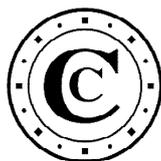


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUE PUBLIQUE

LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Cahier territorial :
département du Bas-Rhin

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Janvier 2022

Sommaire

Synthèse	5
Introduction.....	7
Chapitre I Le déploiement du RSA dans le Bas-Rhin	9
I - Le contexte économique et social du territoire.....	9
A - Principales caractéristiques.....	9
B - Les allocataires du RSA.....	11
II - La stratégie des acteurs	14
A - Stratégie et rôle respectif des acteurs.....	15
B - La coordination des actions menées.....	16
Chapitre II La dépense engagée au titre du RSA et son financement.....	21
I - Les moyens mis en œuvre	21
A - Montant de l'allocation.....	21
B - Les dépenses de gestion.....	24
C - La masse salariale dédiée à l'orientation et à l'accompagnement.....	25
D - Les prestations déléguées	26
E - Montants consolidés.....	28
II - Les modalités de financement du RSA	30
A - La fiscalité transférée	30
B - Les fonds de couverture du reste à charge	30
C - Les fonds de concours à l'insertion des bénéficiaires	32
D - La structure globale de financement du RSA	32
E - Reste à charge et taux de couverture.....	33
Chapitre III La gestion des allocations et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA	37
I - La gestion administrative du RSA.....	37
A - Les demandes d'ouverture de droits	37
B - Les délais d'instruction des demandes	39
C - La gestion financière des indus.....	40
D - Les indus frauduleux	42
E - Le dispositif de recours en cas de contentieux	44
F - Les suspensions d'allocation.....	45

II - L'accompagnement socioprofessionnel des allocataires.....	45
A - La répartition des moyens sur le territoire.....	45
B - L'orientation des bénéficiaires du RSA.....	46
C - La nature de l'orientation proposée aux bénéficiaires du RSA.....	51
D - Les contrats d'engagements réciproques.....	56
E - L'accompagnement proposé par Pôle Emploi.....	57
F - L'accompagnement proposé par le département et ses délégataires.....	61
III - Perspectives d'évolution dans le Bas-Rhin.....	66
A - L'expérimentation du service public de l'insertion.....	66
B - La convention de délégation de compétences à la ville de Strasbourg.....	69
C - La collectivité européenne d'Alsace.....	69
Chapitre IV Les résultats de la politique d'insertion.....	73
I - Modalités de suivi et d'évaluation.....	73
A - Pauvreté monétaire et reprise d'activité.....	73
B - Une évaluation défailante.....	74
C - L'insertion des allocataires inscrits à Pôle emploi.....	75
D - Une insertion sociale peu mesurée.....	78
II - Analyse des trajectoires des bénéficiaires.....	79
Liste des abréviations.....	85
Annexes.....	87

Synthèse

Depuis la crise économique de 2008, les principaux indicateurs sociaux du Bas-Rhin se dégradent et ils tendent à converger vers la moyenne nationale. Entre 2008 et 2017, le taux de pauvreté monétaire du département a crû de 2,4 points (de 10,6 % à 13 %), contre une hausse de 1,5 point en France métropolitaine (de 13 % à 14,5 %). Cette détérioration s'est traduite par une augmentation de 30 % du nombre de bénéficiaires du RSA entre 2009 et 2019. C'est désormais près de 5 % de la population du Bas-Rhin qui dépend de ce minimum social pour subvenir à ses besoins.

La hausse quasi-ininterrompue des dépenses de RSA ne s'est accompagnée d'aucune révision de leur mode de financement. En 2019, le département du Bas-Rhin finance à lui seul près de la moitié des 157 millions d'euros nets versés au titre de cette allocation. L'incidence de la crise sanitaire en matière de recettes et de nombre d'allocataires n'a fait qu'accélérer une tendance à l'œuvre depuis plusieurs années déjà.

En raison de son mode de calcul et de sa fréquence de mise à jour, la liquidation du RSA donne lieu à de nombreux indus (trop-perçus) constatés *a posteriori*. Chaque année, plus de 10 M€ sont versés à tort et doivent être recouverts. Ces sommes constituent un risque financier pour les allocataires qui sont tenus de les rembourser et pour le département qui en supporte la charge en cas d'irrecouvrabilité.

L'accompagnement des allocataires du RSA sur la période a été émaillé de multiples dysfonctionnements, en termes de suivi et de délais notamment. Dans le Bas-Rhin, les délais d'orientation vers un parcours d'insertion sont deux fois supérieurs au plafond légal fixé par le code de l'action sociale et des familles : en 2018 et en 2019 plus de 30 % des allocataires étaient ainsi sans orientation, donc sans référent pour les guider dans leur recherche d'emploi, de formation ou d'insertion.

En matière de suivi, les données afférentes aux allocataires résidant à Strasbourg (qui représentent plus de 50 % des effectifs du département) sont manquantes dans la base de gestion de la collectivité départementale. Cette situation a rendu impossible la consolidation des données d'accompagnement à l'échelle du département pour les exercices 2014 à 2020. Le département du Bas-Rhin n'a en outre pas été en mesure de communiquer la liste des bénéficiaires du RSA suivis par chaque référent d'insertion, confirmant par là-même la faiblesse de l'accompagnement mis en œuvre.

En matière d'insertion, l'action du département repose au premier chef sur le financement de postes : en 2019, ce dernier a financé 4 M€ de contrats aidés (dont 80 % dans le secteur non marchand) et 1,9 M€ de contrats à durée déterminée en chantiers d'insertion. L'accompagnement professionnel délégué à Pôle emploi s'avère quant à lui inadapté au profil des allocataires du RSA : le suivi proposé y est majoritairement peu intensif et il s'adresse en priorité aux personnes dont l'employabilité est la plus forte.

L'évaluation du RSA mise en place par le département entre 2009 et 2020 se révèle embryonnaire. Outre l'impossibilité de consolider les résultats relatifs à la ville de Strasbourg et l'absence de données afférentes aux taux de sortie vers l'emploi, l'approche du département consistant à apprécier les résultats d'insertion à l'aune du nombre de contrats signés présente de réelles limites. La hausse de ces derniers est en effet moins le signe d'un accompagnement performant que le révélateur d'une précarisation croissante des allocataires du RSA, lesquels multiplient les contrats courts et les contrats aidés.

La création de la collectivité européenne d'Alsace (CEA) et l'expérimentation du service public de l'insertion (SPI) constituent une opportunité unique pour revoir le dispositif actuel et pour en améliorer le fonctionnement à compter de 2021. Pour être satisfaisante, la refonte du système devra également passer par une révision du contenu de la délégation de compétences sociales octroyée à la ville de Strasbourg.

Introduction

Ce cahier territorial s'inscrit dans le cadre d'une évaluation de politique publique portant sur les effets du RSA et des principaux dispositifs d'aide qui sont octroyés aux personnes allocataires et bénéficiaires du RSA, qu'il s'agisse des aides aux logements, de la prime d'activité, des droits connexes ou des mesures d'accompagnement mis en œuvre en complément des aides monétaires. Cette enquête vise en particulier à répondre à quatre questions évaluatives:

- le RSA bénéficie-t-il effectivement aux personnes auxquelles il est destiné ? (pertinence et utilité)
- dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ? (efficacité et impact)
- dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ? (efficacité et cohérence externe)
- dans quelle mesure l'accompagnement est-il réel et efficace ? (efficacité et cohérence interne)

Ces questions évaluatives sont complétées par un axe d'investigation n'ayant pas à proprement parler une visée évaluative mais essentiel à la réalisation de l'évaluation : il porte sur les modalités de financement et de pilotage de cette politique publique.

Le RSA et le pilotage de la politique d'insertion sociale et professionnelle de ses bénéficiaires étant une compétence confiée aux départements depuis la généralisation du RSA en 2009 (c'était du reste déjà le cas pour les bénéficiaires du RMI, depuis l'origine en 1988 pour la gestion de la politique d'insertion, et depuis le 1er janvier 2004 pour la gestion et le financement de l'allocation), l'évaluation repose sur un volet national et sur neuf cahiers territoriaux.

Ces cahiers examinent le rôle des conseils départementaux, des caisses d'allocation familiales (CAF), des caisses de la MSA et de Pôle Emploi, acteurs majeurs du dispositif, et quand cela est justifié, celui des autres acteurs impliqués (notamment communes et intercommunalités, à travers les interventions des CCAS et CIAS, ainsi que le secteur associatif).

Le Bas-Rhin est l'un des neuf territoires qui font l'objet de ces enquêtes territoriales, avec l'Allier, l'Aude, la Gironde, l'Ille-et-Vilaine, le Pas-de-Calais, la Seine-Saint-Denis, la Martinique et La Réunion. L'échantillon de territoires retenus peut se diviser en quatre catégories : les territoires ultramarins, les départements ruraux et faiblement peuplés, les territoires urbains, peuplés, relativement pauvres et confrontés à des difficultés financières et les départements urbains à métropole régionale (dont le Bas-Rhin).

Ces enquêtes ont pour but d'établir des constats portant sur :

- La stratégie des acteurs et la bonne articulation de leur intervention ;
- Les moyens mobilisés et le financement des politiques mises en œuvre ;
- La gestion des allocations et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA ;
- Les résultats de la politique d'insertion.

Ce schéma est commun aux neuf enquêtes territoriales.

Chapitre I

Le déploiement du RSA

dans le Bas-Rhin

I - Le contexte économique et social du territoire

A - Principales caractéristiques

1 - Un quart de la population vit à Strasbourg

Bordé par les Vosges à l'ouest et par les Länder du Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat à l'est, le département du Bas-Rhin couvre une superficie de 4 755 Km², soit 0,8 % du territoire national.

Le Bas-Rhin compte 1,1 million d'habitants¹, soit 1,7 % de la population française. Entre 2009 et 2019, la croissance démographique y a été relativement faible (0,3 % contre 0,4 % en France métropolitaine). La moitié des habitants du département résident dans vingt communes et la ville de Strasbourg concentre à elle seule un quart de la population.

2 - L'emploi salarié connaît une croissance faible

Grâce au dynamisme des économies du sillon rhénan (Allemagne et Suisse notamment), le Bas-Rhin est un département relativement prospère : la médiane du revenu disponible par unité de consommation y est de 22 090 € contre 21 110 € en France métropolitaine².

¹ Estimation Insee pour le 1^{er} janvier 2020.

² Données Insee pour l'année 2017.

Le Bas-Rhin connaît toutefois une croissance de l'emploi salarié moins soutenue que la moyenne³. Cette situation s'explique notamment par l'incidence de la crise de 2008 sur l'industrie manufacturière, secteur qui représente 16 % des emplois dans le Bas-Rhin (contre 12 % en métropole).

Entre 2013 et 2019, l'emploi salarié a crû de 0,7 % en moyenne annuelle (soit 2 964 nouveaux postes chaque année). Au regard des 87 638 demandeurs d'emploi recensés sur la même période, le rythme de croissance de l'économie bas-rhinoise apparaît insuffisant pour conduire à lui seul à une réduction du taux de chômage.

3 - Le taux de chômage est hétérogène selon les zones d'emploi

Au quatrième trimestre 2019, le département du Bas-Rhin comptait 86 670 demandeurs d'emploi en fin de mois⁴ (DEFM), soit un taux de chômage de 6,8 %. Les conséquences de la crise de la covid 19 sont encore difficiles à évaluer dans la mesure où les dispositifs de chômage partiel étaient encore en vigueur au deuxième trimestre 2021.

Hommes et femmes sont concernés de manière quasi égale par le chômage⁵. Les chômeurs de longue durée et de très longue durée représentent respectivement 47,1 % et 27,7 % des DEFM, contre 47,1 % et 27,6 % en France métropolitaine.

La situation en matière de chômage diffère selon les zones d'emploi (ZE) : en 2019, le taux de chômage est de 8,2 % dans la ZE de Strasbourg et de 4,5 % dans la ZE de Wissembourg, zone frontalière où un tiers des actifs travaillent en Allemagne (contre 5 % à l'échelle du Bas-Rhin).

4 - La pauvreté est un phénomène essentiellement urbain

La prévalence de la pauvreté monétaire⁶ diffère selon les territoires et se concentre notamment dans l'agglomération strasbourgeoise. Bien que riche et dynamique, Strasbourg se caractérise par de fortes disparités⁷ de revenus et représente le premier foyer de pauvreté du Bas-Rhin : la commune concentre 23 % de la population et 43 % des personnes vivant sous le seuil de pauvreté.

3 Cf. annexe n°1

4 DEFM de catégorie A, B et C.

5 Le taux de chômage est de 7,2 % pour les hommes et 7 % pour les femmes en 2019

6 Ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du revenu médian (soit un seuil à 1 026 € par mois pour une personne seule en 2019).

7 Parmi les 38 communes (hors Paris) de plus de 100 000 habitants, Strasbourg se positionne au 6^{ème} rang en matière d'inégalités de revenus (indicateur fondé sur le ratio interdécile D9/D1 des niveaux de vie 2017).

Tableau n° 1 : chômage et pauvreté par zone d'emploi en 2017

<i>Zone d'emploi</i>	Taux de chômage	Taux de pauvreté
<i>Wissembourg</i>	5,4 %	9 %
<i>Molsheim</i>	5,6 %	7,7 %
<i>Saverne</i>	6,2 %	10 %
<i>Haguenau</i>	6,1 %	8,6 %
<i>Sélestat-Erstein</i>	6,7 %	9,7 %
<i>Strasbourg</i>	9,1 %	17,2 %
Total Bas-Rhin	7,6 %	13 %

Source : Insee

Tableau n° 2 : poids de Strasbourg et de sa métropole en 2017

	Bas-Rhin	Métropole	Strasbourg
<i>Nombre de communes</i>	514	33	1
<i>Population estimée</i>	1 077 358	452 305	243 308
<i>dont sous le seuil de pauvreté</i>	140 057	88 199	60 827
<i>Taux de pauvreté</i>	13,0 %	19,5 %	25,0 %
<i>Population en % du total</i>	100 %	42 %	23 %
<i>Sous le seuil en % du total</i>	100 %	63 %	43 %

Source : Juridictions financières d'après données Insee

Le taux de pauvreté monétaire décroît avec l'âge (21,1 % pour les moins de 30 ans et 11,8 % pour les personnes âgées de 50 à 59 ans) et se trouve multiplié par deux pour les familles monoparentales (28,9 %).

B - Les allocataires du RSA

1 - Le nombre et l'ancienneté des bénéficiaires augmentent

Le poids du RSA peut s'appréhender au travers de trois indicateurs :

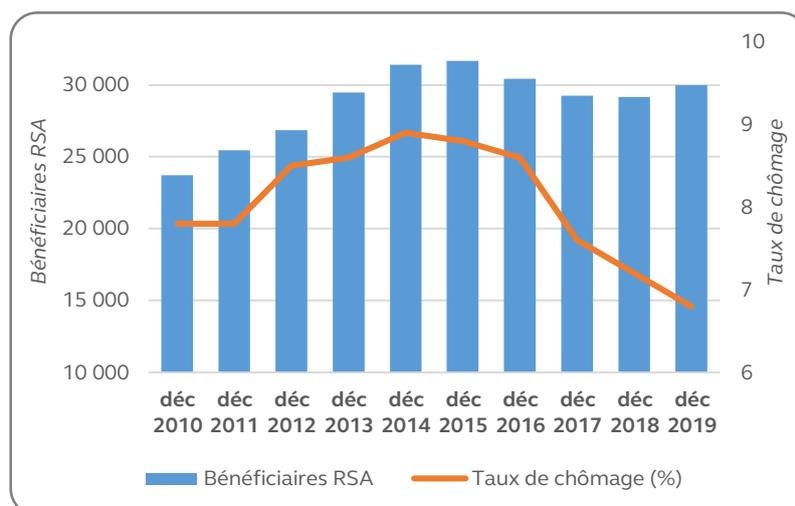
- Les allocataires : nombre de ménages dont un membre au moins perçoit le RSA (environ 27 000 en 2019) ;

- Les bénéficiaires : regroupement des allocataires et de leur conjoint ou concubin (environ 30 000 personnes en 2019) ;
- Les personnes couvertes : ensemble des membres du foyer (conjoint et personnes à charge, soit 4,8 % de la population).

Selon leur statut, les bénéficiaires du RSA sont inscrits à la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) ou à la Mutualité Sociale Agricole (MSA). La CAF regroupant plus de 99 % des bénéficiaires et des montants versés, les données du présent rapport ne concernent que cette dernière.

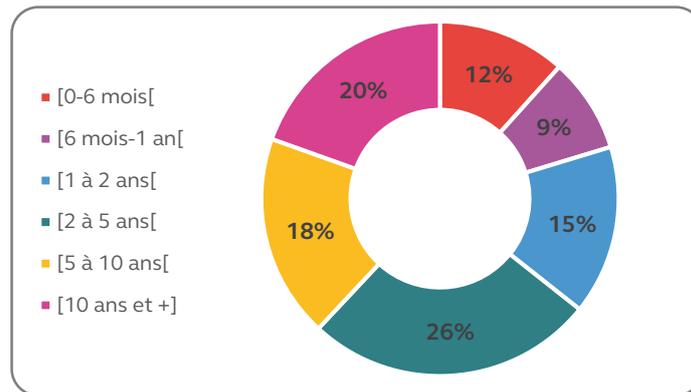
Entre 2009 et 2019 le nombre de bénéficiaires a augmenté de près de 30 %, soit une hausse moyenne de 2,6 % par an. L'amélioration du marché de l'emploi depuis 2016 ne s'est pas traduite par une baisse proportionnelle du nombre de bénéficiaires du RSA.

Graphique n° 1 : bénéficiaires du RSA et taux de chômage



Source : Juridictions financières d'après données CAF et Insee

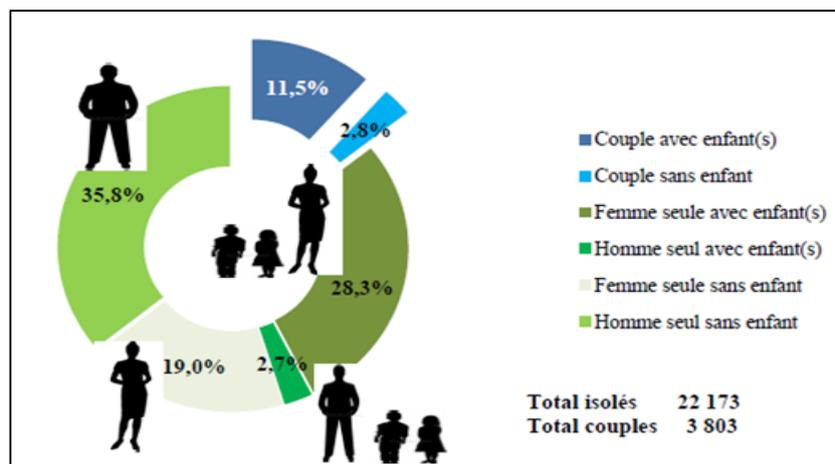
En décembre 2019, 52 % des allocataires étaient inscrits depuis plus de trois ans (ils étaient 41 % en 2010) et 20 % d'entre eux percevaient le RSA de façon continue depuis plus de dix ans.

Graphique n° 2 : ancienneté dans le RSA en décembre 2020

Source : CAF

2 - La métropole de Strasbourg concentre 75 % des allocataires

Les personnes isolées représentent 85,3 % des allocataires du RSA (55 % pour les personnes isolées sans enfant). Les femmes représentent dans leur ensemble 54 % des effectifs.

Graphique n° 3 : allocataires par type de foyers (2019)

Source : infographie CAF

Le versement du RSA est concentré géographiquement : plus de 50 % des allocataires vivent à Strasbourg et 73 % résident dans l'une des 33 communes de l'Eurométropole de Strasbourg⁸.

3 - Les bénéficiaires du RSA sont dépendants des aides sociales

En 2019, selon la CAF, plus de 47 % des allocataires du RSA⁹ sont dépendants à 100 % des prestations sociales versées. Cette dépendance est de 37 % pour les couples sans enfant, 39 % pour les couples avec enfants, 49 % pour les personnes isolées et 50 % pour les familles monoparentales.

Le RSA majoré (pour parent isolé) et le RSA jeunes (pour les moins de 25 ans ayant déjà travaillé) ne sont versés qu'à respectivement 10 % et 0,04 % des bénéficiaires en 2019. Ce dernier dispositif, qui ne compte que douze allocataires en 2019 et dix en 2020, n'est pas le seul destiné à lutter contre les situations de précarité chez les plus jeunes¹⁰.

Parmi les allocataires RSA en situation de grande précarité, la CAF du Bas-Rhin compte également 1 785 personnes sans domicile stable¹¹, soit 6,5 % des allocataires en 2019.

II - La stratégie des acteurs

La mise en œuvre du RSA repose sur l'action coordonnée de nombreux acteurs, parmi lesquels le département (chef de file en la matière), la caisse d'allocations familiales, la mutualité sociale agricole, Pôle emploi et la région Grand Est¹². Son efficacité en tant que vecteur d'insertion socioprofessionnelle dépend de la pertinence des stratégies retenues mais aussi et surtout de l'articulation entre les différentes politiques menées par chacun des acteurs concernés.

⁸ Cf. annexe n°2

⁹ Hors étudiants n'ayant qu'une aide au logement et hors allocataires de plus de 65 ans.

¹⁰ Le taux de pauvreté des moins de 30 ans est de 21 %, contre 13 % en moyenne dans le Bas-Rhin (données Insee 2016).

¹¹ Domiciliation auprès d'un CCAS, d'une association, d'une aire d'accueil des gens du voyage ou d'un centre pénitentiaire.

¹² Dans le Bas-Rhin, la CAF et la MSA sont responsables de l'instruction des demandes de RSA, de son versement ainsi que de la lutte contre la fraude. La région a quant à elle la responsabilité des politiques de formation, lesquelles concourent à l'insertion des allocataires.

A - Stratégie et rôle respectif des acteurs

1 - La stratégie du département apparaît ambitieuse

Entre 2010 et 2019, l'assemblée délibérante du département a adopté quatre plans stratégiques distincts pour lutter contre la pauvreté :

- 2010-2013 : Programme départemental de l'insertion (PDI) ;
- 2014-2016 : Pacte de réussite (accord multipartite relatif à l'insertion professionnelle) ;
- 2017-2019 : Plan départemental pour l'emploi et l'inclusion ;
- 2018-2021 : Plan pour le développement, l'emploi et l'inclusion (PDEI).

Le nombre d'objectifs contenus dans ces différents plans a été peu à peu réduit au fil du temps. Si le PDI 2010-2013 comportait 13 axes et consacrait plusieurs chapitres à la santé, au logement, aux transports et à la parentalité, le PDEI 2018-2021 est un document resserré, organisé autour de trois objectifs stratégiques : emploi, insertion et lutte contre la fraude.

Présentée comme le vecteur d'insertion le plus efficace et comme une condition préalable à la levée de certains freins sociaux, la reprise d'activité est au cœur de la stratégie du département : ce dernier s'est fixé pour premier objectif de favoriser l'accès à l'emploi durable¹³ de 12 000 personnes entre 2018 et 2021.

