



Comité d'évaluation du rSa
Rapport intermédiaire 2009

SOMMAIRE

Introduction : « Feuille de route »	p.3
Première partie : Objectifs et méthodes du Comité d'évaluation	p.7
I. Les objectifs visés par le comité	p.7
II. Les outils d'investigation utilisés par le comité	p.10
Deuxième partie : La montée en charge du rSa	p.14
I. La montée en charge du rSa depuis le mois de juin 2009	p.14
II. L'étude de la montée en charge doit être complétée par l'analyse des mouvements d'entrées-sorties, ainsi que par les demandes de débouchant sur aucun droit à prestation	p.21
III. La montée en charge du rSa activité devrait se poursuivre dans les mois à venir	p.24
Troisième partie : La mise en place du rSa dans les départements	p.29
I. Le préfet est invité par la loi à désigner un «réfèrent « institutionnel » pour le revenu de solidarité active	p.29
II. L'orientation des bénéficiaires du rSa	p.29
III. Le dispositif d'accompagnement « emploi »	p.31
IV. Le dispositif d'accompagnement « social »	p.32
V. L'Aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)	p.32
VI. Conventions entre le conseil général et Pôle Emploi	p.33
VII. Le Pacte territorial pour l'insertion (PTI)	p.34
Conclusion	p.35
Annexe	p.36

Introduction : « Feuille de route »

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion prévoit qu'un Comité d'évaluation comprenant des représentants des départements, de l'Etat, de la CNAF et la CCMSA, de Pôle emploi, des bénéficiaires et de personnalités qualifiées est constitué pour préparer les travaux de la conférence nationale qui doit se réunir avant fin 2011 (article 32). Cette conférence doit *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 les conséquences du dispositif sur le recours au temps partiel dans les secteurs marchand et non marchand*. La conférence doit également évaluer la performance des autres dispositifs de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité, comme la prime pour l'emploi.

Le présent rapport constitue le premier rapport intermédiaire du Comité d'évaluation. Le Comité remettra également au Gouvernement et au Parlement un rapport d'évaluation intermédiaire fin 2010 et un rapport final fin 2011, en vue de la conférence nationale.

Le Comité a été installé fin septembre et s'est réuni en séance plénière à deux reprises. Trois groupes de travail se sont également réunis à plusieurs reprises. Le Comité a ainsi pu définir précisément son rôle et la méthode d'évaluation et de suivi qu'il mettra en œuvre, dessinant ainsi une véritable « feuille de route » pour les deux années à venir.

Concernant le rôle du Comité, une première précision est nécessaire : ses travaux n'ont pas vocation à trancher seuls le débat sur la performance du rSa. Au contraire, ils cherchent à ouvrir le débat en lui procurant des bases solides, sur lesquelles les participants de la conférence nationale pourront se fonder.

Ainsi, le Comité d'évaluation jouera un triple rôle :

- **A court terme et tout au long de ses travaux, il assurera un rôle de vigie.** Il analysera notamment la montée en charge du dispositif et cherchera à détecter la manifestation d'éventuels effets non souhaités du rSa, comme un développement rapide du temps partiel. Dans cette optique, le Comité définira un petit nombre d'indicateurs dont l'évolution sera suivie régulièrement (par exemple le nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques, ou les caractéristiques des emplois occupés par les allocataires).
- **A moyen terme, il préparera la conférence nationale de fin 2011.** Dans cette optique, il évaluera la performance du rSa, notamment en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité. Le Comité veillera, dans la mesure du possible, à comparer la performance du rSa à celle d'autres dispositifs visant les mêmes objectifs, comme la prime pour l'emploi. Il établira enfin le coût du dispositif.

- **A long terme, il contribuera à définir les outils de suivi et d'évaluation du rSa susceptibles d'être mobilisés au-delà de la fin 2011**, après la conférence nationale.

En matière de méthode, le Comité d'évaluation cherchera à décrire, de façon précise, la situation des bénéficiaires du rSa et son évolution. A cette fin, le comité suivra un tableau d'indicateurs, comme le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires. Ce suivi, pour utile qu'il soit, ne permettra toutefois pas d'apprécier dans quelle mesure l'évolution favorable ou défavorable de la situation des bénéficiaires du rSa est attribuable à la mise en place du rSa ou à d'autres facteurs, comme la conjoncture. Le comité développera donc parallèlement au suivi d'indicateurs, lorsque cela est possible, des méthodes et des outils permettant d'approcher au mieux ce qu'aurait été la situation des bénéficiaires du rSa et plus largement des personnes pauvres en l'absence de rSa¹.

Le Comité cherchera ainsi à apporter des éléments d'éclairage à l'ensemble des questions que pose la mise en œuvre du rSa. L'encadré 1 présente 12 questions particulièrement centrales sur lesquelles le Comité travaillera. Cependant, l'exercice d'évaluation d'un dispositif généralisé est par nature complexe. De plus, la période d'observation est relativement courte pour voir apparaître des effets sur les comportements des employeurs ou des allocataires qui ne sont pas tous immédiats. Le Comité ne sera pour ces deux raisons pas forcément en mesure de trancher toutes les questions. Il visera à fournir les éléments les plus objectifs possible et laissera le soin aux participants de la conférence nationale de débattre de leurs implications.

Au-delà de la définition de ses objectifs et de sa méthode de travail, qui font l'objet de la première partie du présent rapport, le Comité s'est attaché à rendre compte de premiers éléments relatifs à la mise en œuvre du rSa, sous deux aspects : la montée en charge d'une part, et la mise en place de l'architecture institutionnelle du dispositif dans les départements d'autre part. Ces éléments sont présentés dans les deuxième et troisième parties du rapport.

Encadré 1 : 12 questions sur lesquelles le comité d'évaluation apportera un éclairage

Cet encadré présente 12 questions particulièrement centrales auxquelles le Comité s'attachera à répondre en priorité. Il n'épuise bien entendu pas les questions auxquelles le Comité souhaite répondre : l'ensemble des questionnements du Comité est présenté dans la première partie du rapport.

1. Quel est l'effet du rSa sur la pauvreté, et, plus spécifiquement, combien de personnes franchissent le seuil de la pauvreté grâce au rSa ?
2. Quel est l'effet du rSa sur l'insertion professionnelle des allocataires et, plus globalement, sur le marché du travail ?

¹ La conjoncture actuelle de crise économique nationale et mondiale rend ce travail d'évaluation scientifique particulièrement nécessaire, mais également particulièrement difficile.

3. Quel est l'effet du rSa sur le développement de l'emploi à temps partiel ?
4. Comment interpréter l'évolution du nombre de bénéficiaires du rSa, en faisant la part de la conjoncture et de la montée en charge d'une part, et en distinguant les allocataires avec ou sans activité professionnelle d'autre part ?
5. Combien de personnes n'ont pas recours au rSa alors qu'elles y auraient droit et pourquoi ?
6. Quel est le coût du rSa, y compris les coûts d'accompagnement et d'organisation globale du dispositif ?
7. Quel serait l'impact d'une modification de la « pente » ou des paramètres du rSa sur la pauvreté et le coût du dispositif, à comportements d'activité inchangés ?
8. Le dispositif du rSa est-il compréhensible et lisible ? En particulier, les bénéficiaires du rSa comprennent-ils comment va évoluer le montant de leur allocation en cas de reprise d'activité ou d'augmentation de leur temps de travail ? Compréhendent-ils la procédure d'orientation ?
9. L'accompagnement a-t-il été réellement renforcé suite à l'introduction du rSa et quelles sont les bonnes pratiques ? L'accompagnement social et l'accompagnement professionnel sont-ils bien articulés ?
10. Quelles sont les « bonnes » pratiques en matière d'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) ?
11. Les expérimentations du rSa par 33 conseils généraux ont-elles permis de faciliter sa mise en œuvre ?
12. Que change la participation de bénéficiaires du rSa aux équipes pluridisciplinaires, et quels sont les autres modes d'implication des bénéficiaires mis en place ? A l'inverse, quels sont les freins à la participation des bénéficiaires du rSa aux équipes pluridisciplinaires ?

Encadré 2. Composition du comité national d'évaluation du rSa

François Bourguignon, directeur de l'école d'économie de Paris, préside le Comité d'évaluation. La Dares, service statistique du ministère du travail, assure le secrétariat du Comité.

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 détaille l'identité des 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 Urbin et Madame Saara Bouhouche.
- Quatre représentants de l'administration : Monsieur Fabrice Heyriès, directeur général de l'action sociale ; Monsieur Antoine Magnier, directeur de l'animation de la recherche, des études et des statistiques ; Madame Anne-Marie Brocas, directrice de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ; Monsieur Ramon Fernandez, directeur général du trésor 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 CCMSA.

Par ailleurs, en vue de la préparation de la conférence nationale, des personnalités sont associées de droit aux travaux du Comité : deux parlementaires, un maire, le président du Conseil national de l'insertion par l'activité économique, et des représentants nationaux des partenaires sociaux.

Première partie : Objectifs et méthode du Comité d'évaluation

Le rôle du Comité d'évaluation, rappelé dans l'introduction, est triple : vigie, préparation de la conférence de 2011 et ébauche d'outils pour un suivi et une évaluation réguliers à partir de 2012. Ces trois rôles induisent des travaux de nature différente : le suivi et l'analyse de l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs (par exemple, le taux de temps partiel, le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires...) dans son rôle de vigie ; la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation du rSa plus approfondis pour la conférence de 2011 et au-delà.

I. Les objectifs visés par le Comité

Le comité d'évaluation du rSa cherchera à répondre à trois questions principales : l'atteinte des objectifs fixés par la loi du 1^{er} décembre 2008, le coût de la mesure et l'existence d'effets non désirés sur le fonctionnement du marché du travail.

La loi du 1^{er} décembre 2008 fixait trois objectifs principaux au rSa, dont le comité devra s'efforcer de vérifier s'ils sont atteints : (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.

Outre l'atteinte de ces objectifs, le comité d'évaluation du rSa devra contrôler le coût auquel ces objectifs sont atteints : il s'agira évidemment d'évaluer le coût financier du rSa, 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 oeuvre et la cohérence de leurs actions.

Enfin, le comité d'évaluation devra surveiller les éventuels effets non désirés du rSa sur le fonctionnement du marché du travail, notamment les motifs d'inquiétude qui ont été formulés lors de la discussion du projet de loi : la possible augmentation du temps partiel subi ou des contrats courts subis ; la possible augmentation du temps partiel choisi 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 organisera ses travaux autour de **trois grands axes** :

- les effets du rSa sur la pauvreté ;
- les effets du rSa sur le marché du travail ;
- l'efficacité de l'accompagnement et de la gouvernance du rSa.

A. Les effets du rSa sur la pauvreté

Le rSa vise à accroître les revenus des ménages aux revenus modestes, via deux effets :

- un **effet direct, lié au supplément de revenu** qu'il procure aux travailleurs à revenus modestes ;
- un **effet indirect, qui transite par les comportements d'activité** : le rSa vise à renforcer les incitations à l'emploi, et donc les revenus d'activité des ménages à faibles revenus. Mais il peut avoir l'effet inverse pour certains ménages.

Le deuxième effet renvoie aux impacts du rSa sur le marché du travail, traités plus loin. En amont de ces effets, le comité d'évaluation mesurera, 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 et la valeur des indicateurs monétaires de la pauvreté² à une date donnée. Il étudiera également l'évolution dans le temps des revenus des bénéficiaires du rSa et des indicateurs de pauvreté, au cours de la période de mise en place et de montée en charge du rSa.

Pour comprendre ces effets, le comité d'évaluation veillera notamment à étudier :

- l'évolution des **droits connexes**, notamment locaux ;
- la question du **non recours** au dispositif.

B. Les effets du rSa sur le marché du travail

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

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

Il faut souligner que 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.

