

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUE PUBLIQUE

LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Cahier territorial :
département de La Réunion

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Janvier 2022

Sommaire

Synthèse	5
Introduction.....	7
Chapitre I Le déploiement du RSA à La Réunion	9
I - Le contexte économique et social du territoire.....	9
A - La forte précarité fruit d'une démographie plus dynamique que l'économie	10
B - Un marché de l'emploi dynamique qui n'absorbe pas la population active	12
II - La stratégie des acteurs et leur articulation	15
A - Le département répond au diagnostic mais n'évalue pas son action.....	16
B - La CAF et Pôle emploi appliquent leurs stratégies nationales	19
C - Le pacte territorial d'insertion en partie redondant avec le PDI.....	21
Chapitre II La dépense engagée au titre du RSA et son financement	25
I - Les moyens mis en œuvre et la dépense associée.....	25
A - La hausse du RSA à la suite de la baisse des contrats aidés et de sa revalorisation	25
B - Le bond de la prime d'activité en 2019, consécutif à sa revalorisation.....	27
C - Les moyens consacrés à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.....	28
D - Les coûts de gestion.....	38
E - Les dépenses totales consacrées au RSA en 2019.....	38
II - Les incidences de la crise sanitaire en 2020.....	38
III - Les modalités de financement de ces politiques	40
A - Un reste à charge croissant pour le département.....	40
B - Les financements reçus par la CAF	41
Chapitre III La gestion des allocations et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.....	43
I - La gestion des allocations.....	43
A - Une gestion du RSA largement assurée par la CAF	43
B - La prime d'activité et l'allocation logement accordées aux bénéficiaires du RSA	46
II - L'accompagnement des bénéficiaires du RSA.....	47
A - L'orientation réalisée par le département reste perfectible	47
B - L'accompagnement des bénéficiaires du RSA pénalisé par les importants flux annuels.....	49
C - La comparaison des principaux indicateurs disponibles relatifs à l'accompagnement des personnes bénéficiaires du RSA	61

Chapitre IV Les résultats de la politique d'insertion.....	63
I - Les modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre localement	63
A - Le département suit les actions d'insertion mais pas leurs résultats	63
B - La CAF caractérise les bénéficiaires de ses allocations mais pas leur effet.....	64
C - Pôle emploi mesure la réalisation de ses objectifs de retour à l'emploi	65
II - Le retour à l'emploi et la réduction de l'intensité de la pauvreté	65
A - Un retour à l'emploi partiellement mesuré et très limité	65
B - La réduction de la pauvreté grâce à l'activité et aux minima sociaux	68
C - L'étude des trajectoires des bénéficiaires du RSA.....	71
Chapitre V La recentralisation du RSA en 2020.....	75
I - La stabilisation du reste à charge du RSA pour le département	76
A - Les limites budgétaires et socio-économiques.....	76
B - La compensation financière défavorable au département	77
C - L'expérimentation d'un revenu d'activité pour les bénéficiaires du RSA en formation	80
D - Le sort des bénéficiaires au-delà de l'âge légal de départ en retraite.....	82
II - L'efficacité accrue par la délégation à la CAF de la gestion du RSA.....	83
A - La construction d'une offre globale de services	84
B - L'optimisation de l'orientation des bénéficiaires du RSA	85
III - L'expérimentation du service public de l'insertion et de l'emploi	86
Liste des abréviations	89
Annexes	93

Synthèse

L'importance du RSA

Mis en place en 2011, le revenu de solidarité active (RSA) touche près de 100 000 foyers à La Réunion, couvrant 230 000 habitants, soit plus d'un habitant sur quatre dans un département (de 860 000 habitants) dont 38 % de la population vit sous le seuil de pauvreté monétaire. Le RSA touche à 44 % des personnes isolées avec enfants ; ses bénéficiaires, dont plus de la moitié sont dans le dispositif depuis au moins cinq ans, éprouvent de nombreuses et profondes difficultés sociales, de logement et de santé, préjudiciables à leur insertion. La part des bénéficiaires du RSA dans la population est plus élevée dans les communes rurales, à l'est et au sud de l'île. Si quatre bénéficiaires du RSA sur cinq disposent d'une expérience professionnelle, un tiers ne disposaient d'aucun diplôme ni des qualifications requises par les métiers qui embauchent comme les secteurs de la construction, du transport, de l'hôtellerie - restauration et du tourisme.

Ses effets sociaux

Principal minimum social distribué (679,3 M€ en 2020, avec le Revenu de Solidarité Outre-mer - RSO), le RSA a permis comme les revenus d'activités liés à la reprise économique, de réduire le taux de pauvreté monétaire de la population : de 47 % en 2009 à 38 % en 2017. Mais le RSA joue encore le rôle de trappe à pauvreté : l'offre d'insertion majoritaire des bénéficiaires du RSA (contrats aidés) améliore temporairement leurs revenus sans les insérer durablement, au prix d'une dépense élevée pour les finances publiques. La réduction des quotas et des financements des contrats aidés a pour autant conduit à une hausse du nombre de bénéficiaires du RSA entre 2017 et 2019, alors un recul de leur nombre depuis 2014. En 2019, 56 % des bénéficiaires de la prestation étaient encore au RSA depuis au moins cinq ans et 16 % depuis au moins dix ans.

La prime d'activité a permis de limiter l'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA en favorisant la reprise d'activité, grâce à la hausse des ressources liées à l'emploi. En complément, le département a souhaité rendre attractif l'entrée dans un parcours de formation rémunéré ou de création d'entreprises en expérimentant depuis l'automne 2020 un revenu supplémentaire pour les bénéficiaires concernés, qui concernait 1 980 bénéficiaires en mai 2021.

La question de l'accompagnement

Seuls 35 % des bénéficiaires du RSA orientés en 2019 avaient signé un contrat d'engagements réciproques, en hausse de dix points depuis 2014. Trop de bénéficiaires, les deux tiers, sont directement orientés par le département vers un parcours professionnel géré par Pôle emploi. Or, en raison de leurs freins sociaux, ils relèvent d'abord de l'accompagnement social et socio-professionnel départemental. Cet accompagnement est pénalisé par l'importance des flux annuels (près de 20 000 en 2019), la multiplicité et la profondeur des difficultés rencontrées, notamment en matière de santé.

S'agissant du parcours professionnel, c'est l'accompagnement global réalisé conjointement par un travailleur social du département et un conseiller de Pôle emploi qui donne les meilleurs résultats de sortie dans l'activité. Encore marginal en 2019 (1 % des 66 461 bénéficiaires du RSA orientés cette année-là), il bénéficiait pourtant de plus de moyens de la part de Pôle emploi que les autres modalités d'accompagnement.

Le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA passe donc par un accompagnement autant professionnel que social.

La faible mesure de ses effets pour les bénéficiaires

À la différence de Pôle emploi, le département ne suit pas l'effet ni l'impact de son accompagnement sur les bénéficiaires du RSA, alors qu'il l'a pourtant prévu dans son plan d'insertion.

À la demande du département, dont le reste à charge du RSA a réduit la capacité d'épargne à 2,7 % de ses produits de gestion en 2019, l'État a repris le financement et l'attribution du droit du RSA ainsi que l'orientation en 2020. Il les a ensuite délégués à la CAF. L'intégration de ces opérations par cet opérateur unique doit permettre d'améliorer la gestion des droits des bénéficiaires, la construction d'une offre globale de services et d'accroître l'autonomie des personnes concernées.

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 dans sa continuité (prime d'activité, droits connexes) ainsi que sur les mesures d'accompagnement mises en œuvre en complément des aides monétaires. Cette évaluation vise en particulier à répondre à quatre questions :

- 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 une analyse des modalités de financement et de pilotage de cette politique publique. 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).

La Réunion 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, le Bas-Rhin, la Seine-Saint-Denis et la Martinique. L'échantillon peut se diviser en quatre catégories : les territoires ultramarins (dont La Réunion), les départements ruraux et faiblement peuplés, les départements urbains et relativement pauvres et les départements urbains à métropole régionale.

Ces enquêtes ont un schéma commun portant sur :

- la stratégie des acteurs et la bonne articulation de leur intervention ;
- les moyens mobilisés et leur financement;

- la gestion des allocations et l'accompagnement des bénéficiaires ;
- les résultats de la politique d'insertion.

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 mettant en place le RSA a assigné trois objectifs à ce dispositif : assurer aux bénéficiaires des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté ; encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires.

À cette fin, le RSA comprenait à sa création :

- une allocation dite « RSA socle », destinée à assurer un minimum garanti de ressources à ses bénéficiaires : il s'agit peu ou prou de la reprise du revenu minimum d'insertion (RMI). Cette allocation fonctionne de façon différentielle : si le bénéficiaire perçoit un euro de revenu d'activité, le montant de son RSA socle baisse du même montant ;
- une allocation dite « RSA activité » : elle venait compléter, au-delà du socle garanti, des revenus d'activité faibles pour ceux des bénéficiaires en disposant. Il s'agissait de la principale innovation du RSA par rapport au RMI : en fournissant un complément de revenu d'activité, le RSA activité visait à lutter contre le phénomène des travailleurs pauvres et à éviter la formation de trappes à inactivité ;
- un accompagnement social et / ou professionnel visant au retour à l'emploi et s'inscrivant dans une logique de droits et devoirs pour les personnes au RSA socle.

Le RSA a été mis en place le 1^{er} janvier 2011 dans les départements d'outre-mer.

En 2016, le « RSA activité » a été remplacé par la prime d'activité, dans laquelle a également été fusionnée la prime pour l'emploi (ou PPE, autre complément de revenu qui prenait quant à lui la forme d'un crédit d'impôt). En conséquence, une partie des objectifs de la loi de 2008 sont dorénavant pris en charge par la prime d'activité.

Fin 2019, La Réunion compte 95 066 bénéficiaires du RSA et 101 217 selon les données consolidées qui intègrent les régularisations de paiement aux bénéficiaires.

L'année 2020 ayant été marquée par une augmentation brusque et importante du nombre d'allocataires dont le caractère durable n'est pas certain, il a été jugé plus approprié de calculer les principaux agrégats et ratios de dépenses sur la bases de données 2019.

Chapitre I

Le déploiement du RSA

à La Réunion

I - Le contexte économique et social du territoire

S'étendant sur 2 500 kilomètres carrés, soit la moitié d'un département métropolitain, La Réunion est une île de l'océan Indien de 854 000 habitants, trois fois plus densément peuplée que la France métropolitaine. La population est concentrée sur les trois quarts de son littoral allant du nord-est (Saint-Benoît) vers l'ouest puis au sud (Saint-Joseph). Les autres habitants vivent dans les hauts et à la marge dans les cirques de Cilaos, Mafate et de Salazie situés au centre de l'île.

La vie socio-économique s'organise autour de 24 communes appartenant à quatre régions : le nord autour du chef-lieu de Saint-Denis (147 000 habitants) et son agglomération regroupés dans la communauté intercommunale du nord de La Réunion (CINOR), l'ouest plus riche autour de la commune de Saint-Paul (106 000 habitants) et la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO), l'est plus pauvre comprenant les communes de Saint-André (56 000 habitants) et de Saint-Benoît (38 000 habitants) intégrées dans la communauté intercommunale de La Réunion Est (CIREST) et le sud articulé en deux communautés d'agglomération, la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS) regroupée autour de Saint-Pierre (84 000 habitants) et de Saint-Louis (54 000 habitants) et la communauté d'agglomération du Sud de l'île de La Réunion (CASUD) autour du Tampon (76 000 habitants) et de Saint-Joseph (38 000 habitants).

A - La forte précarité fruit d'une démographie plus dynamique que l'économie

1 - La croissance démographique plus soutenue qu'en métropole

La population réunionnaise continue de croître à un rythme supérieur à celui de la France (0,5 % en moyenne annuelle entre 2012 et 2017 contre 0,4 % en moyenne nationale). La Réunion n'a pas achevé sa transition démographique, l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF) y demeure plus élevé qu'en métropole (2,4 enfants par femme en âge de procréer contre 1,99 en 2013) ; La Réunion constitue avec la Guyane et Mayotte l'un des départements les plus jeunes de France, comptant 23,1 % d'habitants âgés de moins de 15 ans en 2017 contre 18,1 en moyenne).

