

Élodie ALBEROLA, Léopold GILLES, Florence TITH

Les effets du RSA peu perceptibles par les bénéficiaires

Vingt ans après la création du Revenu minimum d'insertion (RMI), le Revenu de solidarité active (RSA), mis en place en 2008, devait apporter des réponses aux insuffisances du RMI dans la lutte contre le chômage et la pauvreté. Ce nouveau dispositif s'appuie notamment sur une allocation versée en complément des revenus du travail afin d'encourager la reprise ou l'augmentation d'activité. Il repose également sur le renforcement de l'accompagnement vers l'emploi avec l'implication de Pôle emploi dans le suivi des bénéficiaires qui sont en situation de s'insérer professionnellement. Dans le cadre du Comité national d'évaluation du RSA, l'enquête qualitative du CRÉDOC apporte un éclairage de terrain sur la perception et le vécu des bénéficiaires. Elle montre notamment que la complexité du mode de calcul de l'allocation ne leur permet pas réellement d'identifier sa plus-value par rapport au RMI. Elle met également en relief les insuffisances de l'accompagnement social et professionnel. Le RSA peine donc encore à atteindre ses objectifs. Le contexte de crise économique apparaît toutefois comme une circonstance atténuante de ce bilan en demi-teinte et les difficultés techniques de mise en place laissent espérer des améliorations dans un avenir proche.

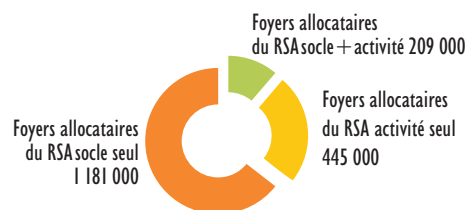
> Du RMI au RSA : un dispositif repensé pour favoriser le retour à l'emploi

Créé par la loi du 1^{er} décembre 1988, le RMI marque un tournant dans la conception des politiques sociales françaises. Il constitue un dispositif inédit au regard des autres minima sociaux catégoriels (API : allocation de parent isolé, minimum vieillesse, minimum invalidité...) par son caractère quasi universel : fondé sur la solidarité nationale, le RMI constitue un « filet de sécurité » garantissant à toute personne de plus de 25 ans un minimum de ressources. De ce droit découlent également des devoirs. Le RMI pose ainsi les bases des politiques sociales « actives » au sens où l'aide sociale est conditionnée à l'engagement du bénéficiaire dans une démarche d'insertion.

Toutefois, au fil des années, l'accroissement du nombre d'allocataires et les résultats limités du RMI en termes d'insertion professionnelle remettent en question le caractère incitatif de l'allocation ainsi que l'efficacité de l'accompagnement. Aux freins à la reprise d'emploi (problèmes de santé, de mobilité, de garde d'enfants, de qualification) s'ajoutent des effets de seuils où les allocataires sont « perdants » en reprenant un emploi. De plus, la sortie du RMI peut entraîner la perte de droits connexes attachés au statut du bénéficiaire : exonérations fiscales (taxe d'habitation, redevance audio-visuelle), CMU, aides de la CAF, FSL... L'augmentation des ressources peut également conduire à une réduction d'autres prestations sociales de ●●●

PRÈS DE 2 MILLIONS DE FOYERS BÉNÉFICIAIRES DU RSA

Répartition des allocataires du RSA socle seul, socle + activité, activité seul



Source : CNAF, au 31 décembre 2011. Données France métropolitaine.

NB : Le RSA socle est versé aux foyers ne percevant aucun revenu d'activité.

Le RSA activité : complément de revenu d'activité versé aux personnes exerçant ou reprenant une activité professionnelle ne leur permettant pas d'atteindre un certain seuil de revenu. Le RSA socle et le RSA activité peuvent être combinés en RSA socle + activité.

droit commun (allocation logement ou prestations familiales).

Promulguée symboliquement vingt ans après la création du RMI, la loi généralisant le RSA propose une refonte des politiques d'insertion. Ses objectifs sont le retour à l'emploi et la réduction de la pauvreté. Là où le RMI était jugé peu incitatif, le RSA innove par la possibilité de cumul de l'allocation avec des revenus du travail sans limitation de durée (cf. encadré ci-dessous). Cette allocation, dégressive en fonction de l'augmentation des revenus du travail, repose sur le principe que toute heure travaillée apporte un gain de revenu afin d'inciter à la reprise ou à l'augmentation d'activité. De plus, afin de limiter les effets de seuil, les droits connexes ne sont plus rattachés au statut, mais au niveau de revenu du bénéficiaire. Enfin, le nouveau dispositif remet l'accent sur les « devoirs » du bénéficiaire et incite fortement à l'inscription du bénéficiaire dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle.