Plus largement, l'évaluation doit porter sur les différents segments de population affectés par le rSa, en prenant en compte le fait que l'effet attendu n'est pas nécessairement le même pour les bénéficiaires du seul rSa socle et pour les bénéficiaires du seul rSa d'activité³.

² L'augmentation du revenu ne constitue qu'un objectif intermédiaire de la lutte contre la pauvreté, l'objectif final étant l'amélioration des conditions de vie des ménages. Toutefois, compte tenu de la multiplicité des facteurs à prendre en compte (par exemple, pour l'accès au logement, l'évolution du marché immobilier), il paraît plus raisonnable de restreindre l'analyse aux effets monétaires du rSa.

³ Ces termes sont définis dans l'encadré 3.

2. La loi instaurant le rSa a mis en place pour certains bénéficiaires un **dispositif de droits et devoirs orienté vers l'insertion sur le marché du travail**. L'orientation privilégiée vers Pôle Emploi vise à garantir l'accès à un accompagnement dans la recherche d'emploi, associé à une obligation de recherche active d'emploi, sous peine de sanctions financières (diminution du montant de l'allocation, suspension du droit au rSa).

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

C. L'efficacité de l'accompagnement et de la gouvernance du rSa

Pour atteindre les objectifs fixés sur la pauvreté et l'emploi, la loi du 1^{er} décembre 2008 « généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion » a **réorganisé l'ensemble du processus visant à orienter et accompagner les personnes en difficulté dans un parcours d'insertion et le rôle des divers acteurs dans ce processus**, tout en créant de nouveaux repères institutionnels (référé unique « rénové », correspondant rSa, équipe pluridisciplinaire, pacte territorial d'insertion). Elle a conforté le Conseil général dans son rôle de chef de file de la politique départementale d'insertion, la mise en œuvre de cette dernière reposant en pratique sur la mobilisation d'un ensemble de partenaires locaux dont, en premier lieu, le service public de l'emploi.

Le comité d'évaluation cherchera à évaluer ce nouveau fonctionnement. Il étudiera l'organisation concrète du dispositif dans ses différents volets, les modes de partenariats mis en place entre les différents acteurs impliqués et l'organisation du pilotage global.

Plus largement, il étudiera l'efficacité de la gouvernance sous différents angles, notamment : la simplicité pour les bénéficiaires et les acteurs impliqués dans la mise en œuvre (lisibilité, démarches ou charges administratives) ; l'effectivité de l'organisation d'un parcours d'insertion pour les bénéficiaires soumis à l'obligation d'insertion (orientation, contractualisation, suivi, actions d'accompagnement) et la réalité du renforcement de l'accompagnement professionnel (à travers notamment le meilleur accès aux dispositifs de droit commun d'accompagnement des demandeurs d'emploi) ; les synergies entre acteurs ; l'implication des bénéficiaires dans la gouvernance du rSa, en vue de tirer des enseignements de leur participation pour faire évoluer le dispositif et les structures qui le pilotent. Enfin, le comité d'évaluation étudiera les moyens humains et financiers mobilisés et aura en charge l'élaboration du bilan financier des coûts induits par le rSa.

Sur l'ensemble de ces points, il est important de garder à l'esprit que la loi vise à donner un cadre pour les politiques d'insertion avec des obligations et des préconisations. Toutefois, elle laisse également des marges de manœuvre pour les départements, ces dernières leur permettant de construire une politique adaptée au mieux à leur territoire. **L'évaluation passera ainsi nécessairement par une phase de description des choix territoriaux et le comité veillera à bien distinguer dans les résultats de**

l'évaluation ce qui tient au cadre législatif et ce qui relève des choix territoriaux.

II. Les outils d'investigation utilisés par le comité

Les questions posées par l'évaluation du rSa sont nombreuses et complexes.

Il n'est pas certain que le comité d'évaluation puisse répondre à l'ensemble de ces questions. En particulier, pour estimer l'ampleur des effets, il serait souhaitable d'isoler l'effet du rSa des effets de la conjoncture en comparant une population test, qui a bénéficié du rSa, à une population témoin, qui a des caractéristiques proches de la population test mais n'a pas bénéficié du rSa. Dans la mesure où le rSa a été généralisé à l'ensemble de la population depuis le 1^{er} juin 2009, trouver une population témoin adéquate s'avère complexe.

Le comité d'évaluation devra donc élaborer la stratégie d'évaluation ou de suivi adaptée à chaque question. Pour cela, il aura à déterminer quels sont les effets qui peuvent être évalués par une méthode fondée scientifiquement. Dans l'hypothèse où certains effets ne pourraient pas être évalués ainsi, le comité d'évaluation se donnera les moyens **d'apprécier au mieux la concrétisation de ces effets par une liste d'indicateurs** approchant la performance ou les risques associés au rSa.

Pour l'évaluation et le suivi du rSa, le comité utilisera l'ensemble des outils disponibles. Il pourra par ailleurs mettre lui-même en place des outils nouveaux.

A. Les systèmes d'information, existant ou en voie de consolidation

Le comité d'évaluation mobilisera tout d'abord les systèmes d'information disponibles, dont le contenu n'est pas encore complètement stabilisé.

Il s'agit principalement des données administratives provenant :

- de la CNAF et de la CCMSA ;
- des Conseils Généraux ;
- de Pôle Emploi ;
- de l'Echantillon national inter-régimes des allocataires de minima sociaux (ENIAMS), géré par la DREES.

La loi du 1^{er} décembre 2008 a prévu la centralisation d'un certain nombre de transmissions d'informations statistiques qui pourront être mobilisées (articles D.262-95 à D.262-101 du CASF). Il est prévu entre autres que les départements, la CNAF et la CCMSA transmettent à l'État des informations agrégées sur la situation sociale, familiale et professionnelle et l'accompagnement des bénéficiaires du rSa, ainsi que sur les dépenses engagées à ce titre et sur la mise en œuvre des actions d'insertion.

Outre les données administratives, certaines enquêtes existantes pourront également être mobilisées :

- enquête sortants des listes de Pôle Emploi ;

- enquête emploi et enquêtes revenus fiscaux et sociaux (permettant notamment d'obtenir des indicateurs de contexte).

B. Plusieurs enquêtes quantitatives et qualitatives approfondies auprès des bénéficiaires

Le comité d'évaluation mènera plusieurs enquêtes auprès des bénéficiaires, afin d'évaluer leurs difficultés personnelles et professionnelles, leur compréhension du dispositif, leur satisfaction quant à celui-ci.

Plus spécifiquement :

- une **grande enquête quantitative devrait être menée au quatrième trimestre de 2010**, une fois la montée en charge réalisée, afin d'étudier en particulier les parcours professionnels des bénéficiaires. Dans la mesure du possible, l'enquête pourrait également porter sur un groupe « témoin » de personnes appartenant à des ménages ayant des revenus trop élevés pour pouvoir être affectés par le rSa, mais suffisamment faibles pour que les différences de trajectoires entre les bénéficiaires du rSa et ce groupe « témoin » puissent être attribuées au dispositif ;

- des **enquêtes qualitatives répétées auprès d'un panel de bénéficiaires** apporteront un éclairage sur les trajectoires et les éventuelles difficultés rencontrées.

La réunion à intervalles réguliers de bénéficiaires du rSa pourrait également être utilisée pour travailler sur la lisibilité et la simplicité des documents et média du rSa (formulaires, sites internet...).

Par ailleurs, **diverses enquêtes rapides** pourront être conduites sur des sujets précis :

- le non recours au rSa : d'ores et déjà, une enquête auprès de 1 800 personnes (1 000 anciens bénéficiaires de la prime de solidarité active et 800 travailleurs à revenus modestes) a permis d'apporter un éclairage sur les raisons de ce non-recours. D'autres enquêtes pourraient être prévues sur ce sujet ;

- le degré de compréhension du dispositif ;

- les besoins des bénéficiaires pour les aider dans leur reprise d'emploi (mobilité, internet, téléphonie...), et les possibilités offertes par l'APRE (aide personnalisée de retour à l'emploi).

Au-delà de ces enquêtes auprès des bénéficiaires, des études monographiques pourraient permettre, en interrogeant des employeurs et des partenaires sociaux, de disposer d'informations sur les effets spécifiques du rSa dans des branches au sein desquelles l'on estime que le pourcentage de salariés potentiellement affectés par le dispositif est élevé.

C. Des enquêtes auprès des institutions

Plusieurs études sont prévues :

- des **monographies départementales**, au 1^{ier} semestre 2010, seront construites à partir d'entretiens qualitatifs auprès des acteurs concernés par le dispositif ;

- une **enquête exhaustive auprès des conseils généraux sur les modes d'organisation retenus localement pour la mise en œuvre du rSa a été programmée par la Drees** en septembre 2010 pour décrire le fonctionnement du dispositif dans les différents départements, le processus organisé pour les différents volets de la loi (instruction, orientation, accompagnement...), l'organisation interne mise en place, les modes de travail avec les autres acteurs impliqués (CAF, MSA, Pôle Emploi...), les partenariats établis, les instances créées⁴...

- Pôle emploi a prévu qu'une équipe de chercheurs **analyse les conventions entre les Conseils généraux et Pôle emploi**, en particulier sous l'angle des politiques d'insertion. Les résultats pourraient être disponibles à l'été 2010⁵ ;

- la DGAS a réalisé au deuxième semestre 2009 deux premières « enquêtes flash » auprès des préfets sur **la montée en charge de la nouvelle organisation et des conventionnements** ;

D. Des enquêtes sur les droits connexes locaux

Une équipe de recherche, autour de Yannick L'Horty et Denis Anne, conduira **un recensement de l'ensemble des droits connexes locaux versés par les communes et intercommunalités (EPCI) ayant compétence en matière sociale de plus de 20 000 habitants**. L'étude sera réalisée avec l'appui conjoint du Haut Commissariat aux Solidarités Actives contre la Pauvreté et de l'Association des Maires de France.

Cette étude vise à recenser l'ensemble des aides existantes, ainsi que leurs barèmes et conditions d'octroi. Elle sera réalisée en deux vagues, respectivement début 2010 et 2011, afin de mesurer une éventuelle évolution, et en particulier la substitution de conditions de revenus à des conditions de statut.

Des enquêtes complémentaires pourront être conduites, afin de décrire les droits connexes locaux versés par les autres acteurs, et la façon dont l'ensemble de ces aides s'articule, ce qui pose notamment la question du recours effectif aux aides.

⁴ Une opération similaire avait été menée dans le cadre de la décentralisation du RMI en collaboration avec l'Association des Départements de France.

⁵ Pôle Emploi a par ailleurs prévu des démarches territoriales d'évaluation dans ses agences, qui seront coordonnées à l'échelle nationale.

E. Les modèles de microsimulation

Les **méthodes de microsimulation** seront utilisées pour évaluer les effets du rSa en matière de lutte contre la pauvreté.

Les modèles de microsimulation disponibles à la CNAF, la DREES ou la DGTPE permettent de simuler la situation financière des individus ou ménages pour divers types de barèmes ou de prestations. Ils peuvent donc être mobilisés pour reconstituer ce qu'aurait été, à comportements inchangés, la situation financière des bénéficiaires du rSa et des travailleurs pauvres en l'absence du dispositif.

Encadré 3. Les termes du revenu de solidarité active

. **Montant forfaitaire du rSa :**

- c'est le montant minimal des ressources garanties au foyer, calculé, comme c'était le cas pour le RMI, en tenant compte de la situation familiale (en 2009, 454,53 € pour une personne seule, 681,95 € pour un couple...)
- Le montant forfaitaire est "majoré", au titre de l'isolement, pour les parents isolés (comme c'était le cas pour l'API, l'allocation pour parent isolé).

