



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

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

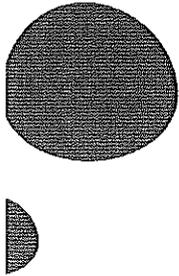
« Il est institué un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires. Le revenu de solidarité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

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

La loi du 1^{er} décembre 2008 a prévu qu'un Comité d'évaluation comprenant des représentants des départements, de l'Etat, de la Cnaf et de la CCMSA, de Pôle emploi, d'associations de lutte contre l'exclusion, des bénéficiaires et des personnalités qualifiées soit constitué pour préparer les travaux d'une conférence nationale, devant se tenir avant fin 2011. L'objet de cette conférence et du rapport transmis sur cette base au Parlement est d'évaluer au niveau national la performance du rSa en matière de lutte contre la pauvreté, d'incitation à la reprise d'activité, de gouvernance et de résultats en matière d'accompagnement des bénéficiaires. Elle doit aussi établir le coût du dispositif et analyser ses conséquences sur le recours au temps partiel dans les secteurs marchands et non marchands.

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

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



Qu'est-ce que le rSa?

Le rSa est une allocation versée à tout foyer dont le revenu est inférieur à un certain seuil qui dépend de sa composition et du niveau de ses revenus d'activité. On peut aussi dire qu'il s'agit d'une extension du RMI et de l'API dans laquelle le bénéficiaire peut cumuler avec ses revenus d'activité une part du RMI ou de l'API, part de plus en plus faible au fur et à mesure que ses revenus d'activité augmentent, et sans limite étroite dans le temps comme c'était le cas avec la clause d'« intéressement » du RMI ou de l'API. A priori, la possibilité de cumuler sans limite dans le temps une partie de l'allocation et les revenus d'activité renforce l'incitation monétaire à la reprise d'activité pour les personnes sans emploi.

Concrètement :

- en l'absence de revenu d'activité, le rSa versé permet de compléter les autres revenus du foyer pour atteindre un montant forfaitaire, qui dépend de la composition du foyer ;
- en présence de revenus d'activité, le rSa versé garantit que le foyer perçoive le montant forfaitaire augmenté de 62% des revenus d'activité et ce, de manière pérenne, tant que les conditions d'accès au dispositif sont remplies, et en particulier tant que le bénéficiaire se trouve en dessous d'un certain seuil de ressources. Le cumul avec les revenus d'activité implique en effet que le versement net effectué au titre du rSa diminue, à raison de 38 centimes par euro de revenu d'activité supplémentaire, jusqu'à devenir nul lorsque le revenu d'activité a atteint un certain seuil. Ce « point de sortie » est de l'ordre du Smic pour un célibataire sans enfant.

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

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

1) La montée en charge du rSa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2) Le non-recours au rSa

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

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

Selon cette enquête, le taux de non-recours estimé (c'est-à-dire la proportion des non-bénéficiaires parmi les éligibles au rSa) est de 35% pour le rSa socle, une proportion comparable à celle qui avait été estimée pour le RMI lorsque ce programme avait

déjà atteint son régime de croisière. Ce même taux de non-recours est de 68% pour le rSa activité seul.

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

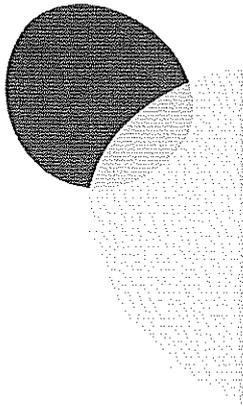
L'enquête a également montré que les non-recourants sont éligibles au rSa pour des montants plus faibles en moyenne que les bénéficiaires et que, par ailleurs, ils sont plus proches de l'emploi, connaissent plus d'entrées et sorties de l'éligibilité, et sont enfin moins nombreux, bien que tout de même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

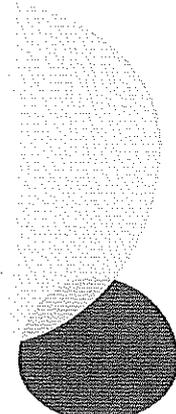
Un sous-échantillon de foyers non-recourants a été interrogé dans une seconde phase de l'enquête, afin de mieux comprendre les motifs du non-recours. Si les personnes ayant déjà bénéficié du rSa (soit le tiers des non-recourants) n'ont pas été interrogées sur les raisons de leur non-recours, les autres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

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

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

Au vu de ces résultats, il apparaît qu'améliorer la connaissance du rSa et favoriser une meilleure évaluation de l'éligibilité devraient permettre d'améliorer sa couverture. Une expérimentation conduite en Gironde a montré que le taux de non-recours pouvait être diminué par une campagne de communication ciblée sur les foyers potentiellement éligibles présents dans les fichiers de la Caf (car allocataires d'autres prestations). Cependant, cette étude a également révélé la difficulté de cibler les éligibles au rSa à partir des fichiers administratifs, compte tenu de la complexité de la prestation et du caractère instable des trajectoires d'éligibilité. Par ailleurs, une meilleure information sur le rSa ne suffira pas à résoudre complètement le problème du non-recours si celui-ci est en partie la conséquence d'un faible intérêt manifesté pour l'allocation ou d'un refus de principe.