La population réunionnaise commence à vieillir : si les personnes âgées de 60 ans ou plus ne regroupaient que 16,3 % de la population réunionnaise en 2017, contre 25,5 % pour la population française, leur nombre y progresse plus fortement depuis 2010 (+ 5,1 % par an en moyenne contre + 2 % au niveau national).

2 - L'économie tirée par les dépenses publiques davantage que l'activité privée

Depuis la crise de 2009, l'économie réunionnaise bénéficie d'une croissance économique significative, autour de 3 % annuels entre 2014 et 2017, 1,7 % en 2018 et 2,2 % en 2019. En 2019, le produit intérieur brut (PIB) réunionnais par habitant atteignait 64 % du niveau national (22 900 euros).

La consommation des ménages, stimulée par l'accélération simultanée des revenus d'activité et des prestations sociales, est de loin le premier moteur de la croissance : elle y contribue pour 1,6 point sur 2,2 en 2019. Les dépenses de consommation des administrations publiques constituent le deuxième moteur (0,9 point sur 2,2), l'investissement le troisième (0,5 points) – ce dernier progressant beaucoup moins vite qu'entre 2014 et 2017¹.

¹ L'investissement dans la construction est contrasté du fait du ralentissement du chantier de la nouvelle route du littoral (NRL) à la suite du contentieux sur la carrière fournissant les moellons. L'investissement privé se porte bien grâce à des crédits à l'habitat des ménages en forte hausse dans un contexte de taux d'intérêt historiquement bas.

L'économie réunionnaise reste très dépendante des importations : en 2019, La Réunion a importé 5,3 milliards d'euros de biens et en a exporté 361 millions, principalement du poisson, du rhum et du sucre. Malgré un contexte social mouvementé (gilets jaunes), La Réunion a accueilli en 2019 plus de 533 000 touristes extérieurs (hors croisiéristes).

3 - Une population très fragile socialement

La Réunion souffre d'un chômage structurellement élevé, avec près de 134 000 demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A² en décembre 2019 : son taux s'établit à 21 % en 2019, soit près de trois fois le niveau national (8,4 %), en baisse de cinq points par rapport à 2014. Cette baisse s'accompagne d'une diminution du taux d'emploi en raison de sorties plus fréquentes du marché du travail. Pour la quatrième année consécutive, la population active diminue : le taux d'emploi suivi par Pôle emploi a reculé de quatre points pour s'établir en 2019 à 59 % (72 % en métropole). Entre 2015 et 2018, c'est la bascule des personnes en emploi vers le halo autour du chômage³ qui avait conduit à la diminution de la population active. En 2019, ce sont les chômeurs qui s'éloignent du marché du travail pour devenir personnes au foyer ou retraitées.

Les causes de ce chômage sont structurelles, principalement démographiques et sociologiques : la croissance démographique soutenue, l'isolement géographique des hauts par rapport aux grands centres urbains et économiques, les difficultés de mobilité extra et intra-insulaire et un niveau de qualification inférieur ; 39,5 % de la population ne dispose d'aucun diplôme ou d'un certificat d'études primaires, contre 22,8 % en France en 2017.

Fin 2019, 42 % des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A étaient bénéficiaires du RSA, soit deux fois plus qu'au niveau national (19 %).

La Réunion subit une forte précarité monétaire : en 2017, 38 % de sa population, soit 325 000 habitants, vivait sous le seuil de pauvreté monétaire métropolitaine (1 100 euros en 2017), contre 14,5 % en métropole. Le département compte en proportion deux fois plus de familles monoparentales qu'en France (21 % contre 9,8 % en 2017).

² Regroupant les personnes sans emploi, tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, à la recherche d'un emploi quel que soit le type de contrat (CDI, CDD, à temps plein, à temps partiel, temporaire ou saisonnier).

³ Calculé par l'Insee à partir de l'enquête emploi, ce halo est constitué des personnes qui ne sont pas disponibles rapidement pour travailler (deux semaines) ou qui ne recherchent pas activement un emploi.

Par conséquent, un tiers de la population est couverte par les prestations légales versées par la caisse d'allocations familiales (CAF), soit 279 956 allocataires en 2019. Au total, le nombre de personnes couvertes (conjoint, enfants et autres personnes à charge compris) s'élève à 662 598 personnes, soit 78 % de la population réunionnaise. Près de la moitié des allocataires de la CAF sont considérés comme à bas revenus⁴.

En outre, La Réunion présente le niveau le plus élevé de couverture de la population par le RSA avec 230 155 bénéficiaires du RSA et leurs ayants droits, soit 27 % de la population contre 20,3 % de la population des départements d'outre-mer (DOM) et 5,7 % en métropole en 2018.

Enfin, la population réunionnaise souffre de problèmes de santé, de maladie chronique comme le diabète ou liée à la surconsommation d'alcool et de sucre, ainsi que du manque de logements pour personnes seules à la suite de la décohabitation consécutive aux départs des habitants vers les zones urbaines.

B - Un marché de l'emploi dynamique qui n'absorbe pas la population active

1 - Une population en âge de travailler, croissante et moins active qu'en métropole

Si la population des 15 à 64 ans, en âge de travailler, est croissante et supérieure en proportion à la moyenne nationale (66 contre 62 %), la proportion de la population active est plus faible qu'au niveau national : le taux d'activité des 15 à 64 ans y atteignait 69,6 % en 2017 (contre 74,1 % au niveau national). Surtout, la part des actifs ayant un emploi est très inférieure à la moyenne : 46 % contre 63,7 % en 2017.

La population active compte en proportion davantage de personnes sans activité professionnelle et, dans une moindre mesure, plus d'employés et d'ouvriers qu'au niveau national.

⁴ Le nombre d'allocataires à bas revenus de la CAF (percevant moins 1096 euros par mois) a baissé de 0,8 % depuis 2019, mais reste à un niveau très élevé avec 155 871 allocataires pour 363 251 personnes couvertes.

2 - Le secteur privé, principal créateur d'emplois

Fin 2019, 265 000 salariés travaillent à La Réunion, secteurs privé et public confondus.

Après une fin d'année 2018 difficile du fait des blocages routiers des gilets jaunes et du ralentissement de la construction, l'emploi salarié est reparti à la hausse en 2019 (+ 4,2 % soit + 10 600 salariés) à un rythme supérieur au niveau national (+ 1,1 %).

Un tiers des salariés de l'île travaillent dans le secteur public, en progression de 1,2 % en 2019. La volonté de devenir agent public, notamment municipal, reste très ancrée dans la population en âge de travailler.

Le secteur privé se montre le plus dynamique et crée l'essentiel de l'emploi (9 600 emplois en 2019 ; + 5,6 %), notamment l'hôtellerie – restauration (1 600 emplois ; + 18,4 %) ; 2019 fut la quatrième année de hausse consécutive de création d'entreprises à La Réunion.

3 - Des besoins croissants de main d'œuvre dans les services et en contrat durable

Entre 2011 et 2019, le nombre d'intentions d'embauche pour l'année suivante recensées par Pôle emploi a plus que doublé, à un rythme supérieur au niveau national : il est passé de 14 400 à 31 700, soit une progression plus forte qu'en moyenne nationale (+ 119 % contre + 75 %).

a) Une part plus importante d'emplois durables

En 2019, 70 % des projets de recrutement sont des emplois durables, 40 % de CDI et 30 % de contrats de six mois ou plus, soit une proportion de cinq points plus élevée qu'au niveau national, grâce à une enveloppe d'emplois aidés autorisés par l'État la plus élevée de France (12 000 en 2019) malgré sa diminution depuis 2017 (20 000 en 2016).

Les emplois saisonniers, principalement dans les secteurs de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire liés à la campagne sucrière, ne représentaient en 2019 que 20 % des intentions d'embauche, soit 14 points de moins qu'au niveau national.

Au cours de l'année 2019, plus de 370 000 déclarations préalables à l'embauche (DPAE) ont été déposées par les employeurs réunionnais. La moitié des déclarations d'embauche relèvent de l'intérim (51 %), 39 % des CDD et contrats aidés et 10 % des CDI. Comparée au niveau national, la proportion de déclarations d'embauche est supérieure en intérim de quatre points et en CDI de deux points. *A contrario*, la part des CDD est inférieure de six points.

b) Les services représentent plus des deux tiers des besoins de main d'œuvre

En 2019, 68 % des besoins en main d'œuvre à La Réunion concernaient les services, dont 55 % les seuls services aux particuliers, soit 18 points de plus qu'au niveau national. Ceci s'explique principalement par la part supérieure d'emplois en contrat aidé dans l'administration publique, l'enseignement, l'action sociale et le secteur associatif. *A contrario*, les services aux entreprises sont moins présents à La Réunion – 13 % des besoins recensés, soit deux fois moins qu'au niveau national. La part des intentions d'embauche dans la construction est supérieure au niveau national (12 % contre 7 %) grâce au poids très important de la commande publique locale.

Près des trois quarts des DPAE hors intérim concernent les services (73 %) : 48 % dans les services aux particuliers et 25 % dans les services aux entreprises.

Dans l'ensemble, plus de la moitié des 30 000 offres d'emploi en 2019 concernaient les métiers de l'hôtellerie-restauration animation, tourisme et loisirs, du commerce et des services à la personne et à la collectivité, dans des proportions supérieures à la moyenne nationale⁵.

Les fonctions liées à la vente, au tourisme et aux services regroupent un tiers des besoins des employeurs : des agents d'entretien de locaux et des employés polyvalents de la restauration, dont les trois quarts relèvent du secteur public, les écoles principalement. Les autres métiers, recherchés majoritairement par le secteur privé (hors associations), sont les employés de libre-service, les aides à domicile, les caissiers, les agents de sécurité, les serveurs.

Les fonctions sociales et médico-sociales couvrent 17 % des besoins. Les surveillants d'établissements scolaires sont recherchés par le secteur public et les professionnels de l'animation socio-culturelle, les formateurs et les éducateurs spécialisés le sont surtout par les associations. Le secteur privé recrute surtout des infirmiers et des aides-soignants.

Les métiers de l'agriculture et des espaces verts représentent 14 % des besoins. Le métier de jardinier est le plus recherché tous employeurs confondus, essentiellement par les associations (d'insertion) et le secteur public. Le secteur privé recrute des ouvriers agricoles. Les ouvriers de la construction et du bâtiment sont également très recherchés à La Réunion quasi-exclusivement par le secteur privé (hors associations).

⁵ Selon les données de Pôle emploi, l'hôtellerie, restauration, animation, tourisme et loisirs (19 % contre au 12 % au niveau national), le commerce, vente et grande distribution (18 % contre 16 %) et les services à la personne et à la collectivité (15 % contre 17 %).

En revanche, les métiers de l'encadrement ne représentent que 6 % des projets de recrutement, soit deux fois moins en proportion qu'au niveau national.

En 2019, les employeurs réunionnais anticipaient des difficultés de recrutement pour un tiers des projets. Cette proportion a progressé de huit points depuis 2011 mais elle est moins importante qu'au niveau national (50 % soit 12 points de plus depuis 2011). Ces difficultés concernent d'abord l'hôtellerie-restauration, la construction, l'industrie et la sécurité.

c) Un marché de l'emploi dynamique sauf dans l'est de La Réunion

Selon la classification de Pôle emploi, le département de La Réunion comprend deux bassins ruraux présentant de faibles taux d'activité (est et sud) et deux bassins plus urbains qui se caractérisent par des taux de chômage élevés.

La répartition des DPAE par bassin montre que l'est de La Réunion échappe à la dynamique du marché local de l'emploi⁶.

II - La stratégie des acteurs et leur articulation

En 2019, 60 % des bénéficiaires du RSA sont des femmes, 40 % sont des personnes isolées avec enfants ; de plus, la part des couples sans enfants s'élève à 4 %. Le nombre d'enfants à charge couverts par la prestation s'élevait à environ 106 100 enfants en 2019.

Plus de la moitié des bénéficiaires sont âgés de 25 à 49 ans, 7 % ont moins de 25 ans et 30 % 50 ans et plus. En 2019, 6,4 % des bénéficiaires du RSA (6 468) avaient 62 ans et plus, soit l'âge légal de départ à la retraite et au-delà ; 471 bénéficiaires du RSA (0,5 %) étaient âgés de 70 ans et plus.

