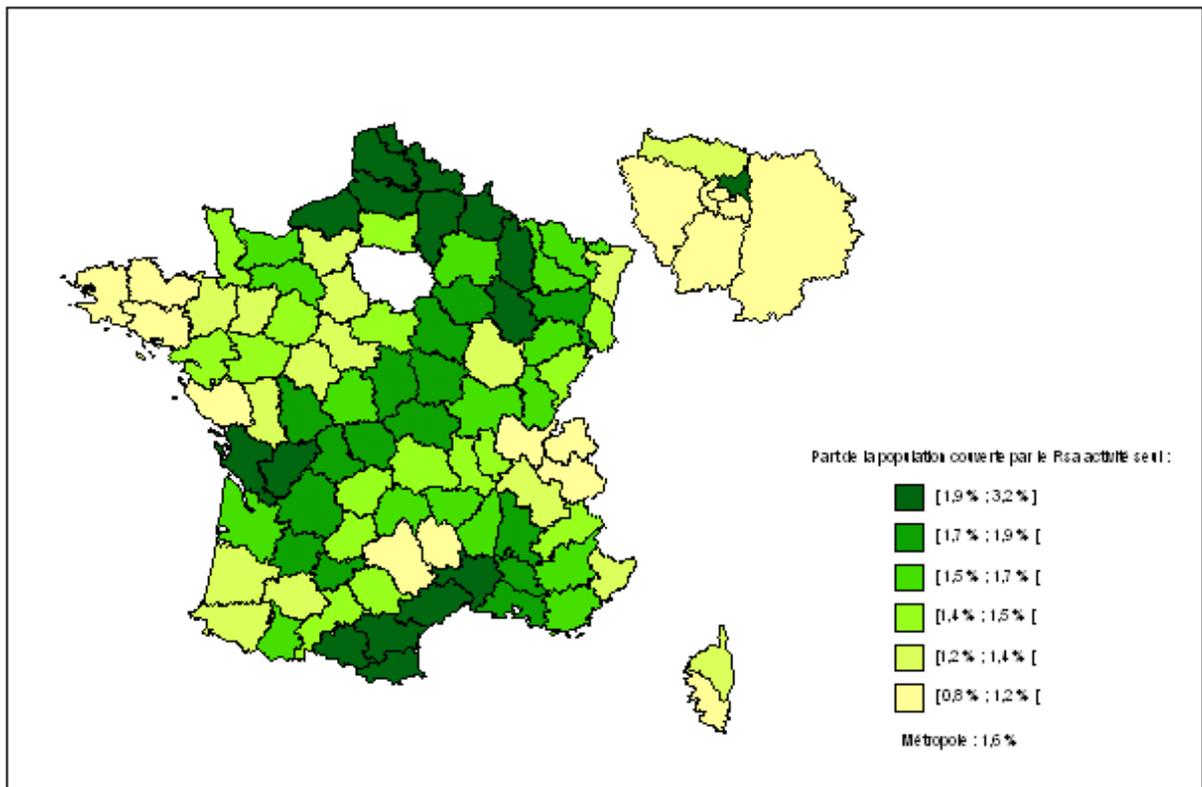
Source : Cnaf – Dser

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

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



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



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

Encadré 3 : les non salariés agricoles (CCMSA)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quatre indicateurs fournissent à cet égard des informations complémentaires utiles²³ :

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

Ces indicateurs sont calculés sur le champ CAF.