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

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

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

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

. **rSa socle seul :** un foyer allocataire du « rSa socle seul » qui n'est pas en cumul intégral n'a pas de revenus d'activité.

. **rSa socle et activité :** les bénéficiaires du « rSa socle et activité » ont de faibles revenus d'activité et l'ensemble de leurs ressources est inférieur au montant forfaitaire. Ils bénéficient donc à la fois d'une partie du rSa socle et du rSa activité.

. **rSa activité seul :** les bénéficiaires du « rSa activité seul » ont de faibles revenus d'activité et l'ensemble de leurs ressources est supérieur au montant forfaitaire. Ce sont les allocataires qui n'auraient pas bénéficié du RMI ou de l'API et qui servent le plus souvent de référence pour apprécier la montée en charge du rSa.

. **rSa majoré (ou rSa avec majoration isolement) :** Le bénéfice de la majoration isolement est accordé dans 4 situations :

- isolement et grossesse en cours,
- isolement et charge d'un enfant de moins de 3 ans,
- isolement puis charge d'enfant,
- présence d'enfant à charge puis isolement.

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

Deuxième partie : La montée en charge du rSa

Comme tout dispositif de prestation sociale qui nécessite une demande de la part des bénéficiaires, le rSa connaît une période de montée en charge : les personnes éligibles s'inscrivent progressivement dans les Caisses d'allocations familiales (CAF) et les Caisses de la mutualité agricole (MSA). Cette partie décrit les premiers éléments dont dispose le Comité pour décrire cette montée en charge. Elle se base uniquement sur les données fournies par la Cnaf : les allocataires du rSa inscrits dans les MSA ne sont donc pas comptabilisés dans cette partie⁶.

I. La montée en charge du rSa depuis le mois de juin 2009

Le suivi du nombre de bénéficiaires du rSa peut être effectué à partir de trois types de données :

- les données non consolidées, qui sont constituées quelques jours après la fin du mois et diffusées mensuellement ;
- les données « quasi-consolidées » qui concilient exhaustivité et fréquence. Elles consistent à examiner tous les mois, mais pour une poignée de variables seulement, le nombre de bénéficiaires avec un mois de recul;
- les données consolidées, qui sont constituées environ six semaines après la fin du mois et diffusées trimestriellement. Elles sont quasiment exhaustives compte tenu du temps de recul.

Les données non consolidées présentent l'inconvénient d'être incomplètes, car elles n'intègrent pas les droits au rSa qui sont connus avec un délai supérieur à quelques jours. L'expérience a montré que, certains mois, l'importance des suspensions de droits du fait de déclarations trimestrielles de ressources (DTR) renvoyées tardivement pouvait brouiller l'analyse. Les statistiques consolidées pallient ce problème et permettent de décrire avec précision les bénéficiaires du rSa suivant leurs caractéristiques. En décembre, on ne dispose cependant que des informations relatives aux mois de juin à septembre. C'est pourquoi, les données quasi-consolidées sont particulièrement utiles et pertinentes pour suivre la montée en charge du rSa. À ce jour, on dispose des données quasi-consolidées des mois de juin à octobre.

Le tableau 1 dresse la synthèse des résultats. À partir de ceux-ci, les principaux enseignements sont présentés ci-après.

⁶ L'encadré 4 complète cette partie en donnant le nombre des allocataires du rSa inscrits dans une MSA.

Tableau 1 : Nombre de foyers bénéficiaires du rSa de droit payable⁷ (en milliers, France métropolitaine, champ Caf)

	Données consolidées			Données quasi-consolidées				
	Mars 09	Juin 09	Sept 09	Juin 09	Juillet 09	Août 09	Sept 09	Oct 09
RMI et API	1 183	12						
rSa socle seulement	-	1 068	1 105	1 059	1 064	1 077	1 094	1 110
rSa socle et activité	-	130	149	129	137	142	148	159
Total rSa socle	-	1 198	1 254	1 187	1 201	1 219	1 241	1 269
rSa activité seulement	-	280	366	274	329	363	362	392
Total rSa activité	-	410	515	403	466	505	510	552
Total rSa	-	1 478	1 620	1 461	1 530	1 582	1 603	1 661

Source : CNAF, DSER : données consolidées et quasi-consolidées

Définitions : cf. encadré 3.

A. La transition du RMI et de l'API vers le rSa s'est bien effectuée

En données consolidées et sur le seul champ Caf, le nombre de foyers bénéficiaires du rSa socle s'élève à 1 198 000⁸ en juin 2009, contre 1 183 000 bénéficiaires du RMI et de l'API en mars 2009. **La transition RMI +API – rSa socle, également appelée « la bascule » semble donc s'être effectuée normalement, dans un contexte haussier des bénéficiaires compte tenu de la conjoncture.**

B. Une progression très forte du rSa socle, conséquence de la crise et de la dégradation du marché du travail

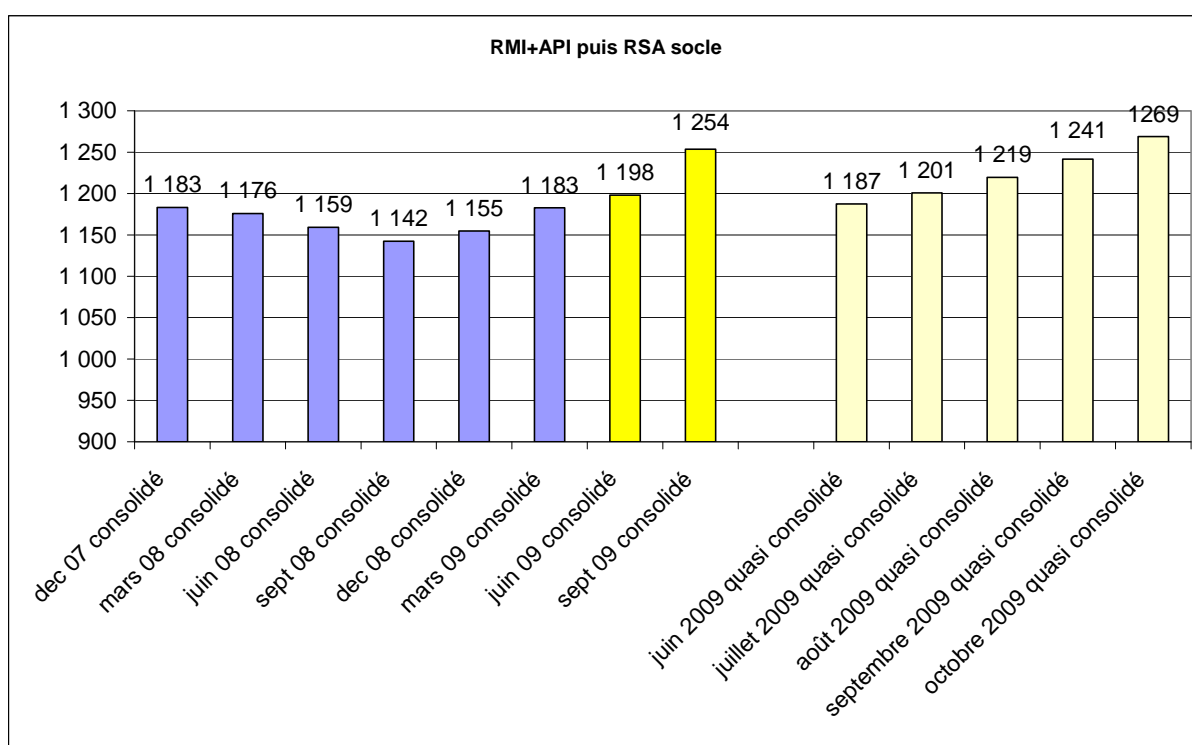
A partir du mois de juin, sur la base de données quasi-consolidées, comme sur la base de la donnée consolidée du mois de septembre, le nombre de bénéficiaires du rSa socle est inscrit très nettement à la hausse. En données brutes, c'est-à-dire non corrigées des

⁷ Le droit payable (ou droit versable) signifie que le foyer bénéficiaire remplit toutes les conditions nécessaires au calcul du montant de la prestation rSa et que ce montant est supérieur au seuil de versement en deçà duquel la prestation n'est pas versée (6 euros). C'est cette notion usuelle qui est retenue par la Cnaf pour établir des statistiques de dénombrement de bénéficiaires d'une prestation.

⁸ Aux bénéficiaires du rSa socle du mois de juin 2009, il faut ajouter en toute rigueur le « reliquat » d'API et de RMI du mois de juin (12 200 bénéficiaires).

variations saisonnières, la progression du rSa socle est ainsi de 4,6 % sur un trimestre. En intégrant le reliquat de RMI+API, la progression est de l'ordre de 4 % entre le mois de juin et le mois de septembre. Cette croissance sur un seul trimestre est tout à fait remarquable et semble découler avant tout du contexte économique : les quelques précédents historiques observés (en données brutes sur le RMI) correspondent aux années 1993 et 1994 de grand creux conjoncturel, et, dans une moindre mesure, au premier trimestre de l'année 2004 (dans ce dernier cas, la forte croissance résultait de l'entrée dans le dispositif RMI de demandeurs d'emploi dont la durée d'indemnisation chômage avait été réduite à compter de janvier 2004).

Graphique 1 : Nombre de foyers bénéficiaires du RMI +API (jusqu'en mars) puis du rSa socle à partir de juin (champ : métropole, en milliers)



Source : CNAF, DSER : données consolidées et quasi-consolidées

Clef de lecture : en décembre 2007, d'après les données consolidées, 1,183 million de foyers bénéficient du RMI ou de l'API ; en juin 2009, d'après les données quasi-consolidées, 1,187 million de foyers bénéficient du rSa socle.

C. Au sein du rSa socle, une progression du rSa socle majoré

En données consolidées, le nombre de foyers bénéficiaires du rSa socle majoré⁹ s'élève à 189 000 en juin 2009 contre 176 000 bénéficiaires de l'API en mars 2009. La transition API – rSa socle majoré se traduit donc par une forte augmentation d'environ 15 000

⁹ Définition : cf. encadré 3.

foyers bénéficiaires¹⁰ (soit +8,4 %). Le nombre de bénéficiaires du rSa socle majoré se situe nettement au dessus de l'effectif moyen observé en matière d'API depuis la fin de l'année 2007. Après le mois de juin, le nombre de bénéficiaires du rSa socle majoré continue sa progression au regard des données consolidées. Entre les mois de juin et de septembre, la progression du rSa socle majoré a ainsi été de 4,6%¹¹ : cela peut être mis en regard de la progression générale du rSa socle, tout en notant que le rSa socle non majoré progresse de 3,9% sur la même période.

Quatre facteurs principaux peuvent être avancés pour expliquer l'augmentation de 15 000 bénéficiaires du rSa socle majoré en juin 2009 par rapport à l'API en mars 2009, qui correspondent pour l'essentiel à un surcroît d'entrées de bénéficiaires du RMI dans le rSa socle majoré, par rapport aux transitions du RMI vers API observées dans le passé. Ils concernent des changements réglementaires et l'application temporaire de règles de gestion simplifiées.

Le premier facteur explicatif réglementaire est la modification de la limite d'âge de prise en compte des enfants et autres personnes à charge pour la prestation. Pour l'API cette limite était de 20 ans, pour le rSa elle est fixée à 25 ans. Cela conduit mécaniquement à une augmentation de la taille des foyers concernés et donc à la fois des montants versés en application du barème et potentiellement du nombre de foyers éligibles. On évalue ce facteur d'accroissement du nombre de bénéficiaires à environ 1 000 foyers.

Le deuxième facteur explicatif provient du changement dans la définition de la base ressources : dans le cadre du rSa, les majorations pour âge des allocations familiales sont exclues de la base ressources, ce qui était déjà le cas pour le RMI mais pas pour l'API. On évalue ce facteur d'accroissement du nombre de bénéficiaires du rSa socle majoré à 3 000 au moment de la bascule.