Cet objectif apparaît difficilement compatible avec le potentiel de l'économie bas-rhinoise, compte tenu notamment de la faible croissance de l'emploi salarié et de la concurrence entre demandeurs d'emploi¹⁴.

2 - Le rôle de la CAF est cantonné au versement du RSA

Dans le Bas-Rhin, le département n'a pas délégué à la CAF l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Cette dernière a donc pour mission principale de procéder à l'instruction des demandes et au paiement à bon droit de cette allocation.

¹³ Selon le Ministère du travail, l'emploi durable correspond aux contrats en CDI, aux CDD de plus de 6 mois et aux emplois indépendants. Les emplois aidés, quelle que soit leur durée, sont exclus de cette catégorie.

¹⁴ Outre les nouveaux entrants qui rejoignent chaque année le marché du travail, le Bas-Rhin compte en 2019 environ 72 000 demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C qui ne sont pas allocataires du RSA.

La CAF n'a pas d'objectifs dédiés au RSA et privilégie une approche globale dans laquelle la qualité du service rendu est appréciée de manière transversale, indépendamment du statut des publics et des prestations dont ils bénéficient.

3 - Pôle emploi a une stratégie mixte envers les allocataires

L'approche retenue par Pôle emploi est en partie similaire à celle de la CAF. Les objectifs de la direction départementale sont communs à l'ensemble des DEFM, sans distinction de statut (allocataire de minima sociaux ou non).

« L'accompagnement global », qui constitue la modalité de suivi la plus poussée, fait toutefois exception à ce principe. En application de l'article 2.2.1 du protocole¹⁵ signé avec l'association des départements de France (ADF) et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), les bénéficiaires du RSA doivent représenter « *une part majoritaire des bénéficiaires* » de ce dispositif. Cette exigence est en l'espèce respectée dans le Bas-Rhin où les allocataires du RSA représentent 12,4 % des DEFM mais 50,5 % des personnes bénéficiant de ce type de suivi (soit 762 personnes sur un total de 1 510¹⁶).

B - La coordination des actions menées

Dans le Bas-Rhin, le cadre conventionnel servant de socle à l'articulation des différentes politiques d'insertion s'est avéré particulièrement mouvant. Au cours de la période, plans, pactes, protocoles et conventions se sont en effet succédés et parfois superposés. L'annexe n°3 illustre la complexité du dispositif actuel et la multiplicité des acteurs concernés.

1 - Le pacte territorial élaboré par le département est caduc depuis 2014

Le code de l'action sociale et des familles (CASF), en son article L. 263-2, prévoit que les plans stratégiques des départements soient complétés par la signature de pactes territoriaux pour l'insertion (PTI). Ces derniers doivent notamment préciser « *les modalités de coordination des actions entreprises par les parties pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu de solidarité active* ».

¹⁵ Protocole pour une « approche globale de l'accompagnement » signé en février 2019.

¹⁶ Données Pôle emploi pour décembre 2019.

Dans le Bas-Rhin, un PTI a été conclu en 2010 avec l'État, Pôle emploi, la CAF, la MSA, la région Alsace et l'agence régionale de santé Alsace (ARS). En l'absence de clause relative à une reconduction tacite, ce plan est devenu caduc le 31 décembre 2013¹⁷. Depuis cette date, et malgré l'évolution du contexte économique, social, institutionnel et législatif¹⁸, le département n'a pas établi de nouveau pacte territorial. L'action et la coordination des parties prenantes à l'insertion des bénéficiaires du RSA reste donc figée dans un cadre contractuel devenu obsolète.

Le « Programme d'actions en Territoires pour l'Emploi et l'Inclusion », adopté par le département pour la période 2018-2021, ne fait pas office de PTI. Ce programme ne revêt en effet la signature d'aucun tiers et ne répond donc pas aux exigences légales posées par le CASF (en cela il correspond davantage à la « déclinaison locale » prévue, à titre facultatif, par le dernier alinéa de l'article précité).

2 - Des instances de coordination non réunies

La complexité et l'enchevêtrement des conventions définissant les modalités de coopération entre acteurs a conduit le département à créer différents comités de pilotage, placés sous sa présidence. La régularité de la tenue de ces différents comités de pilotage n'a pas pu être établie.

3 - La convention conclue avec Strasbourg est une simple délégation de moyens

Le département du Bas-Rhin délègue une partie de ses compétences sociales à la commune de Strasbourg¹⁹. En application de l'article 4.2 de la convention de délégation pour 2018-2025, la commune se voit chargée notamment des missions suivantes : l'information et l'orientation des bénéficiaires vivant à Strasbourg, la nomination d'un référent d'insertion, l'accompagnement des bénéficiaires par les services sociaux de la ville et la gestion administrative du RSA et de ses instances.

¹⁷ Article 10 du PTI.

¹⁸ Avec notamment la création de la région Grand Est, de l'ARS Grand Est et de la prime d'activité en 2016.

¹⁹ La convention porte notamment sur la protection maternelle et infantile, l'insertion et l'aide sociale à l'enfance.

Cette délégation a des implications pratiques pour les bénéficiaires du RSA qui, selon leur lieu de résidence, peuvent être orientés et accompagnés soit par les équipes du département soit par celles de la ville de Strasbourg.

Afin de favoriser l'homogénéité des pratiques, le département du Bas-Rhin a mis en place un règlement intérieur commun à l'ensemble des commissions territoriales chargées du RSA (CTRSA). Il apparaît toutefois que le dispositif actuel requiert plutôt un approfondissement de la délégation actuelle, laquelle devrait fixer non seulement les moyens (effectifs, budgets) mais aussi et surtout les objectifs à atteindre (en matière de délai d'orientation notamment)²⁰.

4 - La collecte et le traitement de l'information constituent une faiblesse majeure du dispositif entre 2009 et 2019

La qualité des dispositifs d'insertion repose en partie sur la qualité du système d'information qui sous-tend les actions menées.

Or, le département du Bas-Rhin ne dispose d'aucun outil de diagnostic sur la situation des personnes couvertes par le RSA (volumétrie des besoins en matière d'insertion, de formation, de soins ou de logement). Ce dernier n'a pas mis à profit la décennie 2009-2019 pour organiser un partage effectif des informations disponibles chez ses principaux partenaires : les données détenues par la CAF, Pôle emploi et les différentes structures d'insertion ne sont pas exploitées, et ce malgré une myriade de conventions.

En outre, les informations relatives au suivi et à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA sont renseignées par la ville de Strasbourg dans une base dénommée « ASTRE », laquelle ne comporte pas d'interface avec la base « IODAS » du département. La consolidation des données se fait donc manuellement, sans fréquence établie pour au moins 50 % des bénéficiaires du RSA.

Les structures choisies pour accompagner les bénéficiaires du RSA ne disposent pas d'un accès à IODAS. Celles-ci transmettent donc par courrier postal ou électronique les documents relatifs au parcours d'insertion qu'elles mettent en œuvre, lesquels sont ensuite conservés (sans être ressaisis) par les secrétaires d'insertion des services sociaux du département. Ce mode opératoire explique en partie l'incapacité du département à recenser les bénéficiaires du RSA et les actions d'accompagnement prescrites par chaque référent d'insertion.

²⁰ Cf. chapitre 3.

La mise en place d'un nouveau système de gestion dans le cadre de l'expérimentation du service public de l'insertion et de l'emploi²¹ est venue en partie corriger ces dysfonctionnements en fin d'année 2020. L'efficacité du dispositif n'a toutefois pu être vérifiée dans la mesure où ce dernier était encore en phase de déploiement lors de l'évaluation.

CONCLUSION

Dans le Bas-Rhin, le nombre de bénéficiaires du RSA a crû de 30 % entre 2009 et 2019 et plus d'un habitant sur vingt dépend désormais de cette allocation pour subvenir à ses besoins. Face à cette hausse de la précarité, la stratégie du département apparaît ambitieuse tant au regard des capacités économiques du territoire que de l'inexistence des outils de suivi mis en œuvre durant cette période.

Si la formalisation des partenariats entre les différents acteurs de l'insertion doit être améliorée, la refonte des systèmes d'information constitue un chantier prioritaire, notamment compte tenu de l'incapacité du département à produire des données de cadrage pour la période 2009-2019 (délais d'orientation, effectifs par référent, prise en compte des bénéficiaires du RSA vivant à Strasbourg)²².

La mise en place d'une nouvelle base de données par le département à la fin de l'année 2020 apparaît à cet égard comme une avancée certes réelle mais tardive au regard de l'ancienneté des dysfonctionnements constatés.

²¹ Cf. Chapitre 3.

²² Cf. Chapitre 3.

Chapitre II

La dépense engagée au titre du RSA et son financement

I - Les moyens mis en œuvre

A - Montant de l'allocation

1 - Les dépenses de RSA progressent de façon continue

Avec un montant brut de 158,5 M€ en 2019²³ et 174,6 M€ en 2020, le RSA constitue la première dépense d'intervention du département. En 2019, il représente à lui seul 55 % des allocations individuelles de solidarité²⁴ et 19 % des charges de gestion de la collectivité.

Cette allocation a connu une évolution dynamique entre 2010 et 2019. Durant cette période, les dépenses ont en effet augmenté de 49 % (+ 52 M€), soit une hausse moyenne de 4,5 % par an.

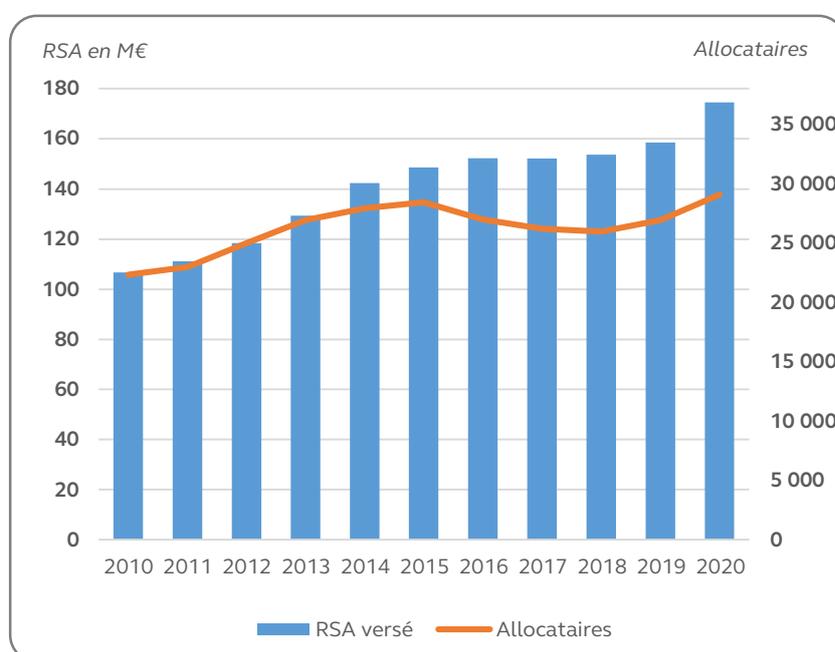
La hausse du RSA entre 2010 et 2019 est la résultante de deux facteurs : l'augmentation du nombre d'allocataires d'une part et celle du montant mensuel moyen versé d'autre part. Toutes choses étant égales par ailleurs, l'augmentation du nombre d'allocataires explique à elle seule environ 40 % de l'évolution budgétaire constatée (soit 21 M€).

²³ Montant inscrit aux articles 65171 et 65172 du compte administratif du département.

²⁴ L'allocation personnalisée d'autonomie s'élève à 90 M€, la prestation de compensation du handicap à 38 M€.

L'augmentation du montant moyen versé explique quant à elle les 60 % restants (soit 31 M€). Cette dernière résulte de la conjonction de plusieurs facteurs tels que la revalorisation du montant forfaitaire du RSA, la variation du montant résiduel versé, l'ancienneté, la composition du foyer : le montant net moyen par allocataire et par mois s'élève à 491 € en 2019 contre 398 € en 2010 (soit une hausse de 23 %) ²⁵.

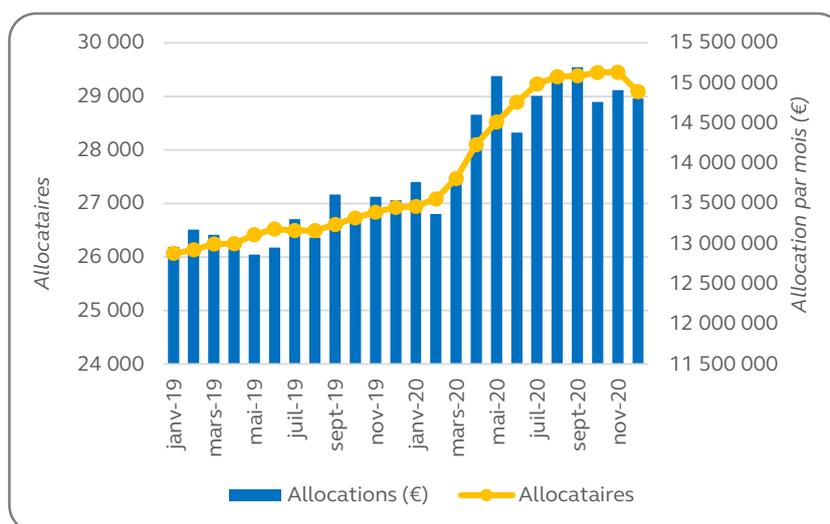
Graphique n° 4 : dépenses brutes et nombre d'allocataires



Source : Juridictions financières d'après comptes de gestion et données CAF

La crise sanitaire de la covid 19 a eu une incidence forte : le nombre d'allocataires et les dépenses d'allocations ont augmenté respectivement de 8 % et 10 % entre 2019 et 2020. Selon la CAF, ce pic de dépenses s'explique moins par l'arrivée de nouveaux allocataires que par un ralentissement brutal des sorties positives du RSA. Ainsi, la crise sanitaire ne se serait pas traduite pour l'heure par le basculement de nouveaux foyers dans la précarité mais plutôt par un allongement des situations de précarité pour les ménages déjà bénéficiaires du RSA.

²⁵ Compte tenu de l'incidence exceptionnelle de la crise sanitaire, les principaux ratios en matière de dépenses (allocation et accompagnement) se basent sur l'année 2019.

Graphique n° 5 : incidence de la crise sanitaire de 2020

Source : Juridictions financières d'après données CAF

2 - La prime d'activité et les allocations logement

En fonction de leur situation personnelle, les bénéficiaires du RSA sont éligibles à certaines allocations versées par la CAF. Ainsi, en 2019, sur 27 319 foyers allocataires CAF, 44 % bénéficiaient des allocations logement (AL), 7 % de la prime d'activité (PPA) et 16 % cumulaient ces deux dernières. Seuls 33 % des foyers ne disposaient que du RSA²⁶.

La prime d'activité et les allocations logement représentent respectivement 11,4 M€ et 62,2 M€ en 2019 (puis 12 M€ et 62,7 M€ en 2020). Bien qu'elles ne concernent que les deux-tiers des allocataires du RSA, ces deux prestations constituent un levier important en matière de réduction de la pauvreté : elles représentent une aide complémentaire équivalant à près de la moitié des allocations RSA versées (46 % en 2019 et 43 % en 2020). Le montant de la prime d'activité constitue en outre un complément aux revenus d'activité perçus par les allocataires du RSA.

La part des foyers ne percevant pas la PPA (77 % en 2019 et 78 % en 2020) est importante. Il est néanmoins ardu d'évaluer combien cette inactivité est subie (chômage), choisie (arbitrage entre reprise d'activité et maintien du RSA et des droits connexes) ou « organisée » (travail dissimulé).

²⁶ La répartition 2020 est identique à celle de 2019, avec notamment 35 % des allocataires ne percevant que le RSA.

À défaut de données éclairant la situation des 20 945 foyers sans PPA en 2019, l'analyse s'est portée sur les revenus des 6 374 foyers titulaires de la prime d'activité et du RSA. Selon les données fournies par la CAF, 41 % des 6 374 foyers susmentionnés perçoivent des revenus d'activité inférieurs à 500 € mensuels. La distribution de la PPA suggère donc que l'incitation à la reprise d'activité fonctionne dès le premier euro et qu'il n'existe pas, en la matière, d'effet de seuil. Cette conclusion n'est toutefois valide que pour les foyers ayant repris une activité et n'est pas extrapolable aux 20 945 foyers sans revenus d'activité déclarés.

3 - Les allocations ponctuelles ou exceptionnelles

En fin d'année, les caisses d'allocations familiales versent une « prime de Noël » à certains bénéficiaires des minima sociaux (RSA et ASS notamment). Financée par l'État, la prime versée aux allocataires RSA du Bas-Rhin s'élève à 6,1 M€ en 2019 et 6,6 M€ en 2020. Pour un allocataire vivant seul, elle représente un montant forfaitaire de 152 € (335 € pour un parent isolé avec trois enfants).

Afin d'aider les personnes les plus fragiles lors de la crise sanitaire de la covid, la CAF du Bas-Rhin a versé en 2020 une aide exceptionnelle de 8,1 M€ aux bénéficiaires du RSA. Financée là aussi par l'État, cette prime est d'un montant forfaitaire de 150 € par bénéficiaire, majoré de 100 € par enfant à charge (soit 284 € par foyer en moyenne).

B - Les dépenses de gestion

1 - Les dépenses de gestion sont sous-évaluées

Selon le département, la masse salariale consacrée à la gestion administrative du RSA s'élève à 0,9 M€ en moyenne sur la période 2017-2019 (soit 22 agents). Près de la moitié des dépenses concernent le service chargé du contrôle de la fraude.

Ces montants correspondent à une fourchette basse : ils n'incluent en effet ni les dépenses d'encadrement ni celles des services support (finances, informatique, RH), pourtant indispensables à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Afin d'organiser la prise en charge des bénéficiaires du RSA, la commune de Strasbourg a, elle aussi, constitué une unité de gestion dédiée au suivi de cette allocation. La masse salariale afférente a été estimée par la ville à 0,2 M€ (soit six agents en équivalent temps plein - ETP).

2 - Les dépenses de gestion de la CAF sont contenues

La gestion administrative du RSA par la CAF du Bas-Rhin représente une dépense de 4,1 M€ en 2018 et 3,7 M€ en 2019 (frais de siège inclus). La liquidation des allocations par les agents de la CAF constitue le premier poste de dépenses avec, à elle seule, 23 % des dépenses mobilisées au cours de ces deux exercices.

Les dépenses de la CAF liées à l'accueil, à l'instruction, à la liquidation et au contrôle apparaissent contenues : ces dernières représentent 2,6 % des sommes versées en 2018 et 2,3 % en 2019.

Rapportée au nombre de foyers, la gestion administrative du RSA par la CAF équivaut à un montant annuel moyen de 197 € en 2018 et 176 € en 2019.

C - La masse salariale dédiée à l'orientation et à l'accompagnement

1 - Les moyens humains mobilisés au sein du département

Selon le département, les dépenses de personnel engagées pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA s'élèvent à 4,2 M€ en moyenne pour la période 2017-2019. Ces dépenses regroupent :

- Les travailleurs sociaux polyvalents (2,9 M€) pour lesquels la prise en charge des bénéficiaires du RSA a été estimée à 30 % du temps d'activité disponible ;
- Les conseillers du service « accès à l'emploi » (0,9 M€) chargés de favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA grâce à un travail de prospection auprès des entreprises;
- Les conseillers territoriaux d'insertion assurant la tenue des commissions territoriales du RSA (0,4 M€ pour 7 postes).

Les chiffres fournis par le département pour les exercices 2015-2019 n'ont pu être rapprochés de ceux figurant dans les comptes administratifs (CA). En l'absence d'explications sur l'origine de ces écarts, ce sont les montants communiqués par le département qui ont été retenus.

La commune de Strasbourg mobilise quant à elle un effectif de 35 ETP pour un montant total de 1,6 M€ en 2019. Ce montant est refacturé forfaitairement au département dans le cadre de la convention de délégation de compétences sociales précitée.

2 - La CAF n'a pas de dépenses d'accompagnement

En l'absence de délégation du département, la CAF du Bas-Rhin ne mobilise pas de ressources spécifiques en faveur de l'accompagnement socioprofessionnel des bénéficiaires du RSA.

3 - L'accompagnement de Pôle emploi s'élève à 5 M€

Au 31 décembre 2019, 11 288 bénéficiaires du RSA étaient accompagnés par Pôle emploi dans leurs démarches d'insertion professionnelle²⁷. À cette date, ces derniers représentaient 12 % des demandeurs d'emploi (DEFM) inscrits dans le Bas-Rhin.

Les dépenses de personnel liées à cet accompagnement se sont élevées en moyenne à 4,6 M€ entre 2017 et 2019, frais d'encadrement compris. Ce montant, équivalent à celui mobilisé par le département, couvre le suivi vers l'emploi, les entretiens, les ateliers et l'accueil assurés par les conseillers emplois répartis dans les 12 agences du département.

D - Les prestations déléguées

1 - Le département privilégie avant tout les contrats aidés

Selon le département, les dépenses d'accompagnement engagées par ce dernier se sont élevées à 12,9 M€ en 2019. Ce montant comprend 8,3 M€ de soutien financier à des partenaires extérieurs, 4 M€ de contrats aidés²⁸ et 0,6 M€ d'aides annexes. Pour les exercices 2015 à 2018, le département a fourni des montants totaux uniquement (et hors contrats aidés) : il n'a donc pas été possible d'exploiter ces données. Certaines des dépenses comptabilisées concernent par ailleurs un public « mixte » pour lequel le département n'a pas été en mesure de préciser la part dédiée aux bénéficiaires du RSA.

Les 8,3 M€ consacrés à l'accompagnement comportent trois blocs :

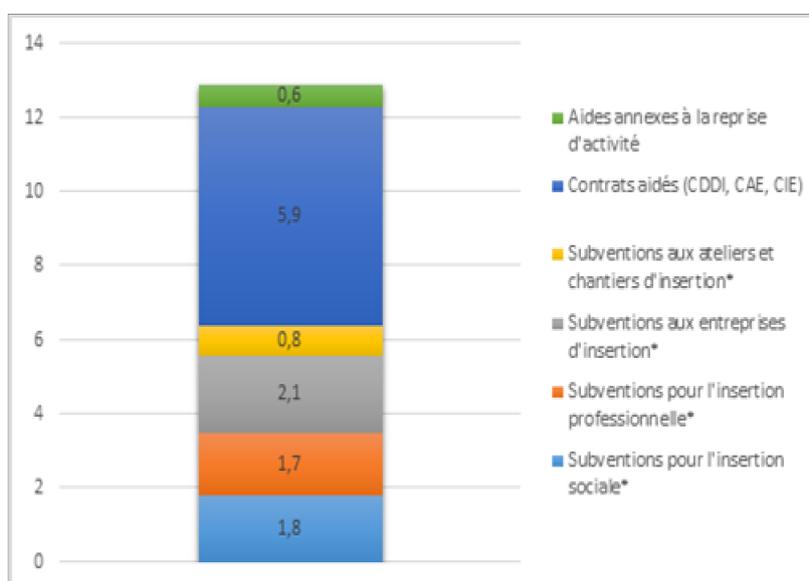
- Des mesures d'insertion sociale pour un montant de 1,8 M€. Ces dépenses consistent principalement en l'octroi de subventions à des associations ;

²⁷ 696 bénéficiaires étaient accompagnés par Cap Emploi et les Missions locales.