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

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

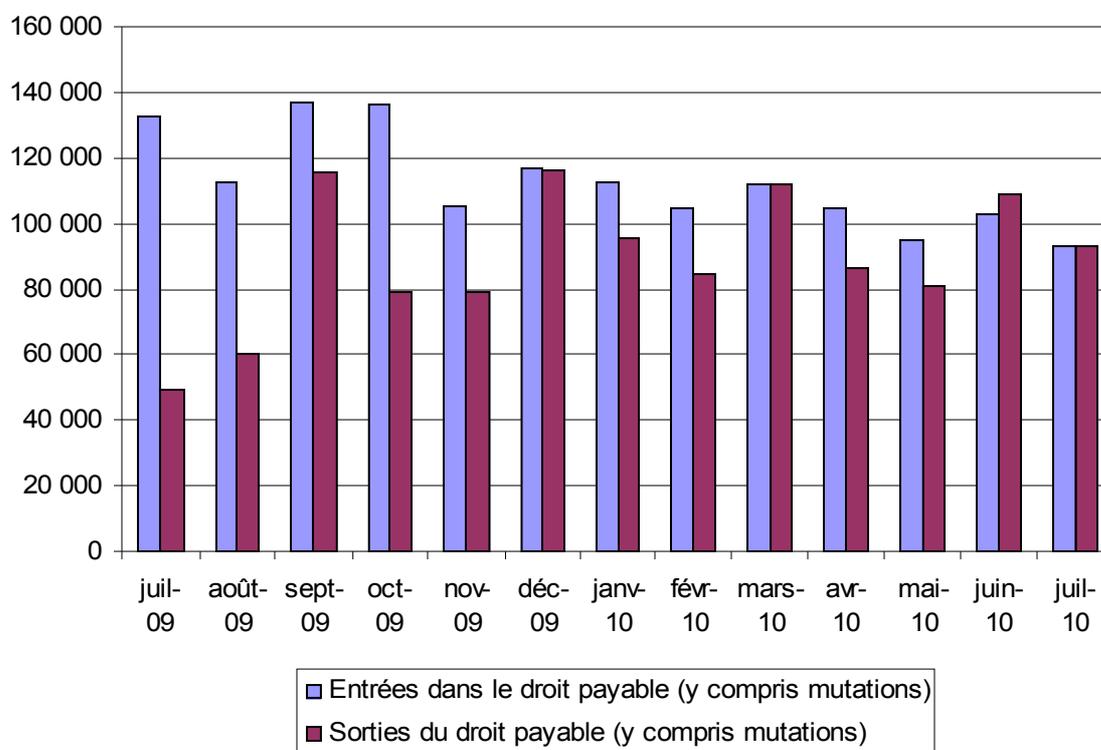
Le graphique ci-dessous retrace les flux mensuels d'entrées et sorties sur la période juillet 2009 à juillet 2010. Il met en évidence l'importance des volumes en cause :

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

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

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

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



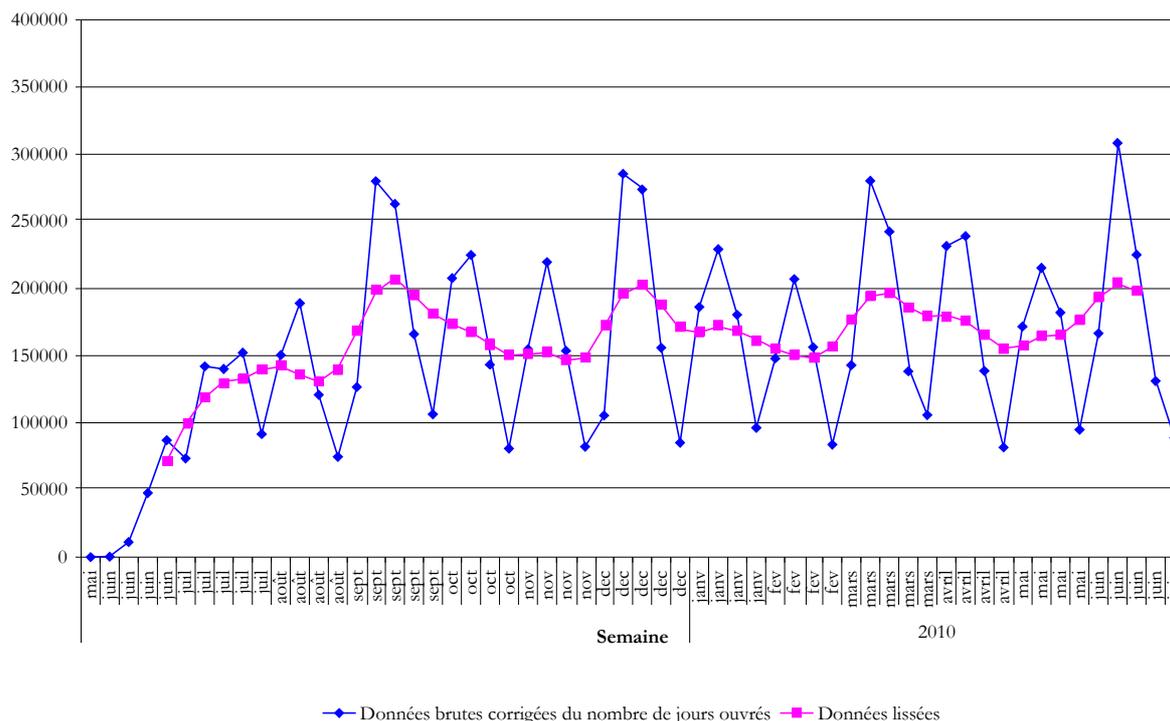
Source : Cnaf, DSER.

