

Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Rapport public thématique

Évaluation d'une politique publique

Synthèse

Janvier 2022

 **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.**

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1</b> Les caractéristiques du RSA et son cadre général.....	<b>7</b>
<b>2</b> Le RSA bénéficie-t-il effectivement aux personnes auxquelles il est destiné ? .....	<b>11</b>
<b>3</b> Dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ?.....	<b>13</b>
<b>4</b> Dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ? ..	<b>17</b>
<b>5</b> L'accompagnement est-il réel et efficace ? .....	<b>21</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>25</b>
<b>Orientations</b> .....	<b>27</b>
<b>Recommandations</b> .....	<b>29</b>



# Introduction

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

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

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

Compte tenu de la hausse tendancielle du nombre de bénéficiaires depuis la création du RMI, qui s'est poursuivie après 2009 avec le RSA, ainsi que des risques accrus de précarité liés à la crise de la covid 19, une nouvelle évaluation était devenue indispensable. Elle doit aider à déterminer dans quelle mesure le RSA répond à ses objectifs et comment ses résultats pourraient être améliorés<sup>1</sup>. Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté de septembre 2018, le gouvernement a par ailleurs annoncé plusieurs réformes susceptibles de faire évoluer le dispositif dans les mois et les années qui viennent :

---

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

# Introduction

la présente évaluation entend contribuer à ces réformes.

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

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

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

La présente évaluation a été pilotée par une formation interjuridictions rassemblant la Cour des comptes et dix chambres régionales et territoriales des comptes. En plus des méthodes traditionnelles d'évaluation qui ont conduit à une analyse approfondie dans neuf territoires<sup>2</sup>, un travail inédit d'exploitation de nombreuses bases de données<sup>3</sup> a été réalisé afin de quantifier et d'apprécier les résultats du RSA. Ce volet quantitatif a été complété par deux études ciblées, l'une sur les aides connexes des collectivités territoriales et l'autre sous forme d'un sondage auprès d'allocataires et d'anciens allocataires du RSA.

---

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

<sup>3</sup> Ont notamment été utilisées, parfois pour la première fois, les données de gestion des caisses d'allocations familiales (CAF) et des mutualités sociales agricoles (MSA), de Pôle emploi et des départements.



# 1 Les caractéristiques du RSA et son cadre général

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

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

Le volet d'accompagnement a lui aussi été transformé suivant une logique de « droits et devoirs » : en

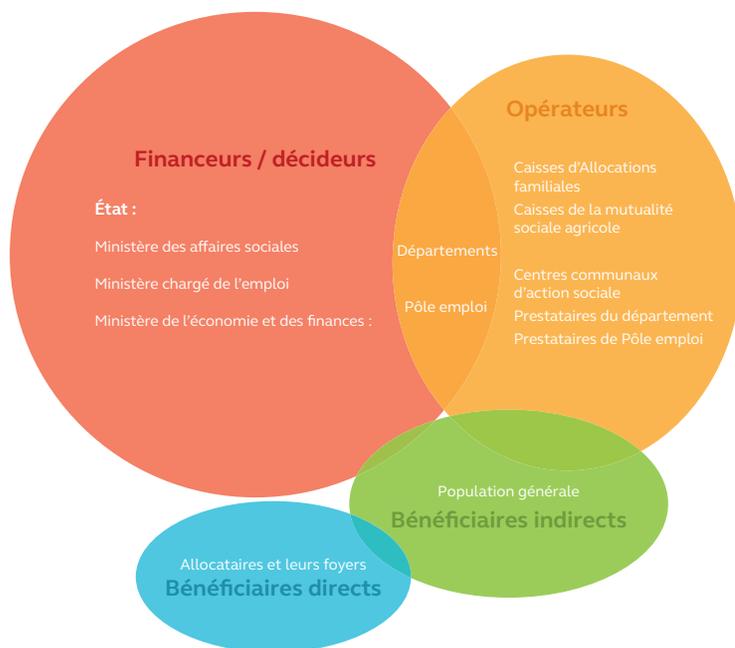
contrepartie de l'aide monétaire et de l'accompagnement reçu, le bénéficiaire doit s'engager à réaliser des démarches en vue de son insertion sociale et professionnelle. Ces engagements sont formalisés dans un contrat signé par le bénéficiaire avec son organisme d'accompagnement.