²⁸ Les départements financent en moyenne 88 % des contrats

- Des mesures en faveur des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) pour un montant de 4,8 M€. Ces dépenses incluent le financement de 325 contrats à durée déterminée d'insertion (1,9 M€) mais aussi des subventions à destination des entreprises d'insertion (2,1 M€), des ateliers et des chantiers d'insertion (0,8 M€);
- Le financement de structures de droit privé spécialisées dans l'accompagnement professionnel (1,7 M€), à l'instar des Missions locales pour l'emploi.

Graphique n° 6 : structure des dépenses d'accompagnement (2019)



Source : données du département (* = subventions non fléchées vers les seuls allocataires du RSA)

Les 4 M€ de contrats aidés concernent le secteur non marchand à plus de 80 %. Le montant des « contrats d'accompagnement dans l'emploi » (CAE) s'élève en effet à 3,3 M€ en 2019, contre 0,7 M€ pour les « contrats initiative emploi » (CIE).

Les 0,6 M€ de prestations annexes à destination des bénéficiaires du RSA comprennent des aides à la mobilité (0,4 M€) et à l'emploi (0,2 M€) destinées à faciliter la levée de certains freins lors d'une reprise d'activité ou d'une entrée en formation qualifiante.

L'emploi aidé constitue donc l'un des outils privilégiés par le département en matière d'accompagnement : les CDDI, CAE et CIE représentent une charge de 5,9 M€ en 2019, soit 46 % du total des prestations fournies. Ces contrats permettent aux bénéficiaires du RSA de reprendre une activité mais le recours à cet instrument n'est assorti d'aucun suivi du taux de retour à l'emploi. (Cf. chapitre 4).

2 - Les prestations de droit commun de la CAF

En l'absence de délégation accordée par le département, la CAF n'engage pas de dépenses spécifiques en faveur des bénéficiaires du RSA. En revanche, ces derniers demeurent éligibles, à l'instar des autres allocataires de la branche famille, à un ensemble de prestations sociales de droit commun dont les modalités d'octroi sont fixées par le règlement intérieur d'action sociale de la caisse du Bas-Rhin.

Ainsi une partie des bénéficiaires du RSA a pu bénéficier de l'aide aux vacances familiales (0,8 M€ soit 36 % de l'enveloppe versée par la CAF), de l'aide aux vacances enfants (0,3 M€ soit 45 % de l'enveloppe) ou bien encore de fonds de secours (0,1 M€ soit 36 % de l'enveloppe).

3 - Les prestations d'accompagnement de Pôle emploi

Les dépenses engagées par Pôle emploi sont d'un montant substantiel : elles ont été de 3,1 M€ en 2017, de 2,6 M€ en 2018 et de 5,5 M€ en 2019²⁹. Ces montants incluent notamment la rémunération de prestataires accompagnant les bénéficiaires du RSA, le montant des aides à la mobilité et la rémunération des organismes de formation. La direction de Pôle emploi n'a pas été en mesure d'expliquer le doublement des dépenses entre 2018 et 2019.

E - Montants consolidés

Les dépenses consolidées strictement liées au statut d'allocataire du RSA (avec ou sans activité) s'élèvent au total à 210 M€ en 2019, dont 76 % au titre de l'allocation elle-même. Le département finance sur son budget propre 85 % de ce total, soit 178,2 M€.

²⁹ Chiffres fournis par la direction générale de Pôle emploi.

Du point de vue des bénéficiaires, il convient d'ajouter pour 2019 les 62,2 M€ d'allocations logement versées à 60 % des allocataires du RSA.

Tableau n° 3 : montants consolidés du RSA (2019)

	M€	%
<i>Allocations RSA</i>	158,5	75,5 %
<i>Prime d'activité</i>	11,4	5,4 %
<i>Prime de Noël</i>	6,1	2,9 %
<i>Sous-total des allocations</i>	176,0	83,8 %
<i>Gestion administrative du département</i>	1,1	0,5 %
<i>Gestion administrative de la CAF</i>	3,7	1,7 %
<i>Sous-total gestion</i>	4,7	2,3 %
<i>Masse salariale du département</i>	5,8	2,8 %
<i>Masse salariale de Pôle Emploi</i>	5,0	2,4 %
<i>Sous-total masse salariale</i>	10,9	5,2 %
<i>Prestations du département</i>	12,9	6,1 %
<i>Prestations de Pôle Emploi</i>	5,5	2,6 %
<i>Sous-total prestations</i>	18,4	8,7 %
<i>Total</i>	210,0	100 %

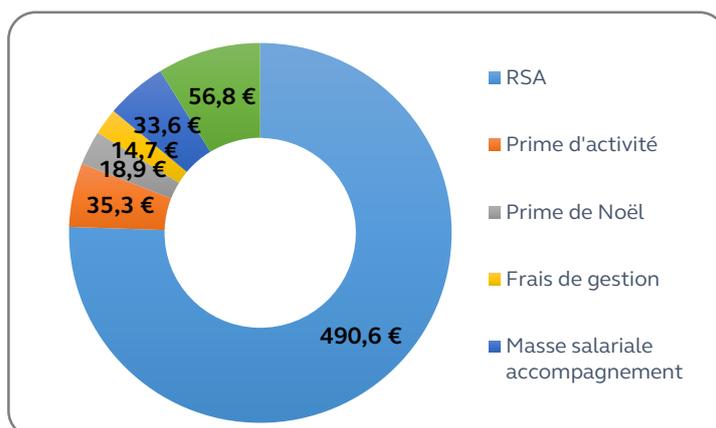
Source : Juridictions financières

La lutte contre la pauvreté reste globalement dépendante des orientations prises à l'échelle nationale pour le montant des allocations, leurs critères d'éligibilité et leurs seuils (notamment pour la prime d'activité et le RSA jeunes).

Les dépenses d'accompagnement prises en charge par le département (18,7 M€ hors frais de gestion) et par Pôle emploi (10,5 M€) représentent 18 % des 158,5 M€ versés au titre du RSA.

En l'absence de données sur les dépenses d'accompagnement par catégories d'allocataires (notamment sur l'accompagnement des titulaires de la prime d'activité ou des parents isolés), seule une dépense moyenne par allocataire RSA a pu être établie : celle-ci s'élève à 650€ par mois en 2019, dont 76 % au titre de l'allocation RSA elle-même.

Graphique n° 7 : moyenne des dépenses mensuelles de RSA par allocataire ($\Sigma = 650 \text{ €}$ en 2019)



Source : Juridictions financières d'après données collectées

Note : les titulaires de la prime d'activité perçoivent des revenus propres qui ne sont pas comptabilisés ici

II - Les modalités de financement du RSA

A - La fiscalité transférée

L'allocation RSA est principalement financée par le transfert d'une fraction de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE).

Les transferts de TICPE se sont élevés à 68,7 M€ chaque année entre 2014 et 2020. Le caractère atone de cette garantie financière contraste avec le dynamisme des dépenses qu'il finance : la couverture du RSA (hors accompagnement) par cette taxe a en effet baissé de 5 points entre 2014 et 2019 (en passant de 49 % à 44 %).

B - Les fonds de couverture du reste à charge

Quatre fonds ont été créés en lois de finances pour soutenir l'action sociale des départements et réduire le reste à charge des allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le revenu de solidarité active, la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Les ressources destinées au RSA ont été estimées à partir de la part de celui-ci dans les dépenses d’AIS du département du Bas-Rhin, soit 57 % en moyenne entre 2014 et 2020.

1 - Le dispositif de compensation péréquée

Le dispositif de compensation péréquée (DCP) a été mis en place en 2014 afin de compenser les revalorisations du RSA intervenues entre 2009 et 2013.

Au titre du DCP, le département du Bas-Rhin a bénéficié en moyenne de 11,7 M€ par an entre 2014 et 2019 (soit 1 % de l’enveloppe nationale), dont environ 6,8 M€ pour les dépenses de RSA. Le montant 2020 est stable par rapport à 2019 : 12,2 M€, dont 7 M€ pour le RSA.

2 - Le fonds de solidarité en faveur des départements

Le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) est un dispositif de péréquation horizontale³⁰ créé en 2014 et financé par un prélèvement de 0,35 % sur l’assiette des droits de mutation à titre onéreux (pour un montant total de 589 M€ en 2019).

Le département du Bas-Rhin a été bénéficiaire net du FSD entre 2014 et 2015, puis contributeur net à compter de l’exercice 2016 (à hauteur de 5,3 M€ en 2019, dont 56 % environ au titre du RSA).

3 - Le fonds de mobilisation départementale pour l’insertion

Le fonds de mobilisation départementale pour l’insertion (FMDI) a pour objet le financement des actions en faveur du retour à l’emploi des bénéficiaires du RSA. Ce fonds de concours, d’un montant global de 500 M€, a été stable entre 2014 et 2019 : pour le département du Bas-Rhin, il représente une enveloppe budgétaire moyenne de 8,4 M€ par an sur la période considérée. Le montant alloué au titre de 2020 (8,7 M€) est stable par rapport à 2019.

³⁰ Transferts entre départements, sans contribution nette du budget de l’État.

4 - Le fonds de soutien exceptionnel et le fonds de stabilisation

Le fonds de soutien exceptionnel (FSOU) et le fonds de stabilisation en faveur des départements (FSTAB) sont des instruments mis en place pour respectivement les exercices 2015 à 2017 et 2018 à 2021. Le Bas-Rhin n'a bénéficié d'aucun de ces fonds, en vertu des critères présidant à la répartition des crédits.

C - Les fonds de concours à l'insertion des bénéficiaires

1 - Le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAP) et le fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi

Le montant perçu par le département au titre de ces deux fonds a été de 0,7 M€ par an entre 2017 et 2019. Les financements reçus ont notamment permis la mise en place d'ateliers destinés à remobiliser les bénéficiaires du RSA ou à leur permettre d'entamer une expérience de bénévolat au sein d'associations (ateliers « le pied à l'étrier »).

Le montant financé au titre de l'exercice 2020 n'a pas été communiqué par le département.

2 - Le fonds social européen

Les montants perçus au titre du fonds social européen (FSE) s'inscrivent dans le cadre de la convention 2017-2020 signée avec le département du Bas-Rhin. D'un montant cumulé de 17,1 M€, le cofinancement FSE vient à l'appui de huit dispositifs destinés entre autres au soutien des ateliers et chantiers d'insertion (5,6 M€ sur la période), à l'accompagnement professionnel renforcé (3,6 M€) ou bien encore à la levée de freins à l'emploi (2,6 M€). Les dépenses d'insertion financées par cet outil se sont élevées à 3,2 M€ au cours de l'exercice 2019.

Le montant financé au titre de l'exercice 2020 n'a pas été communiqué par le département.

D - La structure globale de financement du RSA

La multiplicité des outils financiers (transfert de fiscalité, fonds de soutien, péréquation horizontale, fonds européens) masque la relative concentration des sources de financement. En effet, dans le Bas-Rhin, les ressources budgétaires destinées au RSA proviennent majoritairement de la TICPE dont le montant représente 81 % du financement net de 2019.

E - Reste à charge et taux de couverture

1 - La notion de reste à charge

La notion de « reste à charge » est liée à l'histoire des allocations individuelles de solidarité et aux difficultés structurelles qui résultent des mécanismes de financement mis en place. Elle désigne la part de ces allocations qui ne sont pas financées par les mécanismes en question et qui sont, de fait, prises en charge sur les budgets des départements.

La notion a trouvé un fondement législatif à l'occasion de la mise en place du fonds de solidarité entre départements, à l'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016, qui définit clairement son mode de calcul pour le RSA : le reste à charge est constitué par la différence entre les dépenses consacrées à l'allocation RSA, nettes des indus récupérés³¹, et les recettes qui sont dédiées à son financement, constituées de :

- la TIPP devenue TIPCE (sa fraction historique pour le financement du RMI et sa fraction complémentaire depuis la mise en œuvre du RSA) et le FMDI dans son intégralité ;
- une fraction de la dotation de compensation péréquée (DCP) et du fonds de solidarité des départements (FSD), fonds alloués par l'État et destinés au financement de l'ensemble des AIS.

Dans le cadre de la présente enquête, les juridictions financières ont retenu ce même périmètre. La DCP, le FSD et les fonds exceptionnels ont été pris en compte au prorata du rapport entre le RSA et la totalité des AIS. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ne sont pas intégrés dans ce calcul.

2 - Le taux de couverture des dépenses est proche de 50 %

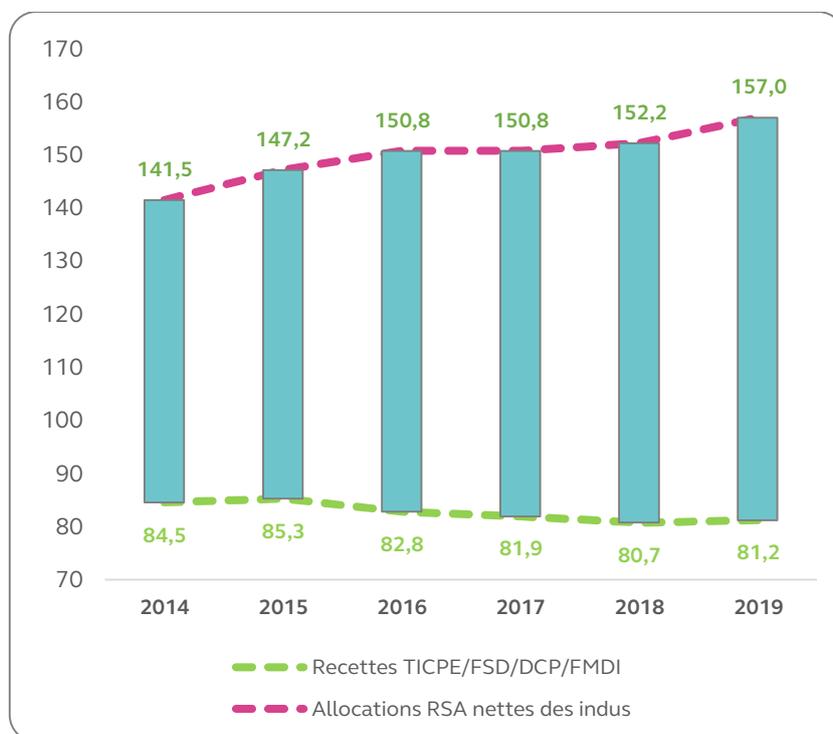
Entre 2014 et 2019, le reste à charge du RSA (correspondant à la zone bleue du graphique n°8) est passé de 57 M€ à 75,8 M€ (hausse de 18,8 M€). Cette augmentation résulte principalement de la hausse de 15,5 M€ des dépenses nettes d'allocations sur la période considérée.

³¹ Le reste à charge exclut donc, par définition, les dépenses d'accompagnement qui sont votées et mises en œuvre par les départements (et pour lesquelles ces derniers bénéficient aussi de financements dédiés, Cf. *supra*).

L'exercice 2020, marqué par l'apparition de la covid, met en lumière la rigidité de ce système de financement en période de crise économique et sociale : malgré la hausse des dépenses d'allocations, elle-même liée au ralentissement brutal des sorties du RSA, les financements alloués au département du Bas-Rhin sont demeurés atones et n'ont pas fait office de stabilisateurs contra-cycliques.

Cet « effet de ciseau » s'est traduit par une baisse du taux de couverture des dépenses par les recettes de huit points entre 2014 et 2019.

Graphique n° 8 : recettes et des dépenses d'allocation RSA (M€)



Source : Juridictions financières

3 - Incidence financière pour le département

Le reste à charge hors accompagnement constitue une dépense de fonctionnement pour le département et vient, à ce titre, en diminution de la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la collectivité.

Entre 2015 et 2019, le reste à charge hors accompagnement représentait en moyenne 7 % des produits de gestion et 42 % de la CAF brute du Bas-Rhin. Les modalités de financement du RSA ont donc eu une incidence forte sur la capacité du département à rembourser ses emprunts et à financer de nouveaux investissements.

Les efforts de désendettement menés par le département du Bas-Rhin depuis 2015 ont été en partie freinés par la nécessité de financer ce reste à charge. La capacité de désendettement, mesurée par le ratio entre l'encours de dette au 31 décembre et le montant de la CAF brute, a été ainsi inférieure de moitié à ce qu'elle aurait pu être (en théorie) en l'absence de tout reste à charge (RAC).

CONCLUSION

Le RSA, en tant que dispositif, représente une dépense globale de 210 M€ en 2019. Plus des trois quarts de cette enveloppe budgétaire sont consacrés au versement de l'allocation elle-même (soit 165 M€ prime de Noël incluse), 16 % sont dédiés à l'accompagnement socioprofessionnel des allocataires et 5 % sont liés à la mise en place d'un mécanisme de soutien à la reprise d'emploi (prime d'activité).

En 2019, le département du Bas-Rhin finance à lui seul près de la moitié des allocations nettes versées (soit un reste à charge de 76 M€). Ce déséquilibre, croissant au fil des exercices, résulte d'un mode de financement inadapté à la progression des dépenses de RSA.

La crise sanitaire de 2020 a mis en lumière les limites du système de financement actuel et les risques que ce dernier fait peser sur la pérennité des dépenses d'accompagnement destinées à améliorer l'insertion sociale et professionnelle des allocataires du RSA.

Chapitre III

La gestion des allocations et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA

I - La gestion administrative du RSA

A - Les demandes d'ouverture de droits

1 - Le non-recours est peu étudié

À partir d'un modèle statistique de « datamining » portant sur un échantillon de 17 500 dossiers d'allocataires, la Cnaf a procédé en 2018 à une évaluation des risques de non-recours en matière de prestations sociales. Dans ce cadre, la CAF du Bas-Rhin a procédé à l'étude de 308 dossiers à risques, pour lesquels 11 allocataires se sont révélés éligibles au RSA³² (soit 3,6 % de l'échantillon). Si les imperfections du modèle statistique ont conduit la Cnaf à ne pas systématiser la démarche, les résultats susmentionnés donnent un premier indice sur la fréquence du non-recours au RSA.

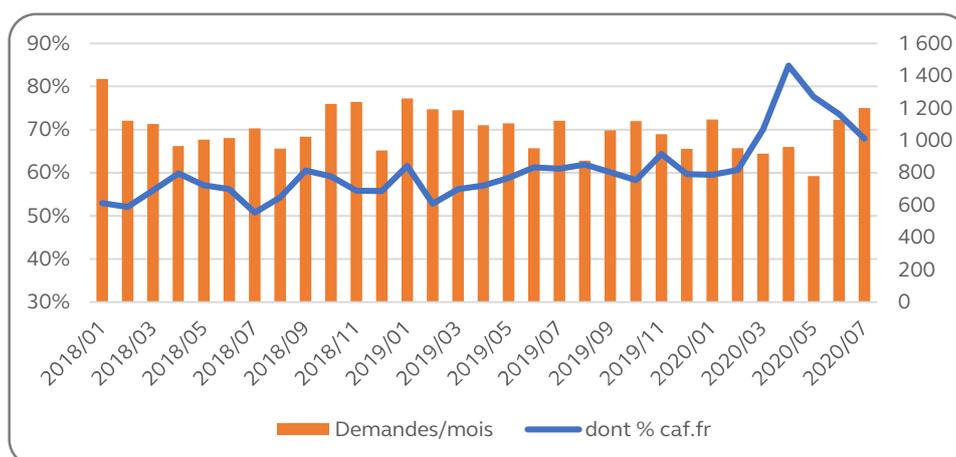
³² Le montant mensuel moyen du RSA des allocataires identifiés s'élevait à 382 euros.

La CAF mène par ailleurs une réflexion avec le tissu associatif local pour améliorer l'ouverture de droits aux personnes sans domicile fixe qui se trouvent fréquemment en marge des dispositifs de soutien financier auxquels elles sont éligibles. Le département n'a, en ce qui le concerne, pas fait part d'actions destinées à lutter contre le risque de non-recours.

2 - Les demandes dématérialisées ont bondi durant la crise sanitaire

La mise en place d'une procédure dématérialisée pour les demandes de RSA³³ a profondément réduit la place et le temps consacré à l'instruction administrative. La majorité des demandes sont désormais faites sur internet, par le demandeur lui-même : en 2019, 59 % des demandes de RSA reçues par la CAF provenaient ainsi du site « caf.fr ».

Graphique n° 9 : demandes mensuelles de RSA à la CAF



Source : Juridictions financières d'après données CAF

Dans le but d'accélérer la transmission des dossiers instruits par ses partenaires, la CAF a mis à disposition de ces derniers un outil (dénommé « @RSA ») permettant la saisie numérique des demandes faites *in situ*³⁴. Cet outil n'a jamais été véritablement utilisé par les partenaires de la CAF du Bas-Rhin et ne rassemble que 8 % des demandes reçues en 2019.

³³ Depuis janvier 2018, la demande d'ouverture de droits peut se faire en ligne sur le site « caf.fr ».

³⁴ Dans les CCAS, les permanences d'accueil des services sociaux du département.

En raison d'un manque d'appropriation de « @RSA », en raison aussi des réticences ou des difficultés de certaines personnes à utiliser internet, les demandes papier de RSA représentent encore un tiers du total des demandes reçues par la CAF en 2019.

Les demandes internet ont toutefois bondi durant la crise sanitaire de 2020. En outre, une fois enregistrés, les bénéficiaires du RSA effectuent leurs déclarations trimestrielles de ressources par internet dans 88 % des cas (moyenne 2019), voire 95 % en période de crise sanitaire (moyenne du 1er semestre 2020).

B - Les délais d'instruction des demandes

1 - La CAF n'a pas d'indicateur dédié pour l'instruction

La CAF ne dispose pas d'indicateurs dédiés aux délais d'instruction des demandes de RSA. La durée des procédures d'instruction est mesurée à travers deux indicateurs communs à l'ensemble des minima sociaux.

Le premier indicateur mesure la capacité de la CAF à traiter un volume de pièces en un temps donné³⁵. Le deuxième indicateur, dénommé « délai de démarche », mesure les délais constatés « de bout en bout » pour chaque demande (et non par pièce)³⁶. Il mêle des étapes dont le temps de traitement sont foncièrement différents : les ouvertures de droits sont chronophages tandis que les déclarations de ressources trimestrielles sont, elles, plus simples à traiter. Le délai de démarche, pour être plus pertinent, gagnerait à être scindé en deux.

2 - Les dysfonctionnements en matière d'échanges de données sont sources de délais

Les échanges d'informations entre la CAF et le département pour la période 2009-2019 posent des difficultés techniques qui nuisent à un accompagnement rapide des bénéficiaires du RSA. Ainsi par exemple, la CAF transmet chaque jour au département l'ensemble des décisions prises en matière d'attribution, de rejet, de suspension ou de radiation du RSA. En l'absence d'interface avec la base de données IODAS, l'ensemble des

³⁵ En 2019, plus de 98 % des pièces reçues étaient prises en main par la CAF en moins de 10 jours (l'objectif étant de 90 %).