En 2019, 16 % des bénéficiaires percevaient un montant majoré de RSA : ce sont les parents isolés ayant un ou des enfants nés ou à naître ; la quasi-totalité des foyers allocataires du RSA majoré sont des familles monoparentales (93 %). Les femmes se retrouvent à la tête des familles monoparentales dans 98 % des cas et 66 % d'entre elles ont plus d'un enfant à charge.

⁶ 4 % des DPAE alors qu'il représente 15 % de la population du département.

En 2019, 12 % des bénéficiaires du RSA étaient entrés dans le dispositif il y a moins d'un an ; 56 % des bénéficiaires de la prestation y étaient depuis au moins cinq ans et 16 % depuis au moins dix ans.

12 % des bénéficiaires du RSA perçoivent la prime d'activité, davantage les bénéficiaires du RSA socle que les bénéficiaires du RSA majoré. La majorité des bénéficiaires du RSA majoré (92 %) ne cumulent pas cette prestation avec la prime d'activité.

A - Le département répond au diagnostic mais n'évalue pas son action

1 - Des objectifs cohérents avec le diagnostic du programme départemental d'insertion

Consacré chef de file de l'action sociale par la loi, le département, a adopté son programme départemental d'insertion (PDI) pour 2016 à 2018, qu'il a prorogé jusqu'en 2021.

Le diagnostic de 2015, sur lequel s'est appuyé le PDI, met en exergue la situation d'isolement très majoritaire des bénéficiaires du RSA (81 %) avec ou sans enfants, (respectivement 41 % et 40 %), l'ancienneté dans le dispositif préjudiciable à l'insertion⁷ ainsi que les nombreuses et profondes difficultés sociales, s'agissant tant du logement avec un tiers des bénéficiaires hébergés dans leur famille par manque de logements pour personne seule, que de santé parmi les bénéficiaires âgés de plus de 50 ans et d'illettrisme.

La part des bénéficiaires du RSA parmi la population est plus élevée dans les communes rurales, à l'est et au sud ainsi qu'à Saint-Leu et Trois-bassins dans l'ouest. S'agissant des caractéristiques d'activité professionnelle, quatre bénéficiaires du RSA sur cinq disposent d'une expérience professionnelle mais un tiers seulement d'un diplôme.

Le programme départemental d'insertion définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes conformément aux dispositions de l'article L.263-1 du code de l'action sociale et de la famille (CASF). Pour la mise en œuvre du PDI, le département conclut avec les parties intéressées un pacte territorial d'insertion (PTI), conformément aux dispositions de l'article L. 263-2 du code précédent.

⁷ En 2015, 23% des foyers bénéficiaires sont dans le dispositif depuis plus de dix ans.

L'actuel PDI cherche à mobiliser l'ensemble des acteurs afin d'apporter une réponse adaptée à la situation de chaque individu dans un contexte budgétaire contraint.

À partir de la situation des bénéficiaires du RSA considérée dans sa globalité (situation sociale, familiale, économique, niveau scolaire, motivation, difficultés particulières), l'objectif est de construire un parcours d'insertion sans rupture qui peut se traduire par un accompagnement social et une formation de remobilisation suivis, le cas échéant, par une formation de professionnalisation pour conduire à une insertion professionnelle durable.

Les objectifs du PDI 2016 - 2018 répondent à la plupart des constats posés par son diagnostic. Ils donnent la priorité à l'insertion professionnelle par l'activité économique (IAE) tant par les contrats aidés que par le soutien à la création d'entreprises, à la formation professionnelle et contre l'illettrisme, à l'aide à la mobilité et à l'insertion sociale pour lever les freins à l'activité par des nombreux dispositifs d'aide et d'accompagnement⁸.

En outre, le PDI cherche à développer une meilleure coordination entre acteurs : il propose un service de proximité avec une maison du département dans chaque commune, la simplification administrative avec des guichets, dossiers et référents uniques et l'expérimentation de la bourse pour l'emploi pour 3 500 bénéficiaires du RSA : il s'agit d'un fichier partagé de candidatures pour ajuster l'offre de formation, en fonction des besoins réels, un meilleur accès aux dispositifs mobilisables et aux offres d'emplois.

Enfin, le plan projette de développer une culture de l'évaluation de ses actions, dans la perspective du PTI.

2 - Des dispositifs mettant en œuvre les objectifs à l'exception de l'évaluation

Alors que les principales mesures d'insertion sociale mobilisées par le précédent PDI étaient financières⁹, le département a essayé de développer davantage d'actions d'accompagnement, de prévention et de sensibilisation.

⁸ À la jeunesse, aux jeunes parents, à la prévention en matière de santé, à la lutte contre les addictions, à la prise en charge psychologique et psychiatrique, à l'aide au logement pour y accéder ou s'y maintenir et à l'accès à la culture et au sport.

⁹ Le fonds de solidarité logement (FSL) représentait 98 % des mesures d'insertion sociale et les contrats aidés plus des deux tiers des mesures d'insertion professionnelles mobilisées (68 %).

Les dispositifs proposés répondent aux difficultés repérées par le diagnostic, par exemple, s'agissant de l'insertion sociale avec 1 000 actions annuelles de lutte contre l'illettrisme, 2 200 formations individuelles et 4 000 jeunes accompagnés ou encore la garde des enfants jusqu'à leur entrée en scolarité au bénéfice des bénéficiaires du RSA isolés ayant à charge un enfant né ou à naître.

En revanche, s'agissant de l'IAE, le PDI prévoit deux fois moins de contrats aidés dans le secteur marchand que non marchand, alors que le secteur marchand est le plus dynamique économiquement et que ses taux d'insertion durable dans l'emploi sont supérieurs au secteur non marchand (50 % contre 20 %). Ceci s'explique par les taux de financement inférieurs dans le secteur marchand par rapport au secteur non marchand (50 contre 70 %) et par la préférence des entreprises pour les contrats d'apprentissage : leurs bénéficiaires sont plus jeunes et leur intervention est mieux financée.

Certains dispositifs n'ont pu être mis en œuvre faute de moyens dédiés à leur animation, comme la bourse de l'emploi. Elle a été réintroduite sous la forme du dispositif parcours pour l'emploi dans le PTI, sa mise en œuvre nécessitant des partenariats. Ce parcours pour l'emploi a vocation à favoriser l'insertion professionnelle durable par un accompagnement renforcé et la mobilisation des acteurs du monde économique.

S'agissant du logement, le PDI renvoie au programme départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALH¹⁰), les pistes d'action en faveur des bénéficiaires du RSA comme la modulation du loyer, la construction de studios dans les nouvelles opérations immobilières, l'étude des modalités avec les partenaires (dont la CAF) pour faciliter l'accès dans le parc privé.

En revanche, l'évaluation des dispositifs du RSA n'a pas été mise en œuvre à cause, selon le département, de la mobilisation prioritaire sur la contribution à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Ce dernier a par ailleurs conclu des conventions et partenariats avec d'autres acteurs en matière d'accompagnement des bénéficiaires du RSA, notamment les missions locales et les associations intervenant dans la création d'entreprises et le soutien à l'entrepreneuriat.

¹⁰ Le PDALH considère les bénéficiaires du RSA comme une problématique commune à la majorité des personnes défavorisées pouvant bénéficier des actions du plan et non pas comme une problématique complexifiant une situation d'ores et déjà précaire.

B - La CAF et Pôle emploi appliquent leurs stratégies nationales

1 - La CAF offre ses prestations aux bénéficiaires du RSA

La caisse d'allocations familiales (CAF) de La Réunion verse les prestations familiales et sociales prévues par la loi et développe une politique d'action sociale qui vise à mettre à la disposition des familles et de leurs enfants des équipements sociaux. Elle gère également le régime agricole.

Le département lui a délégué la compétence en matière d'instruction et d'ouverture des droits au RSA aux termes de la convention cadre départementale du RSA conclue en 2013. La CAF a également conclu avec le département une convention pour la gestion du RSA jusqu'au 31 décembre 2019. Outre quelques délégations ponctuelles de compétences, s'agissant par exemple de la gestion de la fraude au RSA par la qualification et la gestion des sanctions, la CAF assure aux bénéficiaires du RSA un service équivalent à l'ensemble des allocataires de la branche famille, tout particulièrement pour les familles monoparentales et les modes de garde de la petite enfance.

La CAF ne réalise aucune action en propre en matière d'accompagnement des bénéficiaires du RSA, fut-ce par délégation du département. À part l'allocation du RSA elle-même, elle mobilise en leur faveur ses dispositifs d'action sociale¹¹. Un règlement intérieur fixe le cadre de ces aides financières, la qualité des bénéficiaires, la nature, le montant et leurs conditions d'attribution.

L'action sociale développée à la CAF de La Réunion concerne l'ensemble des familles avec enfants. Elle agit pour le développement de services aux familles allocataires dans cinq domaines : le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant et l'accompagnement des parcours éducatifs des enfants de trois à onze ans, le soutien aux jeunes de 12 à 25 ans dans leur parcours d'accès à l'autonomie, la valorisation du rôle des parents et la prévention de leurs difficultés éventuelles, le soutien aux politiques de logement et la contribution à l'accompagnement social des familles et au développement de l'animation de la vie sociale. Le socle de services n'a pas fait l'objet d'adaptations à la demande du département, comme la convention cadre de gestion du RSA lui a en laissait pourtant la possibilité.

¹¹ Les orientations définies par le conseil d'Administration de la CAF en matière d'action sociale s'inscrivent dans les axes de la convention d'objectifs et de gestion (COG) nationale conclue par l'État avec la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et reprises dans son contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion (CPOG) conclue avec la Cnaf.

La CAF est intégrée dans les dispositifs du PDI concernant la meilleure articulation des dispositifs pour les situations des familles monoparentales, l'analyse des données sur le logement des bénéficiaires du RSA et leur accès aux droits à la retraite.

2 - Pôle emploi accompagne l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA

a) Il applique aux bénéficiaires du RSA les mêmes parcours qu'aux demandeurs d'emploi

Définie au niveau national, la stratégie de Pôle emploi s'applique dans tous les territoires, en intégrant les réalités locales.

Pôle emploi a conclu avec le département une convention cadre de coopération pour l'insertion des demandeurs d'emplois les plus fragilisés qui a pour objet : la mobilisation des contrats aidés autorisés par la convention annuelle d'objectifs et de moyens (CAOM) conclue entre le département et l'État, l'accompagnement à la mobilité, la création d'entreprises et le positionnement des bénéficiaires du RSA sur le dispositif de droit commun (formation / prestation...).

Pôle emploi applique aux bénéficiaires du RSA les parcours d'accompagnement à l'emploi prévus au niveau national pour l'ensemble des demandeurs d'emplois (suivis, guidés, renforcés et global).

Pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, le choix d'un parcours emploi précis ne dépend pas de l'appartenance *a priori* à une catégorie, mais de l'analyse de la situation personnelle spécifique : les bénéficiaires du RSA regroupent des profils aussi divers que le jeune diplômé de plus de 25 ans proche de l'emploi ou la personne qui pâtit d'importants freins sociaux.

b) L'accompagnement global et les clauses d'insertion des marchés publics

Outre la convention cadre, Pôle emploi a conclu différentes conventions avec le département et la CAF pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA : celle de 2018 portant sur la mise en œuvre de l'accompagnement global pour l'insertion des demandeurs d'emplois les plus fragilisés et celle portant sur le développement de la clause d'insertion dans les marchés publics.

Dans le cadre de l'accompagnement global, Pôle emploi assure l'accompagnement des bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi sans financement départemental et, parallèlement, le département mobilise ses moyens et développe des actions sociales au bénéfice des bénéficiaires du RSA et de l'ensemble des demandeurs d'emplois qui en ont besoin. Il s'agit d'une prise en charge conjointe des besoins sociaux et professionnels par un conseiller de Pôle emploi et un travailleur social départemental à temps plein sur le dispositif.

Pôle emploi et le département collaborent également pour mobiliser les clauses d'insertion des marchés publics départementaux au service des personnes les plus fragiles dont les bénéficiaires du RSA. Pôle emploi est le référent pour le recrutement et l'accompagnement de la relation entre l'entreprise attributaire et le bénéficiaire (20 000 heures d'insertion annuelles).