Le troisième facteur est plus général : il tient à l'attribution automatique en juin 2009 du rSa majoré pour les bénéficiaires du RMI qui remplissaient les conditions d'éligibilité à l'API et qui n'avaient pas effectué de demande. En effet, le droit à la majoration isolement rSa est octroyé automatiquement au moment du calcul de la prestation, dès lors que le bénéficiaire remplit toutes les conditions. L'accroissement du rSa socle majoré au moment de la bascule peut ainsi révéler a posteriori des situations de non recours qui avaient lieu vis-à-vis de l'API. Cet effet est estimé de manière approximative à un surcroît de 8 000 foyers bénéficiaires.

Le quatrième facteur tient à l'application de règles de gestion simplifiées pendant une période temporaire. Sur la base des projets de décrets, une règle transitoire a effet engendré l'application d'un droit au rSa majoré pour des personnes qui avaient un événement générateur d'une antériorité comprise entre 19 et 24 mois par rapport à la date d'ouverture de droit. L'application de cette règle entraîne donc un surcroît de bénéficiaires du rSa socle majoré entre juin et septembre 2009, évalué très approximativement à 3 000.

¹⁰ On ajoute aux bénéficiaires du rSa socle majoré du mois de juin 2009, le « reliquat » d'API du mois de juin (1 700 bénéficiaires).

¹¹ Y compris reliquat d'Api, de l'ordre de 500 bénéficiaires en septembre.

D. A la fin septembre, 30 % de nouveaux foyers bénéficiaires du rSa

On compte globalement 1 620 000 foyers bénéficiaires du rSa selon les données consolidées de septembre (en rSa socle et en rSa activité seul). On peut décomposer cette population allocataire suivant l'origine des foyers : suivant qu'ils sont d'anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API, ou suivant qu'ils ne le sont pas. Dans ce dernier cas, ils sont alors comptabilisés comme nouveaux bénéficiaires. C'est le cas au 30 septembre de **466 000 foyers qui sont nouveaux bénéficiaires**, soit près de 30 % des allocataires du rSa. Parmi les nouveaux bénéficiaires, figurent à la fois les entrées dans la nouvelle composante du rSa, le rSa activité seul, tout comme les entrées dans le rSa socle, importantes dans un environnement économique dégradé. Seule une faible part des nouveaux bénéficiaires sont repérés comme des nouveaux allocataires des Caf, c'est-à-dire qui ont dû faire l'objet d'une nouvelle affiliation : on en compte de l'ordre de 53 000 foyers, bénéficiaires du rSa en septembre¹².

E. La montée en charge du rSa activité seul est très progressive

En données consolidées et sur le seul champ Caf, le nombre de bénéficiaires du rSa activité seul s'élève à 280 000 en juin, puis à 366 000 en septembre 2009, soit une progression de plus de 88 000 foyers bénéficiaires en un trimestre.

Le rSa activité seul est le *nouveau volet* de la prestation par rapport aux anciens minima sociaux RMI et API¹³. Cependant, il ne s'adresse pas qu'à de *nouveaux bénéficiaires*. Environ un quart des foyers avec un droit versable au rSa activité seul sont d'anciens allocataires du RMI ou de l'API, dans la grande majorité de cas depuis moins de deux ans. Deux raisons expliquent ce phénomène :

- d'une part, l'application des règles de transition entre le RMI ou l'API et le rSa a conduit dans certains cas à un passage de ces minima sociaux vers le rSa activité seul. Ainsi, certains titulaires de contrats aidés (contrat d'insertion revenu minimum d'activité, contrat d'avenir) adossés au RMI-API ont « basculé » directement en rSa activité seul, compte tenu des revenus d'activité tirés de ces contrats ;
- d'autre part, certains bénéficiaires du RMI ou de l'API ont connu une augmentation de leurs ressources perçues en même temps que le rSa a été mis en place. Au moment de la mise en place du rSa, cela a pu conduire des bénéficiaires d'anciens minima sociaux à disposer de ressources supérieures au montant forfaitaire et à ne percevoir de ce fait que du rSa activité à partir de juin 2009.

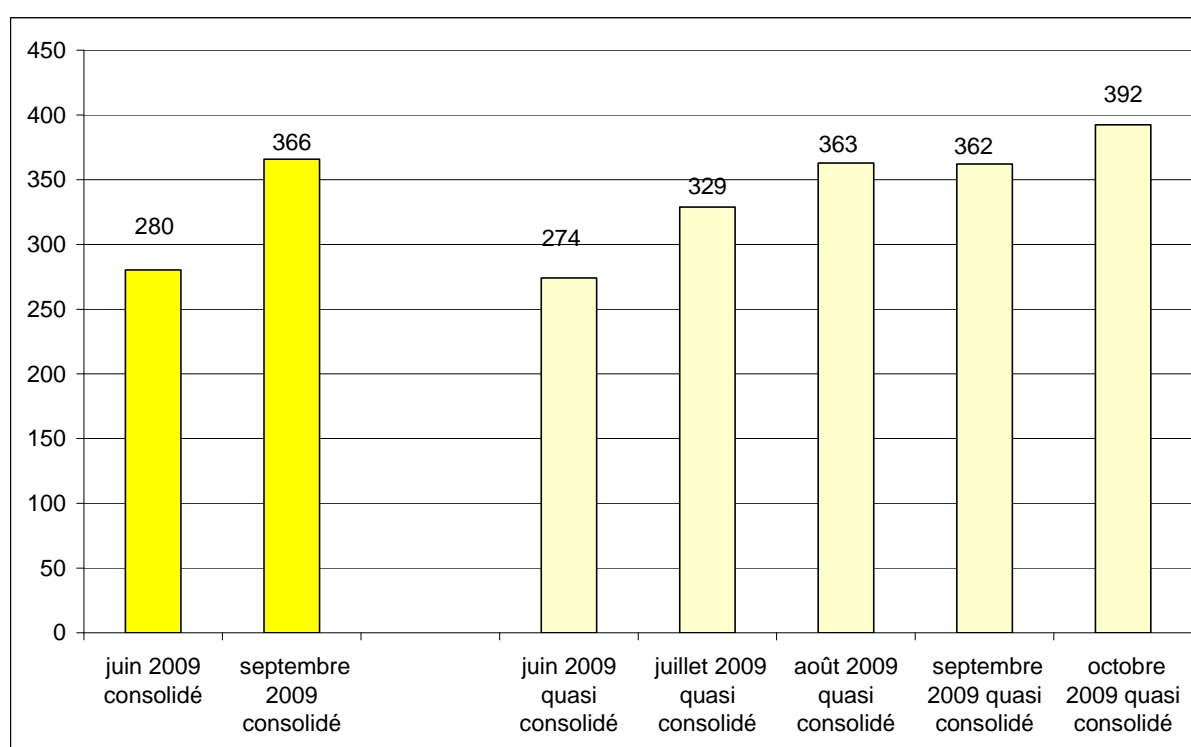
Au mois de septembre, les foyers bénéficiaires du rSa activité seul sont à plus d'un tiers des familles monoparentales comme pour l'ensemble des allocataires du rSa. Cependant, les couples sont fortement représentés dans cette population (31 % contre 18 % pour l'ensemble) et à l'inverse, les hommes seuls sont nettement moins nombreux (15 % contre 30 %).

¹² Dans les autres cas, les « nouveaux bénéficiaires » du rSa percevaient d'ores et déjà d'autres allocations des Caf.

¹³ On entend par là qu'il concerne des foyers qui n'auraient pas touché le RMI ou l'API en l'absence de mise en œuvre du rSa.

On peut observer au fil des mois, sur la base des données quasi-consolidées, le déroulement de la montée en charge de cette nouvelle composante. La relative stabilité entre le mois d'août et le mois de septembre ne tient pas à un tarissement des entrées : celles-ci se poursuivent en septembre à un rythme même légèrement supérieur aux mois précédents. Cela s'explique avant tout par des « sorties » ou des suspensions en plus grand nombre, un trimestre après le début du rSa. On manque encore de recul pour apprécier ce phénomène à l'échéance de la nouvelle déclaration trimestrielle de ressources : il peut traduire une saisonnalité pour la nouvelle composante du rSa, comme il peut révéler une certaine volatilité dans la présence du rSa activité, au gré des variations de ressources des bénéficiaires.

Graphique 2 : Nombre de foyers bénéficiaires du rSa activité seul (en milliers)



Source : CNAF, DSER : données consolidées et quasi-consolidées

Clef de lecture : en juin 2009, d'après les données consolidées, 280 000 foyers bénéficient d'un droit payable au rSa activité seul ; en juin 2009, d'après les données quasi-consolidées, 274 000 foyers bénéficient d'un droit payable au rSa activité seul.

F. Les montants moyens mensuels perçus par les bénéficiaires

Les bénéficiaires du rSa activité seul se distinguent des autres catégories par leur montant moyen de rSa (tableau 2). En effet, celui-ci s'élève en moyenne à 157 € par mois, alors que pour l'ensemble des allocataires, il atteint 360 € par mois. Quant aux foyers bénéficiaires du rSa socle et activité, le montant moyen de leur prestation se décompose en une partie socle de 245 € et une partie activité de 151 €, proche du montant moyen des bénéficiaires du rSa activité seul.

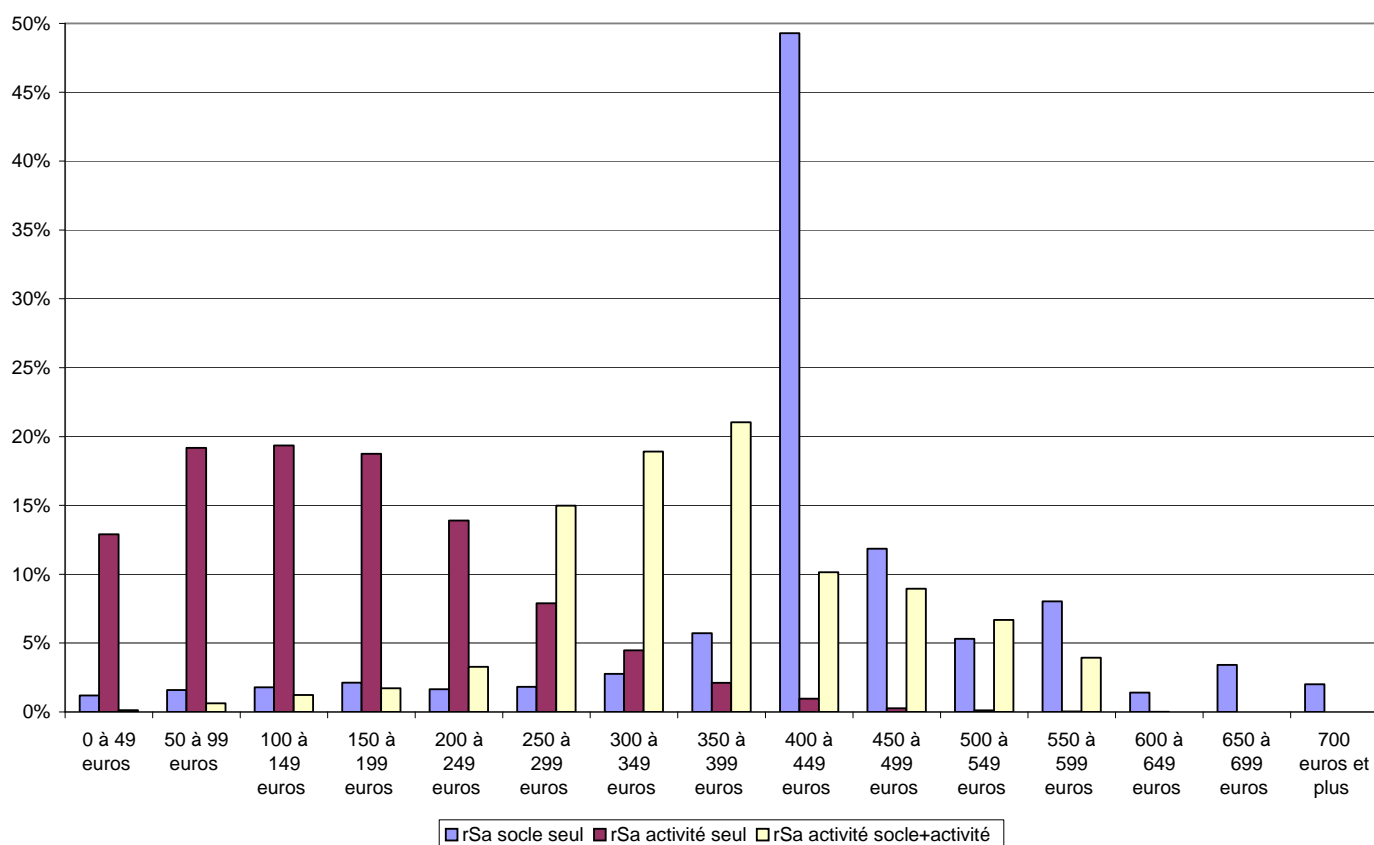
Tableau 2 : Montant mensuel moyen de rSa, au 30 septembre 2009