³⁶ Le délai de démarche des minima sociaux a été de 9,6 jours calendaires en 2020 (l'objectif national de la Cnaf étant de 13,5 jours)

informations nominatives sont ressaisies par le département : la liste des bénéficiaires du RSA n'est dès lors disponible qu'au bout d'un mois, période durant laquelle aucune démarche d'orientation des nouveaux entrants n'est mise en œuvre. Selon le département du Bas-Rhin, depuis 2020, les données de la CAF sont désormais reçues dans un format compatible avec les outils de gestion de la collectivité³⁷.

En outre, l'évaluation des ressources des travailleurs indépendants, pour laquelle la CAF n'a pas de compétence déléguée, reposait jusqu'en février 2020 sur des échanges « papier » avec le département du Bas-Rhin. Ce dispositif rendait la phase d'instruction chronophage et décalait d'autant la mise en place de l'accompagnement des personnes concernées.

C - La gestion financière des indus

1 - Le RSA donne lieu à de nombreux versements indus

Les indus correspondent à un montant versé, à tort, aux bénéficiaires du RSA. Ils peuvent être d'origine frauduleuse (sous-estimation ou dissimulation de ressources) ou non-frauduleuse (omission du déclarant, erreur de liquidation de la CAF). La détection de ces indus est menée par la CAF et de manière plus résiduelle par le département lui-même.

Entre 2014 et 2019, les indus comptabilisés au titre du RSA ont représenté 8 % des montants versés par la CAF (soit 13 M€ par an en moyenne). Malgré l'ampleur des montants, la CAF ne dispose pas de données sur l'origine de ces corrections, notamment sur la part liée à des erreurs internes lors de la liquidation du RSA.

2 - La détection des indus repose essentiellement sur les services de la CAF

Les contrôles menés par la CAF reposent à plus de 75 % sur les résultats d'un algorithme national identifiant les dossiers présentant le risque d'erreur le plus élevé. Les autres contrôles émanent de signalements en provenance des gestionnaires-conseil de la CAF, de Pôle emploi, de l'assurance maladie, de la direction générale des finances publiques, du département, ainsi que des signalements internes dans la gestion courante des données transmises par les allocataires.

³⁷ Cf. Chapitre 3 et l'expérimentation du service public de l'insertion et de l'emploi

Les contrôles sur pièces constituent la méthode d'investigation la plus fréquente : en 2018, 46 389 contrôles sur pièces ont été menés, dont 10 480 pour des dossiers RSA (soit 23 %).

3 - Le solde des indus de RSA augmente progressivement

Pour la CAF du Bas-Rhin, le RSA représente à lui seul 11 % des indus en volume et 34 % des indus en valeur (pour un montant moyen de 2 633 € en 2019). Le RSA est donc une allocation dont les montants à régulariser sont proportionnellement plus importants que ceux des autres allocations.

Le solde des indus RSA dans les comptes de la CAF est passé de 1,5 M€ en 2010 à 5,8 M€ en 2019, soit l'équivalent de 7 mois d'indus.

La CAF du Bas-Rhin a mis en place différentes actions de sensibilisation des allocataires afin de limiter le montant des indus. Elle a ainsi lancé en 2019 une campagne visant par exemple à rappeler la nécessité de signaler sans délai tout changement de vie maritale, situation qui est à l'origine de nombreuses régularisations *a posteriori*.

4 - La qualité du recouvrement des indus reste difficile à évaluer

En matière de recouvrement, la CAF du Bas-Rhin n'applique pas de règles particulières pour le RSA. Les modalités de recouvrement de cette allocation sont celles applicables à toutes les autres aides légales : recouvrement par retenues sur les prestations à échoir et fongibilité entre allocations principalement.

Les remises de dettes accordées par la CAF, dont les modalités sont fixées par la convention de gestion signée avec le département³⁸, ont été relativement stables entre 2010 et 2019. Elles représentent un montant annuel moyen de 0,8 M€ sur la période, soit 7 % des indus constatés en année N.

Les données disponibles ne permettent pas d'évaluer la qualité du recouvrement des indus de RSA par la CAF, notamment en matière de délais (maturité des créances), de procédure (amiable ou contentieuse) ou de suites (typologie des admissions en non-valeur : insolvabilité, disparition, décès).

³⁸ Le taux de la remise dépend notamment du quotient familial et de l'origine de l'indu (responsabilité CAF ou allocataire). La remise est exclue en cas d'indu frauduleux.

Le transfert des indus RSA de la CAF vers le département³⁹ donne toutefois un indice quant à la proportion de recouvrements infructueux. La part de ces derniers, exprimée en pourcentage des indus créés l'année N, a doublé entre 2010 et 2019, passant de 8 % (soit 0,6 M€) à 16 % (soit 1,7 M€).

5 - Les indus transférés au département présentent un risque financier

Entre 2014 et 2019, les indus (frauduleux ou non) transférés au département du Bas-Rhin ont représenté un flux cumulé de 8,2 M€, soit 1,4 M€ par an en moyenne. Au 31 décembre 2019, les créances de RSA non recouvrées figurant à l'actif du département représentent un solde de 4,3 M€, soit l'équivalent de 3 années de créances transférées (contre 20 mois en 2014). Ce solde se détériore de façon continue depuis 2014 et a pour conséquence d'augmenter le besoin en fonds de roulement du département à due proportion.

Au 31 décembre 2019, 75 % des créances RSA détenues par le département sont comptabilisées comme créances contentieuses (ce taux était de 57 % en 2017). Ce risque d'irrecouvrabilité a eu également pour corollaire un nombre important d'admissions en non-valeur : celles-ci ont été de 0,5 M€ en 2018 et de 0,8 M€ en 2019. En complément de ces admissions en non-valeur, le département a également enregistré une provision pour dépréciation des titres RSA de 1,2 M€ en 2019.

D - Les indus frauduleux

1 - Les moyens de détection mis en œuvre

En plus des contrôles sur pièces susmentionnés, la CAF peut mener des contrôles sur place en cas de suspicion de fraude. Elle dispose pour ce faire d'une équipe de neuf contrôleurs assermentés, lesquels ont mené 2 400 contrôles sur place en 2019, soit l'équivalent de 315 dossiers par équivalent temps plein (ETP). Les contrôles sur place ont concerné des bénéficiaires du RSA dans 38 % des cas en 2018 (ces derniers représentant 12 % des allocataires)⁴⁰.

³⁹ La CAF a délégué pour procéder au recouvrement des indus mais après trois mois sans recouvrement, la créance est automatiquement transférée au département.

⁴⁰ Soit 1 084 contrôles sur place sur un total de 2 873.

Dans 18 % des cas, toutes prestations confondues, une suspicion de fraude a été établie mais les taux constatés diffèrent fortement selon les contrôleurs concernés (de 7 % à 29 %). Bien qu'un mémento soit à disposition des agents pour les aider dans la détection des fraudes, l'hétérogénéité des taux appelle à une homogénéisation des pratiques et des techniques de contrôle.

Le département du Bas-Rhin dispose également d'une équipe de neuf enquêteurs spécialisés dans la détection des suspicions de fraude. Ces agents n'ont pas la capacité de mener des contrôles sur place mais peuvent transmettre leurs constats (sur pièces) à la CAF du Bas-Rhin ou demander la réalisation de contrôles sur place par cette dernière.

2 - La commission fraude

Dans le Bas-Rhin, la CAF est compétente par délégation pour la qualification des cas de fraude ainsi que pour la gestion des sanctions. Les dossiers faisant l'objet d'une suspicion de fraude sont examinés au sein d'une commission administrative chargée de se prononcer sur l'intentionnalité des anomalies constatées.

La participation du département à cette commission n'est effective que depuis 2019, ce qui apparaît tardif au regard des enjeux financiers pour ce dernier et pour les allocataires qu'il accompagne.

3 - La fraude détectée représente 2 % du montant des allocations

Toutes prestations confondues, la commission fraude a procédé en 2019 à l'examen de 912 dossiers, dont 807 se sont avérés frauduleux (soit 88 %). Le RSA est la prestation la plus concernée par la fraude puisque cette allocation représentait à elle seule 61 % des dossier examinés, le tout pour un préjudice de 3,2 M€.

Le solde des indus frauduleux dans les comptes de la CAF s'élève à 2,7 M€ pour le RSA⁴¹. Cette dernière ne dispose pas d'informations sur le taux de recouvrement des seuls indus frauduleux de RSA.

Le montant annuel des fraudes identifiées représente 2 % des allocations RSA versées par la CAF. Ce chiffre ne traduit pas l'ampleur de la fraude en tant que telle mais le montant que les moyens mis en œuvre permettent d'identifier.

⁴¹ Le recouvrement de la fraude a été supérieur aux nouvelles implantations en 2019.

Les 530 cas de fraude au RSA identifiés en 2019 ont eu pour conséquence l'envoi d'une lettre d'avertissement à l'allocataire (2 % des cas), l'application de pénalités dans le cas de préjudices « mixtes »⁴² (74 % des cas) et une transmission au département pour un dépôt de plainte ou une amende administrative (24 % des cas).

E - Le dispositif de recours en cas de contentieux

1 - Peu de recours aboutissent à un contentieux juridictionnel

Les contestations relatives au RSA font l'objet d'un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) adressé au président du conseil départemental. Dans le Bas-Rhin, depuis avril 2018, ces recours gracieux sont en outre suivis, à titre expérimental, d'une médiation préalable obligatoire (MPO) adressée au délégué du défenseur des droits.

Entre 2016 et 2019, le département s'est prononcé en moyenne sur 530 recours gracieux chaque année, soit près de deux demandes pour 100 bénéficiaires. Sur la période considérée, une décision de refus a été communiquée aux demandeurs dans 83 % des cas.

Entre avril 2019 et mars 2020, le département a reçu 43 MPO relatives au RSA, dont un tiers concernaient la contestation d'indus. Trois dossiers seulement ont été révisés favorablement au terme de la phase de médiation, les autres ayant été rejetés ou jugés irrecevables.

L'écart entre le nombre de demandes de remise gracieuse et le nombre de médiations préalables indique qu'une partie des bénéficiaires du RSA ne poursuivent pas leur démarche après un premier refus du département. Sans qu'il soit possible de préjuger du bienfondé des demandes présentées, ce taux d'attrition élevé (92 %) traduit en partie la réticence des allocataires du RSA à entamer une procédure contentieuse envers une collectivité qui décide de leur parcours d'insertion.

Le contentieux juridictionnel, qui constitue le dernier recours procédural en cas de contestation, est en conséquence peu volumineux et a par ailleurs diminué de manière notable depuis la mise en place de la médiation préalable obligatoire en avril 2018 (16 contentieux ouverts en 2019 et 14 en 2020).

⁴² Le préjudice mixte s'entend d'une fraude qui concerne à la fois le RSA et une autre prestation de la CAF.

F - Les suspensions d'allocation

En matière de sanction, la situation des bénéficiaires du RSA apparaît différente selon que leur dossier relève du département ou de la ville de Strasbourg. Malgré la mise en place d'un règlement commun, la pratique s'avère distincte entre commissions territoriales RSA (CTRSA) : les commissions de la ville de Strasbourg convoquent chaque année 6 % des bénéficiaires tandis que les commissions du département en convoquent, elles, plus du double. Les taux de maintien des droits sont en revanche identiques.

II - L'accompagnement socioprofessionnel des allocataires

Les bénéficiaires du RSA dont les ressources propres sont inférieures à 500 € mensuels ont l'obligation de mener des « actions nécessaires à une meilleure insertion »⁴³. Ils sont accompagnés pour ce faire par les services du département et par ses délégués.

Compte tenu du seuil en vigueur, cette obligation de moyens s'applique à 27 543 personnes en 2018 et 28 798 en 2019, soit plus de 95 % des bénéficiaires du RSA.

A - La répartition des moyens sur le territoire

Le département du Bas-Rhin inscrit son action dans un cadre relativement similaire à celui des arrondissements : ce dernier a découpé son territoire en 6 unités territoriales d'action médico-sociale (UTAMS), lesquelles constituent des bassins de vie d'environ 150 000 à 250 000 habitants chacun. Le Bas-Rhin, contrairement à d'autres départements, n'a pas retenu un découpage territorial plus fin.

Le maillage territorial retenu par Pôle Emploi s'avère proche de celui des UTAMS précitées⁴⁴. Selon Pôle emploi, 97 % des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B ou C⁴⁵ dans le Bas-Rhin, sont à moins de 30 minutes d'une agence, contre 95 % au niveau national.

⁴³ Seuil réglementaire fixé à l'article D. 262-65 CASF.

⁴⁴ L'organisation de Pôle emploi repose sur six bassins d'emplois.

⁴⁵ Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (A), tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite

L'accompagnement des bénéficiaires du RSA résidant à Strasbourg est en partie conduit par les services de la ville (les autres bénéficiaires étant pris en charge soit par Pôle emploi soit par d'autres structures choisies par le département). Dans le cas d'un suivi par les équipes de la commune de Strasbourg, ce sont principalement les travailleurs sociaux polyvalents de l'action sociale de proximité (ASP) qui sont mobilisés.

B - L'orientation des bénéficiaires du RSA

1 - Des réunions d'orientation marquées par un absentéisme endémique

Chaque nouveau bénéficiaire du RSA est convié à une réunion d'information (collective) et d'orientation (individuelle) organisée dans l'un des centres médico-sociaux du département ou dans les locaux de la ville de Strasbourg. Ces réunions ont pour objet de présenter les droits et devoirs liés au RSA mais aussi d'orienter les bénéficiaires vers la structure d'accompagnement la plus adaptée qui soit. À l'issue de ces réunions, un référent est attribué à chaque allocataire.

Ces réunions collectives d'une vingtaine de participants sont hebdomadaires ou mensuelles selon la taille des unités territoriales qui les organisent (UTAMS pour le département et ASP pour la commune de Strasbourg).

La participation à ces sessions est une étape obligatoire dont le non-respect est signalé à la commission pluridisciplinaire du RSA. Bien que cette obligation soit notifiée à chaque nouvel allocataire, le taux d'absentéisme est estimé par le département à 47 % en 2019. Ce taux élevé ne fait l'objet d'aucune communication dans les tableaux de bord interne de la collectivité pour les années 2014 à 2019.

L'absentéisme des nouveaux bénéficiaires s'explique avant tout par les délais constatés entre la décision d'attribution du RSA et la convocation à ces réunions d'information (Cf. infra), une part significative des bénéficiaires ne voyant pas la nécessité d'assister à une réunion de présentation pour une allocation dont ils sont déjà bénéficiaires depuis des mois.

courte (B), tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (C).

L'absentéisme s'explique aussi, dans une moindre mesure, par les difficultés rencontrées par certains bénéficiaires pour se rendre aux réunions d'information.

2 - Selon la Drees, le Bas-Rhin figure au dernier rang national en matière de taux d'orientation

L'enquête de la Drees⁴⁶ sur l'accompagnement et l'orientation des bénéficiaires du RSA (« OARSA ») permet d'établir un premier diagnostic en matière d'orientation. Selon les données transmises par le département du Bas-Rhin au titre de l'exercice 2019, 64 % des bénéficiaires soumis aux droits et devoirs n'ont pas d'orientation (soit 18 430 personnes). Ce pourcentage place le Bas-Rhin à la dernière place du classement national en matière d'orientation, derrière les Ardennes et la Corse qui affichent un taux d'allocataires non orientés de 49% et 48 % respectivement.

Un pourcentage identique a été constaté à partir d'un sondage effectué sur un échantillon de 556 bénéficiaires du RSA⁴⁷ : à l'occasion de ce tirage aléatoire, 66 % des données relatives à l'orientation se sont en effet révélées « non disponibles » dans la base IODAS du département.

3 - L'absence de données d'orientation pour les bénéficiaires vivant à Strasbourg

Ce taux élevé de non orientation s'explique en partie par l'absence des données relatives aux allocataires du RSA vivant à Strasbourg, laquelle est elle-même liée à l'absence d'interface entre la base IODAS du département et la base ASTRE de la métropole. A l'appui de ce constat, le sondage précité montre d'ailleurs que plus des deux-tiers des orientations « non disponibles » concernent des allocataires vivant à Strasbourg.

Cette situation interroge quant à la capacité du département du Bas-Rhin à suivre la situation administrative de tous les foyers dont il finance l'allocation et organise les parcours d'insertion.

⁴⁶ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé et des solidarités.

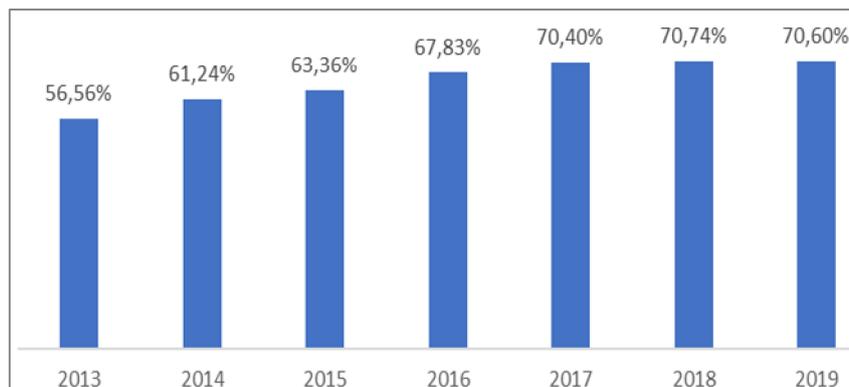
⁴⁷ Échantillon représentatif de bénéficiaires du RSA présents dans les fichiers de la Cnaf au 1^{er} semestre 2020.

4 - Le taux d'orientation hors ville de Strasbourg est de 70 %

Les bases de données IODAS du département ont été analysées pour la période 2013-2019. En l'absence d'interface avec la base de données de la ville de Strasbourg (ASTRE), les statistiques présentées ci-dessous ne concernent que la moitié des allocataires du département.

Il ressort des travaux menés que le taux d'orientation (hors Strasbourg) a connu une hausse continue entre 2013 et 2017 mais plafonne depuis à un taux proche de 70 %.

Graphique n° 10 : taux d'orientation en décembre (hors Strasbourg)



Source : Juridictions financières d'après base IODAS du département

5 - Le délai d'orientation fixé par la loi est de deux mois maximum

Le président du département est tenu de décider de l'orientation des bénéficiaires du RSA dans un délai maximum de deux mois à compter de la réception de la notification d'ouverture de droits transmise par la CAF ou la MSA⁴⁸.

Ce délai s'explique par le fait qu'une prise en charge rapide des bénéficiaires du RSA permet de lutter contre l'apparition d'une « spirale de la précarité » où s'autoalimentent inactivité, perte de confiance en soi, difficultés financières et éloignement du marché de l'emploi.

⁴⁸ Article R. 262-65-2 du CASF.

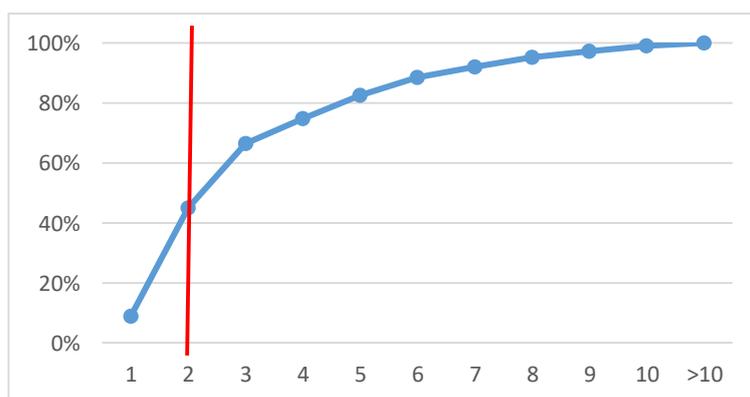
6 - Pour les primo-inscrits (hors Strasbourg), le délai moyen d'orientation est deux fois supérieur au plafond légal

Selon les données fournies par le département lors de l'enquête OARSA de 2019, le délai de « primo-orientation »⁴⁹ des bénéficiaires du RSA s'élève à 112 jours en moyenne, soit près de deux fois la limite fixée par le code de l'action sociale et des familles. Ce délai de 112 jours ne concerne en outre que la moitié des bénéficiaires dans la mesure où ne sont pas renseignées les données relatives aux allocataires vivant à Strasbourg.

L'analyse de la base IODAS par les juridictions financières a permis de confirmer l'ordre de grandeur de ce délai d'orientation : sur 3 258 primo-inscrits comptabilisés au cours de l'année 2019, le délai constaté entre l'ouverture de droits au RSA et la décision d'orientation a été de 118 jours en moyenne.

Environ 45 % des primo-allocataires, hors ville de Strasbourg, ont été orientés dans un délai de deux mois (délai représenté ci-dessous par l'axe vertical rouge). Trois quarts des primo-allocataires ont été orientés dans un délai de 4 mois et 90 % au bout de six mois.

Graphique n° 11 : taux d'orientation cumulé des primo-inscrits en 2019 (hors ville de Strasbourg), à compter de l'ouverture des droits au RSA (délai mesuré en mois)



Source : données IODAS

⁴⁹ La « primo orientation » consiste, pour les allocataires ayant fait plusieurs aller-retour une même année, à ne prendre en compte que le délai afférent à l'entrée la plus récente dans le RSA.

Ce non-respect des délais légaux s'avère préjudiciable aux bénéficiaires du RSA dans la mesure où il conduit à retarder d'autant la désignation d'un référent de parcours et l'entrée dans un dispositif d'accompagnement. Aucun des documents de synthèse ou des tableaux de bord consultés ne met en exergue les conséquences que cette situation emporte pour les allocataires du Bas-Rhin.

7 - Le délai d'orientation des bénéficiaires du Bas-Rhin, Strasbourg compris, n'est pas connu

Le département du Bas-Rhin n'a pas été en mesure de fournir de délais d'orientation global pour l'ensemble des allocataires suivis au cours de la période 2009-2019 (foyers vivant à Strasbourg et dans le reste du département).

Une étude universitaire portant sur 5 314 résidents ayant perçu le RSA en 2018⁵⁰ apporte un éclairage sur les délais d'orientation constatés à Strasbourg. Cette étude indique que « *les délais de prise en charge sont longs (12 mois en moyenne) [... et que] seulement 13 % des usagers sont pris en charge dans les trois mois qui suivent leur entrée dans le dispositif* ».

Les délais constatés découlent en partie de l'inadéquation des moyens mobilisés. Ainsi à Strasbourg, sept sessions d'information et d'orientation sont organisées chaque mois, lesquelles donnent lieu à l'envoi de 250 convocations. Compte tenu du flux d'entrées, et en faisant l'hypothèse d'un taux d'absentéisme passant de 47 % à 33 %, la capacité d'accueil des informations collectives devrait augmenter de 67 % pour permettre de recevoir les bénéficiaires du RSA dans un délai compatible avec le plafond légal de deux mois précité.

Les délais constatés pour la tenue de ces sessions d'information tiennent également à la gestion des convocations dont l'envoi nécessite un traitement manuel par les services du département : les travailleurs sociaux sont en effet amenés à passer en revue la liste des bénéficiaires reçus de la CAF afin d'en retirer les personnes ayant déjà participé à une session d'orientation ou ayant quitté le dispositif depuis l'envoi des listes.