## Le cadre institutionnel

La gestion et le financement du RSA sont confiés aux départements, chefs de file territoriaux de l'action sociale, comme l'était le RMI depuis 2003. Mais cette décentralisation reste incomplète : l'État définit le cadre légal et réglementaire de ce qui demeure un dispositif national de solidarité ; les réseaux des caisses d'allocations familiales (CAF) et de la mutualité sociale agricole (MSA) sont chargés de l'instruction des demandes, du calcul des droits et du versement de l'allocation ; l'accompagnement est partagé entre de multiples organismes : Pôle emploi et ses partenaires pour l'accompagnement professionnel, le département et ses délégataires pour l'accompagnement social.

# Les caractéristiques du RSA et son cadre général

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



Source : Juridictions financières

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

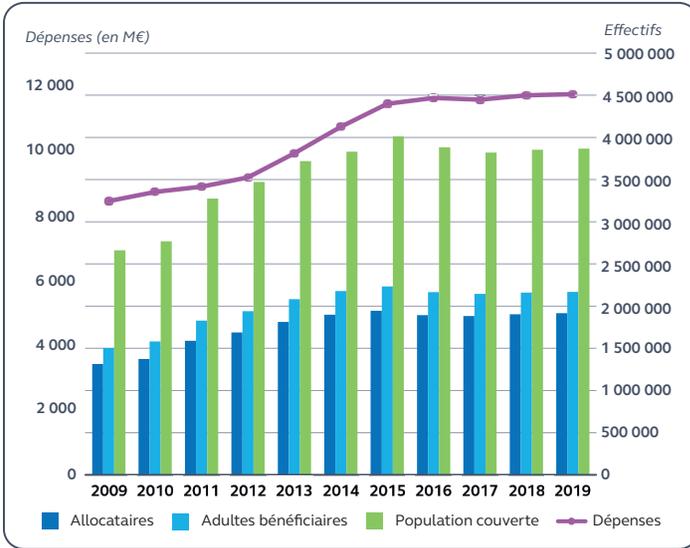
## Le cadre financier

L'augmentation quasi ininterrompue du nombre de bénéficiaires du RSA depuis

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

# Les caractéristiques du RSA et son cadre général

Graphique n° 1 : évolution des effectifs et des dépenses du RSA



Périmètre : France métropolitaine en 2009 et 2010 puis France entière.  
 Dépenses d'allocations (RSA, RMI, RSO et prime de Noël).  
 Sources : Drees – Dépenses d'allocations des minimas sociaux depuis 2009  
 et RSA et prime d'activité : données départementales

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

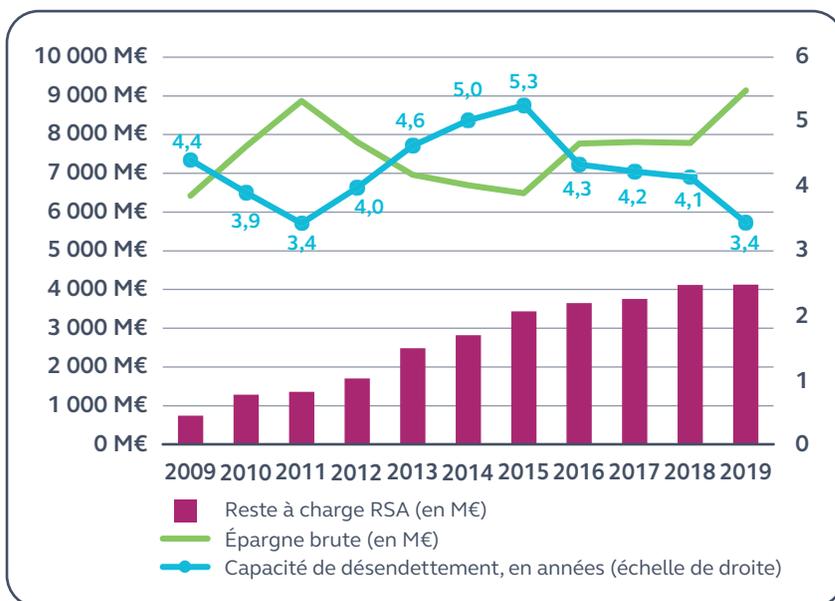
Il en est résulté un effet de ciseau dû à l'écart croissant depuis 2009 entre la hausse des recettes (+ 20 %) et celle des dépenses (+ 69 %) à la charge