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

3) Les effets du rSa activité sur la pauvreté

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

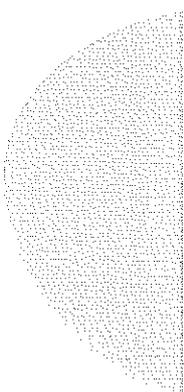
Il convient au préalable de rappeler que, en matière de lutte contre la pauvreté, la fonction du rSa socle comme du rSa activité est de diminuer l'"intensité" de la pauvreté, c'est-à-dire la distance qui sépare le revenu des foyers pauvres du seuil de pauvreté, plutôt que le nombre de foyers dont le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

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

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

A partir des données de la Cnaf et la CCMSA, on trouve ainsi que le rSa activité accroît d'environ 18% le revenu mensuel médian par unité de consommation des bénéficiaires (allocataires au rSa socle et activité ou activité seul). Ce chiffre, qui porte sur les revenus avant impôts, ne prend cependant en compte ni la diminution de PPE entraînée par le rSa, ni la disparition des dispositifs d'intéressement associés au RMI et à l'API, et tend donc à surestimer l'effet du rSa. Ces données permettent par ailleurs de déterminer un « seuil de bas revenus », qui s'apparente au seuil de pauvreté utilisé par l'Insee (60% du revenu médian par unité de consommation), mais s'en distingue principalement par le fait que ne sont pris en compte ni les revenus financiers, ni l'effet de la fiscalité (et en particulier de la PPE). En calculant ce que serait la distribution des revenus en l'absence de rSa activité, on montre que cette composante du rSa permet en décembre 2010 de diminuer le taux de bas revenus (c'est-à-dire la proportion de la population métropolitaine de moins de 65 ans qui est en deçà du seuil de bas revenus) de 0,2 point (soit de 16,3% en l'absence de rSa activité à 16,1%, la valeur observée).

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





augmenter, parfois de façon importante, sans pour autant franchir le seuil de bas revenus.

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

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

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

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

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

Le retour à l'emploi des bénéficiaires du rSa socle

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

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

Une explication possible de ce résultat réside dans le fait qu'il y a peu de différences



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

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

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

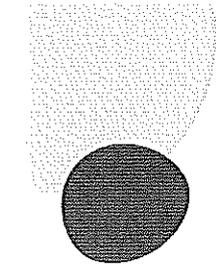
En amont de l'évaluation, une première approche, essentiellement descriptive, a consisté à regarder l'évolution du retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI sans emploi et du rSa socle seul avant et après la généralisation du rSa. Le taux trimestriel de retour à l'emploi paraît en moyenne légèrement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

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

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

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





d'emploi (puisque cet effet ne s'observe plus dès 2008). Par ailleurs, cela n'implique pas qu'un tel effet (qui ne s'observe que pour les jeunes célibataires sans diplômes) soit présent dans d'autres groupes d'âge.

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

Les autres effets du rSa sur le marché du travail

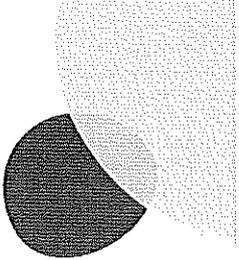


Lors des débats qui ont précédé la mise en place du rSa, plusieurs autres effets possibles sur le marché du travail ont été évoqués, le plus souvent sous forme de craintes. Du côté des bénéficiaires, il s'agissait du possible attrait de l'emploi à temps partiel « désiré », du fait du complément de revenu.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

L'attrait pour les bénéficiaires de l'emploi à temps partiel concerne la partie « activité » du dispositif. En effectuant un transfert de revenu aux ménages en-dessous d'un certain seuil de revenu, le rSa compense une partie de la perte de revenu d'un ménage initialement au-dessus de ce seuil et dont un membre diminuerait, ou arrêterait, son activité, en passant soit de temps plein à temps partiel, soit de temps plein ou partiel à l'inactivité. L'incitation à agir de cette façon dépend essentiellement du taux de « remplacement » du revenu d'activité perdu par le rSa activité. Sont concernés tous les ménages dont le revenu se situe en-dessous du point de sortie du rSa et ceux qui se situent légèrement au-dessus (et qui deviendraient bénéficiaires s'ils réduisaient leur activité).