Au-delà des conventions, des actions significatives peuvent se mettre en place sur la base d'un contact informel, à l'instar du plan « masques » en 2020 où le département et Pôle emploi se sont associés pour faire recruter des bénéficiaires du RSA à l'occasion de la production de masques.

C - Le pacte territorial d'insertion en partie redondant avec le PDI

Le PTI a pour objectif d'articuler les différentes interventions des acteurs concernés afin de garantir une meilleure prise en charge des publics communs.

Le PTI de La Réunion a été élaboré en collaboration avec l'ensemble des acteurs de l'insertion, sur la base d'un diagnostic partagé de la situation sociale et économique du territoire et des bénéficiaires du RSA. Les acteurs de l'économie marchande ont été associés, notamment au travers du dispositif du parcours pour l'emploi.

Eu égard au cumul de problématiques de nombreux bénéficiaires, un de ses objectifs principaux est de reconsidérer le cadre territorial d'intervention pour passer d'une logique d'accumulation de dispositifs et de mesures à une logique d'articulation et d'optimisation.

Le PTI préparé reprend les principaux objectifs du PDI¹² et prévoit 20 actions dont un tiers sont redondantes avec les objectifs du PDI¹³. Il en décline d'autres de façon très générale comme l'insertion sociale et professionnelle de proximité, la facilitation de l'accès à l'emploi et à la formation des bénéficiaires du RSA ou le parcours pour l'emploi.

Les actions nouvelles relèvent de la coordination entre les cocontractants, par exemple la désignation d'un médecin référent par le département pour les bénéficiaires rencontrant des problèmes de santé ou, de façon très générale, la création d'instances locales de coordination pour mettre en œuvre le PDI et le PTI, les moyens d'animation et de pilotage, la mise en cohérence des politiques d'insertion, l'information et la sensibilisation des agents en charge de l'accompagnement.

Le PTI reprend les actions du PDI nécessitant le concours des partenaires et propose de nouvelles actions car il n'a pas pu être intégré, faute de temps, dans un document unique réunissant les deux plans, comme le département en avait initialement le projet. À la différence des autres partenaires, le PTI n'était toujours pas signé fin décembre 2020 par le département, dans l'attente, comme l'a indiqué ce dernier, de la signature par la région.

¹² Garantir une prise en charge globale des publics en développant et facilitant le rôle d'interface du référent unique de l'allocataire avec les autres acteurs de l'insertion, rendre les politiques d'insertion plus lisible grâce à une approche coordonnée pour davantage de complémentarités, faciliter l'accès aux droits et à l'offre d'insertion et inscrire l'insertion sociale et professionnelle dans une dynamique de retour à l'emploi durable.

¹³ À l'instar de l'accueil social de proximité, de l'accès au juste droit et à la santé, de l'illettrisme, de la création et du développement d'entreprises, de la mobilité et de la coopération régionale, de l'insertion des jeunes ou de l'élévation du niveau de qualification des bénéficiaires du RSA.

CONCLUSION

Dans un contexte socio-économique de grande précarité, le programme départemental d'insertion (PDI) fait le choix de l'insertion par l'activité autant que par la levée de freins sociaux. L'accompagnement professionnel privilégie les contrats aidés dans les secteurs public et associatif alors que le secteur marchand crée davantage d'activités et d'emplois. Les dispositifs d'accompagnement social couvrent bien tous les risques liés notamment au logement et à la santé. Il est toutefois regrettable que le programme territorial qui coordonne les interventions des nombreux partenaires n'a toujours pas été signé début 2021 et que l'évaluation des actions retenues au PDI n'a pas été réalisée par le département.

La CAF et Pôle emploi appliquent quant à eux leurs stratégies nationales respectives : la première offre ses prestations sociales aux bénéficiaires du RSA ; le second accompagne leur insertion professionnelle.

Chapitre II

La dépense engagée au titre du RSA et son financement

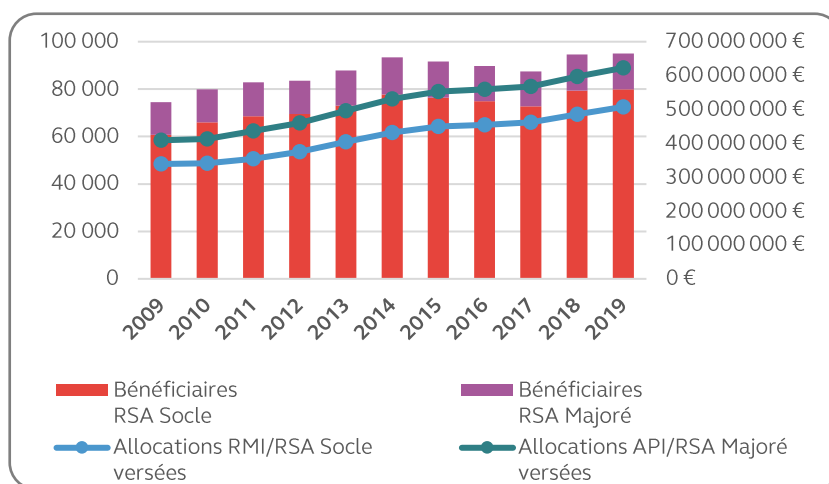
I - Les moyens mis en œuvre et la dépense associée

A - La hausse du RSA à la suite de la baisse des contrats aidés et de sa revalorisation

Entre 2009 et 2019, le montant des allocations financées par le département (RSA hors RSO) a cru de 52 %, alors que le nombre de bénéficiaires du RSA n'a progressé que de 28 %. Le nombre de bénéficiaires du RSA a diminué entre 2014 et 2017 avant de croître à nouveau.

Entre 2014 et 2019, le montant des allocations versées au seul titre du RSA (hors RSO), a augmenté de 17,4 % (de 530,7 M€ en 2014 à 622,8 M€ en 2019), alors que le nombre de bénéficiaires du RSA n'a cru que de 1,9 %. Le nombre de foyers payés dans le département au 31 décembre 2019 était de 95 066, contre 93 337 en 2014. La part des bénéficiaires du RSA majoré a légèrement reculé, passant de 17 % en 2014 à 16 % en 2019.

Graphique n° 1 : évolutions du nombre des bénéficiaires du RSA (socle et majoré) et du montant des allocations du RSA, hors RSO, versées entre 2009 et 2019



Source : juridictions financières à partir des données du département

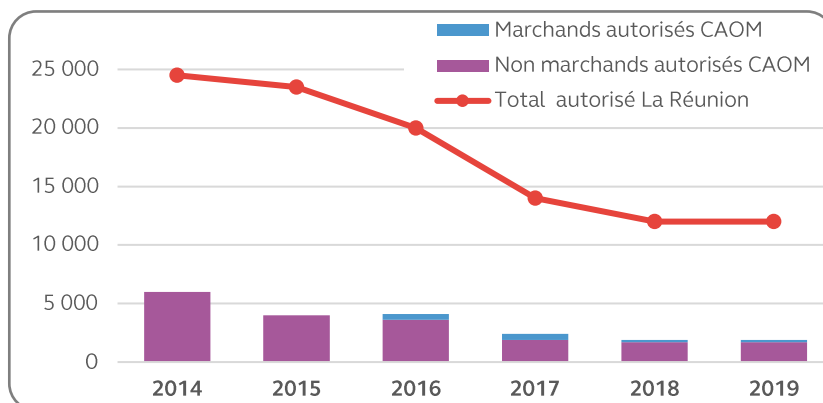
Les revalorisations légales annuelles expliquent principalement la croissance de la dépense annuelle du RSA (hors RSO) depuis 2014 : son montant mensuel a progressé de 12,1 % entre 2014 et 2019.

Les taux de croissance moyens annuels masquent des évolutions contrastées concernant tant le nombre de bénéficiaires que la dépense.

Le retour des bénéficiaires de contrats aidés au RSA entraîne une augmentation du nombre moyen de bénéficiaires payés, dès lors que leur arrivée n'est pas compensée par un volume d'offre d'insertion équivalent, ce qui fut le cas selon le département en 2015 et 2018.

À l'inverse, le nombre de bénéficiaires du RSA en 2016 et 2017 a baissé, grâce à la mobilisation des contrats aidés. Cependant, cette baisse ne s'est pas accompagnée d'une diminution de la dépense d'allocation à cause de la revalorisation du montant du RSA. L'augmentation du nombre de bénéficiaires et de la dépense constatée à compter de 2017 résulte à la fois de la revalorisation du montant du RSA et de la diminution notable du nombre de contrats aidés autorisés dans le cadre de la CAOM.

Graphique n° 2 : évolution des nombres de contrats aidés autorisés à La Réunion et par la CAOM État – département, dans les secteurs marchand et non marchand de 2014 à 2019



Source : juridictions financières à partir des données du département

B - Le bond de la prime d'activité en 2019, consécutif à sa revalorisation

En 2019, la prime d'activité¹⁴ était versée par la CAF à 74 760 foyers allocataires ; en ajoutant les ayants droit, la prestation couvrait 167 250 personnes. En un an, ce sont près de 15 000 personnes supplémentaires, soit un quart de plus par rapport à 2018, qui en ont bénéficié, grâce à la revalorisation de 90 euros du montant de la bonification individuelle¹⁵. La prime d'activité concernait surtout les personnes seules, les femmes avec et sans enfants (42 %), les hommes plutôt sans enfants (26 %) et les couples pour un tiers (32 %). Elle couvrait 8 % des Réunionnais, soit moins qu'au niveau national (10 %).

Le montant moyen mensuel par allocataire s'élevait à 220 euros, ce qui en fait un levier notable du retour ou du maintien dans l'activité déclarée.

¹⁴ Qui est issue de la fusion en 2016 du RSA activité et de la prime pour l'emploi

¹⁵ Accordée à chaque personne du foyer dont les revenus mensuels d'activité sont supérieurs à 0,5 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), cette bonification croît entre 0,5 et un SMIC, seuil au-delà duquel elle atteint son maximum.

Le montant de la prime d'activité versée spécifiquement aux bénéficiaires du RSA a cru de 16 % de 25,4 M€ en 2018 à 29 M€ en 2019. Elle s'est stabilisée en 2020 (+ 2 %) à 29,7 M€. Ils étaient 12 600 à la percevoir en 2020, soit un montant moyen mensuel de 197 euros.

Par ailleurs, en 2019, 117 344 allocataires percevaient une aide au logement, soit un nombre stable depuis 2018 (+ 1 %). Un tiers des habitants de La Réunion vivaient dans un logement couvert par les aides au logement.

Le montant des allocations logement versées par la CAF aux seuls bénéficiaires du RSA a cru légèrement de 3 % entre 2018 (215,7 M€) et 2019 (223,1 M€). Elle s'est stabilisée en 2020 (+ 2 %) à 226,7 M€ : 51 939 bénéficiaires du RSA l'ont perçu cette année-là, soit un montant moyen mensuel de 364 euros.

C - Les moyens consacrés à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA

1 - Les dispositifs départementaux d'insertion touchent en bonne partie les bénéficiaires du RSA

Depuis 2004, l'action du département a consisté à diversifier l'offre d'insertion par le soutien à la création d'entreprises, à la mobilité géographique et à la formation professionnelle, et à mobiliser plus massivement les contrats aidés autorisés et financés par l'État dans le cadre de la convention annuelle d'objectifs et de moyens (CAOM) conclue. Les contrats aidés dans les secteurs non marchand et marchand étaient, selon lui, les seuls à même de représenter un volume d'offre d'insertion en rapport avec le nombre élevé des bénéficiaires du RSA et de leur garantir une amélioration certaine et rapide de leurs revenus. Il considère que ce levier a été largement entamé par les décisions prises par l'État de diminuer les taux de cofinancement des contrats, décourageant les employeurs potentiels, puis d'en réduire le nombre autorisé de 24 500 en 2014 à 12 000 en 2019.