des départements. On relève ainsi une multiplication par plus de quatre et demi de l'écart entre les deux. En 2019, la fraction transférée de TICPE représentait ainsi 5,8 Md€ et les autres fonds 1,1 Md€, soit 4,2 Md€ de moins que les dépenses à financer.

Cet écart pèse très différemment en fonction des départements. Dans les neuf territoires étudiés, il varie du simple au quadruple ; il est particulièrement important à La Réunion et en Seine-Saint-Denis, deux départements dans lesquels il a provoqué les décisions de renationalisation de l'allocation, engagée ou à venir, après Mayotte et la Guyane.

# Les caractéristiques du RSA et son cadre général

Graphique n° 2 : épargne brute, reste à charge RSA (hors DMTO)  
et capacité de désendettement des départements depuis 2009



Source : Juridictions financières, d'après données DGCL

Pour autant, la recentralisation « à la carte » du financement de l'allocation à la charge de l'État ne constitue pas une réponse globale et soutenable à une difficulté qui

concerne tous les départements, alors qu'elle affaiblit par ailleurs l'identité « décideur = financeur », au cœur de la décentralisation du RMI.



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

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

### Le public ciblé par le RSA

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

Outre la condition de nationalité, qui exige des non-européens qu'ils possèdent un titre de séjour régulier depuis au moins cinq ans, la principale restriction légale concerne l'âge minimum, fixé à 25 ans. Comme le RMI, le RSA est à cet égard en cohérence avec l'idée selon laquelle jusqu'à cet

âge, c'est la solidarité familiale qui doit s'exercer, avant que la solidarité nationale ne prenne le relais. Pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières, des dispositifs spécifiques existent. Ils leur procurent des revenus d'un montant proche du RSA, comme la « Garantie jeunes » ou le « RSA jeunes actifs », ce dernier apparaissant toutefois largement inopérant en raison de ses conditions restrictives puisqu'il ne concernait que 734 bénéficiaires en 2019.

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

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

## Le public ciblé est insuffisamment atteint

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

En sens inverse, la fraude n'a que peu d'impact sur le nombre de bénéficiaires légitimes<sup>4</sup>. Ses effets sur les montants sont en revanche significatifs avec plus de 190 M€ détectés en 2019, aboutissant à une estimation totale par la Cnaf d'environ 1 Md€ de fraude potentielle<sup>5</sup>. L'essentiel de cette fraude concerne en effet bien plus les montants versés que l'éligibilité effective des personnes au dispositif du RSA. Ainsi, 70 % des cas de fraude détectés relèvent d'omissions ou d'erreurs de déclarations sur les

ressources. Un enjeu majeur porte donc sur la sécurisation du versement du RSA au regard de la situation réelle des bénéficiaires, par une fiabilisation accrue des données prises en compte et la détection d'un plus grand nombre d'erreurs.

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

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

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

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



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

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

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

De manière constante depuis 2010, 65 % des bénéficiaires du RSA vivent sous le seuil de pauvreté monétaire<sup>6</sup>, une part 4,4 fois plus élevée que dans la population générale, où cette part est comprise entre 14 % et 15 %. 51 % des bénéficiaires du RSA sont en outre considérés comme pauvres en conditions de vie<sup>7</sup>, une part presque cinq fois plus élevée que pour le reste de la population.

Cette situation résulte directement des montants garantis par l'allocation : pour une personne seule, le montant du RSA

est de 565 euros par mois (au 1<sup>er</sup> avril 2021), un niveau inférieur au seuil de pauvreté monétaire (1 063 euros par mois en 2018 selon l'Insee). Elle reflète le choix qui a présidé à la création du RSA selon laquelle c'est l'exercice d'une activité rémunérée qui doit éloigner durablement les personnes de la pauvreté, la solidarité nationale ne jouant qu'un rôle de filet protecteur.