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

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

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

(données hebdomadaires brutes et lissées)



Source : Cnaf – DSER, données SDP

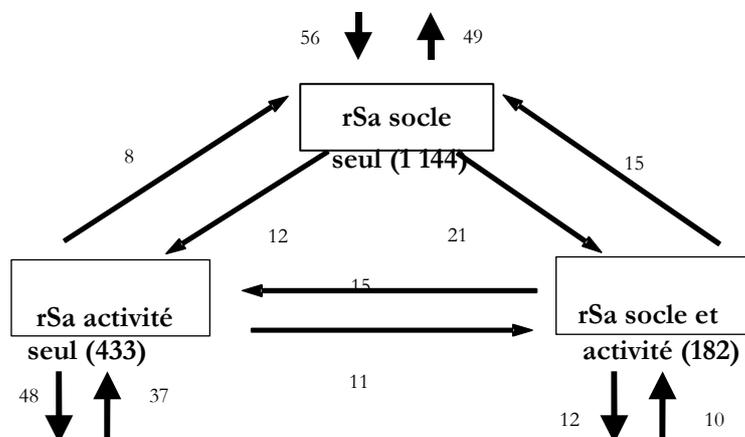
Note : les données brutes sont corrigées du nombre de jours ouvrés au cours de la semaine. Les données lissées sont calculées par un lissage des données brutes CJO sur 4 semaines.

3.2 Des transitions fréquentes entre les diverses composantes du rSa

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

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

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



Source : Cnaf, DSER

Lecture :

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

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

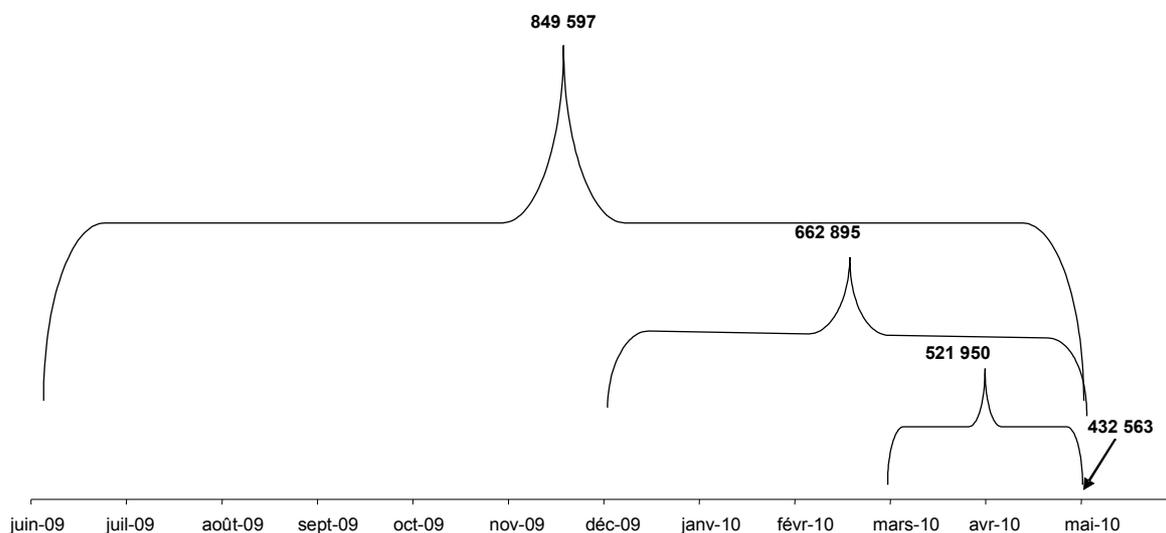
21 000 foyers avaient un droit payable au rSa socle seul en mai 2010 et un droit payable au rSa socle et activité en juin 2010.