Le département finance par ailleurs des partenaires, les missions locales, les associations d'insertion ainsi que ses propres dispositifs d'insertion, constitués d'aides financières comme le fonds de solidarité logement (FSL) et de mesures d'accompagnement destinées notamment aux jeunes.

a) Les contrats aidés

Le département oriente des bénéficiaires du RSA vers les contrats aidés qu'il cofinance avec l'État dans le cadre de la convention annuelle d'objectifs et de moyens (CAOM) conclue et qui leur sont exclusivement dédiés : les contrats uniques d'insertion (CUI), les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dit parcours emploi compétence (PEC) marchands (172 en 2019) ou non (1 700), les contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) (84). Le PEC repose sur le triptyque emploi - formation - accompagnement dans le secteur non marchand, soit : un emploi permettant de développer des compétences transférables, un accès facilité à la formation et un accompagnement continu par l'employeur.

Malgré la réduction des quotas et des taux de financement par l'État, le département en finançait encore près de 2 000 fin 2019, à 90 % dans le secteur non marchand, soit 2,1 % du total des bénéficiaires du RSA pour cette même année.

b) Le financement des partenariats

Le département finance des partenaires et associations comme les missions locales pour l'insertion des jeunes, le comité d'accueil et d'actions pour les Réunionnais en mobilité (CNARM) pour l'aide à la mobilité des Réunionnais en métropole (soutien aux séjours de prospection et aux contrats d'alternance), le réseau point chance¹⁶ pour la gestion administrative et financière des dossiers d'aides à la création ou la reprise d'entreprises ainsi que des associations d'insertion pour les projets dits de proximité. Ces derniers concernaient 628 contrats aidés en 2019, au travers

¹⁶ Qui réunit les chambres de commerce et d'industrie, des métiers et de l'artisanat, l'association pour le droit à l'initiative par l'économie (ADIE), l'association Initiative Réunion entreprendre, l'association intermédiaire (ADEL), la boutique de gestion (BG), la couveuse d'entreprise à l'essai REUSIT, l'association développement rural Réunion (AD2R).

de chantiers d'insertion qui emploient des bénéficiaires du RSA sous la forme de contrats PEC (CUI-CAE non marchands¹⁷) ou de CDDI¹⁸.

Les missions locales¹⁹ ont reçu 7 450 jeunes bénéficiaires du RSA ou enfants de bénéficiaires du RSA en 2019, soit un tiers de plus qu'en 2018, à la suite de la demande du département d'en prendre en charge davantage, soit près de 14 % des jeunes suivis au total par les missions locales.

Sur la base des partenariats financés dont le nombre de bénéficiaires du RSA concernés est connu, le département touchait 8 200 bénéficiaires du RSA en 2019, essentiellement des jeunes par les missions locales et à la marge des créateurs et repreneurs d'entreprises, représentant au total 14 % des publics accueillis par ses partenaires et 8,6 % du total des bénéficiaires du RSA en 2019, certains bénéficiaires pouvant profiter de plusieurs dispositifs.

c) Les dispositifs d'insertion départementaux

Le département mobilise ses dispositifs spécialisés d'action sociale et d'aides afin de favoriser l'insertion des bénéficiaires du RSA : l'aide financière d'urgence ou non, l'habitat et le logement, la prévention pour la santé, la formation et la création d'entreprises. Ceux-ci bénéficient aussi de dispositifs ouverts à d'autres personnes en insertion, comme ceux dédiés à la création d'entreprises et à l'accompagnement des jeunes.

Ce sont les aides financières classiques au logement qui touchent le plus de bénéficiaires du RSA : quelques milliers, soit 3 % du total des bénéficiaires du RSA, percevaient le FSL en 2019 ; dans une moindre mesure, quelques centaines pour la formation et l'aide financière à l'insertion (respectivement 1 % et 1,3 %) ; quelques dizaines pour les autres dispositifs, comme les aides à la création d'entreprises.

¹⁷ Le département intervient au travers de subventions de fonctionnement et de la prise en charge du résiduel des salaires des PEC restant à la charge des employeurs ; ces contrats PEC font partie du quota des PEC bénéficiaires du RSA attribués au département par l'État dans le cadre de la CAOM.

¹⁸ Dans le cadre d'ateliers et chantiers d'insertion agréés par la DIECCTE en CDIAE, impliquant le recrutement de CDDI, le département intervient au travers de subventions de fonctionnement et au titre de l'activation du RSA pour les CDDI dans le cadre de la CAOM.

¹⁹ Le département a conventionné avec les quatre missions locales qui s'engagent à suivre de manière prioritaire les bénéficiaires du RSA et les jeunes de 18 à 25 ans.

Les aides dont le nombre de bénéficiaires du RSA concernés est connu (soit 13 des 18 dispositifs) touchaient 12 770 bénéficiaires du RSA en 2019, à 60 % par les formations, un cinquième par le FSL et un dixième par les aides financières individuelles. Les bénéficiaires du RSA représentaient 80 % des publics accueillis par ces dispositifs et 13,4 % au total des bénéficiaires du RSA en 2019, certains bénéficiaires pouvant profiter de plusieurs dispositifs.

d) Conclusion sur l'ensemble des moyens d'insertion départementaux

Le département souhaite engager un maximum de bénéficiaires du RSA dans les actions du PDI, pour les aider à sortir du dispositif de l'allocation. Au total, ces trois catégories d'interventions couvraient en 2019, sans prendre en compte la participation d'un bénéficiaire du RSA à plusieurs actions, 22 921 personnes, soit 28 % des publics de l'ensemble des dispositifs. La relative faiblesse de cette proportion s'explique par la part secondaire des bénéficiaires du RSA parmi les très nombreux publics reçus par les missions locales (53 951 personnes recensées en 2019)²⁰.

Le département les touchait à 56 % par ses dispositifs (12 770 bénéficiaires), 33 % par ses partenaires (à 99 % les missions locales) (8 195) et à 11 % par les contrats aidés (1 956).

Par nature d'action d'insertion, l'accompagnement des jeunes, essentiellement par les missions locales, et la formation constituent les deux principales catégories, suivies par les aides au logement (le FSL) et l'aide financière à l'insertion. Elles correspondent bien aux priorités fixées par le PDI.

Les aides financières toutes catégories confondues (sept des 18 dispositifs départementaux) représentent²¹ 31 % des bénéficiaires du RSA touchés : principalement le FSL (21 %) et l'aide financière à l'insertion (AFI) (10 %), très peu de bénéficiaires du RSA sont aidés financièrement au titre de la création d'entreprises.

Le département a ainsi réussi à diversifier ses modes d'accompagnement des bénéficiaires du RSA par rapport au précédent PDI qui, entre 2013 et 2015, avait mobilisé principalement le FSL, soit 98 % des mesures d'insertion sociale, et les contrats aidés, soit 68 % des mesures d'insertion professionnelle.

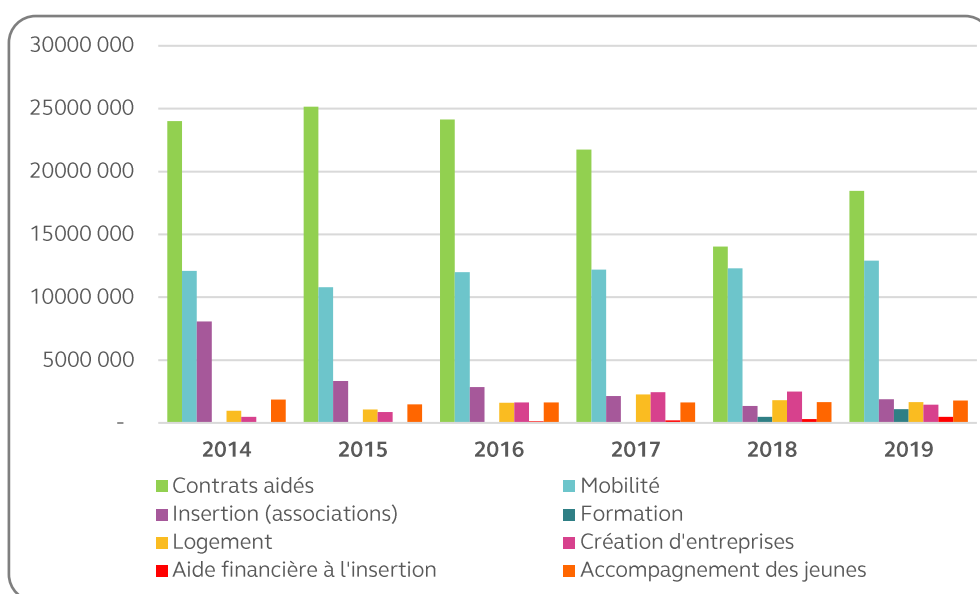
²⁰ Sans les missions locales, les bénéficiaires du RSA (15 471) constituent plus de la moitié des publics touchés par les actions d'insertions du département (53 %).

²¹ Hors fonds départemental d'aide aux jeunes FDAJ et nouveau pack jeune citoyen NPJC dont les nombres de bénéficiaires du RSA attributaires ne sont pas connus.

2 - La baisse des dépenses départementales d'insertion liée aux contrats aidés

Dans le cadre du PDI, le département a consacré en grande partie ses crédits à l'insertion aux bénéficiaires du RSA.

Graphique n° 3 : évolution de 2014 à 2019 des crédits bruts consacrés



aux dépenses d'insertion

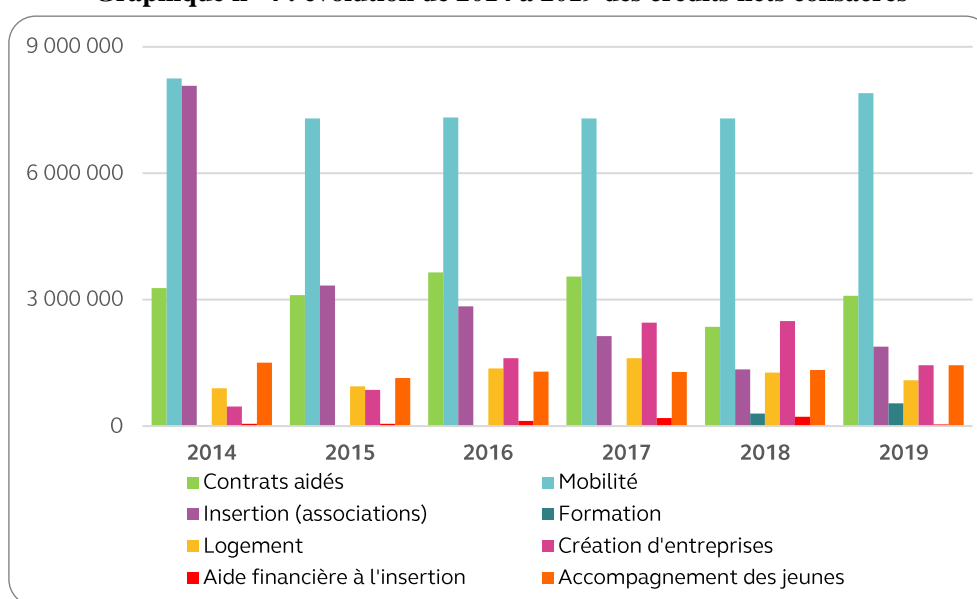
Source : juridictions financières à partir des données du département

En montant brut, le département consacrait, en 2019, 47 % de ses dépenses annuelles d'insertion (39,7 M€) aux contrats aidés, un tiers à la mobilité et le reste (entre 1 et 5 %) aux actions d'insertion, de formation, de logement, de création d'entreprises, aux aides financières et à l'accompagnement des jeunes.

Nets des subventions perçues (22,3 M€), affectées à 70 % au financement des contrats aidés, il dédiait en 2019 ses moyens (17,4 M€) d'abord à la mobilité (45 %), moins subventionnée que les contrats aidés, loin devant l'effort net consenti en faveur des contrats aidés (18 %) qui le sont davantage, puis le financement des associations d'insertion (11 %) et celui des autres actions d'insertion, de formation, de logement, de création d'entreprises et à l'accompagnement des jeunes (de 3 à 8 %).

Le département consacrait une part plus réduite de ses crédits d'insertion aux associations d'insertion en 2019 qu'en 2014 (5 % contre 17 % en montant brut, 11 % contre 36 % en montant net) à la suite de sa réduction par quatre des financements accordés aux projets dits de proximité des associations d'insertion, conséquence de la diminution des contrats aidés autorisés dans le cadre de la CAOM conclue avec l'État.