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

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

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

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

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

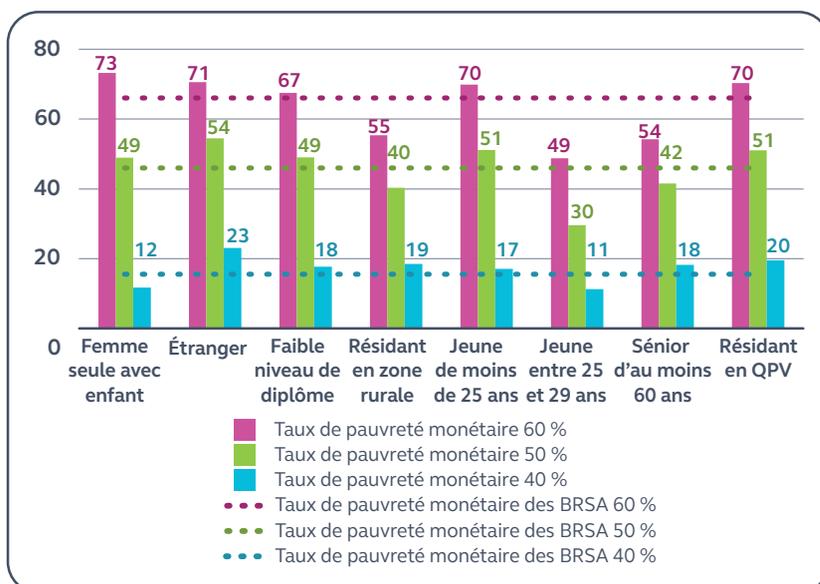
Le RSA est ainsi le dispositif qui, au sein de l'ensemble du système socio-fiscal, contribue le plus à la diminution de l'intensité de la pauvreté monétaire à 40 et 50 % du seuil, en assurant à lui seul entre 35 et 40 % de cette baisse, soit davantage que les autres prestations monétaires (allocations logement, prestations familiales, aides locales, etc.).

Les bénéficiaires du RSA peuvent également prétendre à un ensemble d'aides connexes, mises en place par les collectivités territoriales. Généralement non prises en compte dans les études car mal recensées, ces aides participent pourtant à la réduction de la pauvreté : l'étude Équinoxe effectuée par une

équipe de l'université Gustave Eiffel en partenariat avec les juridictions financières, dont les résultats sont publiés parallèlement à la présente évaluation, met en lumière que sur un échantillon de 20 communes, ces aides représentent entre 6,5 % et 12,7 % de l'ensemble des ressources des ménages ne disposant pas de revenus d'activité.

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

Graphique n° 3 : taux de pauvreté des bénéficiaires du RSA selon les profils types



Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.  
Source : Juridictions financières d'après ERFIS 2018

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

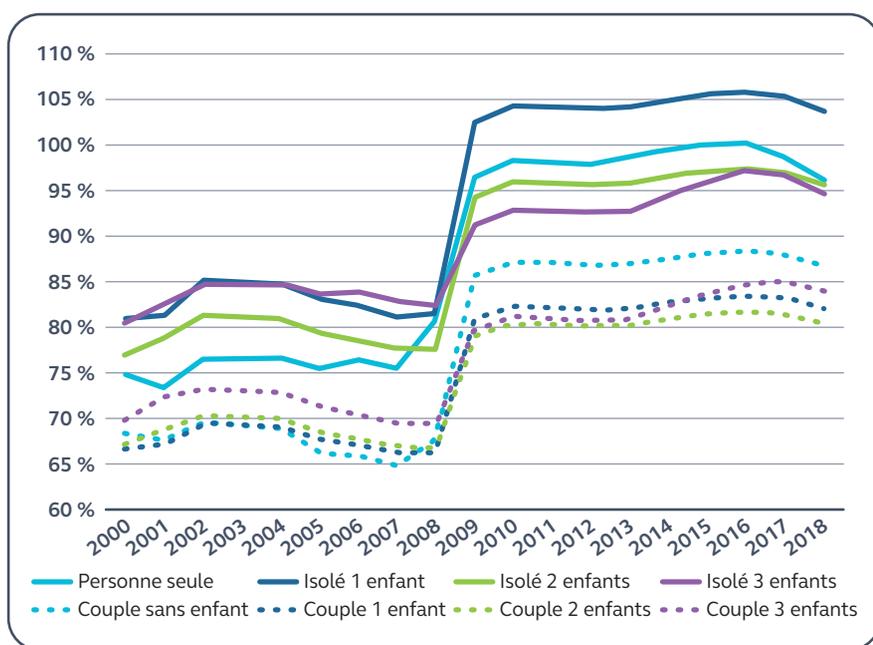
## La reprise d'activité reste le moyen privilégié de sortir de la pauvreté