⁵⁰ « Analyse des trajectoires des usagers sociaux de la ville de Strasbourg » de Philippe Cordazzo (Université de Strasbourg, 16 janvier 2019).

C - La nature de l'orientation proposée aux bénéficiaires du RSA

1 - Les places disponibles dans chaque structure d'accompagnement sont mal connues

À l'issue de l'entretien individuel précité, chaque nouvel allocataire du RSA se voit attribuer une structure référente chargée de l'accompagner dans son parcours d'insertion. La désignation de ce référent se fonde en principe sur le projet et les besoins de l'allocataire (autonomie, existence de freins sociaux, besoin de formation, apprentissage du français). Le choix de la structure référente revêt donc une importance particulière, notamment au cours des premiers mois dans le dispositif.

Les conseillers chargés de la désignation d'un référent n'ont toutefois pas de visibilité en temps réel sur les capacités d'accueil des différentes structures susceptibles d'accompagner un bénéficiaire du RSA. En l'absence de base de données mise à jour et accessible depuis chaque UTAMS, le choix du référent se fait alors non pas sur une analyse croisée des besoins et des places disponibles mais sur l'appréciation individuelle du conseiller et sur sa capacité à trouver une structure susceptible d'accueillir un nouvel allocataire du RSA.

Le département du Bas-Rhin s'est par ailleurs montré dans l'incapacité de fournir le nombre de personnes suivies par chaque structure d'accompagnement : en 2019 et en 2020, et *a fortiori* pour les années antérieures, il était donc impossible de savoir précisément où étaient orientés et par qui étaient accompagnés l'ensemble des bénéficiaires du RSA vivant dans le Bas-Rhin.

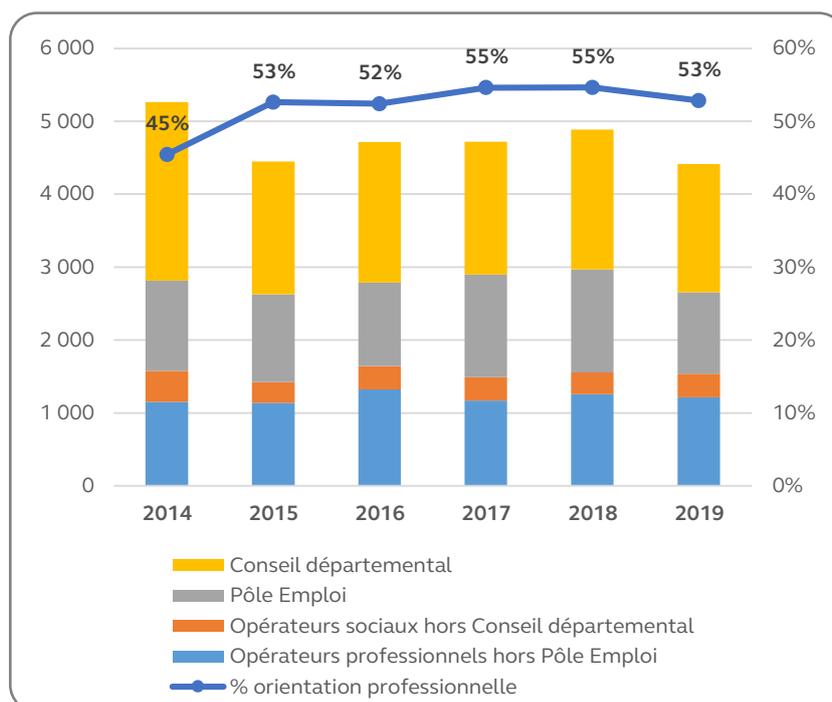
Cette perte de contrôle du département sur les effectifs suivis par chaque référent rend *de facto* impossible toute évaluation des mesures d'insertion mises en œuvre. Il n'existe d'ailleurs aucune statistique sur les taux de sortie vers l'emploi par structure référente (Cf. chapitre 4).

2 - L'absence de données consolidées en matière d'orientation

L'absence d'interface entre la base de données du département (IODAS) et celle de la ville de Strasbourg (ASTRE) constitue un obstacle majeur à la consolidation et au suivi des décisions d'orientation.

Selon les données du tableau de bord 2019 du département, 53 % des primo-orientés (hors ville de Strasbourg) ont bénéficié d'un accompagnement professionnel, contre 43 % pour l'ensemble des allocataires (primo-orientés ou non).

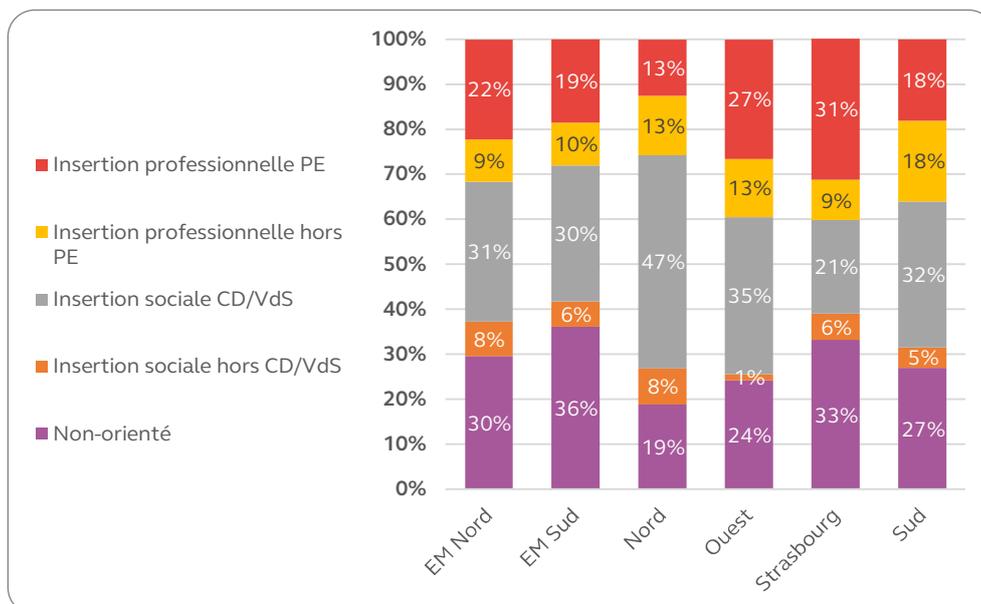
**Graphique n° 12 : répartition des primo-orientations 2019
(hors ville de Strasbourg)**



Source : d'après données du département

À Strasbourg, l'orientation professionnelle des bénéficiaires orientés est supérieure de 17 points à la moyenne du département (60 % contre 43 % respectivement). Cette différence apparaît surprenante au regard du profil des allocataires strasbourgeois dont les difficultés sociales et l'ancienneté sont en moyenne plus fortes que dans le reste du Bas-Rhin.

Graphique n° 13 : répartition des orientations par UTAMS



Source : département du Bas-Rhin, juin 2019

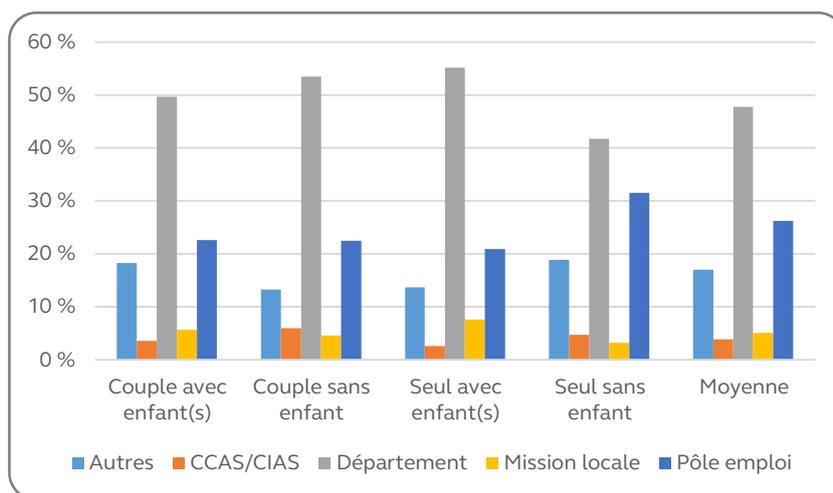
Note : EM = Eurométropole ; CD = conseil départemental ; VdS = Ville de Strasbourg ; PE = Pôle emploi

3 - L'analyse des bases de données départementales (hors Strasbourg)

L'analyse des bases de données du département pour les années 2013 à 2019 (soit 44 501 bénéficiaires du RSA ne vivant pas à Strasbourg) permet d'établir plusieurs constats en matière d'orientation.

Le statut (célibataire, en couple, avec ou sans enfants) ne constitue pas un déterminant majeur d'orientation, à l'exception du cas des personnes seules et sans enfant pour qui l'orientation vers Pôle emploi est significativement plus élevée et pour qui l'orientation vers le département s'avère moins fréquente (de 10 points environ par rapport aux autres groupes d'allocataires).

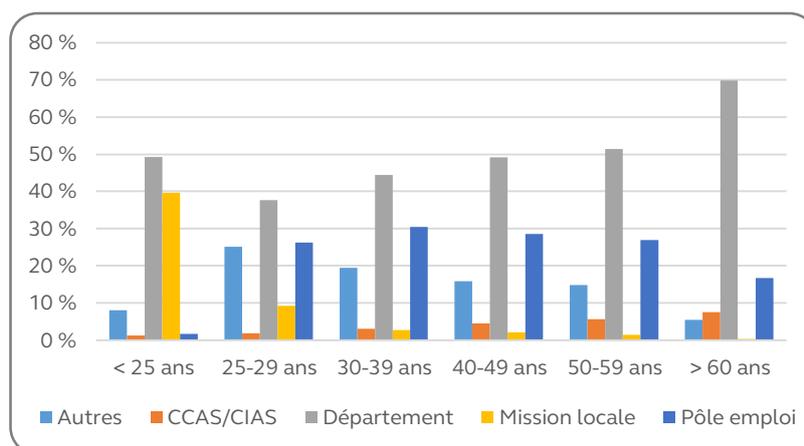
**Graphique n° 14 : orientation par statut
(hors Strasbourg, 2013-2019)**



Source : d'après base de données IODAS

L'âge des allocataires ne constitue pas non plus un facteur déterminant d'orientation, à l'exception des groupes les plus jeunes (orientés vers les missions locales plutôt que vers Pôle emploi) et des groupes les plus âgés (orientés vers le département, en raison notamment de la proximité d'un éventuel départ en retraite).

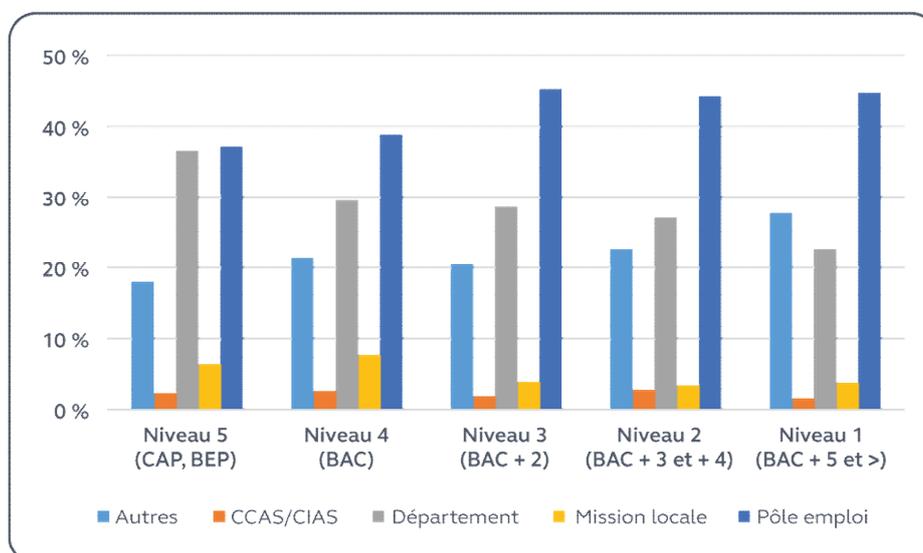
**Graphique n° 15 : orientation par classe d'âge
(hors Strasbourg, 2013-2019)**



Source : d'après base de données IODAS

Le niveau de diplôme constitue, quant à lui, une variable qui semble peser dans les décisions d'orientation. En effet, au fur et à mesure que le niveau de formation des allocataires croît, l'orientation vers Pôle emploi devient plus fréquente (et inversement). Ainsi, les allocataires ayant le CAP/BEP sont orientés à 37 % vers Pôle emploi et à 37 % vers le département tandis que les taux d'orientation des titulaires d'un BAC +5 ans sont de 45 % et de 23 % respectivement.

**Graphique n° 16 : orientation par niveau de diplôme
(hors Strasbourg, 2013-2019)**



Source : d'après base IODAS

Compte tenu de ces éléments, et notamment de la surreprésentation des femmes parmi les célibataires avec enfants⁵¹, il existe une différence d'orientation en fonction du sexe des allocataires du RSA. Ces dernières se voient plus fréquemment proposer un accompagnement social auprès du département, notamment pour lever certains obstacles à la reprise d'activité (garde d'enfants et mobilité principalement) : hors ville de Strasbourg, les femmes ont été orientées vers le département dans 55 % des cas contre 38 % pour les hommes (pour Pôle emploi les taux d'orientation étaient respectivement de 21 % et 33 %).

⁵¹ Parmi les allocataires du RSA vivant seul avec un enfant au moins, 95 % sont des femmes.

4 - Les réorientations sont mal identifiées et insuffisamment exploitées

Les données de réorientation ne font l'objet d'aucune analyse. Alors qu'une réorientation peut être le signe d'une difficulté d'accompagnement ou la concrétisation d'une insertion réussie, le département du Bas-Rhin ne tire aucun enseignement des données en sa possession. Il serait souhaitable que le département connaisse les taux de réorientation consolidés non pas par UTAMS mais par structure référente, et ce afin de disposer d'un premier faisceau d'indices sur la qualité de l'accompagnement proposé par ces dernières.

À l'aune des réorientations transmises par la ville de Strasbourg pour les exercices 2018 et 2019⁵², il apparaît que les bénéficiaires suivis par Pôle emploi ne sont que très peu réorientés : ces derniers représentent en effet 40 % des bénéficiaires RSA de la ville mais seulement 2,5 % des réorientations par origine⁵³. Ce faible taux de réorientation devrait conduire le département du Bas-Rhin à une revue du portefeuille de bénéficiaires accompagnés par le service public de l'emploi.

D - Les contrats d'engagements réciproques

1 - L'obligation de contractualisation des droits et devoirs

Le code de l'action sociale et des familles prévoit la signature d'un contrat d'engagements réciproques (CER) entre le président du département et chaque bénéficiaire du RSA. Destinés à formaliser les actions qui seront mises en œuvre par chaque partie, ces contrats doivent être conclus un ou deux mois après la date d'orientation, selon qu'il s'agisse respectivement d'une orientation professionnelle ou sociale.

2 - Des contrats d'engagements généralement inférieurs à 6 mois

La durée des CER (hors ville de Strasbourg) varie en fonction de la nature des actions d'insertion qu'ils contiennent (formation qualifiante, ateliers de remobilisation, immersion en entreprise). Selon le département du Bas-Rhin, sur les 112 346 contrats signés entre 2009 et 2019, 88 % des CER avaient une durée inférieure ou égale à six mois et 10 % une durée comprise entre sept et 12 mois⁵⁴.

⁵² Les données fournies par la ville comportent, elles, l'origine et la destination de l'orientation.

⁵³ Soit 19 allocataires sur 739 réorientations en 2019.

⁵⁴ La moyenne pondérée se situe à 5,5 mois avec une forte prévalence des CER de trois et six mois (76 % du total).

3 - Des CER signés rapidement mais non renouvelés à échéance

Selon les données fournies par le département dans le cadre de l'enquête OARSA précitée, 60 % des allocataires RSA orientés (hors Pôle emploi⁵⁵) disposaient d'un contrat d'engagements réciproques en cours de validité le 31 décembre 2019.

L'analyse des bases de données est venue confirmer ce chiffre de 60 % pour les allocataires ne résidant pas à Strasbourg. L'exploitation des bases départementales a permis par ailleurs de constater que les situations de non-contractualisation étaient davantage dues à des cas de non-renouvellement de CER qu'à une absence de premier contrat.

En effet, en raison du mode d'organisation retenu pour les sessions d'information, lesquelles couplent orientation et contractualisation, la signature des nouveaux CER intervient dans un délai bref : le délai entre l'orientation et la signature d'un contrat est de 13 jours en moyenne pour les primo-inscrits de l'année 2019 (dont 25 % ont signé un CER dès le lendemain de leur orientation). Le taux de non-contractualisation (40 %) est donc avant tout lié à la caducité des contrats en cours d'année, lesquels contrats ne sont pas systématiquement renouvelés à échéance en raison de l'inexistence d'outils de suivi.

E - L'accompagnement proposé par Pôle Emploi

1 - Plus d'un tiers des bénéficiaires sont inscrits à Pôle emploi

Fin 2019, Pôle emploi accompagne 11 288 bénéficiaires du RSA dans leurs démarches d'insertion professionnelle, soit 37 % des bénéficiaires du Bas-Rhin. Cap Emploi et les Missions locales suivent, elles, un effectif plus restreint, estimé à 500 personnes.

2 - L'accompagnement de Pôle emploi comporte 4 modalités

Le niveau d'accompagnement proposé par Pôle emploi est en théorie variable selon le profil et le degré d'autonomie des DEFM. Par ordre croissant d'intensité, l'accompagnement peut être « suivi », « guidé », « renforcé » ou « global ».

⁵⁵ La contractualisation avec Pôle emploi revêt la forme d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

Dans le Bas-Rhin, les demandeurs d'emploi sont répartis dans 228 portefeuilles distincts mais le temps consacré à chacun d'entre eux par les conseillers de Pôle emploi varie selon le taux d'encadrement propre à chaque type d'accompagnement.

Tableau n° 4 : nombre des DEFM par conseiller-emploi

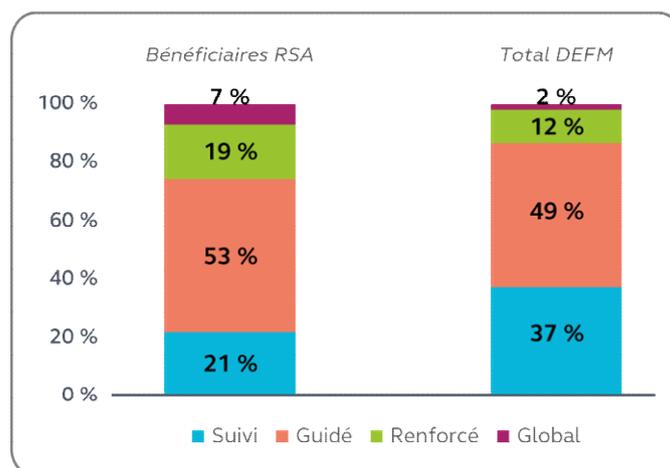
Type d'accompagnement	DEFM par conseiller (2019)	DEFM par conseiller (2020)
Global	63	69
Renforcé	71	76
Guidé	203	204
Suivi	379	426
Total	188	191

Source : données Pôle emploi

3 - L'accompagnement intensif est proportionnellement plus fréquent pour les allocataires du RSA

Si Pôle emploi ne différencie pas les DEFM selon les éventuelles prestations dont ils relèvent, les bénéficiaires du RSA ont, en valeur relative, une propension plus grande à se voir proposer un accompagnement intensif : ces derniers représentent 20 % de l'accompagnement renforcé et 51 % de l'accompagnement global (pour un effectif total représentant 12 % des demandeurs d'emploi du département).

Graphique n° 17 : types accompagnement (décembre 2019)

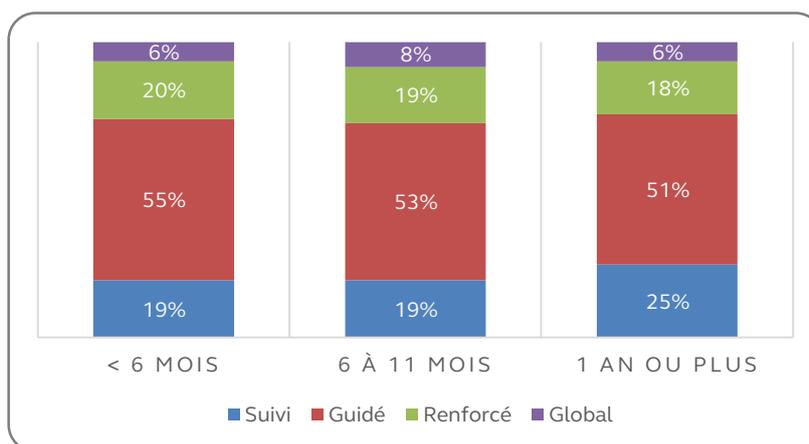


Source : d'après données Pôle emploi pour le Bas-Rhin (DEFM de catégorie A à E)

4 - L'accompagnement intensif n'est pas suffisamment proposé aux allocataires présentant les difficultés d'insertion les plus notables

La probabilité de se voir proposer un accompagnement « renforcé » ou « global » n'est pas fonction de l'ancienneté des allocataires du RSA, laquelle traduit pourtant une propension plus ou moins à grande à réintégrer le marché de l'emploi : la part de l'accompagnement global ou de l'accompagnement renforcé est ainsi relativement identique entre les DEFM de moins de six mois et les chômeurs de très longue durée⁵⁶.

Graphique n° 18 : répartition des bénéficiaires du RSA par ancienneté et accompagnement (2019)



Source : d'après données Pôle emploi

Le niveau d'accompagnement ne semble pas non plus dépendre du niveau de diplôme des demandeurs d'emploi. En effet, les allocataires du RSA titulaires d'un diplôme supérieur à BAC+2 représentent 10 % des allocataires en accompagnement global, soit une proportion quasi identique à celle des allocataires ayant interrompu leurs études avant la fin de la classe de quatrième (soit 12 % des effectifs).

⁵⁶ La part de l'accompagnement global pour les allocataires du RSA inscrits depuis plus de 36 mois est de 6%.

Tableau n° 5 : niveau de formation des allocataires du RSA en accompagnement renforcé ou global (2019)

	>BAC+2	BAC+2	BAC	CAP-BEP	BEPC	4 ^{ème} et <
<i>Renforcé</i>	12 %	8 %	16 %	39 %	11 %	15 %
<i>Global</i>	10 %	8 %	16 %	43 %	11 %	12 %

Source : données Pôle emploi

Pour les allocataires du RSA dont les difficultés d'insertion apparaissent les plus manifestes, tant en matière d'ancienneté qu'en matière de formation, la répartition par type d'accompagnement apparaît donc déconnectée des besoins des personnes concernées. Ainsi, les allocataires du RSA au chômage depuis plus de 24 mois et dont le niveau de formation est inférieur au BEPC bénéficient d'un accompagnement suivi dans 21 % des cas, d'un accompagnement guidé dans 50 % des cas, d'un accompagnement renforcé dans 22 % des cas et d'un accompagnement global dans 7 % des cas seulement⁵⁷.