Graphique n° 4 : évolution de 2014 à 2019 des crédits nets consacrés



aux dépenses d'insertion, nettes des subventions

Source : juridictions financières à partir des données du département

a) Le financement des contrats aidés

À la suite de la réduction des contrats aidés par l'État, le département a réduit le montant total des crédits affectés aux contrats aidés, destinés exclusivement aux bénéficiaires du RSA, entre 2014 et 2019 : de 23 % en brut (de 24 à 18,5 M€) et de seulement 6 % en net (de 3,3 M€ à 3,1 M€), grâce au subventionnement très élevé (83 % en moyenne). L'effort net du département est resté stable.

b) Le financement des partenaires

Sur la même période, le département a réduit le montant total brut des financements octroyés à ses partenaires de 21,4 M€ à 16,2 M€, sous le seul effet de la réduction par quatre des financements des projets de proximité (- 6,2 M€ de 8,1 M€ en 2014 à 1,9 M€ à 2019). Ceci résulte de la diminution des taux de financement, des quotas de contrats aidés autorisés par l'État et de la réduction du périmètre des subventions versées²².

À l'inverse, il a accru les moyens consacrés au CNARM (+ 0,8 M€, soit + 7 %) de 12,1 M€ à 12,9 M€, pour renforcer le dispositif d'accompagnement des Réunionnais bénéficiant d'actions de prospection et de contrats en alternance en métropole et développer de nouvelles actions de communication ainsi qu'au réseau « point chance » de 60 % (+ 86 213 euros) de 142 136 à 228 349 euros pour soutenir de nouvelles associations comme l'association développement rural Réunion (AD2R). Il a maintenu les moyens accordés aux missions locales (+ 3 % à 0,5 M€).

Enfin, le département a consacré, sur la base de la dépense moyenne annuelle, près de 560 000 euros bruts au financement d'actions de coopération – volontaires de solidarité internationale (VSI), formation et indemnités mensuelles complémentaires pour la mobilité.

Le département a bénéficié d'un subventionnement global croissant (de 20 % en 2014 à 33 % en 2019), au titre du financement du CNARM par le fonds social européen (FSE), ainsi qu'au titre des actions de coopération du fonds européen de développement régional (FEDER) et de l'association française des volontaires du progrès (AFVP).

Net des subventions, le montant total des financements versés par le département à ses partenaires a baissé de 37 % de 2014 (17,2 M€) à 2019 (10,9 M€).

c) Les dispositifs départementaux

Entre 2014 et 2019, le département a multiplié par deux et demi le montant des crédits consacrés aux dispositifs d'aide départementale destinés exclusivement ou non aux bénéficiaires du RSA. Ceux-ci ont cru de 2,1 à 5 M€ (+ 2,8 M€), essentiellement grâce aux nouveaux moyens consacrés à la formation (+ 1 M€), aux aides financières (+ 0,4 M€), à

²² Le département a repris le financement de contrats aidés portés par certaines associations qu'il subventionnait à ce titre auparavant (ADIPE, GCEIP, GLAIVE).

l'aide au logement (+ 0,7 M€) et à la création d'entreprise (+ 0,6 M€). Le département a réduit les crédits consacrés à l'accompagnement des jeunes à cause de la réduction des crédits consacrés au nouveau pack²³.

La collectivité a bénéficié du subventionnement du développement de ses actions au titre, d'une part, de ses actions de formation (subventionnée à 51 % en 2019) et de l'aide financière à l'insertion (à 92 % en 2019) et, d'autre part, de ses actions en matière de logement (à 56 % en 2019)²⁴ ainsi que du subventionnement du FSL, dans une moindre mesure (7 % en 2019), par les exploitants des réseaux d'eau et de télécommunication.

Net de subventions, son effort budgétaire a cru de 1,4 M€ (+ 70 %) de 2014 (2 M€) à 2019 (3,4 M€), sous l'effet des dépenses nettes consacrées à la création d'entreprises (+ 0,8 M€), à la formation (+ 0,5 M€) et au logement (+ 0,2 M€), malgré la réduction de 0,1 M€ de l'aide à l'accompagnement des jeunes.

Au total, le département a bénéficié d'un niveau de subventionnement accru de ses dispositifs de 2014 (5 %) à 2019 (31 %).

d) Conclusion sur les moyens consacrés par le département

Dans l'ensemble, les dépenses brutes d'insertion du département, dont une bonne part accompagne les bénéficiaires du RSA, ont baissé de 47,6 M€ en 2014 à 39,7 M€ en 2019. Leur part est passée de 9 à 6,4 % des dépenses d'allocations du RSA de 2014 à 2019.

Hors contrats aidés, dont l'État a réduit les quotas et financements à partir de 2017, elles sont passées de 2014 à 2019 de 23,6 M€, à 21,2 M€, soit de 4,4 à 3,4 % des dépenses d'allocations.

Nettes des subventions, principalement le FSE, les dépenses nettes d'insertion du département (hors contrats aidés) ont reculé de 19,3 M€ en 2014 à 14,3 M€ en 2019 ; elles ont évolué de 3,6 à 2,3 % des dépenses d'allocations de 2014 à 2019.

Les dépenses d'insertion de la collectivité représentent des montants relativement faibles comparés au coût de l'allocation.

Sur la base de la part des bénéficiaires du RSA touchés et des données disponibles pour les différentes catégories d'intervention, ont pu être estimés la dépense d'insertion exclusivement dédiée à ces derniers, la dépense d'accompagnement des bénéficiaires du RSA et le montant moyen

²³ Malgré le doublement du fonds départemental d'aide aux jeunes (FDAJ).

²⁴ Au titre de l'amélioration de l'habitat par divers financeurs publics (CCAS, région).

brut comme net consacré par unité. Les dépenses d'accompagnement des bénéficiaires du RSA bénéficiant d'un contrat aidé s'élevaient, en 2019, à 18,5 M€ bruts, mais seulement à 3,1 M€ nets grâce au niveau très élevé de subventions (83 %). À cette date, les dépenses d'accompagnement des bénéficiaires du RSA dans le cadre des partenariats peuvent être estimées à 3 M€ bruts et 2,6 M€ nets de subventions. Enfin, les dépenses des dispositifs départementaux d'accompagnement des bénéficiaires du RSA peuvent être évaluées à 3,9 M€ bruts et 2,5 M€ nets de subventions. Ainsi, les dépenses 2019 d'accompagnement des seuls bénéficiaires du RSA peuvent être estimées à 24,2 M€ bruts et 8,2 M€ nets, soit respectivement 4,1 % et 1,4 % des dépenses d'allocations versées à cette date.

3 - L'action sociale de la CAF couvre les bénéficiaires du RSA parents et âgés de plus de 26 ans

Les bénéficiaires du RSA bénéficient des dispositifs d'action sociale de la Caisse d'Allocations Familiales.

Cette dernière mène des actions sociales en propre au bénéfice du public du socle national de travail social (impayés de loyer, décès d'un proche, séparation), des familles monoparentales et des victimes de violences intrafamiliales. Elle soutient par ailleurs des associations qui mettent en œuvre des actions de remobilisation et d'accompagnement vers l'insertion pour son public cible (évaluées en 2019 à 387 133 €, dont 233 092 € en faveur des bénéficiaires du RSA)²⁵. Les 24 travailleurs sociaux de la CAF complètent également l'action de ces associations pour faciliter les démarches d'insertion des publics, notamment autour des préoccupations relatives à l'accès aux droits sociaux, au logement, à la garde d'enfants et à la mobilité.

Ils interviennent dans l'accompagnement individuel des familles allocataires avec enfant à charge relevant du socle national de travail social. De manière générale, les dispositifs de l'action sociale s'adressent à toutes les familles allocataires, mais contribuent particulièrement à améliorer les conditions de vie des plus précaires à savoir les bénéficiaires du RSA. En

²⁵ Les associations mettent en place des actions de coaching individuel à l'accès ou à la reprise d'emploi ou de formations, en lien avec les travailleurs sociaux de la CAF. Une association intervient dans toute l'île pour faciliter l'accès aux droits digitalisés des publics précaires et favoriser leur autonomie numérique par le biais d'ateliers de formation. Elle conduit également des ateliers d'accompagnement de familles en proposant des actions de soutien à la parentalité et de dynamisation sociale.

2019, les travailleurs sociaux ont reçu 1 205 bénéficiaires du RSA, soit 31 % du public accompagné et accordé 216 aides financières individuelles.

Les bénéficiaires doivent répondre aux critères du règlement intérieur local d'action sociale et du cadre national des publics cibles de la branche Famille (GESICA), système d'information de suivi du travail social.

La spécificité de cette action sociale réside dans l'aide au projet au regard des problématiques repérées qui entravent l'autonomie et la sérénité des familles accompagnées, notamment dans le cadre d'un soutien à la parentalité.

4 - Pôle emploi a accru les moyens consacrés à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA

Entre 2017 à 2019, la masse salariale des conseillers de Pôle emploi réalisant l'accompagnement des bénéficiaires du RSA a progressé de 12,5 M€ à 14,4 M€ : les moyens humains alloués à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA sont passés de 172 ETPT à 205 ETPT – sur la base analytique de leur affectation.

Sur la même période, le montant des prestations mobilisées par ses délégués en faveur des bénéficiaires du RSA au cours de leur accompagnement²⁶ a doublé (passant de 7,9 à 16,8 M€), à la suite de la mobilisation des crédits octroyés par l'État dans le cadre du pacte d'investissement dans les compétences (PIC) pour La Réunion 2019 - 2022 conclu avec la région.

5 - Les coûts totaux de l'orientation et de l'accompagnement

Entre 2017 et 2019, les crédits finançant l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA ont cru de 73 M€ à 80,9 M€, sous l'effet de la hausse de 53 % des moyens consacrés par Pôle emploi (de 20,4 M€ à 31,2 M€ sur la période). Leur progression a annihilé l'effet de la réduction des dépenses consacrées à l'insertion par le département (de 52,6 à 49,7 M€), consécutive à la diminution des contrats aidés autorisés par l'État.

²⁶ Constituées par la rémunération des prestataires mobilisés pour la réalisation de prestations sous-traitées bénéficiant aux demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA, le montant des aides à la mobilité, versées aux demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA et le montant de la rémunération versée aux organismes de formation pour les aides au développement des compétences des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA.

Les moyens octroyés par le pacte d'investissement dans les compétences (PIC) ont plus que compensé la réduction du volume des contrats aidés entre 2017 et 2019.

D - Les coûts de gestion

Au département, 242 agents travaillaient en 2019 à la gestion du RSA, dont 61 dédiés à l'orientation et 150 chargés de l'accompagnement : 107 travailleurs sociaux, dont 17 affectés à l'accompagnement global²⁷, et 43 conseillers en insertion, affectés à temps partiel. Leur masse salariale représente 10 M€ (2,5 M€ pour l'orientation et 7,5 M€ pour l'accompagnement).

La CAF consacrait 10 M€ à la gestion des bénéficiaires du RSA en 2019, en recul de 0,7 M€ par rapport à 2017.

E - Les dépenses totales consacrées au RSA en 2019

Les dépenses totales consacrées au RSA à La Réunion s'élevaient en 2019 à 806,5 M€, dont 712,3 M€ d'allocations (87 %), 80,9 M€ d'accompagnement (11 %) et 13,4 M€ de dépenses de gestion (2 %).

Les allocations nationales représentaient 88 % du coût global du dispositif RSA à cette date, dont 77 % pour le RSA, 5 % pour le RSO, 4 % pour la prime d'activité et 3 % pour la prime de Noël (ajoutée à la prime covid versée en 2020).

En 2019, le département dépensait davantage en accompagnement que Pôle emploi (49,7 M€ contre 31,2 M€). Le premier avait pour autant réduit ses dépenses de 6 % de 2017 à 2019 sous l'effet de la réduction des contrats aidés autorisés dans le cadre de la CAOM signée avec l'État, quand le second les avait accrues de 53 % à la suite des moyens accordés dans le cadre du PIC.

Les bénéficiaires du RSA ont par ailleurs perçu 223,1 M€ d'allocations logement en 2019, soit 6 % de plus qu'en 2017.