Catégorie de bénéficiaire	rSa socle seul	rSa socle et activité	rSa activité seul	Ensemble
	422 €	396 €	157 €	360 €

Source : CNAF, DSER, données consolidées

La moitié des foyers bénéficiaires du rSa socle seul touchent entre 400 et 450 euros par mois au titre du rSa. S'agissant des bénéficiaires du rSa socle et activité, la distribution est moins concentrée : les deux tiers perçoivent entre 250 et 450 euros par mois. Quant aux bénéficiaires du rSa activité seul, ils sont une majorité à percevoir entre 50 et 200 euros par mois.

Graphique 3 : Distribution des foyers bénéficiaires du rSa à la fin septembre 2009, par tranche de montant de rSa.



II. L'étude de la montée en charge doit être complétée par l'analyse des mouvements d'entrées-sorties, ainsi que par les demandes ne débouchant sur aucun droit à la prestation

L'étude de la montée en charge du rSa ne se limite pas à l'analyse du nombre de bénéficiaires avec un droit payable. Elle doit être complétée par l'étude de deux phénomènes, eux aussi générateurs de charge, même à nombre de bénéficiaires constant.

Tout d'abord, l'analyse des flux d'entrées et de suspensions-sorties permet de mieux comprendre certaines évolutions mensuelles. Ainsi, la stabilité du nombre de bénéficiaires du rSa activité seul observée entre août et septembre 2009 (cf. partie 1.4) ne résulte pas d'un affaiblissement du nombre d'entrées dans la prestation. Une analyse plus fine montre que le nombre de suspensions et de sorties a augmenté en septembre de manière à équilibrer le nombre d'entrées.

En second lieu, un grand nombre de demandes ont été déposées et traitées dans le système de gestion sans jamais conduire à un droit versable à la prestation. Ces « demandes refusées » ont cependant occasionné une charge de gestion non négligeable pour les caisses. Elles n'apparaissent pas dans les statistiques de bénéficiaires avec un droit payable, car elles se situent « en amont ». Leur étude est cependant intéressante, notamment pour préciser le motif qui a conduit au refus.

A. L'importance des phénomènes d'entrées, suspensions et sorties

L'analyse des entrées, des suspensions et des sorties permet de compléter l'étude de la montée en charge de la prestation analysée avec les effectifs de bénéficiaires d'un droit payable. 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 et les suspensions-sorties repèrent l'absence d'un droit payable au cours d'un mois après en avoir bénéficié le mois précédent.

L'étude des entrées-suspensions-sorties permet de mieux comprendre certaines évolutions mensuelles. Ainsi, la stabilité du nombre de bénéficiaires du rSa activité seul, entre août et septembre 2009, n'est pas due à un nombre plus faible d'entrées en septembre. On en dénombre au contraire davantage en septembre qu'en août (78 000 contre 59 000¹⁴), ce qui indique une poursuite de la montée en charge du côté des entrées. Mais, dans le même temps, le nombre de suspensions-sorties a sensiblement progressé (76 000 en septembre contre 23 000 en août) de sorte qu'il équilibre les entrées.

Cette augmentation du nombre de suspensions-sorties du rSa activité seul au mois de septembre est à relier à l'examen trimestriel des ressources des bénéficiaires. Une

¹⁴ Le nombre d'entrées et de suspensions-sorties est obtenu en appariant deux fichiers mensuels consécutifs de bénéficiaires. Dans le cas de déménagement d'une Caf à une autre ou de modification de la composition du foyer rSa, il n'est pas possible de retracer l'évolution de la situation des bénéficiaires. Le nombre d'entrées et de suspensions-sorties est donc légèrement minoré de ce fait.

grande partie des bénéficiaires du rSa activité seul est en effet entrée dans la prestation en juin 2009, au moment de la mise en œuvre du dispositif. Trois mois plus tard, en septembre, de nouvelles ressources sont prises en compte pour le calcul du droit. À ce moment, certains bénéficiaires peuvent cesser de bénéficier d'un droit payable à la prestation, soit parce qu'ils n'ont pas renvoyé à temps leurs ressources trimestrielles actualisées, soit parce que celles-ci ont augmenté de sorte qu'elles dépassent le seuil d'éligibilité à la prestation.

B. Une relative instabilité des ressources des allocataires d'un trimestre à l'autre

Plus généralement, le tableau 3 ci-dessous retrace la situation comparée des bénéficiaires aux mois de juin et de septembre. Cela permet ainsi de reconstituer quels ont été les mouvements et les entrées sorties en un trimestre au niveau des droits payables du rSa.

Tableau 3 : comparaison des situations des foyers bénéficiaires du rSa entre les mois de juin et septembre (données consolidées, en milliers)

		Situation en septembre selon les données consolidées								
		Foyers bénéficiaires ayant un droit payable au rSa					Suspendus	Autres	Absents des fichiers en septembre	Total
		Total rSa	rSa socle	rSa socle seul	rSa socle et activité	rSa activité seul				
Situation en juin selon les données consolidées	Foyers bénéficiaires ayant un droit payable au rSa	1307	1072	952	120	235	127	0,13	44	1478
	dont bénéficiaires du rSa socle	1093	1045	939	106	48	73	0,1	33	1198
	dont bénéficiaires du rSa socle seul	978	951	914	38	27	61	0,05	29	1068
	dont bénéficiaires du rSa socle et activité	114	93	25	68	21	12	0,02	3	130
	dont bénéficiaires du rSa activité seul	214	27	13	14	187	55	0,03	12	280
	Suspendus	67	37	31	6	30	229	0,02	21	317
	Autres	1,7	0,7	0,3	0,4	1	0,3	3	1	6
	Absents des fichiers en juin	244	144	122	22	100	101	1	0	345
	Total	1620	1254	1105	149	366	457	4	66	

Source : CNAF, DSER, Données consolidées

Clef de lecture : 914 000 bénéficiaire du rSa socle seul au mois de septembre étaient déjà bénéficiaires du rSa socle seul au mois de juin. 122 000 bénéficiaires du rSa socle seul au mois de septembre n'étaient pas bénéficiaires du rSa au mois de juin. 55 000 bénéficiaires du rSa activité seul au mois de juin 2009 ont des droits suspendus au mois de septembre.

Ce tableau permet de tirer les enseignements suivants :

(i) On note une assez forte instabilité des foyers bénéficiaires du rSa au sein de chaque catégorie du rSa. Si 86 % des foyers bénéficiaires du rSa socle seul au mois de juin le sont encore en septembre (914/1068), les proportions sont nettement plus réduites pour le rSa activité : seulement 67 % des foyers bénéficiaires du rSa activité seul au mois de juin le sont encore au mois de septembre (187/280), et 52 % pour les bénéficiaires du rSa socle et activité (68/130).

(ii) Il peut s'agir de mouvements internes au rSa. Ainsi 34 % des foyers bénéficiaires du rSa socle et activité au mois de septembre se trouvaient soit en socle seul (25 %) soit en activité seul au mois de juin (9 %). Pour ce qui est des bénéficiaires du rSa activité seul du mois de septembre, 13 % d'entre eux se trouvaient en rSa socle au mois de juin.

(iii) Au-delà de ce premier constat, on peut apprécier plus globalement les « entrées » et les « sorties » en droits payables. Pour ce qui est des « entrées » :

- 244 000 allocataires sont repérés avec un droit payable au rSa (100 000 au rSa activité seul et 144 000 au rSa socle) en septembre alors qu'ils étaient absents -du point de vue du rSa- au mois de juin : il s'agit donc ici de nouvelles demandes traitées au cours du trimestre (y compris les mutations, c'est-à-dire les déménagements des bénéficiaires dans une autre Caf) et débouchant sur du droit payable ;

- 67 000 allocataires (dont 30 000 pour le rSa activité seul) ont un droit payable en septembre, faisant suite à un droit suspendu au mois de juin ;

(iv) Inversement, on note pour les « sorties » :

- 127 000 allocataires ont un droit suspendu en septembre, alors qu'ils avaient un droit payable en juin : à noter que parmi eux, on trouve près de 55 000 allocataires bénéficiant du rSa activité seul au mois de juin ;

- 44 000 allocataires (dont 12 000 en rSa activité seul) sont absents en septembre alors qu'ils avaient un droit payable en juin : il s'agit le plus probablement de mutations de dossiers.

(v) Au total, on peut retenir pour ce qui concerne le rSa activité seul :

- au bout d'un trimestre seulement, on « perd » des allocataires du rSa activité seul, soit qu'ils deviennent bénéficiaires du rSa socle (27 000), soit qu'ils aient des droits suspendus (55 000), le plus souvent du fait de ressources trop élevées ;

- Inversement, on « gagne » des bénéficiaires du rSa activité seul par trois voies : des droits suspendus qui débouchent sur des droits payables (30 000), des ouvertures de droits payables « directes » (89 000¹⁵), des passages du socle à l'activité seul (48 000).

C. Un grand nombre de demandes rSa traitées n'aboutissent pas à un droit payable, majoritairement pour ressources supérieures au seuil d'éligibilité

Hormis les anciens allocataires du RMI et de l'API qui ont basculé automatiquement dans le rSa, les bénéficiaires ne peuvent prétendre à un droit à la prestation qu'après avoir déposé une demande et rempli toutes les conditions (déclaration de ressources remplie, montant de ressources inférieur au revenu garanti, etc.).