Pour tenter de remédier aux carences de l'accompagnement du RMI, le RSA opère une distinction entre deux types d'accompagnement: selon leur situation et leurs besoins, les bénéficiaires sont suivis soit par un référent social des services départementaux ou communaux, soit par un conseiller Pôle emploi, désormais en charge de l'insertion professionnelle des

bénéficiaires. Un correspondant RSA est par ailleurs chargé de faire la liaison entre ces deux parcours.

> Un mécanisme mal compris

De façon générale, l'ensemble des bénéficiaires du RSA interrogés par le CRÉDOC, et plus spécifiquement les bénéficiaires du RSA activité, éprouvent une réelle difficulté à apprécier les effets de l'allocation sur leurs conditions de vie. La complexité du calcul de l'allocation et le manque d'explications dispensées par les institutions instillent un doute quant à la plus-value du dispositif. La plupart des bénéficiaires n'ont pas le sentiment d'être véritablement gagnants, et ne perçoivent pas l'augmentation de leurs revenus qui va théoriquement de pair avec l'augmentation de l'activité professionnelle. Le doute est tel que s'installe l'idée d'un système trompeur qui ne garantit pas nécessairement le soutien à l'effort d'activité. L'incompréhension « de la baisse de l'allocation quand on travaille plus » est d'autant plus forte dans ce contexte. S'ajoute à cela le sentiment d'une moins-value liée à la diminution de la Prime pour l'emploi, qui est de fait « amputée » des sommes reçues au titre du RSA. Or cette prime représentait pour les bénéficiaires une somme bien identifiée qui, versée en une fois, permettait jusqu'alors de couvrir certains postes de besoin ponctuels (des

vacances pour les enfants par exemple) qu'une allocation mensuelle ne permet pas réellement d'anticiper.

« Ils nous retirent la prime pour l'emploi [...]. Ils prennent d'un côté et remettent de l'autre. » Famille monoparentale, 41 ans

> Un accompagnement social ou professionnel décevant

La plupart des bénéficiaires relevant des droits et devoirs n'expriment aucune attente spécifique à l'égard de l'accompagnement proposé par le RSA. Les bénéficiaires venus du RMI ne perçoivent aucun changement lorsqu'ils sont accompagnés par un référent social. Quant aux anciens bénéficiaires RMI orientés vers un accompagnement professionnel, seuls ceux qui se sont vus proposer des actions de remobilisation, un bilan de compétence ou une « formation » jugent positivement l'accompagnement. De manière générale, la contractualisation ne fait pas sens: le contrat d'engagement réciproque ou le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE pour Pôle emploi) ne sont pas perçus par les bénéficiaires comme des outils réellement utiles. Le référent

L'ÉVALUATION NATIONALE DU RSA

Afin de guider la réforme des politiques d'insertion, l'article 32 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active, prévoit que soit institué un comité d'évaluation du RSA. Le Comité national d'évaluation (CNE) est composé de représentants des départements, de l'État, de la CNAF, de la CCMSA, de Pôle emploi, d'associations de lutte contre les exclusions ainsi que des allocataires du RSA. Le CNE a rendu les conclusions de son rapport final en décembre dernier lors de la conférence nationale d'évaluation du RSA. Au total, 16 annexes se rapportent à différentes thématiques: le non-recours, le taux de retour à l'emploi, l'impact du RSA sur l'offre de travail, les nouveaux modes d'organisation des conseils généraux, la mise en place du RSA par les CAF et MSA ou encore l'accompagnement des bénéficiaires (enquête du CRÉDOC). Les principales conclusions du rapport final du CNE soulignent les effets limités du RSA sur le retour à l'emploi. Toutefois, le rapport montre que, malgré un taux de non-recours au RSA élevé, on observe une diminution de l'intensité de la pauvreté chez les bénéficiaires.

QU'EST-CE QUE LE RSA ?