Le choix du législateur de privilégier l'activité comme moyen de sortir de la pauvreté se vérifie en pratique. Si la pauvreté monétaire au seuil de 50 % touche presque tous les allocataires dont les revenus sont constitués en majorité du RSA, cette part tombe à 20 % seulement pour ceux dont l'allocation pèse pour moins

de 10 % dans les revenus. La reprise d'activité, même à temps incomplet, permet effectivement de franchir le seuil de pauvreté dans la plupart des configurations familiales et professionnelles.

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

Graphique n° 4 : niveau de vie des ménages dont un membre est en emploi à mi-temps au SMIC, en proportion du seuil de pauvreté



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

Ainsi, s'il ne permet pas de franchir le seuil de pauvreté monétaire, le RSA permet en revanche de réduire nettement son intensité et il protège

efficacement contre la très grande pauvreté, tout en incitant à l'activité professionnelle dans presque toutes les situations.





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

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

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

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

Les études réalisées depuis 2009 convergent toutes pour constater que cette « activation » du minimum social, repris et amplifié plus tard par la prime d'activité, a augmenté le niveau d'incitation monétaire à l'activité professionnelle. Un effet positif a été mesuré à la mise en place du RSA sur le comportement de certains groupes d'allocataires, comme les jeunes autour de 25 ans, les mères isolées avec de

jeunes enfants ou les femmes en couple souhaitant travailler à temps partiel. D'autres études portant sur l'ensemble des prestations nationales montrent le rôle clé du RSA dans la baisse du taux de prélèvement sur les bas salaires et, en conséquence, sur l'incitation à l'emploi et à l'augmentation du temps de travail.

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

Même si une certaine prudence doit s'attacher à l'analyse de ces résultats, qui ne portent que sur les barèmes des prestations et n'intègrent pas certains coûts attachés à la reprise d'emploi (garde des enfants, transports, etc.), le RSA a rempli l'objectif qui lui était fixé, sauf dans certaines configurations

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

résiduelles concernant notamment les jeunes étudiants et apprentis, la bi-activité des couples ou certaines aides locales. La capacité des bénéficiaires à évaluer correctement et à anticiper les gains attachés à la reprise d'emploi demeure toutefois un enjeu, les organismes d'accompagnement éprouvant parfois eux-mêmes des difficultés à évaluer les effets combinés d'un salaire, de la prime d'activité et du devenir des aides sociales après la reprise d'un emploi.

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

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

Les sorties en emploi des bénéficiaires du RSA sont de surcroît plus précaires. En cas de reprise d'emploi, les non-bénéficiaires du RSA sont 68 % à accéder à un emploi durable (c'est-à-dire de plus de six mois), alors que les bénéficiaires