5 - Pour les allocataires du RSA, l'accompagnement intensif reste l'exception plus que la règle

L'accompagnement global et l'accompagnement renforcé ne concernent, en valeur absolue, qu'une minorité de bénéficiaires du RSA. Près de 75 % de ces derniers relèvent de l'accompagnement suivi et de l'accompagnement guidé, et c'est donc dans ce cadre que la grande majorité des allocataires sont amenés à conduire leurs démarches de recherche d'emploi.

Cette répartition par type d'accompagnement a des conséquences sur la fréquence des échanges entre un bénéficiaire et son référent. Sur une période de six mois, la probabilité qu'aucun contact n'ait été noué avec un allocataire du RSA suivi par Pôle emploi est de 30 % en accompagnement suivi et de 21 % en accompagnement guidé. En outre, 95 % des allocataires en accompagnement « suivi » n'ont fait l'objet d'aucune prestation ou formation de la part de Pôle emploi sur cette même durée.

⁵⁷ Données Pôle emploi pour le mois de décembre 2019 (DEFM de catégorie A à E).

Tableau n° 6 : allocataires du RSA sans acte d'accompagnement lors des 6 derniers mois (2019)

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Tous
<i>Sans contact</i>	30 %	21 %	4 %	2 %	21 %
<i>Sans prestation proposée</i>	88 %	75 %	48 %	33 %	73 %
<i>Sans prestation réalisée</i>	95 %	88 %	70 %	57 %	86 %
<i>Sans mise en contact</i>	66 %	63 %	48 %	30 %	60 %

Source : Pôle emploi

Précisions méthodologiques : cohortes observées sur la période septembre 2019-février 2020

F - L'accompagnement proposé par le département et ses délégués

1 - La polyvalence de secteur est un modèle qui a atteint ses limites dans le Bas-Rhin

Pour la période 2014-2019, le département du Bas-Rhin n'a pas été en mesure de fournir d'indicateurs chiffrés relatifs aux conditions d'accompagnement des quelques 3 500 bénéficiaires du RSA dont il est le référent (nombre et fréquence des entretiens notamment). À partir des données disponibles, il est estimé que les travailleurs sociaux du département ont en moyenne un « stock » permanent de 50 bénéficiaires du RSA au sein de leur portefeuille d'activité (sur un total de 150 personnes suivies, toutes problématiques confondues).

Ce manque de suivi et de visibilité interroge dans la mesure où les allocataires accompagnés par le département sont justement ceux dont les difficultés d'insertion s'avèrent les plus aigües et sont ceux pour lesquels un suivi renforcé apparaît le plus nécessaire.

Dans les conditions actuelles, le maintien d'un accompagnement social fondé sur le cadre traditionnel de la polyvalence de secteur apparaît comme un choix de plus en plus difficile à justifier. En effet, pour les allocataires du RSA dont l'ancienneté est la plus forte, les contacts avec les travailleurs sociaux de polyvalence sont d'autant moins fréquents que ces derniers sont amenés à privilégier le traitement des situations les plus urgentes, en matière d'aide sociale à l'enfance notamment (signalement de

mise en danger de mineurs, recherche de solutions de placement). Le département du Bas-Rhin présente d'ailleurs la particularité d'avoir délégué à des opérateurs extérieurs une partie de l'accompagnement global mené conjointement avec Pôle emploi⁵⁸, révélant ainsi les difficultés rencontrées pour accompagner les bénéficiaires du RSA au sein du cadre actuel.

Le département voisin du Haut-Rhin a fait, pour sa part, le choix de confier le suivi des bénéficiaires du RSA à une équipe de travailleurs sociaux dédiés et non pas à une équipe multi disciplinaire intervenant sur un large panel de publics (mineurs, allocataires RSA, personnes en situation de handicap). La création de la collectivité européenne d'Alsace constitue, à cet égard, une occasion unique de comparer les avantages respectifs des deux modèles et de faire émerger un dispositif nouveau tirant profit des synergies existantes entre les deux départements.

2 - L'accompagnement social mené à Strasbourg est peu intensif

Les 3 058 bénéficiaires du RSA accompagnés par les services de la ville de Strasbourg⁵⁹ sont majoritairement suivis par des assistants sociaux de polyvalence. Les 70 ETP mobilisés dans ce cadre gèrent en moyenne une file active d'une centaine de dossiers (toutes problématiques confondues) et consacrent environ 30 % de leur temps de travail disponible aux bénéficiaires du RSA. Les allocataires les plus proches de l'emploi sont, eux, accompagnés par 17 référents insertion dans le cadre d'un accompagnement dit « socioprofessionnel ».

Bien que le portefeuille des travailleurs sociaux soit revu de façon hebdomadaire, le logiciel de gestion de la ville ne permet pas d'établir une liste des bénéficiaires du RSA à contacter en priorité (en fonction notamment de la date du dernier contact). La fréquence des contacts entre les allocataires du RSA et leurs référents respectifs dépend donc de chaque travailleur social, lequel apprécie de manière autonome les actions à conduire en priorité. Selon les services de la ville, sur un échantillon de 1 220 bénéficiaires du RSA, le nombre moyen de contacts établis avec les bénéficiaires du RSA a été de 3,6 en 2019, soit un contact par trimestre.

⁵⁸ En 2020, le département a versé une subvention de 100 800 € à l'association ARSEA pour que cette dernière mène à bien l'accompagnement global de 400 bénéficiaires du RSA (grâce à 4 ETP de travailleurs sociaux cofinancés par le FSE).

⁵⁹ Ce chiffre de décembre 2019 est sous-estimé du fait du nombre de personnes non orientées à Strasbourg.

3 - L'action des opérateurs sociaux est difficile à appréhender

En 2020, le département a versé 1,8 M€ à 28 opérateurs spécialisés dans l'accompagnement social⁶⁰. Ces subventions doivent permettre le financement de 37 postes d'encadrement⁶¹ et l'accueil de 2 342 personnes (allocataires du RSA et autres publics tels que les gens du voyage).

Le département n'a pas été en mesure de détailler le contenu de l'accompagnement réalisé par chacun de ces opérateurs (types de prestations, nombre de bénéficiaires suivis, taux de sortie). Il ressort des travaux menés que le département du Bas-Rhin requiert l'envoi de rapports d'activité détaillés mais que ces derniers ne font l'objet d'aucune consolidation et restent largement inexploités par les services du département.

4 - En matière d'insertion professionnelle, le département finance un large panel d'opérateurs

En 2019, le département du Bas-Rhin a subventionné la création de 36 postes d'encadrants au sein de 26 structures spécialisées dans l'insertion professionnelle⁶². En contrepartie de cette aide, les organismes retenus ont accompagné 3 999 bénéficiaires du RSA durant un période de 7 mois en moyenne.

Plus de 20 % des bénéficiaires concernés ont été accompagnés par la mission locale de l'emploi (MLPE) de Strasbourg. Cofinancée par le département du Bas-Rhin et le FSE, cette structure présente la particularité d'accompagner de manière suivie des allocataires du RSA de plus de 25 ans, proches de l'emploi mais dont l'autonomie ne permet pas, à court terme, un suivi par Pôle Emploi⁶³.

5 - Les structures d'insertion par l'activité économique complètent utilement le dispositif

Pour les bénéficiaires du RSA les plus éloignés de l'emploi, le département finance des places en ateliers et chantiers d'insertion (ACI). En 2019, 582 personnes ont bénéficié de ce dispositif au sein de structures conventionnées par l'État.

⁶⁰ Les structures concernées sont surtout des associations et des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale.

⁶¹ Soit 49 907 € par ETP.

⁶² Soit 32 449 euros par ETP d'encadrement.

⁶³ L'accompagnement y est de 6 mois renouvelables, avec une file active de 70 bénéficiaires du RSA par conseiller.

Le département finance également des postes d'encadrement et des dispositifs de formation au sein d'entreprises d'insertion (EI). En 2019, 856 bénéficiaires du RSA ont été recrutés dans ces structures présentes dans des secteurs aussi divers que la propreté, l'aménagement paysager, le gardiennage, la logistique ou bien encore la mécanique.

La localisation des postes dans ces structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) correspond en grande partie à la répartition des bénéficiaires du RSA sur le territoire, à l'exception de l'UTAMS Sud (arrondissement de Sélestat) où les places en entreprises d'insertion s'avèrent peu nombreuses au regard du nombre d'allocataires inscrits⁶⁴.

6 - Le département intervient également directement en matière d'insertion professionnelle

Bien que ses ressources soient en majorité dédiées à l'accompagnement social des bénéficiaires du RSA (via la polyvalence de secteur), le département du Bas-Rhin porte également des projets d'insertion dans le champ professionnel. Deux exemples sont mentionnés ci-après, étant entendu que les actions menées ne se limitent pas à ces deux seuls dispositifs.

Le service emploi du département

Le département du Bas-Rhin dispose d'une équipe de conseillers-emploi dont le rôle est de faciliter l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA. Ces conseillers ont notamment pour mission de contacter les entreprises susceptibles de recruter mais aussi d'aider les allocataires dans leurs démarches d'accès à l'emploi (rédaction des lettres de candidature, préparation aux entretiens, suivi durant les premières semaines de la prise de poste).

Au cours de la période 2014-2019, le service emploi a permis la signature de 789 contrats par an en moyenne. Sous réserve d'éventuels effets d'aubaine dont l'existence est complexe à mesurer⁶⁵, l'action de ce service présente des résultats positifs : le retour sur investissement est estimé à 0,15 M€ par conseiller et par an, soit un gain cumulé de 1,5 M€ par an sur la période précitée⁶⁶.

⁶⁴ Une seule entreprise d'insertion y a été recensée en 2018 et 2019 (pour une offre totale de 4 postes en 2018 et 2 en 2019).

⁶⁵ L'effet d'aubaine consistant à accompagner vers l'emploi un bénéficiaire du RSA qui aurait été recruté même en l'absence de suivi de la part du département.

⁶⁶ Masse salariale incluse (soit 0,8 M€), hors prise en compte du FSE, hors maintien du RSA lors de la reprise d'activité et hors dépenses annexes de soutien.

La nature des contrats signés conduit toutefois à nuancer ce constat. En effet, selon les données fournies par le département, les contrats aidés ont représenté en moyenne 94 % des contrats signés entre 2014 et 2019. Seuls 2 % des contrats signés sur la période concernaient des contrats non aidés en CDI. Les résultats du département en général et du service emploi en particulier dépendent donc en grande partie du maintien des dispositifs d'aide à l'emploi mis en œuvre à l'échelle nationale.

Le site internet « Job Connexion »

Le département du Bas-Rhin a lancé en mai 2019 une plateforme numérique destinée à mettre en relation les bénéficiaires du RSA et les employeurs du département. Dénommé « Job Connexion », cet outil présente les mêmes caractéristiques qu'un site de recherche d'emplois et permet à ses utilisateurs de déposer un curriculum vitae (CV), de consulter des offres et d'y répondre. Le coût global de ce projet pour les exercices 2018 à 2022 a été estimé par le département du Bas-Rhin à 0,4 M€.

Alors que la crise sanitaire de 2020 s'est traduite par une forte hausse des démarches faites en ligne (Cf. chapitre 3), Job Connexion affiche des résultats plus que modestes en matière de trafic et de nombre d'inscrits. Selon les données fournies par le département⁶⁷, à la fin du troisième trimestre 2020, la base de données du site ne contenait que 1 019 CV d'allocataires du RSA, soit 3 % des bénéficiaires inscrits à la CAF. Si le public-cible du site a été élargi aux étudiants dans un second temps, ces derniers ont été moins de 2 000 à s'inscrire.

Au regard des offres concurrentes (site de Pôle emploi notamment), l'audience de la plateforme s'avère très confidentielle : Job Connexion affiche un trafic mensuel de 3 000 connexions en moyenne⁶⁸. Ces chiffres, déjà faibles, incluent en outre les différents référents accompagnant les bénéficiaires du RSA : sur 112 utilisateurs connectés le 29 septembre 2020, l'opérateur de la plateforme recensait, entre autres, 39 bénéficiaires du RSA et 54 référents de parcours.

La faible audience du site est perceptible au regard de la volumétrie des offres d'emploi disponibles. Depuis le lancement de la plateforme, 1 952 postes ont été proposés. Au 29 septembre 2020, le nombre de postes à pourvoir était de 229 seulement.

Ce site a été en outre conçu initialement comme un service indépendant : aucune interface vers d'autres grands sites institutionnels comme celui de Pôle emploi n'a été envisagée ou budgétée par le département lors du lancement du projet. Les réflexions en cours pour un éventuel lien vers le site de Pôle emploi apparaissent, à cet égard, trop tardives.

⁶⁷ Données issues du journal hebdomadaire en date du 29/09/2020.

⁶⁸ Sur la base d'un total de 23 161 connexions (utilisateurs uniques et récurrents confondus) constatées entre mai 2019 et septembre 2020.

III - Perspectives d'évolution dans le Bas-Rhin

A - L'expérimentation du service public de l'insertion

Depuis mi-2019, le département du Bas-Rhin fait partie des quatorze collectivités territoriales retenues pour dessiner ce que pourraient être les contours d'un nouveau service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE).

Au terme des appels à projets qu'il a lancés en juillet 2019, le département du Bas-Rhin a mis en place un dispositif constitué de deux plateformes de suivi des bénéficiaires du RSA, l'une dédiée à l'orientation, l'autre dédiée à l'accompagnement.

S'il est encore trop tôt pour tirer le bilan de cette expérimentation, l'analyse du dispositif mis en œuvre montre que le département du Bas-Rhin a cherché à remédier aux dysfonctionnements constatés sur la période 2014-2020, en matière de délais d'orientation notamment

1 - Le Bas-Rhin s'est fixé pour objectif d'orienter les nouveaux bénéficiaires en un mois

La plateforme d'orientation (dite plateforme n°1) vise à assurer une prise en charge rapide des quelques 8 000 nouveaux entrants qui rejoignent chaque année le dispositif RSA. À cet effet, elle a pour double objectif d'établir un premier contact avec les allocataires dans les 8 jours qui suivent leur inscription et de conduire avec ces derniers un entretien d'orientation détaillé dans un délai d'un mois.

La mise en place de cette plateforme a été confiée à la CAF et aux six missions locales pour l'emploi du Bas-Rhin. Juridiquement, la coopération entre ces structures s'est traduite par la création d'un consortium dont le budget de fonctionnement est de 0,5 M€ (pour 10 ETP).

Ce projet, dans sa définition actuelle, n'aborde pas la question des bénéficiaires déjà inscrits, pour lesquels l'orientation est soit inexistante soit mériterait d'être revue à l'occasion de la généralisation du SPIE.

Selon la Collectivité européenne d'Alsace, les premiers résultats constatés en 2020 pour près de 2 000 allocataires du RSA ont permis de confirmer la faisabilité d'une orientation des nouveaux entrants dans un délai d'un mois.

2 - L'accompagnement vers l'activité sera intensif mais limité à trois mois

Le département du Bas-Rhin s'est également fixé pour objectif de long terme de permettre à 70 % des nouveaux allocataires du RSA de bénéficier d'un accompagnement intensif vers l'activité⁶⁹. Selon la Collectivité européenne d'Alsace, 71 % des nouveaux allocataires concernés par l'expérimentation du SPIE ont pu bénéficier d'une orientation professionnelle en 2020.

Grâce à un accompagnement intensif⁷⁰ d'une durée maximale de trois mois, la plateforme d'accompagnement (dite plateforme n°2) doit permettre, chaque année, le retour à l'emploi durable de 4 000 bénéficiaires du RSA et l'identification d'une voie d'insertion pour 2 000 autres. Cet accompagnement doit débiter dans les 15 jours suivant la décision d'orientation communiquée à chaque allocataire et se concrétiser par la signature systématique d'un contrat d'engagements réciproques. L'atteinte de ces objectifs sera mesurée par un taux de maintien dans l'emploi à un an et à trois ans, ce qui constitue une mesure pertinente de la qualité et de la pérennité de l'accompagnement proposé.

La mise en place de la plateforme n°2 a été confiée aux missions locales pour l'emploi du Bas-Rhin, en partenariat avec cinq acteurs locaux spécialisés dans l'insertion : le groupe Geny interim, l'association l'Atelier, GIPFI SCOP, Entraide emploi et l'union régionale des structures d'insertion par l'économie d'Alsace. Le budget global de fonctionnement de cette nouvelle plateforme est de 1,7 M€ pour 29 ETP.

À l'aune des faibles taux d'accès à l'emploi constatés à Pôle emploi (5 % par mois), le choix consistant à limiter l'accompagnement des nouveaux entrants à trois mois apparaît difficilement conciliable avec l'objectif d'un retour à l'emploi durable de 4 000 bénéficiaires du RSA par an⁷¹. Cet objectif s'avère d'autant plus ambitieux que l'expérimentation du SPI ne s'accompagne d'aucune réflexion concomitante sur la formation professionnelle et l'attractivité du territoire bas-rhinois.

⁶⁹ Les 30 % restant bénéficieront d'un accompagnement « classique » destiné à la levée de freins sociaux.

⁷⁰ Avec notamment des rendez-vous hebdomadaires, des ateliers collectifs, un suivi particulier pour les bénéficiaires les plus âgés.

⁷¹ L'accompagnement global mis en œuvre par Pôle emploi est limité en général à 9 mois.

3 - Le succès du SPIE dépendra notamment de la qualité de son système de gestion

Le SPIE, tel qu'il a été conçu dans le Bas-Rhin, ne constitue pas une rupture conceptuelle majeure. En matière de délais d'orientation et de contractualisation ce projet s'appuie avant tout sur les règles existantes du code de l'action sociale et des familles, règles dont le département du Bas-Rhin s'était assez largement éloigné au cours de la période 2009-2019.

Le réel apport du SPIE consiste en réalité à réorganiser en profondeur les modalités de coopération entre acteurs de l'insertion, grâce notamment à la mise en place d'un système d'information transversal, adapté à la gestion administrative des dossiers (prise de rendez-vous, CER numérisés, consultation du dossier par l'allocataire, collecte des données de retour vers l'emploi). Développé par la société Neolink, fournisseur du site « Job Connexion », la nouvelle plateforme du SPI devrait utilement remplacer la base IODAS dont les fonctionnalités se sont révélées inadéquates à un suivi fin des allocataires du RSA.

4 - Le SPIE est un outil d'optimisation des flux et non des contenus

Le SPIE ne traite pas du contenu des mesures d'accompagnement proposées aux bénéficiaires du RSA, notamment en matière de formation professionnelle⁷². Ainsi, le lien entre écoles, centres de formation, entreprises et bénéficiaires du RSA n'est pas évoqué, ni même revisité. Or, dans un contexte de croissance atone et de concurrence accrue entre DEFM, la qualification et l'expérience constituent plus que jamais des variables « discriminantes » en matière de recrutement.

À défaut d'une réflexion d'ensemble sur ce sujet, le modèle mis en place par le département du Bas-Rhin prend le risque de changer le rythme mais pas le contenu (ou l'issue) du parcours des bénéficiaires du RSA. Il est d'ailleurs dommageable que cette expérimentation se soit faite sans le concours de la Région Grand Est, pourtant chef de file en matière de formation professionnelle et d'aide aux entreprises.

⁷² L'annexe technique de la plateforme 2 indique: « Par exemple, entrer dans une formation qualifiante ou certifiante doit répondre à une demande spécifique de recruteur(s) correspondant à un besoin à court terme formalisé. Ces actions doivent être ciblées, courtes et réactives dans un souci de préparation intensive préalable à l'embauche ».

B - La convention de délégation de compétences à la ville de Strasbourg

La convention de délégation de compétences sociales actuellement en vigueur produira ses effets jusqu'en 2025. La signature d'un avenant pourrait permettre de préciser les objectifs attendus en matière de délais, d'orientation, de contrôle, de sanctions tout en vérifiant que des moyens adaptés y soient consacrés.

C - La collectivité européenne d'Alsace

Depuis le 1er janvier 2021, les collectivités territoriales du Bas-Rhin et Haut-Rhin ont fusionné au sein d'un même ensemble : la collectivité européenne d'Alsace.

La mise en place d'une assemblée unique composée de 80 conseillers devrait à terme conduire à une revue et à une évolution des modalités de gestion du RSA dans le département du Bas-Rhin. À cette occasion, la pertinence du suivi social des allocataires par la polyvalence de secteur pourrait être interrogée.

Compte tenu du caractère récent de cette fusion, il est prématuré d'esquisser les contours de ce que sera la politique de la collectivité européenne d'Alsace en matière de RSA.

CONCLUSION

La liquidation du RSA donne lieu à des versements indus dont la valeur est supérieure à 10 M€ chaque année. Ces trop-perçus constituent un risque financier pour les allocataires qui sont susceptibles de devoir les rembourser et pour le département du Bas-Rhin qui en supporte la charge en cas d'irrecouvrabilité.

Environ un tiers des montants versés à tort chaque année (soit 3 M€ par an) sont liés à des cas de fraude. Les mesures de lutte contre la fraude mises en œuvre par la CAF et le département apparaissent proportionnées aux montants constatés.

Le faible nombre de recours contentieux en matière de RSA démontre l'efficacité des filtres procéduraux existants mais révèle aussi les réticences de certains allocataires à assigner en justice la collectivité qui organise leur parcours d'insertion.

En matière de suspension d'allocation, les situations sont appréciées de manière distincte par la ville de Strasbourg et le département. La mise en place d'un règlement commun pour les commissions territoriales du RSA n'a pas mis un terme à cette différence de traitement entre allocataires du Bas-Rhin.

Dans le Bas-Rhin en général et à Strasbourg en particulier, les délais constatés pour l'orientation vers un parcours d'insertion dépassent significativement le plafond légal de deux mois fixé par le code de l'action sociale et des familles

L'ampleur des délais d'orientation (quatre mois en moyenne) aboutit à ce que 30 % des allocataires présents au 31 décembre 2019 n'aient aucun référent et perçoivent donc le RSA sans être accompagnés par le département du Bas-Rhin.

Lorsqu'ils sont orientés vers un référent autre que Pôle emploi, plus de 40 % des allocataires ne disposent par ailleurs d'aucun contrat d'engagements réciproques (CER) et sont donc libres de tout engagement en matière de recherche d'emploi ou de formation. Ce pourcentage significatif s'explique avant tout par une absence de suivi des contrats en cours, lesquels deviennent caducs et ne sont pas systématiquement renouvelés.

L'accompagnement proposé par Pôle emploi apparaît quant à lui inadapté aux difficultés des allocataires du RSA, lesquels présentent des taux de sortie vers l'emploi inférieurs à la moyenne. Les trois quarts des allocataires y sont accompagnés de manière peu intensive et n'ont qu'un

nombre limité de contacts avec leurs conseillers-emploi : entre septembre 2019 et février 2020, 21 % des allocataires du RSA bénéficiant d'un accompagnement « guidé » (soit 53 % des effectifs totaux) n'avaient eu aucun contact avec Pôle emploi et 88 % n'avaient reçu aucune prestation ou formation de ce dernier.