Expérimenté dès 2007 dans 34 départements et généralisé par la loi du 1^{er} décembre 2008, le revenu de solidarité active (RSA) entre en vigueur le 1^{er} juin 2009. Il remplace le Revenu minimum d'insertion (RMI) et l'Allocation de parent isolé (API), s'inscrivant ainsi dans une démarche de simplification des minima sociaux. L'objectif est d'encourager l'exercice d'une activité professionnelle.

L'allocation comporte un montant forfaitaire pour les foyers sans revenu d'activité (RSA socle) ainsi qu'un complément de revenu versé aux personnes exerçant une activité professionnelle (RSA activité). Le RSA socle et activité peuvent être combinés pour les bénéficiaires qui ont de faibles revenus d'activité et dont l'ensemble des ressources est inférieur au montant forfaitaire.

Le RSA majoré remplace l'API. Il est versé aux « parents isolés »: 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 montant versé varie en fonction de la situation familiale et des ressources du foyer. Il est versé sans limitation de durée tant que le bénéficiaire continue à remplir les conditions d'attribution: avoir plus de 25 ans (sauf RSA majoré qui remplace l'API), disposer d'un niveau de ressources inférieur au seuil, être de nationalité française ou pouvoir justifier d'une durée de séjour minimum ou de titres de séjour pour les étrangers. Il a été étendu en septembre 2010, sous certaines conditions, aux jeunes actifs de moins de 25 ans.

Les bénéficiaires du RSA socle relèvent du périmètre des « droits et devoirs »: ils ont ainsi droit à un accompagnement social ou professionnel et en contrepartie, ils s'engagent à rechercher un emploi ou suivre les actions d'insertion prescrites dans le cadre du contrat d'insertion.

unique, pierre angulaire de l'accompagnement, n'est pas bien identifié par les bénéficiaires. La possible multiplicité des intervenants et la perception d'un suivi essentiellement administratif (renouvellement du contrat d'engagement réciproque ou actualisation du PPAE) ne permettent pas l'identification de la fonction de « pilote » du parcours que le référent est censé exercer.

Plus globalement, les bénéficiaires n'ont pas le sentiment que l'accompagnement proposé puisse les faire cheminer vers une insertion sociale ou professionnelle. La majorité des bénéficiaires accompagnés socialement doutent notamment de la capacité de réponse du dispositif aux problématiques de santé, de logement, de garde d'enfants... qu'ils rencontrent souvent. Quand ils sont accompagnés par Pôle emploi, ils s'estiment déçus de la nature de l'accompagnement, jugé stérile parce que stéréotypé et inutilement contraignant car obligatoire.

« Je trouve qu'ils me convoquent trop. Il faudrait toujours refaire les CV. Ils nous envoient à des formations qui ne servent à rien, à des journées de formation qui ne servent à rien, à des journées qui nous font perdre du temps pour rien. »
 Famille monoparentale, 28 ans

Les bénéficiaires du RSA ayant une expérience du marché de l'emploi et de ses vicissitudes (rejet des seniors, prévalence des contrats précaires à durée déterminée...), ne perçoivent pas la capacité de Pôle emploi à pallier ces dysfonctionnements, et rejettent même l'idée d'un accompagnement faisant d'une certaine manière écran aux opportunités d'emploi qui apparaissent comme filtrées par le référent.

> La cristallisation d'une amertume

Une grande part des bénéficiaires souligne le « mérite » de la loi instaurant le RSA activité d'avoir donné de la visibilité à un public, les travailleurs précaires, dont les difficultés ne mobilisaient, selon eux, que peu l'attention des pouvoirs publics. Dans les représentations, le RSA activité est une juste

reconnaissance de l'impossibilité, pour une certaine catégorie de travailleurs, de pouvoir vivre correctement de leur travail en dépit de leurs efforts pour accéder à l'emploi ou s'y maintenir. Mais dans le même temps, ces actifs expriment leur colère de ne pouvoir vivre des revenus de leur travail. Le fait de devoir relever d'un dispositif de minimum social avive le sentiment d'être dans une impasse.