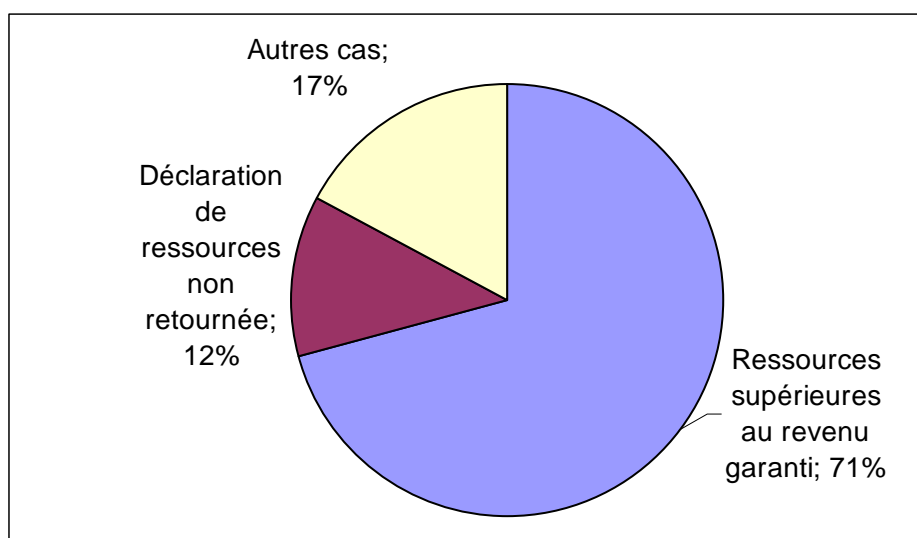
Les Caisses d'allocations familiales (CAF) ont reçu un grand nombre de demandes qui n'ont pas conduit à un droit payable au rSa (demandes qui débouchent vers une situation

¹⁵ On observe 100 000 « entrées », auxquelles il faut retrancher les mutations entre Caf.

de « non droit »). Au cours de la période d'avril à septembre 2009, on en dénombre 231 000, soit 34 % de l'ensemble des demandes de rSa traitées pendant cette période¹⁶.

La majorité de ces demandes (164 000 soit 71 %) ne débouchent pas vers des droits payables du fait d'un montant de ressources supérieur au seuil de revenu garanti qui permet d'être éligible au rSa (graphique 4). Une enquête menée dans deux CAF (qui se rapporte à environ 3 000 demandes) semble indiquer que le dépassement des ressources est souvent important. Dans ces caisses, pour ce motif de non ouverture de droit, il est supérieur à 200 euros mensuels pour plus de la moitié des dossiers.

Graphique 4 - Répartition des demandes rSa qui débouchent sur une situation de « non droit » selon le motif (période avril à septembre 2009, champ : France métropolitaine, en %)



Source : CNAF, DSER : *bénétrim* et données quasi-consolidés

III. La montée en charge du rSa activité devrait se poursuivre dans les mois à venir

Dans cette troisième partie, on compare le début de montée en charge du rSa dans sa composante nouvelle (le rSa activité seul) avec les estimations effectuées en « régime de croisière ». Cela permet d'une part d'apprécier l'importance du reste de la montée en charge à attendre, et d'autre part d'identifier les populations bénéficiaires potentielles qui seraient actuellement les plus sous représentées parmi les bénéficiaires effectifs.

¹⁶ Le nombre réel de demandes rSa déposées entre avril et septembre 2009 qui ne débouchent pas sur un droit payable est en toute rigueur inférieur à 230 000. En effet, il est possible que certaines demandes déposées à la fin de la période d'avril à septembre 2009 conduisent *ultérieurement* à un droit versable. Ce serait le cas, notamment, dans les caisses qui connaissent des retards en matière de traitement des demandes. Il est également possible que les demandes refusées pour absence de déclaration de ressources conduisent finalement à un droit payable, une fois les pièces envoyées à la CAF. Cependant, certains éléments dont dispose la CNAF montrent que ces facteurs ne sauraient remettre en cause l'analyse proposée ici.

A. Les modèles de microsimulation permettent d'évaluer la population éligible au rSa

Les modèles de microsimulation permettent, à partir d'un échantillon représentatif de la population, de simuler les prestations auxquelles les bénéficiaires potentiels peuvent prétendre. Ils décrivent ainsi une situation dans laquelle la montée en charge du rSa dans sa composante nouvelle, le rSa activité, serait terminée, et le non recours n'existerait pas. Les modèles utilisés pour évaluer l'impact du rSa (Myriade pour la CNAF, Saphir pour la DGTPE et Ines pour la DREES) ne tiennent pas compte des éventuels changements de comportements que pourrait entraîner sa mise en œuvre. Ils permettent d'évaluer dans ce cadre le nombre et les caractéristiques des éligibles au rSa, ainsi que le montant de rSa qu'ils percevraient, les estimations des trois modèles étant relativement concordantes.

Plus précisément, le modèle Myriade utilisé par la CNAF repose sur l'Enquête Revenus Fiscaux et Sociaux (ERFS) 2006, tout comme les modèles de la DGTPE et de la DREES. Des hypothèses sur l'évolution de la structure de la population, des revenus et du chômage permettent de reproduire le plus fidèlement possible la situation des années suivantes.

Notons que les enseignements des modèles de microsimulation sur la montée en charge et le non recours seront plus riches encore lorsque les ERFS des années postérieures à la mise en œuvre du rSa seront disponibles. L'ERFS renseigne en effet sur les prestations effectivement perçues, qui pourront être mises en regard des prestations simulées par les modèles. Toutefois, l'ERFS 2009 ne sera disponible qu'en octobre 2011, et ne pourra par conséquent pas être mobilisée par les modèles pour le rapport du Comité d'évaluation de 2011, compte tenu du temps nécessaire pour la mise à jour.

D'après le modèle Myriade, si le régime de croisière avait été atteint en 2009, le nombre de foyers bénéficiaires du rSa activité seul tous régimes serait de 1,49 million¹⁷.

Notons que ces chiffres ne sont pas directement comparables au nombre de bénéficiaires à une date donnée, notion retenue dans la partie relative aux données d'observations sur la montée en charge. En effet, le modèle Myriade est fondé sur un pas annuel, ce qui signifie qu'il ne décrit pas la réalité des situations à une date donnée, mais des situations dominantes au cours de l'année. Ainsi, on raisonne sur un nombre de foyers dont les caractéristiques dominantes sur l'année permettent de bénéficier des Allocations familiales ou du rSa... Pour la plupart des prestations, cette incohérence temporelle ne pose pas de difficulté car les caractéristiques ouvrant droit à ces prestations varient peu au cours de l'année. Il n'en va pas de même des prestations pour lesquelles on enregistre de fréquentes entrées et sorties au cours de l'année, comme le rSa. On estime ainsi que les estimations du nombre de bénéficiaires du rSa socle de Myriade doivent être minorées de 10 % pour obtenir des données comparables au nombre de bénéficiaires à une date donnée. Concernant le rSa activité, on ne dispose pas encore du recul nécessaire pour quantifier cet effet.

¹⁷ Par rapport aux estimations précédentes, utilisées pour le *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa* du Comité d'Évaluation des expérimentations (mai 2009), ce chiffre a été revu à la baisse de 230 000 foyers. Cette révision s'explique pour deux tiers par des améliorations apportées au modèle, et pour un tiers par le passage de 2008 à 2009 comme année de référence, dans un contexte d'augmentation du chômage en 2009.

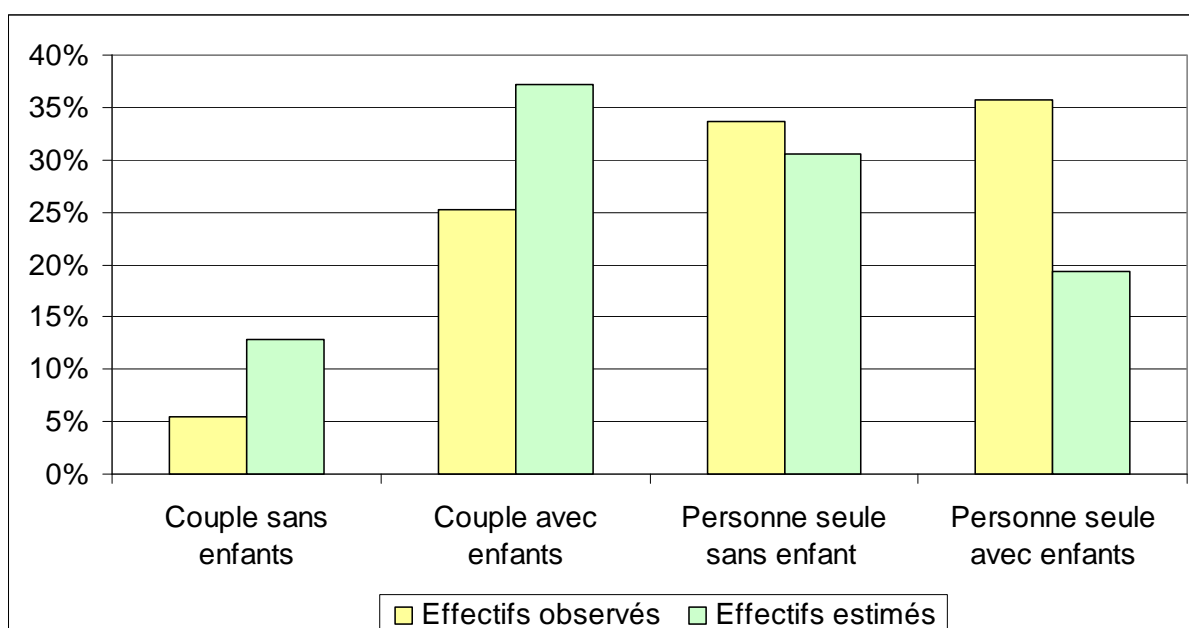
B. Par rapport aux prévisions des personnes éligibles, certaines catégories de populations sont sous représentées au sein des allocataires du rSa activité

La montée en charge des bénéficiaires du rSa activité devrait donc se poursuivre dans les mois à venir, compte tenu des effectifs observés au 30 septembre 2009 et de ceux estimés pour 2009 par le modèle Myriade : plus d'un million de foyers susceptibles de bénéficier du rSa activité seul ne seraient pas encore présents dans le dispositif.

La comparaison des simulations et des réalisations permet d'identifier les catégories de bénéficiaires potentiels du rSa activité seul actuellement sous représentées.

Au 30 septembre 2009, les couples représentent 31 % des foyers bénéficiaires du rSa activité seul, alors que, d'après les estimations, leur part devrait concerner la moitié des allocataires (graphique 5). Lors de la poursuite de la montée en charge, on devrait donc observer une plus forte progression des bénéficiaires en couple.

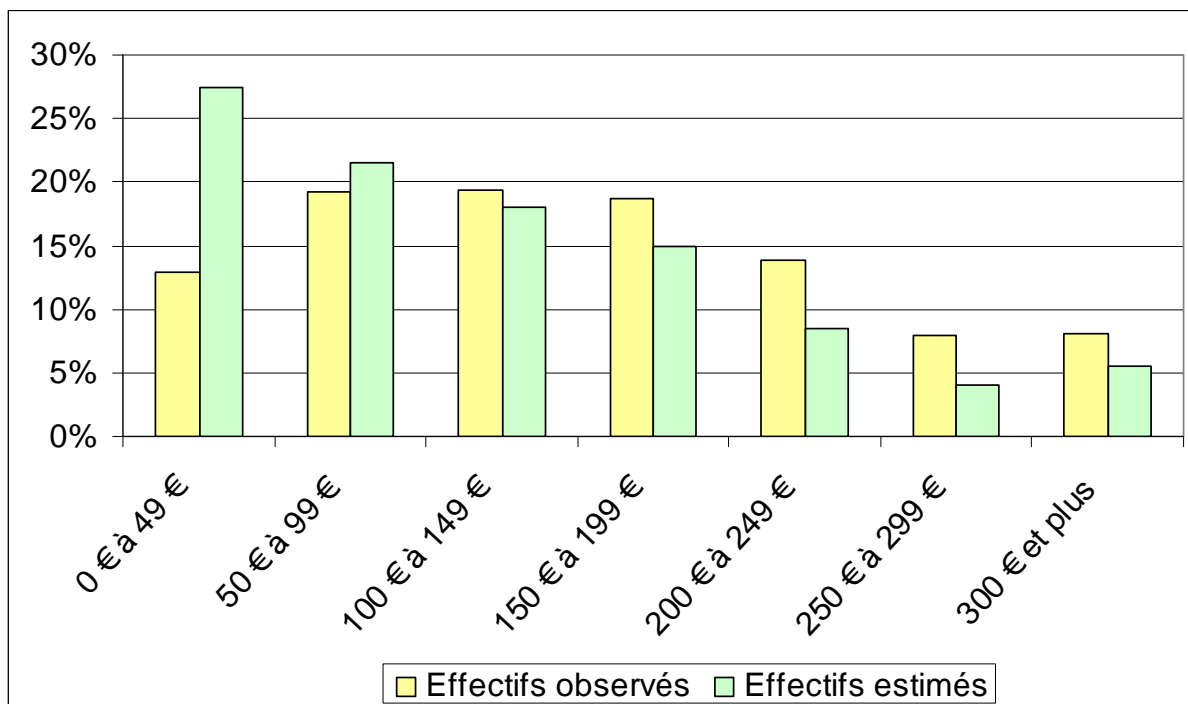
Graphique 5 - Répartition du nombre de foyers bénéficiaires du rSa activité seul, selon la configuration familiale, au 30 septembre 2009, en France métropolitaine (en %)



Source : CNAF - DSER

Par ailleurs, près d'un quart des bénéficiaires du rSa activité seul devraient percevoir moins de 50 € par mois d'après le modèle de microsimulation, alors qu'ils ne représentent que 13 % des effectifs observés au 30 septembre 2009 (graphique 6). De même, la part des bénéficiaires percevant entre 50 et 99 € est légèrement moins élevée dans les effectifs observés que dans ceux estimés. Ainsi, parmi les nouveaux entrants à venir dans le dispositif rSa, sont notamment attendus des foyers ouvrant droit à des montants de rSa inférieurs à 100 € par mois.