Les allocataires du RSA dont les difficultés apparaissent les plus aiguës ne sont pas nécessairement ceux auxquels un accompagnement intensif (dit « global ») est proposé : parmi les allocataires inscrits à Pôle emploi depuis plus de deux ans et dont le niveau de formation est inférieur au BEPC, seuls 7% bénéficient d'un tel accompagnement (contre 50 % pour l'accompagnement « guidé »). La répartition des modalités d'accompagnements suggère au contraire que Pôle emploi consacre ses ressources aux personnes dont l'employabilité est la plus forte et non à celles dont les besoins de formation ou d'aide à la recherche d'emploi sont les plus importants.

L'accompagnement social des allocataires du RSA par le département et par la ville de Strasbourg repose en grande partie sur des travailleurs sociaux polyvalents dont l'activité est partagée entre différents publics (insertion, aide sociale à l'enfance et handicap notamment). Compte tenu du nombre d'allocataires et de la nécessité d'un accompagnement suivi, ce modèle de gestion semble avoir aujourd'hui atteint ses limites dans le Bas-Rhin.

La création du site internet « Job connexion » par le département du Bas-Rhin pose enfin question, notamment en termes d'audience numérique et de coopération stratégique avec Pôle emploi.

L'expérimentation du service public de l'insertion et de l'emploi menée fin 2020 a débouché dans le Bas-Rhin sur plusieurs évolutions du dispositif de gestion du RSA en 2021. Le nouveau cadre mis en place par la collectivité vise entre autres une orientation plus rapide et un accompagnement plus intensif des allocataires. Néanmoins, cette réforme, dont il est trop tôt pour dresser le bilan, n'a pas été menée concomitamment à une réflexion approfondie sur le contenu même des actions d'insertion (en matière de formation notamment).

Chapitre IV

Les résultats de la politique d'insertion

I - Modalités de suivi et d'évaluation

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que « le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, de lutter contre la pauvreté et de favoriser l'insertion sociale et professionnelle ».

A - Pauvreté monétaire et reprise d'activité

Le RSA ne permet pas, à lui seul, de dépasser le seuil de pauvreté monétaire fixé à 60 % du revenu médian⁷³ : le niveau de vie d'une personne seule sans activité et avec un enfant à charge est inférieur de 17 % au seuil de pauvreté. En revanche, le cumul du RSA et d'une activité professionnelle rémunérée permet de dépasser le seuil de pauvreté⁷⁴, ce qui justifie, sur le principe, la stratégie de reprise d'activité retenue par département du Bas-Rhin.

Les constats statistiques posés par la Drees plaident à cet égard pour une évaluation précise et continue de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA, notamment grâce à la mise en place d'indicateurs tels que le taux de sortie vers l'emploi et le taux de maintien dans l'emploi⁷⁵. Dans le Bas-Rhin, cette évaluation est à la fois embryonnaire, inexacte, voire mal interprétée par les services.

⁷³ Cf. annexe n°4

⁷⁴ À hauteur d'un demi-SMIC pour une personne seule et d'un SMIC pour un couple, et ce, quel que soit le nombre d'enfants (source : publication de la Drees précitée).

⁷⁵ Le taux de retour à l'emploi mesure la propension d'un échantillon donné à intégrer le marché du travail, quelle que soit la durée de cette sortie. Les trajectoires marquées par des entrées/sorties rapides venant incrémenter le taux de retour, cet indicateur peut être complété par le taux de maintien dans l'emploi qui permet, lui, d'évaluer la pérennité de ces retours (en mesurant la part des actifs toujours en emploi « X » mois après leur recrutement).

B - Une évaluation défailante

Dans son plan départemental pour l'emploi et l'inclusion (PDEI) 2017-2019, le département du Bas-Rhin s'est fixé pour premier objectif stratégique de « *favoriser l'accès à l'emploi durable de 10 000 personnes d'ici 2019, au travers d'une dynamisation globale des dispositifs d'insertion* ».

1 - Les données relatives au retour à l'emploi durable apparaissent erronées

Concernant l'objectif d'accès à l'emploi durable, lequel correspond à la signature d'un contrat de travail de plus de six mois (hors contrats aidés), les données présentées par le département s'avèrent sujettes à caution. Le « *tableau de bord de pilotage emploi et inclusion* » affichait les résultats suivants :

Tableau n° 7 : nombre de contrats « durables » signés par les bénéficiaires du RSA

	SIAE	Opérateur	Équipe emploi	Pôle Emploi	Total
2018	2 294	2 170	825	687	5 976
2019	5 842	1 073	825	687	8 427

Source : tableau de bord du département (décembre 2018 et décembre 2019)

Ces données ont été révisées et corrigées en 2021 par la Collectivité européenne d'Alsace, selon laquelle les contrats de plus six mois étaient en réalité au nombre de 1 540 en 2018 et de 1 396 en 2019 (contre respectivement 5 976 et 8 427 initialement).

2 - L'approche évaluative retenue n'est pas aboutie et présente des incohérences

La méthode de suivi retenue par le département du Bas-Rhin apparaît imparfaite, à trois égards au moins.

Tout d'abord, le cumul des entrées et des sorties dans différents dispositifs conduit à un double comptage des contrats et donc à une surévaluation des résultats⁷⁶. Du fait de la méthode retenue, le département du Bas-Rhin indique d'ailleurs ne pas être en mesure de calculer le pourcentage de réalisation de son premier objectif stratégique, en raison des « données à consolider pour extraire les doublons »⁷⁷.

La prise en compte de contrats aidés financés sur fonds publics rend par ailleurs insatisfaisante l'évaluation de l'accompagnement : en effet, dans le schéma actuel, le département du Bas-Rhin mesure davantage sa capacité à générer du temps d'activité et des contrats subventionnés que sa capacité à promouvoir une sortie vers l'emploi marchand ou la formation professionnelle.

La non prise en compte de la durée des contrats revient enfin à donner une importance égale à tous les formes de reprise d'emploi. Ainsi, dans ce schéma, le département du Bas-Rhin se rapproche d'autant de son objectif que les allocataires du RSA multiplient les contrats (l'enchaînement de trois CDD de six mois étant plus valorisé qu'un CDD de 18 mois ou qu'un CDI). En prenant, à tort, le nombre de contrats signés pour premier objectif stratégique, le département n'a pas pris la mesure de la précarité croissante des allocataires du RSA (raccourcissement des durées des contrats, temps partiel) et a ainsi porté un diagnostic erroné sur la situation réelle des personnes concernées.

C - L'insertion des allocataires inscrits à Pôle emploi

1 - Taux d'accès à l'emploi : un indicateur à mettre en perspective

L'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi de catégorie A et B⁷⁸ est mesurée par un taux mensuel d'accès à l'emploi. Celui-ci correspond au ratio du nombre de reprises d'emploi par le nombre de personnes inscrites à la fin du mois qui précède l'accès à l'emploi. Si cet indicateur exclut les sorties inférieures à un mois, il ne reflète que partiellement la qualité des retours à l'emploi (CDD ou CDI, temps plein ou temps partiel) et leur durée (nombre de mois d'activité).

⁷⁶ Un recrutement dans une entreprise d'insertion peut être comptabilisé à la fois au titre des entrées en SIAE mais aussi comme au titre des sorties positives d'un autre dispositif (si l'allocataire concerné était par exemple suivi par un opérateur professionnel avant ce recrutement).

⁷⁷ Note de bas de page figurant aux tableaux de bord 2018 et 2019 susmentionnés.

⁷⁸ Les catégories A et B correspondent respectivement aux DEFM sans activité et aux DEFM ayant eu une activité inférieure à 78 heures dans le mois.

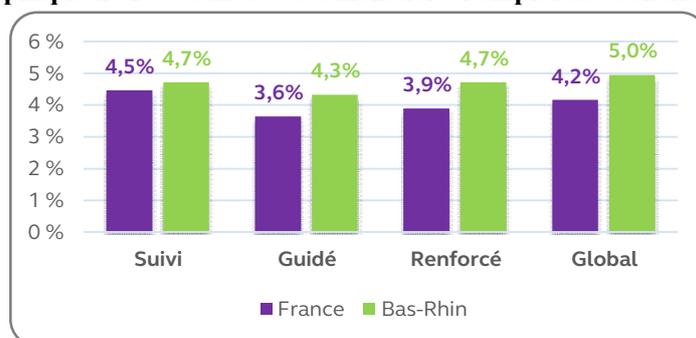
Le taux mensuel d'accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA est de 5 % dans le Bas-Rhin, soit 45 % environ sur un an. La direction territoriale de Pôle emploi indique que le taux de retour à l'emploi de plus d'un mois des bénéficiaires du RSA a crû de 7 % entre 2016 et 2019 (de 5 538 à 5 942 contrats). Ce chiffre, qui peut apparaître comme un signal positif, ne peut être interprété seul : en l'absence de données sur la durée desdits contrats, cette hausse peut être également interprétée comme le reflet d'une précarisation croissante et d'un recours plus fréquent aux missions d'intérim et aux CDD.

2 - L'incidence des types d'accompagnement est difficile à établir

Les bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle Emploi dans le Bas-Rhin présentent un taux d'accès à l'emploi légèrement supérieur à la moyenne nationale (de 0,6 point en moyenne en 2019). Il n'est pas possible d'établir dans quelle mesure ce résultat est imputable à la qualité de l'accompagnement de Pôle emploi ou à l'évolution du contexte économique local.

Les taux d'accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA ne présentent pas de différences notables selon le type d'accompagnement : 4,7 % en accompagnement suivi et 5 % en accompagnement global en 2019.

Graphique n° 19 : taux d'accès mensuel à l'emploi des bénéficiaires



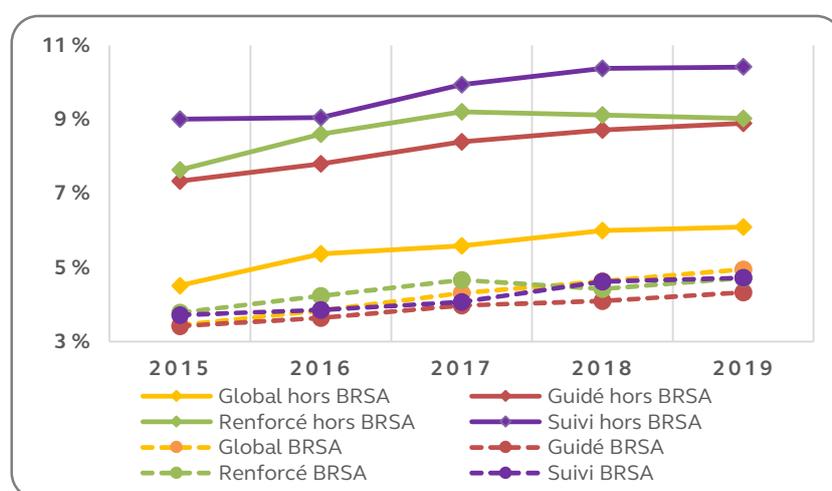
du RSA par accompagnement (2019)

Source : Juridictions financières d'après données Pôle emploi

Cette uniformité des taux d'accès ne permet pas de conclure à l'absence d'effets positifs d'un accompagnement intensif dans la mesure où c'est à l'aune des autres demandeurs d'emploi qu'il convient de mesurer les bénéfices de chaque type d'accompagnement.

En comparaison des autres demandeurs d'emploi, les bénéficiaires du RSA (BRSA) présentent des difficultés d'insertion notables : le taux d'accès à l'emploi de ces derniers est en moyenne deux fois inférieur à celui du reste des DEFM (4,1 % contre 8,9 % en moyenne sur la période 2015-2019).

Graphique n° 20 : taux d'accès à l'emploi selon l'accompagnement et la catégorie de DEFM



Source : Juridictions financières d'après données Pôle emploi

L'écart entre les bénéficiaires du RSA et les autres DEFM est en revanche d'autant plus faible que l'accompagnement est intensif : l'écart est en effet de 6 points en accompagnement suivi et d'un point seulement en accompagnement global.

Tableau n° 8 : taux d'accès à l'emploi en 2019

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Total
Taux d'accès RSA	4,72 %	4,33 %	4,72 %	4,95 %	4,5 %
Taux d'accès hors RSA	10,42 %	8,90 %	9,02 %	6,10 %	9,41 %
Points de % en écart	6	5	4	1	5

Source : Juridictions financières d'après données Pôle emploi

À l'aune de ces données, il apparaît que l'intensité de l'accompagnement proposé par Pôle emploi a une incidence sur la qualité des parcours d'insertion des bénéficiaires du RSA, notamment lorsque cet accompagnement est à la fois social et professionnel.

Compte tenu de son coût, l'accompagnement global ne semble pas pouvoir être systématisé. Hors prise en compte du FSE, la généralisation de l'accompagnement global à l'ensemble des bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi (soit 11 000 personnes environ) se traduirait par un surcoût budgétaire de l'ordre de 4 M€ par an (hors prise en compte des frais additionnels pour le département).

Hors effet d'éviction entre demandeurs d'emploi et toutes choses étant égales par ailleurs, les économies réalisées grâce aux sorties vers l'emploi (suspension du versement du RSA) ne seraient dès lors pas suffisantes pour compenser les dépenses supplémentaires liées à la généralisation de l'accompagnement global.

D - Une insertion sociale peu mesurée

L'insertion sociale est une notion complexe et protéiforme qu'il est difficile d'apprécier pour les bénéficiaires du RSA. Seule la Drees a conduit, au niveau national, une étude sur le sujet⁷⁹, laquelle permet d'établir quelques constats génériques :

- 46 % des bénéficiaires inscrits en 2017 et percevant toujours le RSA en 2018 se sentent souvent ou parfois seuls ;
- 20 % des bénéficiaires du RSA sont dans une situation d'isolement⁸⁰ (contre 19 % pour l'ensemble des bénéficiaires de revenus minima garantis) ;
- 61 % des bénéficiaires du RSA sont inscrits sur les listes électorales en 2018 et 50 % ont voté au 1er tour des élections présidentielles de 2017 (contre respectivement 70 % et 61 % pour l'ensemble des bénéficiaires de *minima garantis*).

Compte tenu du nombre de bénéficiaires du RSA dans le Bas-Rhin, le suivi systématique d'indicateurs aussi complexes n'apparaît pas réaliste. En revanche, il pourrait s'avérer utile de mener, dans certaines UTAMS, un sondage s'inspirant de celui conduit par la Drees.

⁷⁹ L'isolement social des bénéficiaires de minima sociaux et de la prime d'activité (décembre 2020).

⁸⁰ L'isolement est défini en fonction de la qualité des relations sociales. Le conseil économique, social et environnemental considère que la qualité d'une relation est insuffisante si une au moins des trois dimensions suivantes n'est pas vérifiée : compter pour quelqu'un, pouvoir compter sur quelqu'un, que quelqu'un puisse compter sur la personne.

II - Analyse des trajectoires des bénéficiaires

Une étude des trajectoires des bénéficiaires du RSA a été réalisée à partir des données extraites des bases de gestion du département, pour les années 2014 à 2019. Les principaux résultats en sont présentés ci-dessous.

Cet exercice s'est heurté à des difficultés de disponibilité des données dans les bases. Dès lors n'ont pu être retenues qu'un petit nombre de variables, à caractère administratif, relatives à la situation individuelle des personnes (comme le genre, l'âge, la situation familiale, le niveau de formation), ainsi qu'à leur situation dans le RSA : présence dans le RSA, signature d'un contrat d'accompagnement, orientation vers Pôle emploi.

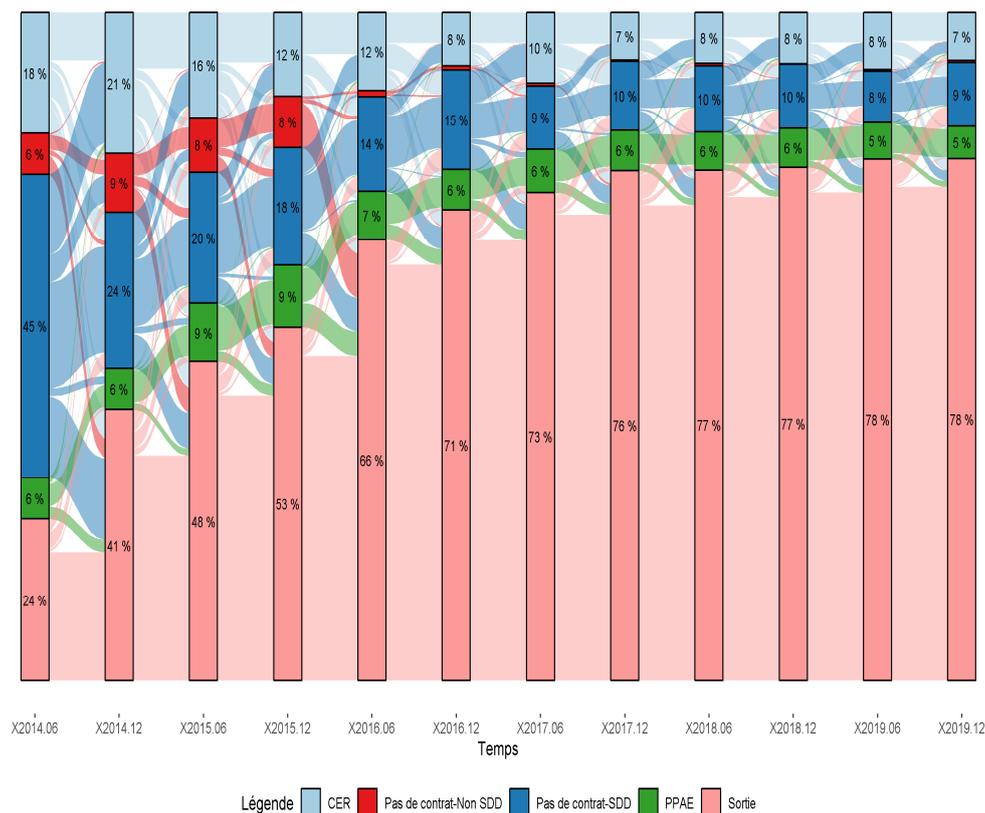
Par ailleurs, le département ne centralise pas les données de la ville de Strasbourg : les analyses sont donc réalisées sur le périmètre des allocataires du Bas-Rhin à l'exception de ceux résidant dans cette ville, ce qui est une limite sérieuse à leur portée.

Les trajectoires d'accompagnement et de sortie du RSA sont calculées pour la génération des allocataires entrés au RSA au premier trimestre de 2014, sur une durée totale de six ans. Sur les 1 277 individus considérés, l'analyse des enchaînements de situations permet de dresser les constats suivants :

- après être entrés au RSA au 1er trimestre de 2014, une majorité des allocataires sont sortis du RSA. Les sorties sont rapides au début de la période (24 % de la cohorte est sortie à 6 mois, 53 % en deux ans, 71 % en trois ans) avant de ralentir (78 % au bout de six ans) ;

- la majorité des sorties du RSA sont le fait d'allocataires ne bénéficiant pas de contrat d'accompagnement, notamment pour ceux qui sortent rapidement ;
- il existe une proportion significative d'allocataires qui demeurent sans contrat tout au long de la période ;
- la proportion d'allocataire en CER ou en PPAE reste stable et faible sur la période.

Graphique n° 21 : flux pour les allocataires entrés au 1^{er} trimestre 2014



Note de lecture : À chaque date la proportion d'allocataires dans chacune des situations oscille de 0 à 100 % (barres). D'une date à l'autre le nombre d'individu basculant d'une situation à l'autre est représenté par des traits (flux) dont l'épaisseur varie avec le nombre d'individu.

Légende : la situation par rapport au RSA et à ses modalités d'accompagnement déclinée en cinq items :

- n'est pas soumis à droits et devoirs,
- est soumis à droits et devoirs mais n'a pas signé de contrat,
- a été orienté vers un organisme autre que Pôle emploi et a signé un contrat d'engagements réciproques (« CER »)
- a été orienté vers Pôle emploi (dans la mesure où l'information sur la signature d'un PPAE n'est pas disponible, cette modalité sera appelée « PPAE » par convenance),
- est sorti du dispositif du RSA.

Source : juridictions financières, d'après données Bas-RhinGraphique réalisé via l'application ViCaTraj

Plus précisément, deux groupes de trajectoires individuelles peuvent être distingués au sein de la cohorte.

Un premier groupe rassemble 71 % des allocataires qui connaissent une « sortie rapide » (en une année, une majorité des allocataires ne sont plus au RSA), sans avoir eu de contrat d'insertion avant leur sortie. Dans les motifs de sortie, ce groupe se caractérise par une surreprésentation des « déclarations trimestrielles non fournies ». Après une sortie, les retours au RSA sont rares.

Le second groupe, représentant presque 3 allocataires sur 10, est composé d'individus qui connaissent des sorties beaucoup plus lentes : 11 % en une année, 31 % en 4 années, 44 % au bout des 6 années. Dans ce groupe, les motifs de sortie « administratifs » sont surreprésentés et des phénomènes d'allers-retours entre RSA et sortie sont identifiés.

Selon leurs caractéristiques, les bénéficiaires du RSA sont plus ou moins présents au sein de ces groupes.

Tableau n° 9 : caractéristiques des bénéficiaires par groupes

Caractéristiques	Global	Groupe 1	Groupe 2
		Sorties rapides	Sorties lentes
		71 %	29 %
Sexe			
Femme	54 %	52 %	57 %
Homme	46 %	48 %	43 %
Tranche d'âge			
Moins de 25 ans	13 %	11 %	15 %
25-29 ans	24 %	27 %	20 %
30-39 ans	29 %	29 %	28 %
40-49 ans	20 %	19 %	21 %
50-59 ans	12 %	11 %	13 %
60 ans et plus	3 %	3 %	2 %
Situation familiale			
Personne seule sans enfant	47 %	46 %	47 %
En couple avec enfant(s)	22 %	24 %	18 %
Personne seule avec enfant(s)	20 %	19 %	22 %
En couple sans enfant	11 %	10 %	12 %
Niveau de qualification			
Niveau I/II : études supérieures	7 %	12 %	4 %
Niveau III : BAC + 2	7 %	10 %	5 %
Niveau IV : BAC ou équivalent	16 %	19 %	14 %
Niveau V : CAP/BEP	44 %	40 %	47 %
Absence de formation	26 %	19 %	30 %
Taux de sortie du Rsa			
À 6 mois	24 %	30 %	8 %
À 1 an	41 %	52 %	11 %
À 2 ans	53 %	69 %	11 %
À 3 ans	71 %	91 %	18 %
À 4 ans	76 %	94 %	31 %
À 5 ans	77 %	93 %	36 %
À 6 ans	78 %	92 %	44 %

Précisions méthodologiques : pour les niveaux de formation, l'information n'est disponible que pour 60 % des allocataires, ce qui limite la significativité des résultats. Comme en outre la disponibilité diffère d'un groupe à l'autre, le chiffre "global" ne correspond pas à la moyenne pondérée des groupes

Source : juridictions financières, d'après données Bas-Rhin

Les femmes sont légèrement surreprésentées dans le second groupe où les individus sortent plus lentement du dispositif.