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

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



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

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

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

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

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

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

L'Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi (Apre) a été instaurée par la loi généralisant le rSa pour lever certains freins ponctuels à la reprise d'emploi. Bien que ce nouvel instrument soit en principe relativement souple et simple à activer, dans les sept départements étudiés par le Comité, les professionnels comme les bénéficiaires ne se le sont pas encore correctement approprié. Le système d'aides existant

aux différents échelons locaux auquel s'ajoute l'Apré, l'absence parfois d'offre de services ou d'infrastructures sur les transports ou les gardes d'enfants, par exemple, expliquent sa lente montée en charge et militent pour une amélioration de la gouvernance de ce dispositif.

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

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

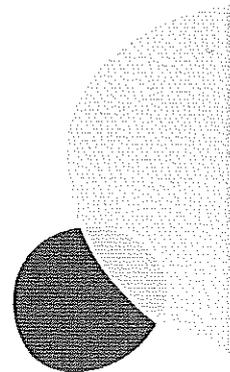
Au total, la mise en œuvre du rSa a donc été à l'origine d'évolutions assez profondes dans les politiques d'insertion locales et les partenariats entre acteurs. Du fait des délais de mise en œuvre, toutes ces réformes n'ont sans doute pas pu à ce jour déployer tous leurs effets : les enquêtes menées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

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

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

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

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





6) Le parcours d'insertion des bénéficiaires du rSa

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

Il ressort des enquêtes auprès des acteurs institutionnels qu'une large majorité de départements avaient mis en place à la fin 2010 l'ensemble de ces innovations du cadre légal. Tous les bénéficiaires du rSa entrant dans le champ des droits et devoirs n'en bénéficient cependant pas : une part encore significative d'entre eux n'a pas été orientée ; la référence unique n'est pas généralisée, et seuls 40% de ces bénéficiaires déclarent avoir contractualisé dans le cadre du rSa.

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

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

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



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

Toujours selon cette enquête qualitative, l'accompagnement social, pour les bénéficiaires orientés vers celui-ci, semble rarement s'inscrire dans une logique de parcours, mais consiste essentiellement à établir une relation avec le référent et à assurer le versement de l'allocation rSa et des aides annexes. On y trouve des

publics variés. Certains bénéficiaires n'expriment pas d'attente particulière vis-à-vis de l'accompagnement (pensé comme un parcours), soit qu'ils font face à des problématiques sociales trop complexes pour s'engager dans un parcours, soit qu'ils sont en attente d'une autre allocation (retraite, allocation liée au handicap...), soit qu'ils sont en situation de refus d'accompagnement en raison de difficultés de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (cas de certaines mères célibataires). Cependant, un certain nombre de bénéficiaires sans problématiques sociales fortes semblent avoir été orientés par défaut et pourraient être accompagnés hypothétiquement par le versant professionnel ou socioprofessionnel. Exprimant des souhaits d'accompagnement professionnel, près de la moitié d'entre eux se sont inscrits à Pole emploi.

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

Conclusion

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

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

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

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

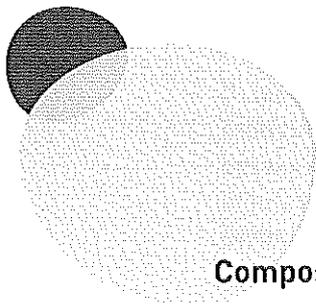
Finalement, il faut souhaiter que le travail d'évaluation du rSa ne s'interrompe pas à un stade où la mesure est encore dans une phase de montée en charge. Un suivi attentif est nécessaire. Le Comité national d'évaluation, en collaboration avec les services administratifs, a pu mettre en place des outils dont seuls les premiers



résultats sont disponibles aujourd'hui (notamment des panels de bénéficiaires). Il est important que l'exploitation de ces outils se poursuive et qu'un certain nombre d'indicateurs continuent d'être produits et suivis au moins jusqu'à ce que l'on estime avoir atteint un stade où les effets du dispositif sont stabilisés. Il sera alors utile de reconduire une évaluation globale du dispositif et de réexaminer à la lumière des nouveaux résultats disponibles les enseignements tirés de cette première évaluation.

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

Le Comité national d'évaluation du rSa



Composition du Comité national d'évaluation du rSa

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

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

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



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

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