Graphique 6 – Répartition du nombre de foyers bénéficiaires du rSa activité seul, selon le montant de rSa, au 30 septembre 2009, en France métropolitaine (en %)



Source : CNAF - DSER

Encadré 4. Le nombre d’allocataires du rSa dans les MSA

Les salariés et non salariés agricoles doivent faire leur demande de rSa dans les Caisses de la mutualité agricole (MSA), et non dans les CAF. 24 600 foyers étaient allocataires du rSa dans les MSA au titre du mois d’octobre. Parmi eux, 16 200 étaient allocataires du rSa socle (socle seul ou socle plus activité, soit l’équivalent des anciens RMI et API) et 8 400 étaient allocataires de la composante totalement nouvelle du rSa, le rSa activité seul. Entre juin et octobre, le nombre d’allocataires du rSa activité seul a progressé de 26 %.

Au total, au titre du mois d’octobre, 1,69 millions de foyers sont allocataires du rSa, qu’ils soient inscrits dans une CAF ou une MSA. Parmi eux, 400 000 foyers environ étaient allocataires du rSa activité seul.

Tableau 4 : Nombre de foyers bénéficiaires d’un droit payable par type de rSa

Type de rSa	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre
rSa Socle seulement	14 359	14 200	12 928	12 961	12 158
rSa Activité seulement	6 712	7 909	8 154	8 026	8 432
rSa Socle + activité	4 243	4 361	4 166	4 278	4 030
Ensemble	25 314	26 470	25 248	25 265	24 620

Source : MSA - Données consolidées à M+2

Troisième partie : La mise en place du rSa dans les départements

L'année 2009, avec une entrée en vigueur du rSa au 1^{er} juin, est de fait une année de transition se traduisant au plan local par la mise en place de la nouvelle gouvernance appelée par la loi du 1^{er} décembre 2008 et par l'appropriation par les acteurs des nouveaux instruments issus de la généralisation du rSa.

Grâce à deux enquêtes flash, réalisées auprès des préfets respectivement à l'été et à l'automne 2009, nous disposons d'une vue d'ensemble de la mise en place de l'architecture institutionnelle du dispositif.

Centrée sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires, cette nouvelle architecture se fonde sur un partenariat local renouvelé et se traduit par des instruments que les acteurs locaux devaient mettre en œuvre à compter du 1^{er} juin – conventions d'orientation, conventions bilatérales entre les conseils généraux et Pôle emploi, Pacte territorial d'insertion, notamment.

En complément des informations recueillies par ces deux enquêtes, les réunions mensuelles RSA tenues en 2009 avec les conseils généraux permettent d'identifier certaines difficultés de mise en œuvre. En particulier, les retards pris dans l'adaptation des systèmes d'information entraînent des surcharges de travail pour les services, avec notamment des doubles saisies, les transmissions d'informations n'étant pas encore automatisées

I. Le préfet est invité par la loi à désigner un référent « institutionnel » pour le revenu de solidarité active

On constate que ce référent rSa est le plus souvent désigné au sein de la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) (44 départements), très fréquemment au sein de la préfecture (un tiers des départements), et dans une moindre mesure au sein des DDASS (11 départements).

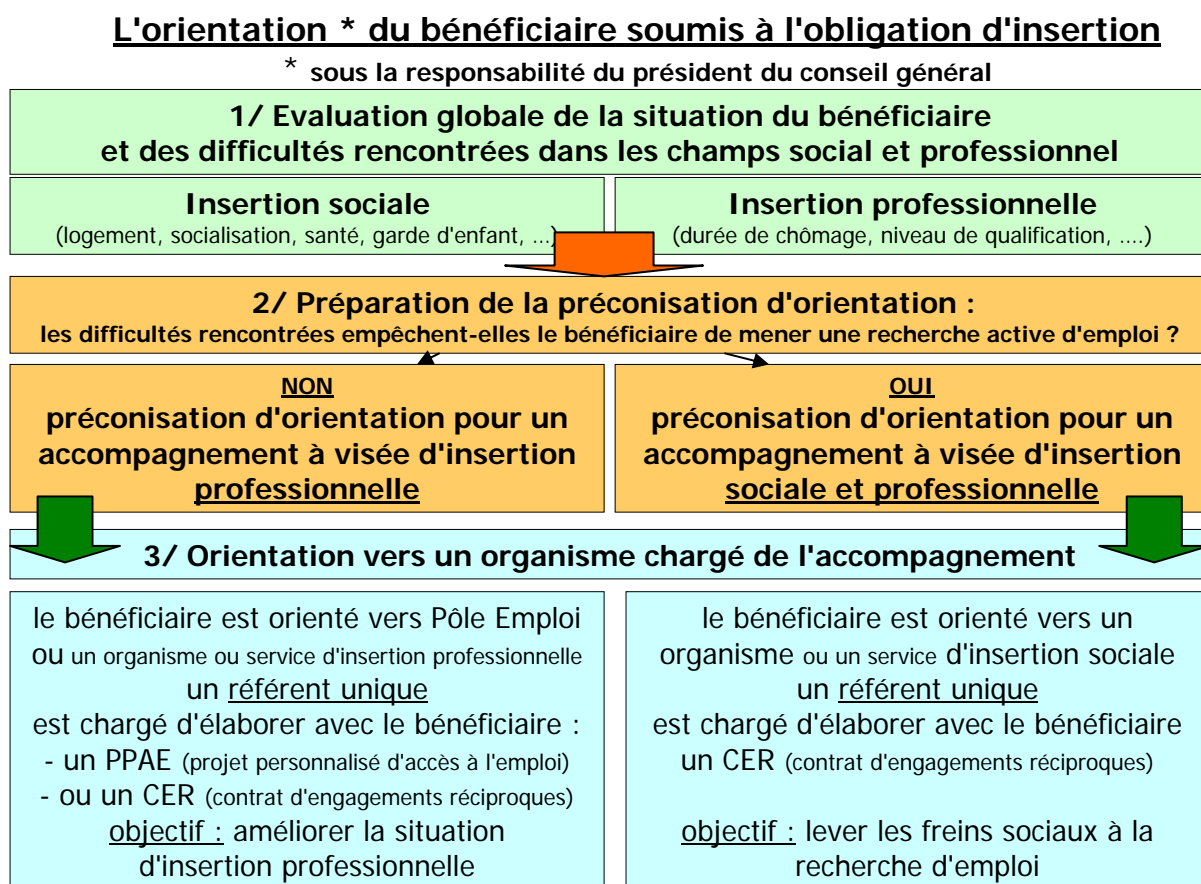
II. L'orientation des bénéficiaires du rSa

L'organisation de l'orientation et de l'accompagnement des allocataires du rSa relève d'une convention multi-partite conclue entre le département, Pôle emploi, le cas échéant les maisons de l'emploi ou à défaut les personnes morales gestionnaires des plans locaux pour l'insertion et l'emploi, les caisses d'allocations familiales et les caisses de la mutualité sociale agricole, et un représentant des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS). Cette convention a pour objectif de définir les modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et de l'accompagnement auquel le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit - accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique. Elle précise en particulier les conditions dans lesquelles sont examinés et appréciés les critères permettant d'orienter le bénéficiaire prioritairement vers un

parcours d'insertion professionnelle, et dans quels cas l'orientation est à dominante sociale (schéma n°1).

Globalement, les enquêtes réalisées montrent que les conventions d'orientation devraient pour la plupart être signées d'ici la fin de l'année 2009. Ainsi, en novembre 2009, elles étaient signées ou en cours de signature dans 80 départements, certains départements n'ayant pas répondu à ces enquêtes.

Schéma n°1 : Orientation des allocataires du rSa vers un accompagnement professionnel ou socio-professionnel



Parmi les signataires de la convention multi-partite, l'Etat apparaît comme signataire dans la quasi-totalité des départements de la convention ainsi que Pôle Emploi. Il en est de même en ce qui concerne les CAF et les MSA qui sont largement citées comme signataires (respectivement dans 86 et 84 départements). Les CCAS et CIAS sont également très souvent associés aux conventions d'orientation (66 départements). Certains départements ont en outre précisé que le représentant de l'Association départementale des Maires est signataire au nom de ces organismes.

En revanche, la participation des autres acteurs locaux reste limitée, par exemple les Maisons de l'Emploi figurent parmi les signataires dans 10 départements, et les PLIE dans 16 départements.

Enfin, quelques départements ont indiqué que des discussions sont engagées avec d'autres partenaires comme le Conseil régional, des Missions Locales, des associations d'insertion ou sur le champ de la création d'entreprise et la CPAM.

Il est intéressant de noter que dans la moitié des cas, le Conseil général confie à ses propres services la préparation de la décision d'orientation. Cette mission revient, mais dans une faible mesure, à une équipe pluridisciplinaire (18 départements), à Pôle Emploi (16 départements), aux organismes payeurs dans une quinzaine de cas et aux CCAS/CIAS dans 10 départements.

Dans deux tiers des départements, la proposition d'orientation est faite à l'issue d'un entretien individuel avec le bénéficiaire et l'outil informatique @rsa, développé par la CNAF, est utilisé pour le recueil d'informations lors du diagnostic dans une soixantaine de départements. Dans un tiers des cas, le diagnostic est posé par un seul organisme.

L'examen des critères fixés pour l'orientation prioritaire « emploi » montre que pour une large proportion de départements, au nombre de 55, l'orientation vers un accompagnement « emploi » des bénéficiaires du rSa est systématique pour ceux qui sont déjà inscrits comme demandeurs d'emploi. Les autres orientations « emploi », pour 44 départements, tiennent compte d'autres critères (comme celui d'avoir perdu son emploi depuis peu) ou font suite à un avis donné par un binôme constitué d'un travailleur social et d'un conseiller à l'emploi.

En revanche, en ce qui concerne l'orientation prioritaire dans un parcours d'insertion sociale, l'enquête montre que la situation de la personne est généralement évaluée de manière globale et non selon des critères prédéterminés (55 départements). Pour autant, sont bien prises en compte par la grande majorité des départements les difficultés spécifiques telles que celles liées au logement et à la santé, déterminantes pour une orientation vers un accompagnement « social » et, en fonction du profil du bénéficiaire, les difficultés liées à l'accueil ou à la garde d'enfants déclenchent ce type d'orientation.