II - Les incidences de la crise sanitaire en 2020

Le contexte socio-économique réunionnais fragile associé à la crise sanitaire et le confinement des activités qui en a résulté pendant deux mois

²⁷ Ces travailleurs sociaux mobilisés exclusivement par l'accompagnement global accompagnent tout type de public en recherche d'emploi.

a compliqué le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA et, par conséquent, la réduction de la pauvreté.

L'impact de l'épidémie de covid 19 sur le contexte économique et social va conduire à une augmentation de la précarité parmi les populations les plus fragiles. Ceci appelle des moyens complémentaires en termes d'accompagnement, en raison des hausses du nombre des bénéficiaires du RSA et de la demande d'aide alimentaire, laquelle représentait l'essentiel des besoins exprimés pendant le confinement au printemps 2020 et reste prégnante depuis.

Outre la revalorisation du montant du RSA au 1^{er} avril 2020 (+ 0,9 %), susceptible de concerner les bénéficiaires proches du seuil de non versement, les mesures de chômage partiel pourraient entraîner une baisse de ressources trimestrielles, rendant éligibles à la prime d'activité des foyers qui ne l'étaient pas jusqu'à présent.

Selon les données de la CAF²⁸, le nombre de bénéficiaires du RSA au titre du mois de droit de décembre 2020 était en hausse de 2,4 % sur un an (103 105 bénéficiaires du RSA). Le taux déjà très élevé de couverture de la population par le RSA rend le nombre de ses bénéficiaires moins dépendant de la conjoncture par rapport à la métropole.

En novembre 2020, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits au Pôle emploi en catégorie A à La Réunion, confinée seulement au printemps 2020, était en baisse de 1,3 % sur un an, alors qu'il progresse de 7,9 % en France au cours de la même période.

À l'automne 2020, le département et l'État ont ajusté leur stratégie pauvreté afin de tenir compte des conséquences de la crise sanitaire et de son impact sur l'économie et la création d'entreprises : soutien des structures de l'IAE et des entreprises et des publics vulnérables en besoin d'insertion comme les jeunes accompagnés par les missions locales, programme d'accompagnement psychologique et éducatif des jeunes.

²⁸ Dites définitives, à M + 6.

III - Les modalités de financement de ces politiques

A - Un reste à charge²⁹ croissant pour le département

Les dépenses consacrées par le département de La Réunion au RSA (y compris le RSO), l'allocation, sa gestion, l'orientation et l'accompagnement, s'élevaient à près de 712,7 M€ en 2019, soit 44,7 % de ses dépenses totales de fonctionnement (1,59 Md€).

Entre 2014 et 2019, le montant des dépenses d'allocation du RSA (dont le RSO) avait progressé de 16 %, passant de 566,1 M€ à 658,8 M€.

Sur la même période, le taux de couverture des dépenses d'allocation de RSA (dont le RSO) avait baissé de 85 % à 79 % en raison de la progression supérieure des dépenses d'allocations à celle des ressources affectées à leur compensation³⁰, abondées en 2015 par le fonds exceptionnel de soutien³¹.

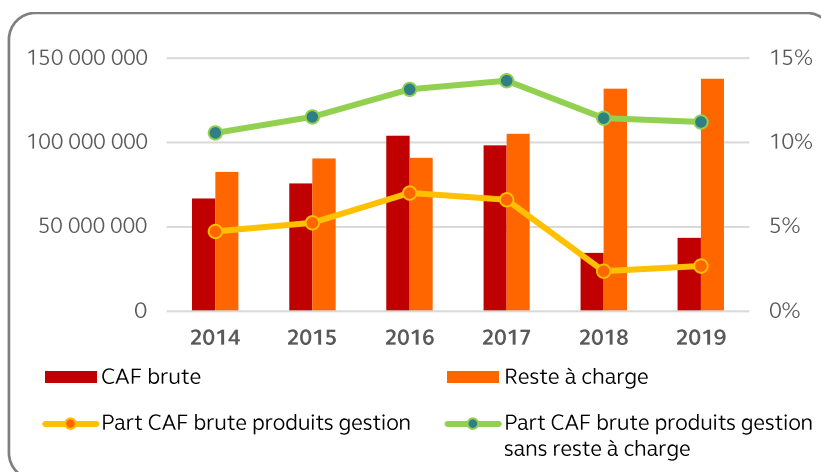
Graphique n° 5 : évolutions de la capacité d'autofinancement brute et du reste à charge au titre du RSA (dont le RSO) du département et

²⁹ La notion de « reste à charge » est liée à l'histoire des allocations individuelles de solidarité et aux difficultés qui résultent des mécanismes de financement mis en place dans le cadre de leur décentralisation. Elle désigne la part de ces allocations qui ne sont pas financées par ces mécanismes spécifiques et qui est, de fait, financée par les départements sur leurs autres ressources propres. Après avoir intégré la part de TICPE transférée (2004) et le FMDI (2006), le « reste à charge » a fait l'objet d'une première définition législative par l'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016 pour y intégrer les divers mécanismes mis en place à partir de 2014. Cette première définition a été ajustée *a posteriori* par l'article 196 de la loi de finances pour 2020 afin d'y intégrer, contre l'avis des départements, les ressources tirées du relèvement des taux maximum d'imposition pesant sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Aujourd'hui, la notion de « reste à charge » n'est donc pas consensuelle entre État et départements et son niveau dépend du périmètre des ressources prises en compte.

³⁰ Les recettes hors DMTO affectées au financement des allocations sont la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au titre du RSA, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), le dispositif de compensation péréquée (DCP) au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS), le fonds de stabilisation en 2018 et 2019 et le fonds de solidarité des départements (FSD) créé en 2014 ; les ressources servant à financer l'accompagnement des bénéficiaires du RSA sont le fonds d'appui aux politiques d'insertion devenu le fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi à compter de 2019 et les financements du fonds social européen (FSE).

³¹ Article 70 de la loi de finances rectificative (LFR) 2015) en 2016 (article 131 LFR 2016) et en 2017 (article 95 LFR 2017).

**de la part dans la CAF dans ses produits de gestion,
avec et sans reste à charge de 2014 à 2019**



Source : juridictions financières à partir des données du département

Par conséquent, le reste à charge du RSA (avec le RSO) pour le département avait progressé, entre 2014 et 2019, de 82,5 M€ à 137,8 M€.

L'excédent brut de fonctionnement de la collectivité (solde entre charges et produits de gestion) avait été réduit par deux sur la période, passant de 88,8 M€ à 48,8 M€, soit de 6,3 % à 3 % de ses produits de gestion annuels. Sa capacité d'autofinancement (CAF) brute, intégrant les résultats exceptionnel et financier, avait de même baissé de 66,8 M€ à 43,5 M€, soit de 4,7 % à 2,7 % de ses produits de gestion annuels.

Sans le reste à charge du seul RSA (comprenant le RSO), le département aurait ainsi redressé sa capacité d'autofinancement brute à près de 11 % de ses produits de gestion en 2019.

B - Les financements reçus par la CAF

La CAF n'a pas perçu de cofinancements par les fonds européens au titre des dispositifs dont peuvent bénéficier les bénéficiaires du RSA.

Les conventions entre la CAF et le département n'ont pas donné lieu à des litiges financiers et les montants payés au titre du RSA par la CAF entre 2011 et 2019 ont été remboursés par le département selon les protocoles en vigueur.

CONCLUSION

Le département a enregistré une hausse de la dépense de RSA depuis 2009, sous l'effet de la réduction des contrats aidés et de la revalorisation de son montant mensuel. Il en a résulté un reste à charge croissant pour la collectivité. Les dispositifs d'insertion qu'elle finance touchent une bonne partie des bénéficiaires du RSA.

L'allocation du RSA, conjuguée à l'allocation d'aide au logement, représente 90 % des moyens dédiés à ses bénéficiaires. L'accompagnement représente 10 % du total des moyens consacrés. Les crédits octroyés par l'État dans le cadre du pacte d'investissement dans les compétences (PIC) ont plus que compensé la réduction des contrats aidés autorisés par l'État et financés en partie par le département.

Une nouvelle hausse des allocations est attendue à partir de 2021 à la suite de la crise sanitaire et ses conséquences négatives sur l'activité et la précarité des bénéficiaires du RSA.

Chapitre III

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

I - La gestion des allocations

A - Une gestion du RSA largement assurée par la CAF

1 - Une inscription réalisée aux trois quarts par la voie dématérialisée

Aux termes de la convention cadre départementale du RSA conclue en 2013, la CAF est seule habilitée à assurer l'instruction des demandes de RSA pour l'ensemble des demandeurs Elle fournit aux bénéficiaires du RSA les services de simulation des droits, d'aide à la constitution du dossier de demande du RSA, d'instruction des droits pour tous les nouveaux entrants, d'information sur les droits et les devoirs des allocataires, les droits connexes et le RSA sur son site caf.fr.

Le département a conservé la seule compétence pour les délégations d'opportunité (étudiants, étrangers, reprise de droits après fraude).

Les personnes qui pensent être éligibles au RSA formulent leur demande directement auprès de la CAF, soit de manière dématérialisée sur le site dédié à cet effet (75 %), soit faute d'accès à la téléprocédure dans le cadre d'un entretien (25 %) ³², au cours duquel la demande est instruite par un technicien.

Le candidat répond aux différentes questions qui permettent de recueillir les données socio-professionnelles (DSP) qui sont alors transmises au département, responsable de l'orientation jusqu'au 30 novembre 2020.

Le taux d'utilisation de la téléprocédure pour les demandes de RSA déjà très élevé ³³ doit encore progresser grâce à un travail avec ces partenaires relais (association, CCAS, maisons France service), la communication accrue ³⁴ et la lutte contre l'illettrisme. La CAF a conventionné avec des partenaires relais dans tout le territoire pour accompagner les publics éloignés du numérique.

La Réunion ne connaît pas de situation de non recours grâce à une bonne prise en charge des bénéficiaires par les associations et les CCAS prescripteurs, relais de l'accès au droit.

2 - Une instruction dans les délais

Le délai d'instruction entre le dépôt des demandes et les décisions d'attribution s'est allongé de 14 à 23 jours en 2019 à cause des mouvements sociaux et des gilets jaunes puis à 23 jours en 2020 à cause de la mise en place de la téléprocédure ³⁵. La CAF respecte son délai de traitement de la demande de RSA en 10,8 jours en 2019.

La CAF a traité en moins de 10 jours plus de 90 % des pièces, conformément à la cible fixée par sa convention d'objectifs et de moyens conclue avec la Cnaf.

³² Dans un des 49 points d'accueil, les espaces multiservices de la CAF ou en mairie ajoutés aux deux moyens mobiles (les « mobicaf »).

³³ La CAF de La Réunion détient le meilleur taux de téléprocédure grâce à des déclarations trimestrielles de revenu à zéro.

³⁴ La politique de la CAF intègre l'information du public sur la prestation RSA.

³⁵ Elle a mécaniquement allongé le délai en raison de la communication de la dernière pièce justificative au format papier postérieurement à la demande numérique.

3 - Le suivi, le contrôle, la lutte contre la fraude et la gestion des indus

Aux termes de la convention cadre départementale du RSA, la CAF, chargée du versement de l'allocation, réalise les contrôles relatifs au RSA selon les règles, procédures et moyens d'investigation applicables aux prestations de sécurité sociale. Chaque mois, elle procède à la confrontation de ses données avec celles dont disposent les organismes d'indemnisation du chômage. Elle mène une politique de communication préventive et dissuasive.

a) La lutte contre la fraude

Seul le département a la délégation en matière de fraudes au RSA. La CAF lui transmet donc les dossiers concernés, pour suites à donner.

Entre 2014 et 2019, cette dernière a doublé le nombre de dossiers qualifiés de fraude au RSA (de 610 à 1 286) et le montant correspondant (de 3,3 à 6,7 M€) et maintenu le nombre de dossiers transmis au département (260). Elle lui a par ailleurs communiqué des dossiers de fraude mixtes aux prestations familiales et au RSA, dont le nombre a doublé au cours de la même période (de 77 en 2014 à 129 en 2019). En 2019, elle lui a communiqué 263 dossiers pour qualification éventuelle de fraude au RSA, pour un montant de préjudice des potentielles fraudes transmises de 951 771 euros.