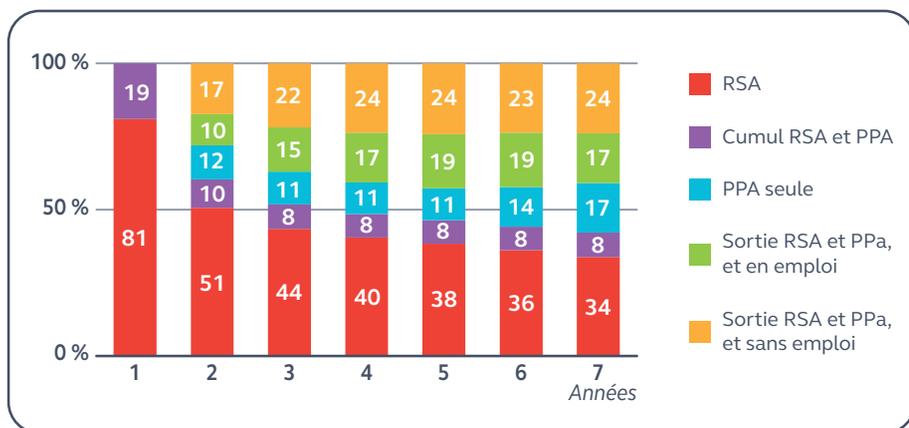
du RSA ne sont que 56 % dans ce cas. La sortie du RSA se fait souvent dans des conditions chaotiques : dans les cinq ans suivant leur sortie du RSA, si 30 % des anciens allocataires ne connaissent aucune transition professionnelle (soit qu'ils restent en emploi, soit qu'ils demeurent sans emploi), les deux tiers changent de situation en moyenne 3,8 fois, ce qui équivaut à deux allers-retours entre emploi et non-emploi en cinq ans.

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

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

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

Graphique n° 5 : suivi d'une cohorte d'entrants au RSA

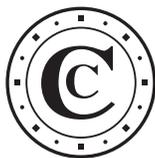


Source : juridictions financières, d'après ENIACRAMS

Ces difficultés expliquent probablement que l'accès à l'emploi soit une dimension secondaire dans la perception que les bénéficiaires ont eux-mêmes du RSA. Ils ne sont que 29 % à estimer que le RSA leur permettra de trouver un CDD ou un emploi en intérim et 21 % qu'il leur permettra de trouver un CDI. Pour autant, seuls 15 % des bénéficiaires interrogés citent l'accès à l'emploi parmi les axes d'amélioration du RSA qu'ils appellent de leurs vœux. À rebours de l'idée de palier vers l'emploi mise en avant lors de sa création, le RSA est d'abord, et de plus en plus, vu par ses bénéficiaires et par ceux qui les accompagnent comme un revenu minimum. C'est au regard de cette réalité que l'effectivité des droits et devoirs doit être appréciée.

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





## 5 L'accompagnement est-il réel et efficace ?

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

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

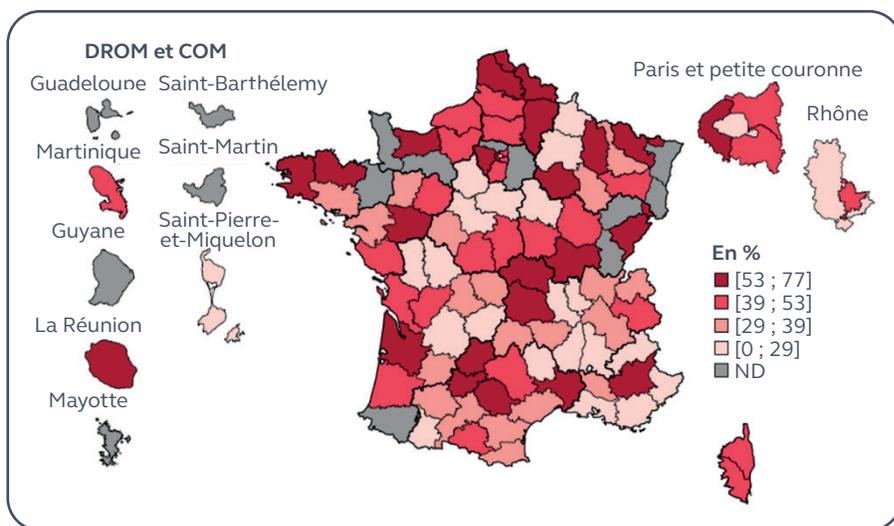
Première étape des parcours individuels, l'orientation vers un organisme d'accompagnement n'est pas réalisée pour 18 % des allocataires – proportion

qui se maintient à 12 % pour les allocataires de plus de cinq années d'ancienneté. Le délai d'orientation est quant à lui très éloigné de l'objectif fixé par la loi (deux mois) ainsi que par la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté présentée en 2018 (un mois) : il atteint 95 jours en moyenne.