« Ça aide à vivre un peu mieux que si l'on n'a rien du tout mais ce n'est pas suffisant non plus et moi, cela me met mal à l'aise de vivre sur le RSA, cela ne me plaît pas, je ne suis pas fière de moi. » Seule sans enfant, 31 ans

> Une mise en place inachevée dans un contexte de crise

Deux ans et demi après l'entrée en vigueur du RSA, le rapport du Comité

national d'évaluation montre que les effets sur l'emploi sont peu perceptibles. Toutefois, ce constat doit être nuancé au regard d'autres facteurs qui ont pu peser sur l'instauration du dispositif et ses effets.

Les effets attendus du RSA ont été limités par la crise économique de 2008. En un an, entre juin 2009 et juin 2010, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 15 % environ. Ainsi, la généralisation du RSA s'est faite dans un contexte de forte hausse du nombre d'allocataires.

Par ailleurs, le redéploiement des systèmes d'information des conseils généraux et de leurs partenaires est toujours en cours dans les départements. Les conseils généraux ont rencontré des difficultés pour récupérer et utiliser les données des organismes payeurs, notamment les CAF. Cela a généré d'importants retards d'orientation et de suivi des bénéficiaires,

QUI SONT LES BÉNÉFICIAIRES DU RSA ?

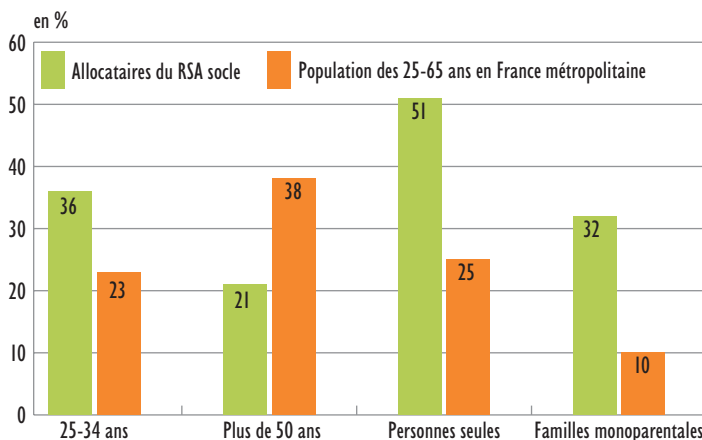
Au 31 décembre 2011, la CNAF recensait près de 2 millions de foyers bénéficiaires en France métropolitaine :

- 1 390 000 de foyers allocataires du RSA socle (y compris socle + activité) ;
- 445 000 de foyers allocataires du RSA activité seul ;
- dans l'ensemble, 229 000 bénéficiaires du RSA majoré.

Le profil des allocataires du RSA socle est similaire à celui des anciens bénéficiaires du RMI et de l'API : les personnes seules représentent 51 % des allocataires du RSA socle, les familles monoparentales et les 25-34 ans sont également sur-représentés.

L'étude qualitative du CRÉDOC a par ailleurs montré que les trajectoires professionnelles des bénéficiaires du RSA activité sont marquées par des périodes d'activité longues (une dizaine d'années), fragilisées (réduction du temps de travail) et interrompues le plus souvent par la conjoncture économique (fermeture d'usines, plan de licenciement) ou en raison de la survenue d'une naissance, d'un handicap ou d'une maladie invalidante. Le passage par les minima sociaux est corrélé aux différentes ruptures de parcours.

Les jeunes, les personnes seules et les familles monoparentales sur-représentés



Source : CNAF, au 31 décembre 2011. Données France métropolitaine.

en particulier pour ceux qui étaient orientés vers Pôle emploi. Selon l'enquête annuelle de la DREES auprès des conseils généraux sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, environ 40% des bénéficiaires soumis aux « droits et devoirs » étaient en attente d'orientation au 31 décembre 2010. Des améliorations pour automatiser les échanges d'informations entre les principaux acteurs sont cependant en cours et devraient permettre un suivi plus effectif.

> Le RSA est méconnu ou jugé complexe

À ces freins techniques s'ajoute un taux élevé de non-recours, c'est-à-dire de personnes éligibles au RSA mais qui n'en font pas la demande pour des raisons qui tiennent souvent à la méconnaissance du dispositif, à la complexité

perçue des démarches à effectuer ou encore au stigmate des minima sociaux. Tandis que le taux de non-recours au RSA socle (35%) est très proche de celui observé pour le RMI, plus des deux tiers (68%) des foyers éligibles au RSA activité ne recourent pas à cette prestation alors qu'elle constitue l'une des innovations majeures du nouveau dispositif. Ce phénomène pourrait certainement être limité par des campagnes d'information, ce qui contribuerait à renforcer les effets du RSA sur la pauvreté et l'accès à l'emploi.