III. Le dispositif d'accompagnement « emploi »

Tous les départements font appel à Pôle Emploi pour l'accompagnement « emploi ». En complément, ils sont nombreux à mobiliser leurs propres services et, dans une moindre mesure, financent parfois d'autres organismes.

Un tiers des départements financent des organismes privés prévus par la loi (organismes de placement, entreprises de travail temporaire ou agences de placement privées). Dans la même proportion, les départements financent d'autres organismes à cet effet, parmi lesquels certains relèvent du monde associatif. Ainsi, certains départements confient en partie ce type d'accompagnement à des organismes tels que les MSA, PLIE et Maisons de l'Emploi. On observe donc que les conseils généraux souhaitent confier le parcours vers l'emploi des bénéficiaires du rSa à des organismes que la loi ne prévoit pas au 1° de l'article L. 262-29, pour une insertion « prioritaire » vers l'emploi.

IV. Le dispositif d'accompagnement " social "

Il ressort de l'enquête que la quasi-totalité des départements mobilise ses propres services pour l'accompagnement « social ». Ils sont aussi très nombreux à mobiliser les CCAS/CIAS (65 départements), les organismes payeurs (CAF et MSA, dans 43 départements) et d'autres organismes (40 départements).

En outre, l'accompagnement « social » de certains publics spécifiques peut être confié à certains partenaires, par exemple les familles monoparentales aux CAF, les exploitants agricoles, confiés aux MSA, les célibataires aux CCAS/CIAS, les femmes aux centres d'information sur les droits des femmes. Paris a développé un réseau d'intervenants adapté aux difficultés rencontrées (addiction, difficultés linguistiques, d'ordre psychologique, ...).

V. L'Aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)

Codifié à l'article L. 5133-8 du code du travail, l'aide personnalisée de retour à l'emploi est destinée à aider les bénéficiaires du rSa qui débutent ou reprennent une activité professionnelle (emploi ou formation), inspirée des dispositifs « coup de pouce ». L'Etat a créé cette aide afin d'alléger la charge financière des bénéficiaires qui doivent souvent au moment de la reprise d'emploi faire face à des dépenses imprévues : frais de réparation de voiture, de garde d'enfants, d'habillement... Cette aide est activée directement par le référent rSa du bénéficiaire.

Dotée d'un budget de 75 millions d'euros en 2009, l'APRE prend une forme nationale et une forme déconcentrée. La part nationale, de 15 M d'euros, est attribuée à Pôle Emploi pour augmenter sa capacité d'aide à la reprise d'emploi. La part déconcentrée (60 M d'euros) est répartie entre les départements par le président du conseil de gestion du FNSA (Fonds National des Solidarités Actives), en fonction du nombre prévisionnel de bénéficiaires du rSa tenus à l'obligation d'insertion. L'enveloppe départementale est ensuite répartie entre les organismes au sein desquels sont désignés les référents, conformément aux dispositions de la convention d'orientation.

L'enquête de l'été 2009 ne portait que sur la part déconcentrée de l'APRE et a montré que la mise en œuvre de l'APRE déconcentrée a rarement été opérationnelle avant l'automne. Les modalités de versement et de gestion de l'APRE étaient encore en discussion à la fin de l'été.

Dans une large majorité de départements, pour la mise en œuvre de l'APRE, un état des lieux départemental préalable des aides a été élaboré (73 dép.) et le cadre d'attribution de l'APRE a été défini dans 73 départements, ainsi qu'un plafond par type d'aide et bénéficiaire dans 68 départements.

On observe une accélération à l'automne de la mise en œuvre de l'APRE. En effet, la 2ème enquête montre que l'arrêté de répartition des crédits a été pris par le préfet dans 52 départements, alors que, selon un état des lieux réalisé au 20 novembre 2009, 40 préfets de département avaient arrêté la répartition des crédits entre organismes versant l'APRE au plan départemental. En outre, 65 départements ont retenu un

organisme verseur unique (42 pour lesquels il s'agit du conseil général, 14 pour lesquels il s'agit de la CAF, 1 GIP, 5 pour lesquels il s'agit de structures associatives, parmi lesquelles 3 UDAF.

Toutefois, on constate que d'une façon générale, l'organisation du paiement de l'APRE fait encore l'objet de négociations et de mise au point opérationnelle.

Lorsqu'on s'intéresse à la nature des aides prises en charge, on constate que si l'appréciation globale de la situation de la personne préside à la décision d'attribution de l'APRE, cette aide a pour objectif prioritaire de lever certains freins spécifiques à l'emploi tels que la mobilité, la garde d'enfants, le logement et la santé. Mais son objet peut prendre des formes très variées, pour exemple le « forfait image de soi » (coiffure, tenue vestimentaire) mis en place dans la Manche.

VI. Conventions entre le conseil général et Pôle Emploi

Pour 2009 (situation à fin août 2009)

Les préfets, interrogés cet été sur les accords en 2009 entre le conseil général et Pôle Emploi, ont indiqué que des conventions devraient être signées pour 2009 dans la moitié des départements, souvent en reconduction de la convention antérieurement conclue et, dans la quasi-totalité des départements, elles ne sont signées que par ces deux partenaires. Elles associent de façon exceptionnelle les Maisons de l'Emploi (en Meurthe-et-Moselle) et les PLIE (dans la Loire, le Puy-de-Dôme et en Meurthe-et-Moselle). Dans la Loire, MSA et CCAS sont mentionnés comme signataires de la convention.

L'analyse des réponses à la première enquête a montré que Pôle Emploi intervient en 2009 dans plus de la moitié des départements pour l'accompagnement renforcé vers l'emploi et dans un quart des départements pour l'accompagnement renforcé dans l'emploi. En outre, dans un quart des départements, Pôle Emploi intervient dans environ un quart des cas de façon spécifique pour le diagnostic approfondi de la situation des bénéficiaires, la coordination et l'animation du dispositif, l'appui ingénierie du conseil général.

Pour 2010 (situation à fin novembre 2009)

Fin novembre 2009, les départements semblent majoritairement prévoir de conclure une convention avec Pôle Emploi (35 sur 60 réponses à la 2ème enquête). Toutefois, il y a encore peu de visibilité sur le contenu de ces conventions.

Il est prévisible que certaines conventions n'auront pas de volet financier, les conseils généraux ne souhaitant pas financer Pôle Emploi pour une offre de service allant au-delà du droit commun. Le partenariat sera alors principalement consacré à la bonne articulation des interventions de Pôle Emploi en faveur des bénéficiaires du RSA.

VII. Le Pacte territorial pour l'insertion (PTI)

L'organisation départementale du dispositif d'insertion relève du programme départemental d'insertion et du pacte territorial d'insertion. La loi du 1^{er} décembre prévoit que le conseil général délibère avant le 31 mars de chaque année sur l'adoption ou l'adaptation du programme départemental d'insertion (PDI). En outre, pour la mise en œuvre de ce PDI, le département conclut avec les acteurs locaux intéressés un pacte territorial d'insertion. Ainsi, le pacte peut associer au conseil général, notamment l'Etat, Pôle Emploi, les autres organismes concourant au service public de l'emploi, les maisons de l'emploi, les organisations syndicales représentatives, et les autres collectivités territoriales intéressées, en particulier la Région, ou encore les associations de lutte contre l'exclusion. L'essence de ce pacte est de coordonner les actions d'insertion sur le département.

Il ressort de la première enquête conduite cet été que peu de départements devaient signer d'ici fin 2009 le Pacte Territorial pour l'Insertion (PTI) et que la plupart d'entre eux ne prévoyaient pas d'engager les travaux avant début 2010. Pour cette raison, il a été jugé inutile de prévoir dans la deuxième enquête un item sur le PTI. Les résultats ci-dessous correspondent donc à la situation connue cet été.

Les départements qui ont apporté des précisions sur les signataires prévus dans le PTI mentionnent les partenaires prévus par la loi : le conseil général, l'Etat (49 dép.), Pôle Emploi (45 dép.), les CAF et MSA (29 dép.) et le conseil régional (23 dép.). Sont aussi cités, mais dans une moindre mesure, les Missions Locales pour l'Emploi (18 dép.), les Maisons de l'Emploi (17 dép.), les PLIE (14 dép.), les organismes compétents en matière d'insertion sociale (14 dép.), les chambres des métiers (9 dép.), chambres de l'artisanat (9 dép.), chambres de l'agriculture (8 dép.), les Cap Emploi (8 dép.), les associations de lutte contre les exclusions (8 dép.), les communes et communautés de communes (8 dép.), les organisations syndicales (7 dép.), l'AFPA (5 dép.) et la CPAM (2 dép., en Meurthe-et-Moselle et dans les Hauts-de-Seine).

En conclusion:

La mise en place du RSA dans les départements démontre l'émergence ou la confirmation d'une vraie dynamique de partenariat, comme en témoigne le très fort taux de conventionnement pour l'orientation et l'accompagnement.

En 2010, les points de vigilance devront porter sur la fluidité des processus d'orientation et d'accompagnement, la maîtrise des réorientations, essentiels du point de vue des bénéficiaires. Les évolutions des systèmes d'informations devront alléger la charge des services et simplifier leurs interventions. L'Etat veillera à la gestion de l'APRE, dont la prescription devrait atteindre sa pleine mesure en 2010. Enfin, une attention particulière sera portée aux PTI qui vont résulter des partenariats locaux, afin en particulier qu'ils associent l'ensemble des acteurs concernés, en particulier les conseils régionaux et les associations de lutte contre les exclusions.

Conclusion

Le présent rapport, remis par le Comité au Gouvernement et au Parlement, ne vise pas à porter un jugement sur la performance du revenu de solidarité active, dans la mesure où les travaux du Comité d'évaluation ne font que démarrer : il s'est réuni pour la première fois à la fin du mois de septembre 2009. De plus, le rSa se trouve encore en première phase de montée en charge, après quelques mois de mise en place. Enfin, les données et les informations sur la mise en œuvre du rSa sont en général disponibles avec un délai de quelques mois : par exemple, les derniers chiffres disponibles sur la montée en charge sont, à la date de parution du rapport, ceux du mois d'octobre.

Ce rapport présente la « feuille de route » que s'est donné le Comité pour les deux années à venir. Dans les mois à venir, le Comité contribuera à mettre en place un système d'informations sur le dispositif qui permette de couvrir, dans la mesure du possible et dans les meilleurs délais, les principales questions soulevées par le rSa. Le Comité publiera des points d'information réguliers sur ses travaux et présentera dans le rapport intermédiaire qui sera remis au Gouvernement et au Parlement fin 2010 de premiers éléments d'appréciation de l'efficacité du rSa.

Annexe : Article 32 de la loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion

Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement réunit une conférence nationale associant notamment des représentants des collectivités territoriales, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, des associations de lutte contre les exclusions et des représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active aux fins, d'une part, d'évaluer la performance du revenu de solidarité active et des autres dispositifs sociaux et fiscaux en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité et, d'autre part, d'établir un bilan financier de coûts induits par cette prestation. La conférence analyse enfin les conséquences du dispositif sur le recours au temps partiel dans les secteurs marchand et non marchand.

Un comité d'évaluation comprenant des représentants des départements, de l'Etat, de la Caisse nationale d'allocations familiales, de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, des personnalités qualifiées dont la compétence est reconnue en matière d'évaluation des politiques publiques ainsi que des représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active, est chargé de préparer les travaux de cette conférence nationale.

Chaque année, jusqu'à la réunion de la conférence nationale mentionnée au premier alinéa, le comité remet au Gouvernement et au Parlement un rapport d'évaluation intermédiaire. Il est complété d'un rapport du Gouvernement qui établit notamment un bilan comparatif de l'effet de l'article 1649-0 A du code général des impôts et de celui du III de l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, en termes d'équité et de justice fiscale.