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

# L'accompagnement est-il réel et efficace ?

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



Source : Drees, OARSA 2018

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

Ces défaillances de l'orientation initiale ne sont pas corrigées par des réorientations ultérieures, car celles-ci sont rares. Seules 5 % des personnes ont ainsi connu un changement de type d'accompagnement (de « professionnel » vers « social » ou l'inverse) au cours de l'année 2018,

la dernière pour laquelle ces données fines peuvent être exploitées de manière fiable. Le cloisonnement entre types d'accompagnement peut donc contribuer à enfermer les personnes pour de nombreuses années dans des parcours peu adaptés à leurs besoins.

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

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

## L'accompagnement est-il réel et efficace ?

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

Par ailleurs, même si la quantification précise de l'accompagnement s'avère difficile en raison de la carence des systèmes d'information, un manque d'intensité très net peut être constaté. Le nombre de personnes suivies par chaque travailleur social varie de 55 à 144 dans les départements étudiés, et le RSA n'est souvent qu'une priorité secondaire en comparaison de la protection de l'enfance ou des situations de violence ou d'urgence que sont amenés à connaître ceux des travailleurs sociaux qui ne sont pas spécialisés. La fréquence des entretiens d'accompagnement est plus mal connue encore, mais elle est quasi systématiquement inférieure à trois par an, avec une moyenne de 1,4 dans l'un des départements étudiés.

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

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

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

### L'accompagnement professionnel par Pôle emploi

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

## L'accompagnement est-il réel et efficace ?

Les résultats sont plus mitigés concernant le contenu réel de l'accompagnement, comme permet de l'observer le système d'information très développé de Pôle emploi. Malgré leurs difficultés particulières, les bénéficiaires du RSA bénéficient peu de la différenciation des moyens mis en place par l'opérateur : ils sont presque 70% dans les types d'accompagnement les moins intensifs (contre 77 % pour la moyenne des demandeurs d'emploi), tandis que les prestations et formations sont rares, même en accompagnement dit « renforcé », avec 0,6 prestation par an en moyenne. Paradoxalement, au sein d'un même type d'accompagnement, les bénéficiaires du RSA ont moins d'entretiens avec leur conseiller référent que les autres demandeurs d'emploi (-17 % à -24 %). Les droits et devoirs attachés au RSA ne sont pas suivis, à la différence du contrôle de la recherche d'emploi lié à l'assurance chômage.

Seul l'accompagnement « global », mis en place en partenariat avec les départements, permet réellement de densifier l'accompagnement et d'avoir un impact positif sur le retour à l'emploi. Avec une capacité limitée

(69 000 personnes fin 2019), il ne bénéficie cependant qu'à 4 % des allocataires du RSA avant sa montée en puissance au cours de l'année 2021.

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

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

# Conclusion

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

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



# Orientations

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

**1.** L'augmentation de la couverture de la population cible : au-delà de l'amélioration utile et nécessaire des outils actuels visant à faciliter le versement de l'allocation, une étape supplémentaire doit être franchie en engageant une expérimentation pour automatiser la notification d'éligibilité au RSA. Les juridictions financières estiment en effet que l'automatisation du versement des droits eux-mêmes ne serait plausible que si ceux-ci étaient dissociés d'une obligation d'accompagnement, ce qui n'est pas la philosophie actuelle du RSA et ne correspond pas aux orientations proposées ici.

**2.** La pleine application des droits et devoirs réciproques : au cœur de la logique du RSA mais actuellement dévoyés, les droits et devoirs de l'allocataire comme des organismes d'accompagnement doivent retrouver leur pleine signification, conformément à ce qui est prévu par la loi. Ceci passe par le renforcement des droits (amélioration et sécurisation du versement de

l'allocation, meilleure adaptation de l'accompagnement et de son intensité aux difficultés individuelles) mais aussi par un suivi réel des obligations. La formalisation des engagements de l'organisme d'accompagnement et du bénéficiaire doit être systématique, tout comme la sanction des manquements avérés. Enfin, les parcours doivent être mieux adaptés à l'évolution des besoins des personnes, pour éviter l'ancrage de longue durée dans le RSA et pour mieux prendre en compte la situation des allocataires qui y sont durablement bloqués et éloignés de l'emploi.