Concernant le critère de l'âge, les allocataires sortant plus rapidement (G1) sont relativement plus jeunes. Ce sont ainsi presque 4 allocataires sur 10 appartenant à ce groupe qui ont moins de 30 ans.

L'étude de la situation familiale permet de constater que les personnes en couple avec enfant sont surreprésentées dans les sorties rapides et sous-représentées dans les sorties lentes.

Le niveau de diplôme est à l'origine des différences les plus marquées. En effet, les allocataires diplômés au-delà du BAC + 2 représentent 22 % du G1 (contre 14 % pour l'ensemble des entrants au 1er trimestre 2014 et 10 % pour le G2). Par ailleurs, la proportion d'allocataires n'ayant aucune formation scolaire est plus faible dans le premier groupe. À l'inverse, les faibles niveaux de formation sont surreprésentés dans les sorties lentes (G2).

CONCLUSION

Le RSA ne permettant pas à lui seul de sortir de la pauvreté monétaire, l'accompagnement socioprofessionnel vers l'emploi ou l'activité revêt une importance cardinale pour les allocataires de ce minima.

Bien qu'il ait placé le travail au cœur de sa stratégie, le département du Bas-Rhin dispose de tableaux de bord annuels dont les données en matière de retour à l'emploi sont erronées et révèlent l'incapacité de la collectivité à suivre le parcours des allocataires du RSA jusqu'en 2020.

Pour les allocataires du RSA inscrits à Pôle emploi, un accompagnement intensif (dit « global ») permet de faire converger les taux d'accès à l'emploi vers la moyenne des demandeurs d'emplois. Cette modalité d'accompagnement, compte tenu des ressources qu'elle nécessite, semble toutefois difficilement généralisable à l'ensemble des allocataires.

L'analyse des trajectoires individuelles sur la période 2014-2019 révèle que 30 % des allocataires entrés en 2014 restent au RSA de manière durable. Pour ces derniers, le manque de formation, plus que la rapidité de l'orientation, apparaît comme un critère déterminant dans les perspectives de sortie.

Liste des abréviations

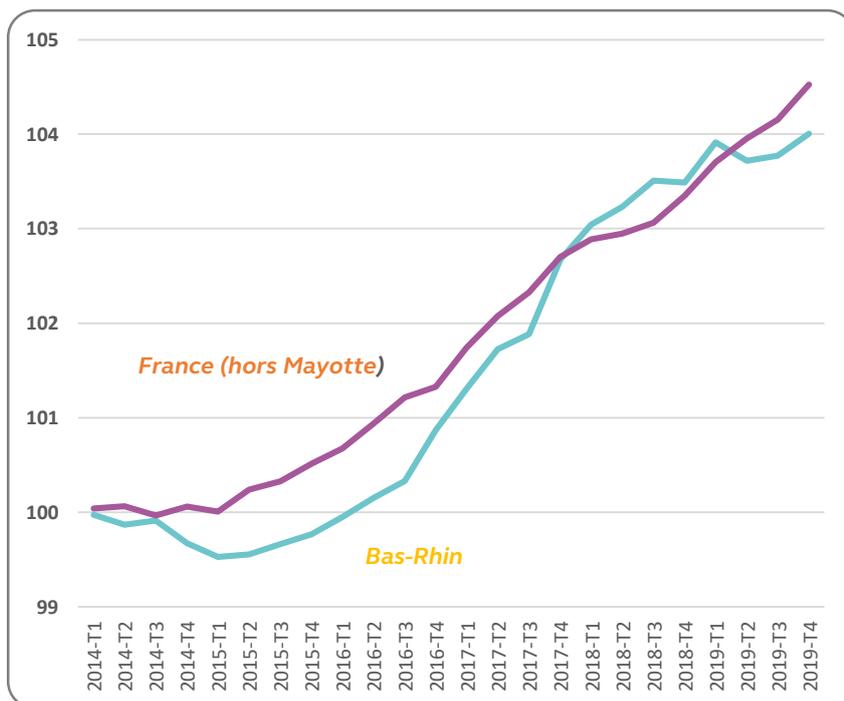
AAH :	Allocation adulte handicapé
ADF :	Association des départements de France
AIS :	Allocation individuelle de solidarité
AL :	Allocation logement
ARS :	Agence régionale de santé
ASP :	Action sociale de proximité
ASPA :	Allocation de solidarité aux personnes âgées
BEP :	Brevet d'études professionnelles
BRSA :	Bénéficiaire du RSA
CA :	Compte administratif
CAF :	Caisse d'allocations familiales
CAF :	Capacité d'autofinancement
CAP :	Certificat d'aptitude professionnelle
CASF :	Code de l'action sociale et des familles
CCAS :	Centre communal d'action sociale
CDD :	Contrat à durée déterminée
CDI :	Contrat à durée indéterminée
CEA :	Collectivité européenne d'Alsace
CEC :	Contrat emploi compétences
CER :	Contrat d'engagements réciproques
CIAS :	Centre intercommunal d'action social
CIE :	Contrat initiative emploi
CMU-C :	Couverture maladie universelle complémentaire
CPOG :	Contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion
CTRSA :	Commissions territoriales du RSA
CV :	<i>Curriculum vitae</i>
DGEFP :	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DEFM :	Demandeur d'emploi en fin de mois
DREES :	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EPCI :	Établissement public de coopération intercommunale

ETP : Équivalent temps plein
FLPAE : Fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi
FSE : Fonds social européen
GCSMS : Groupement de coopération sociale et médico-sociale
HLM : Habitation à loyer modéré
MPO : Médiation préalable obligatoire
MSA : Mutualité sociale agricole
OARSA : Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA
PDEI : Plan départemental pour l'emploi et l'inclusion
PDI : Programme départemental d'insertion
PPA : Prime d'activité
PPAE : Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PTI : Pacte territorial d'insertion
RAC : Reste à charge
RAPO : Recours administratif préalable obligatoire
RSA : Revenu de solidarité active
SCOP : Société coopérative et participative
SPIE : Service public de l'insertion et de l'emploi
UTAMS : Unité territoriale d'action médico-sociales

Annexes

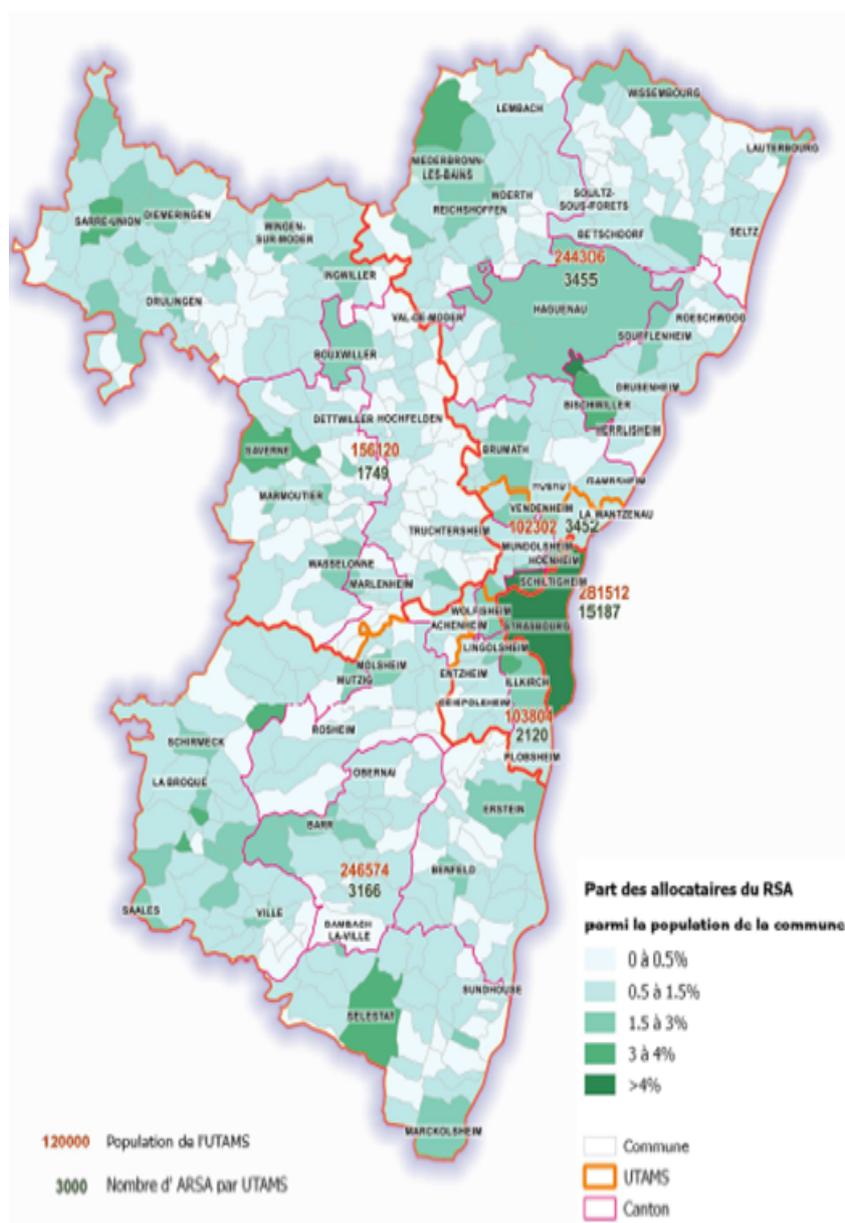
Annexe n° 1 : évolution de l'emploi salarié	88
Annexe n° 2 : répartition des allocataires (juin 2018)	89
Annexe n° 3 : schéma du dispositif en 2020.....	90
Annexe n° 4 : synthèse financière	91
Annexe n° 5 : RSA et pauvreté.....	95

Annexe n° 1 : évolution de l'emploi salarié



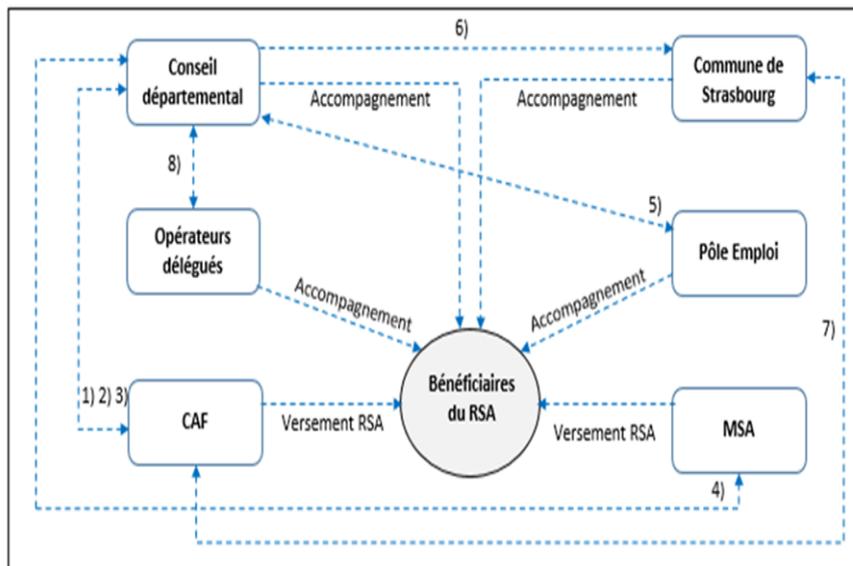
Source : Juridictions financières d'après données Insee (base 100 au 4^e trimestre 2013)

Annexe n° 2 : répartition des allocataires (juin 2018)



Source: département du Bas-Rhin

Annexe n° 3 : schéma du dispositif en 2020



Source : Juridictions financières

- 1) Convention de gestion (2019-2021)
- 2) Convention territoriale globale (2019-2022)
- 3) Convention sur la consultation des données par les partenaires (2017)
- 4) Convention de gestion (2013-2015) devenue caduque et non renouvelée
- 5) Convention de coordination pour l'accès à l'emploi (2018-2020)
- 6) Convention de délégation de compétences sociales (2019-2023)
- 7) Convention globale de partenariat (2016-2019)
- 8) Appels à projet, subventions, marchés publics

Annexe n° 4 : synthèse financière

		Grille de valorisation des coûts							
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
		Montant des allocations versées aux bénéficiaires du RSA socle							
Coûts des allocations aux bénéficiaires du RSA socle	Coût direct de l'allocation RSA-socle pour le département (a) = (montant des allocations versées - remboursements d'indus)	142 394 745	148 575 790	152 324 677	152 119 661	153 725 693	158 519 332	174 406 007	Conseil départemental
	Coût direct de l'allocation RSA-socle jeunes actifs (b)	295 879	229 239	138 465	85 138	45 336	69 012	57 510	Etat
	Total allocations RSA = (a+b) = [A]	142 690 623	148 805 029	152 463 143	152 204 799	153 771 029	158 588 344	174 463 517	Conseil départemental et Etat
	Prime de Noël (c)			6 045 521	5 837 885	5 908 124	6 059 882	6 627 303	Etat
	Revenu de solidarité Outre-mer, RSO (d)								Etat et conseil départemental
	Versement exceptionnel "Covid" (e)							8 099 150	Etat
	Prime d'activité versées aux bénéficiaires du RSA socle (f)				9 916 775	9 946 684	11 398 465	12 011 730	Etat
	Total des autres prestations nationales complémentaires = (e+d+e+f) = [B]	n.d	n.d	n.d	15 754 660	15 854 808	17 458 347	26 738 183	
	Total des allocations nationales = [A]+[B] = [D]	n.d	n.d	n.d	167 959 459	169 625 837	176 046 690	201 201 700	Etat et conseil départemental
			Montant des prestations relevant de droits connexes locaux pour les BRSA, à l'exclusion de ceux instaurés par les communes, les intercommunalités, les CCAS ou les CIAS						
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
<i>Conseil régional</i>									
(g)									Région
(h)									Région
<i>Conseil départemental</i>									
(i)									Conseil départemental
(j)									Conseil départemental
<i>CAF</i>									
(k)									CAF
(l)									CAF
<i>MSA</i>									
(m)									MSA
Total droits connexes locaux (g+h+i+j+k+l+m) = [E]		0	0	0	0	0	0	0	
TOTAL ALLOCATIONS = [D]+[E] = [F]		n.d	n.d	n.d	167 959 459	169 625 837	176 046 690	201 201 700	

Coût de l'accompagnement - masse salariale TS et conseillers								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'orientation et l'accompagnement des BRSA au sein du CD (n)		3 976 062	4 098 571	4 209 701	4 168 832	4 201 610		Conseil départemental
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein de la CAF (o)		0	0	0	0	0		CAF
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein de la MSA (p)								MSA
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein d'autres organismes délégataires du conseil départemental (q)						1 600 000		Autres délégataires du conseil départemental
Masse salariale conseillers PE réalisant l'accompagnement des BRSA (r)				4 481 504	4 397 736	5 044 247		Pôle emploi
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein d'organismes délégataires de PE (s)								Délégataires de PE
Total MS accompagnement (n+o+p+q+r+s) = [G]	n.d	n.d	n.d	8 691 205	8 566 568	10 845 857		
Coût de l'accompagnement - hors masse salariale TS et conseillers (prestations mobilisées à l'occasion de l'accompagnement telles que des ateliers, des formations...)								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
Coût des éventuelles prestations mobilisées par le CD en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (t)						12 956 332		Conseil départemental
Coût des éventuelles prestations mobilisées par la CAF en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (u)						0		CAF
Coût des éventuelles prestations mobilisées par d'autres délégataires du CD en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (v)								Autres délégataires du conseil départemental
Coût des éventuelles prestations mobilisées par PE en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (w)				3 102 528	2 579 798	5 498 976		Pôle emploi
Coût des éventuelles prestations mobilisées par des délégataires de PE en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (x)								Délégataires de PE
Total prestations accompagnement (t+u+v+w+x) = [H]	n.d	n.d	n.d	3 102 528	2 579 798	18 455 308		
<i>Pour information : rémunération par le CD des prestataires ou partenaires réalisant l'accompagnement de BRSA (y)</i>								Conseil départemental
<i>Pour information : rémunération par PE des prestataires ou partenaires réalisant l'accompagnement de BRSA (z)</i>								Pôle emploi
TOTAL ACCOMPAGNEMENT [G]+[H]= [I]	n.d	n.d	n.d	11 793 733	11 146 366	29 301 165		

Coûts de l'orientation et de l'accompagnement sur le territoire départemental

Montant des dépenses de gestion du conseil départemental									
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier	
Coûts de gestion (dont moyens humains dédiés à la gestion des prestations)	Coût des moyens humains dédiés à la gestion des prestations par le conseil départemental (aa)		663 833	860 161	915 361	850 965	863 121		Conseil départemental
	Autres dépenses de gestion du conseil départemental (ab)		200 000	200 000	200 000	200 000	200 000		Conseil départemental
	<i>Pour information : créances admises en non valeur, titres annulés, remises gracieuses</i>								Conseil départemental
	<i>Pour information : contentieux (emplois dédiés et coût des procédures, notamment les frais d'avocats)</i>								Conseil départemental
	Total dépenses de gestion du CD (aa+ab) = [J]	n.d	863 833	1 060 161	1 115 361	1 050 965	1 063 121		
	Montant des dépenses de gestion des autres acteurs								
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
	Coût de gestion pour la CAF (ac)				4 942 683	4 061 306	3 672 950		CAF
	Coût de gestion pour la MSA (ad)								MSA
	Total autres dépenses gestion (ac+ad) = [K]	n.d	n.d	n.d	4 942 683	4 061 306	3 672 950		
TOTAL GESTION [J]+[K] = [L]	n.d	n.d	n.d	6 058 044	5 112 271	4 736 071			
TOTAL COÛTS = [F]+[I]+[L]	n.d	n.d	n.d	185 811 236	185 884 474	210 083 926			

Montant brut des ressources destinées aux trois AIS (PCH, APA et RSA) qui doivent être pondérées en fonction de la clef de répartition											
en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dispositif de compensation péréquée (DCP) au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS) créé en 2014						11 360 661	11 707 728	11 781 705	11 866 571	11 706 852	12 115 514
Fonds exceptionnel de soutien en 2015 (article 70 LFR 2015), en 2016 (article 131 LFR 2016) et en 2017 (article 95 LFR 2017)							0	0	0	0	0
Fonds de stabilisation en 2018 et 2019 (art 261 LFI 2019)						784 094	2 462 238	-970 082	-3 014 919	-5 492 392	-5 271 762
Fonds de solidarité des départements (FSD) créé en 2014											
Clef de répartition correspond à la part du RSA / AIS (en charge nette) en %						57,60%	57,98%	58,47%	57,75%	56,79%	56,69%

Compensation des dépenses de RSA											
en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses d'allocation, d'accompagnement et de gestion de l'allocation											
Dépenses nettes allocations RSA (+RMI pour 2009-2010) (= allocations versées - récupérations d'indus)	83 446 408	106 195 344	109 447 227	117 321 372	128 763 672	141 540 628	147 183 048	150 792 274	150 790 201	152 216 792	157 045 945
Dépenses d'accompagnement									4 209 701	4 168 832	18 757 942
Dépenses de gestion des allocations									1 115 361	1 050 965	1 063 121
Total des dépenses RSA						141 540 628	147 183 048	150 792 274	156 115 263	157 436 589	176 867 008
Compensation au moyen des ressources de l'Etat du Fonds de solidarité des départements (FSD) et du Fonds social européen											
TIPP puis TICPE au titre du RSA				65 257 720	66 450 893	68 736 872	68 736 982	68 736 872	68 736 872	68 736 872	68 736 872
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	8 865 468	7 744 388	8 600 618	8 506 674	9 096 031	8 804 461	8 302 751	7 762 155	8 087 410	8 466 046	8 598 600
Dispositif de compensation péréquée (DCP) au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS)						6 543 495	6 788 670	6 888 920	6 853 466	6 647 837	6 868 631
Fonds exceptionnel de soutien en 2015 (article 70 LFR 2015), en 2016 (article 131 LFR 2016) et en 2017 (article 95 LFR 2017)							0	0	0	0	0
Fonds de stabilisation en 2018 et 2019 (art 261 LFI 2019)											
Fonds de solidarité des départements (FSD) créé en 2014						451 621	1 427 717	-567 220	-1 741 248	-3 118 902	-2 988 713
Total des ressources servant à financer l'allocation RMI / RSA	8 865 468	7 744 388	8 600 618	73 764 394	75 546 924	84 536 449	85 256 120	82 820 727	81 936 499	80 731 853	81 215 391
Fonds d'appui aux politiques d'insertion puis fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi à compter de 2019									130 000	677 000	706 000
Financements du Fonds social européen (FSE)							2 375 000	2 933 000	3 252 000	3 242 000	3 240 000
Total des ressources servant à financer l'accompagnement des BRSA	0	0	0	0	0	0	2 375 000	2 933 000	3 382 000	3 919 000	3 946 000
Taux de couverture											
Taux de couverture total						60%	60%	57%	55%	54%	48%
Taux de couverture des allocations nettes (hors accompagnement et gestion)	11%	7%	8%	63%	59%	60%	58%	55%	54%	53%	52%
Taux de couverture des dépenses d'accompagnement						n.d	n.d	n.d	80%	94%	21%
Charge nette totale						57 004 179	59 551 928	65 038 547	70 796 764	72 785 737	91 705 617
Charge nette des allocations hors accompagnement et gestion	74 580 940	98 450 956	100 846 609	43 556 978	53 216 748	57 004 179	61 926 928	67 971 547	68 853 702	71 484 939	75 830 554
Charge nette des dépenses d'accompagnement						n.d	n.d	n.d	827 701	249 832	14 811 942

Dépenses par allocataire											
en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'allocataires	20 847	22 340	22 975	24 996	26 927	27 926	28 449	26 987	26 222	25 976	26 928
Dépenses totales du département par allocataire RSA						n.d	n.d	n.d	5 954	6 061	6 568
Dépenses nettes d'allocations RSA (+ RMI) par allocataire RSA	4 003	4 754	4 764	4 694	4 782	5 068	5 174	5 588	5 751	5 860	5 832
Dépenses d'accompagnement du département par allocataire RSA						n.d	n.d	n.d	161	160	697
Dépenses de gestion du département par allocataire RSA						n.d	n.d	n.d	43	40	39

Source : Juridictions financières

Annexe n° 5 : RSA et pauvreté

	Personne seule dont				Couple dont enfants			
	0	1	2	3	0	1	2	3
Revenu d'activité net	0	0	0	0	0	0	0	0
RSA + prime de Noël	505	631	546	341	724	864	904	791
Prime d'activité	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocations logement	270	379	437	495	328	379	437	495
Allocations familiales	0	0	132	300	0	0	132	300
Complément familial	0	0	0	257	0	0	0	257
Allocation de rentrée scolaire	0	32	65	97	0	32	65	97
Allocation de soutien familial	0	116	231	347	0	0	0	0
Impôt sur le revenu	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenu disponible	776	1 158	1 410	1 837	1 052	1 275	1 537	1 940
Niveau de vie	776	891	885	967	701	708	732	808
% du seuil de pauvreté	72	83	82	90	66	66	68	76

Source: Drees (Minima sociaux et prestations sociales, édition 2020)