> Regrouper accompagnement social et professionnel

Les bénéficiaires interrogés réaffirment la nécessité d'un accompagnement de type socioprofessionnel, la distinction

binaires entre les deux types d'accompagnement, gérés par deux entités différentes, ne permettant pas de répondre à l'ensemble des besoins. Ainsi, certains allocataires s'avèrent relativement proches de l'emploi mais présentent tout de même une somme de fragilités difficilement prises en charge par un accompagnement exclusivement professionnel, sans relever non plus d'un accompagnement social strict. À l'inverse, les référents sociaux ne sont pas toujours suffisamment outillés pour faciliter l'accès à l'emploi des bénéficiaires ayant résolu leurs difficultés personnelles. Une part notable de bénéficiaires formule ainsi l'attente d'un accompagnement mixte, pour que soient traitées en parallèle leurs difficultés personnelles et leur recherche d'emploi. Les départements disposent toutefois d'une certaine marge de manœuvre pour le faire. Ainsi, 60% d'entre eux orienteraient déjà les allocataires vers un troisième parcours mixte mêlant accompagnement social et professionnel. Mais la capacité de traiter réellement en parallèle, avec les différents partenaires concernés, les questions d'insertion sociale et professionnelle, n'est pas simple. Des expérimentations sont en cours dans certains départements. L'évaluation en cours de ces initiatives devrait permettre d'identifier des bonnes pratiques. La mise en place des pactes territoriaux d'insertion (PTI) qui ont vocation à coordonner et décloisonner l'intervention des différents acteurs de l'insertion sociale et professionnelle, est également un levier potentiel d'amélioration du suivi. Or, selon le rapport final du Comité national d'évaluation du RSA, fin 2010, moins de la moitié des départements avaient conclu un PTI avec leurs partenaires. ■

L'ENQUÊTE QUALITATIVE DU CRÉDOC AUPRÈS DES BÉNÉFICIAIRES DU RSA

L'enquête qualitative du CRÉDOC auprès des bénéficiaires du RSA, commanditée par la DREES, portait sur les deux volets du dispositif RSA socle et activité. Cinq départements d'investigation ont été sélectionnés (le Pas-de-Calais, le Doubs, la Seine-Maritime, le Lot et Paris) afin d'illustrer la diversité des processus et modes d'organisation du dispositif retenus par les conseils généraux. Pour ce faire, une typologie des départements a été réalisée à partir de critères relatifs notamment à l'environnement socio-économique (effectifs d'allocataires, taille du département, taux d'urbanisation) et aux modes d'organisation (modalités et décision d'orientation, organismes choisis pour l'accompagnement).

Deux vagues d'interrogation ont été menées à un an d'intervalle. L'objectif était de recueillir le vécu et l'opinion des bénéficiaires du RSA sur le fonctionnement général du dispositif, et notamment sur les phases d'orientation et d'accompagnement. Il s'agissait également d'apporter une meilleure connaissance des bénéficiaires du RSA activité seul par une appréhension de leur vécu du dispositif et un examen des effets de l'allocation sur leurs conditions de vie et leur situation d'emploi. Au final, 200 entretiens individuels en face-à-face et 10 entretiens collectifs ont été menés à 2 reprises en 2010 et 2011 auprès de bénéficiaires du RSA socle, et 175 entretiens individuels en face-à-face ont été conduits auprès de bénéficiaires du RSA activité. Des entretiens semi-directifs ont été également réalisés auprès d'acteurs locaux (conseil général, Pôle emploi, CAF et MSA locales, CCAS...) afin de saisir les modalités de mise en œuvre du RSA et mettre en perspective les propos des bénéficiaires à l'aune de ce contexte organisationnel.

Pour en savoir plus

- > Comité national d'évaluation du RSA, *Rapport final*, décembre 2011.
- > *Les nouveaux modes d'organisation des conseils généraux*. Céline Arnold & Michèle Lelièvre, annexe 10 du rapport du Comité national d'évaluation du RSA, décembre 2011.
- > *RMI, l'état des lieux. 1988-2008*, Michèle Lelièvre & Emmanuelle Nauze-Fichet, 2008.