**3.** Une responsabilisation accrue des départements et une réforme du financement : si les départements, chefs de file de l'action sociale, sont appelés à demeurer les responsables du RSA et de la politique d'insertion, des mesures complémentaires doivent être prises afin que les évolutions recommandées ici soient possibles et convenablement pilotées dans le respect du principe « financeur = décideur » (échanges des données entre acteurs, mise en place d'un suivi statistique des parcours individuels, coordination des partenaires et réforme du financement du RSA).



# Recommandations

## Sur le versement de l'allocation

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

**1.** Simplifier, accélérer et sécuriser le versement de l'allocation en améliorant l'ensemble des outils, dont la téléprocédure, les simulations et l'automatisation de la déclaration trimestrielle, ainsi que les échanges de données entre administrations et opérateurs.

**2.** Achever le chantier de la simplification et de l'harmonisation des réglementations relatives au RSA et aux autres prestations de solidarité, s'agissant notamment des revenus pris en compte dans le calcul des droits.

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

## Sur l'accompagnement et les parcours

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

**4.** Intégrer aux pactes territoriaux d'insertion (PTI), prévus à l'article L. 263-2 du code de l'action sociale et des familles, la définition de lignes directrices relatives au dispositif d'orientation des bénéficiaires,

comportant notamment les principaux critères permettant de choisir le parcours le mieux adapté à leurs besoins.

**5.** Réaliser un diagnostic précis et complet de la situation des personnes et de leurs besoins avant de les inscrire dans des types d'accompagnement de durée et d'intensité différentes.

**6.** Tirer parti d'une plus grande différenciation des modalités d'accompagnement pour intensifier le contenu du contrat et des actions prescrites en direction des personnes les plus en difficulté.

**7.** Réexaminer le diagnostic et l'orientation des personnes entre organismes d'accompagnement à chaque échéance de contrat (CER et PPAE), afin de mieux répondre aux besoins.

**8.** Afin de prévenir une ancienneté excessive et bloquante, proposer systématiquement l'inscription dans un parcours de formation ou d'emploi au plus tard deux ans après l'entrée dans le dispositif, en mobilisant au besoin toutes les formes d'emplois aidés.

**9.** Supprimer les dernières configurations de désincitation à l'activité causées par les barèmes des aides.

**10.** Améliorer la connaissance des aides connexes locales afin d'identifier l'existence d'éventuels effets dissuasifs vis-à-vis de l'activité dans les territoires.

# Recommandations

## **Sur les droits et devoirs**

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

**11.** Contractualiser systématiquement les engagements de l'organisme d'accompagnement et du bénéficiaire, sous la forme d'actions précises, mesurables et opposables.

**12.** Faire du contrat le véritable outil de suivi des parcours en rendant son contenu ainsi que le suivi de son exécution accessible à tout moment à l'allocataire et à l'ensemble des acteurs institutionnels impliqués.

**13.** Sanctionner systématiquement les manquements avérés aux obligations du contrat liant l'allocataire et son organisme d'accompagnement.

## **Sur la gouvernance et le financement du dispositif**

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

**14.** Renforcer la coordination sous l'autorité du département en fusionnant PTI et plan départemental

d'insertion en un document unique de pilotage et de programmation, et en y associant au minimum l'État, la CAF, la Région et Pôle emploi.

**15.** Mettre en place une instance départementale réunissant les signataires de ce nouveau document unique afin d'en assurer le suivi et d'examiner son bilan annuel ainsi que les résultats issus du suivi statistique des parcours individuels.

**16.** Poursuivre et étendre la mise en place d'un suivi statistique des parcours individuels d'insertion grâce à l'appariement des bases de données de l'ensemble des acteurs, qui permette de suivre de façon normalisée les orientations et réorientations individuelles, les types et actions d'accompagnement mobilisés, les résultats de l'accompagnement et les ressources qui lui sont consacrées.

**17.** Réformer le dispositif de financement du RSA en privilégiant le transfert aux départements de ressources durables dont la dynamique est cohérente avec celle de la dépense.