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

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

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

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



Source : Cnaf, DSER

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

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

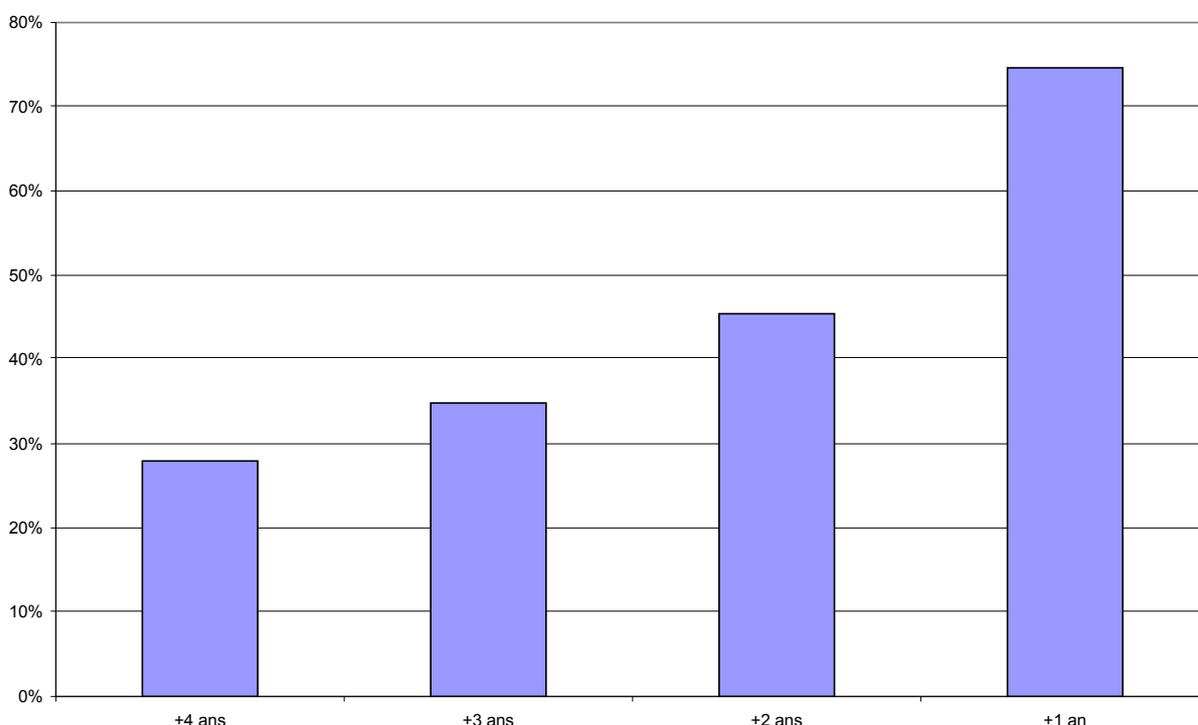
- 126 000 (45%) bénéficient encore du rSa activité seul au mois de juin 2010 ;
- 20 000 (7%) bénéficient du rSa socle et activité ;
- 11 000 (4%) bénéficient du rSa socle seul ;
- 123 000 (44%) ne bénéficient plus du rSa (ils sont sortis ou leurs droits sont suspendus).

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

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

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

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



Source : Cnaf, DSER

3.5 Le passé dans les minima sociaux des allocataires du rSa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Des démarches simples et rapides**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c. Autres travaux engagés ou prévus

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Le non recours au rSa activité seul

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

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

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

Ces écarts suscitent une double interrogation :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁴ cf. encadré 4 *supra*.

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

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

3. Les effets du rSa sur la pauvreté

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁷ Cf. *supra*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

• **Autres travaux prévus ou engagés**

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

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

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

4. Les effets du rSa sur le marché du travail

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Les autres travaux engagés ou prévus**

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

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

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

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

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

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

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

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

5. La mise en place institutionnelle du rSa

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

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

a. La gouvernance du rSa

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

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

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

⁶⁷ Centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Les autres travaux engagés ou prévus**

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

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

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

⁷⁰ Structures d'insertion par l'activité économique.

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

Encadré 6 : Le plan de simplification du rSa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. L'évolution des droits connexes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A la suite du rapport de la Mission parlementaire sur les droits connexes locaux dans le cadre de la généralisation du rSa, rendu en mai 2009 par la Sénatrice Sylvie Desmarescaux, un guide des droits connexes locaux a été élaboré en juillet 2009 par le Haut commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, et une déclaration commune sur les critères d'attribution des aides facultatives à caractère social a été signée par l'Association des Départements de France, l'Association des Maires de France, l'Association des Régions de France, la Cnaf, la CNAMTS⁷⁶, la 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 de la mission parlementaire de la Sénatrice Sylvie Desmarescaux, Denis Anne et Yannick L'Horty avaient recensé les aides délivrées par les régions et les départements. L'annexe 8 du présent rapport présente les premiers résultats d'un recensement des aides de l'ensemble des communes de plus de 20 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunales (EPCI) ayant compétence en matière sociale, mené entre mai et juin 2010 par ces deux auteurs et Céline Emond. Il apparaît que les aides attribuées par les communes couvrent un champ très large, depuis l'aide alimentaire jusqu'à la formation, en passant par le logement, les transports, les loisirs, la culture, les aides à l'emploi... Si les pratiques varient d'une commune à l'autre, et

⁷⁵ Article 13.

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

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

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

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

- **Autres travaux engagés ou prévus**

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

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

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

c. Volet financier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Remarque :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Avertissement méthodologique :

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

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

Conclusions

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

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

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

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

ANNEXES

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

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

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

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

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

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

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

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