En 2018, dernière année pour laquelle les suites sont disponibles, le service contentieux du département a instruit 141 dossiers sur les 261 transmis, lesquels ont fait l'objet de 55 plaintes.

b) La gestion des indus

Jusqu'en 2019, le département a disposé d'un service de gestion des indus et des fraudes dont les missions étaient de traiter les décisions individuelles, les indus et les contentieux relatifs au RSA et de réaliser des contrôles (5 000 contrôles environ par an) sur pièces et sur place au regard de l'analyse du juste droit des bénéficiaires du RSA. Pour mener à bien sa mission, ce service était doté d'un responsable, de trois gestionnaires administratifs, de deux agents de gestion administrative et de sept visiteurs enquêteurs.

Pour un traitement équitable des indus au titre du RSA, la collectivité a établi un règlement intérieur dans lequel est prévu un barème de remise de dette qui pouvait exceptionnellement, sur la production d'un bilan social et/ou d'une enquête, ne pas être appliqué.

Les titres de recettes émis par le département pour un montant inférieur à 77 euros étaient automatiquement annulés. Les indus d'un montant supérieur à 3 000 euros pouvaient être, en fonction des cas, requalifiés en dossier à caractère frauduleux et ainsi faire l'objet d'un dépôt de plainte éventuel auprès du tribunal d'instance, après examen de la situation le cas échéant.

Entre 2014 à 2019, le montant global des indus perçus a reculé de 1,8 M€ à 1,4 M€ : il a augmenté s'agissant des indus sur le RSA et baissé s'agissant des indus sur le RMI.

B - La prime d'activité et l'allocation logement accordées aux bénéficiaires du RSA

1 - La prime d'activité a favorisé la reprise d'activité

En fonction de leurs ressources, certains allocataires du RSA peuvent cumuler la prime d'activité et le RSA socle : ils étaient 12 828 à être dans cette situation en 2019 (+ 15 %), soit 17 % de l'ensemble des bénéficiaires de la prime d'activité.

En 2019, 33 230 personnes étaient couvertes par ces deux prestations. Plus d'un tiers d'entre elles (36 %), étaient des personnes isolées. En moyenne, un foyer allocataire qui cumule le RSA et la prime d'activité percevait 581 euros par mois à cette date.

Selon la CAF, la prime d'activité a permis de limiter la hausse des bénéficiaires du RSA tout en relevant de nombreux allers et retours entre allocation et activité.

La gestion de cette prime permet à la CAF d'intervenir auprès d'un public différent, les travailleurs pauvres, en lien avec l'universalité de la politique familiale : elle a entrepris de premières actions au bénéfice de ce public cible (week-end parentalité avec le département ; chèques tourisme avec la région, ...), en complément des aides financières individuelles traditionnellement apportées aux familles précaires.

Le département a confirmé que la création de la prime d'activité a facilité la reprise d'activité des allocataires grâce à l'augmentation significative des ressources liées au retour à l'emploi.

2 - Les allocations logement bénéficient aux personnes isolées

En 2019, les aides au logement concernaient 115 945 allocataires pour 282 022 personnes couvertes. Les trois quarts étaient en situation d'isolement (avec ou sans enfant) et la moitié percevait au moins un minimum social.

II - L'accompagnement des bénéficiaires du RSA

A - L'orientation réalisée par le département reste perfectible

Aux termes de la convention cadre départementale du RSA signée en 2013, le département a assuré la compétence d'orientation de l'ensemble des bénéficiaires du RSA jusqu'au 30 novembre 2020. Il a repris directement sa gestion³⁶ après sa délégation à la CAF de 2011 à 2013.

Conformément aux dispositions prévues à l'article L.262-29 du CASF, l'orientation consiste à déterminer la nature de l'accompagnement social et socio-professionnel confié au département – ou professionnel pour les personnes peu éloignées de l'emploi et qui déclarent leur disponibilité. Ce dernier est réalisé après inscription auprès de Pôle emploi.

Les agents départementaux d'insertion effectuent les entretiens physiques d'orientation en présence du bénéficiaire du RSA et déterminent, sur la base d'un questionnaire permettant d'identifier plus précisément les obstacles au retour à l'activité, l'orientation au regard de leur expertise et du résultat de l'outil dédié, à l'appui du recueil des données socio-professionnelles issues de l'inscription au RSA. Un rappel des droits et devoirs et une évaluation en matière d'illettrisme sont réalisés lors de cet entretien.

³⁶ Pour dissocier l'ouverture de droits de l'orientation et éviter que les réponses apportées par le bénéficiaire du RSA pour la définition de son orientation puissent être influencées par son souhait d'accéder à l'allocation.

Une notification d'orientation est alors remise par le département. L'organisme vers lequel la personne est orientée désigne le référent unique chargé de l'accompagnement du bénéficiaire.

Le département a inversé par rapport à la période précédente la répartition des taux d'orientation vers le Pôle emploi pour des parcours professionnels et vers le département pour un accompagnement socio-professionnel ou social : 70 % pour le premier et 30 % pour le second.

En flux, un tiers des bénéficiaires du RSA sont orientés vers le département et deux tiers vers Pôle emploi, proportion stable entre 2014 et 2019. En stock, la proportion des bénéficiaires du RSA accompagnés par le département était deux fois moins élevée en 2019 qu'en 2014 (15 % contre 32 %).

Le délai moyen d'orientation par le département en 2019 était de 3,83 mois, soit le double du délai légal d'orientation fixé à deux mois. Cette situation interroge la continuité du processus entre l'instruction du droit par la CAF et l'orientation réalisée par le département.

Lorsque la situation évolue en cours de parcours, une demande de réorientation peut être adressée à l'équipe pluridisciplinaire³⁷.

Les principales difficultés dans l'orientation résultent du volume annuel des ouvertures de droit au RSA (20 000, en hausse de 51 % entre 2014 et 2019), du nombre important de bénéficiaires du RSA qui sortent et reviennent dans le dispositif (estimé à 10 000 par an) et d'un taux d'absence des bénéficiaires aux entretiens d'orientation de 35 %.

Il en résulte pour les services départementaux, la nécessité de programmer 40 000 entretiens d'orientation par an, soit plus de 3 300 par mois : environ 18 000 pour le flux ; 10 000 pour le stock des bénéficiaires du RSA non encore orientés sur une année ; 7 000 pour les bénéficiaires du RSA qui reviennent dans le champ des soumis aux droits et devoirs après avoir exercé une activité ; 5 000 concernant les bénéficiaires du RSA orientés d'office du fait de leur absence et qu'il convient de convoquer une seconde fois.

³⁷ L'équipe pluridisciplinaire, instance collégiale pilotée par le département et composée des représentants de Pôle emploi, de la CAF, des bénéficiaires et du département, est consultée préalablement aux décisions du président du département concernant la réorientation vers un parcours d'insertion sociale ou professionnelle et les décisions de réduction ou de suspension du RSA prises au titre de l'article L.262-37 du CASF.

B - L'accompagnement des bénéficiaires du RSA pénalisé par les importants flux annuels

1 - L'accompagnement social et socio-professionnel insuffisamment suivi

Aux termes de la convention cadre départementale du RSA, lorsqu'un bénéficiaire est orienté vers un parcours social, le département a la charge de son accompagnement et désigne à cet effet un référent unique qui le reçoit pour un entretien visant à la signature d'un contrat d'engagements réciproques (CER) dans un délai maximum de deux mois après l'orientation.

Seuls 35 % des bénéficiaires du RSA orientés en 2019 avaient signé un contrat d'engagements réciproques, en hausse de dix points depuis 2014. Selon le département, 99 % des bénéficiaires du RSA qu'il accompagne disposaient en 2019 d'un référent unique et avaient signé un CER mais les deux tiers étaient échus (65 %).

En 2020, le délai moyen de signature d'un premier CER après l'orientation était de 68 jours, soit un peu plus des deux mois requis. Les CER duraient en moyenne huit mois alors que la durée du contrat généralement appliquée est de 12 mois. Cette disposition permet de respecter la réglementation concernant l'obligation de poser une évaluation au terme de cette période d'accompagnement et de solliciter l'équipe pluridisciplinaire (EP) à cette échéance pour le maintien ou la réorientation du parcours. Si la situation le nécessite, l'EP est saisie et, en accord avec le bénéficiaire, il est mis fin au CER avant sa date d'échéance.

En réponse aux situations d'urgence sociale rencontrées sur le territoire, le département a engagé depuis 2014 la modernisation de ses services sociaux territorialisés pour développer l'offre de service dans une logique de guichet unique et renforcer les moyens dédiés aux interventions de polyvalence et d'insertion.

Le premier objectif de la modernisation territoriale a été de regrouper toute l'offre de service social de la collectivité dans au moins une maison départementale par commune. Le département veut simplifier l'accès de la population aux services sociaux en renforçant les missions d'accueil, d'orientation et de médiation et proposer une prise en charge globale des situations individuelles ou familiales.

Il s'agit tout à la fois de répondre à l'urgence sociale, de prévenir les situations de rupture et de lutter en profondeur contre les exclusions. Ce rapprochement de missions permet de simplifier et de dynamiser les parcours avec la mise en place d'un référent unique pour la famille, en charge d'accompagner chaque personne et de faire l'interface avec une équipe de travailleurs sociaux pluridisciplinaire.

Le département s'inscrit en cohérence avec les objectifs de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté autour notamment de la généralisation de l'accueil social inconditionnel de proximité et du référent unique.

Le second objectif est de renforcer les moyens dédiés aux actions d'accueil polyvalent et d'insertion. Trois missions sont désormais regroupées dans un même service : l'insertion socio-professionnelle, l'insertion sociale et la polyvalence sociale.

Dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires orientés en parcours social, deux types de professionnels assurent la mise en œuvre des parcours : 90 travailleurs sociaux (TS) qui réalisent les actions sur le volet social (mineurs, personnes âgées de plus de 60 ans, santé, logement...), 17 travailleurs sociaux mobilisés exclusivement sur l'accompagnement global de tout type de public en recherche d'emploi et 43 conseillers d'insertion (CI) qui réalisent les actions sur le volet socio-professionnel (non salarié agricole (NSA), entrepreneur travailleur indépendant (ETI), étudiant, situation d'illettrisme, autonomie...).

Soucieux de remédier au cloisonnement dans l'accompagnement et à la juxtaposition de plusieurs services (missions sociales RSA / pôle d'insertion) recevant du public, le département a réorganisé ses services sociaux et médico-sociaux de proximité sur cinq territoires d'actions sociales (TAS) et 28 maisons départementales (au moins une par commune). À partir de 2015, il a supprimé progressivement les services des missions sociales RSA, rassemblant les travailleurs sociaux exclusivement dédiés à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, et mobilisé l'ensemble des travailleurs sociaux polyvalents dans l'accompagnement social des bénéficiaires afin de multiplier le nombre de référents uniques.

Ainsi, l'accompagnement social des bénéficiaires du RSA est assuré par des travailleurs sociaux polyvalents qui réalisent d'autres missions. L'accompagnement des bénéficiaires du RSA est secondaire en 2020, sans créneaux affectés. Le département a indiqué que lorsque la nouvelle organisation territoriale sera stabilisée, après le transfert en 2020 de la gestion du RSA à l'État qui modifie les modalités d'orientation et de prise

en charge, un plan d'action sera mis en place pour garantir la prise en charge, dans les délais requis, de l'ensemble des bénéficiaires du RSA orientés vers un accompagnement social par les travailleurs sociaux.

L'accompagnement de type socio-professionnel est assuré par des conseillers en insertion également chargés de l'accompagnement des jeunes en situation de précarité – services polyvalence insertion (SPI). Le temps dédié à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA reste majoritaire. Les SPI s'organisent pour prendre en charge les bénéficiaires en tenant compte des autres missions obligatoires de la collectivité telles que l'accueil social d'urgence et les accompagnements sociaux.

Pour mener à bien leur mission, ces personnels chargés de l'accompagnement des bénéficiaires disposent d'un outil informatique spécifique (GRSA) qui permet le recueil des données socio-professionnelles, la réalisation et le suivi du CER.

Un référent unique s'occupait en moyenne de 89 bénéficiaires du RSA en 2019, davantage pour les conseillers en insertion (119) que les travailleurs sociaux polyvalents (74).

Les référents uniques ont réalisé 15 381 entretiens en 2019, soit 89 % des 11 884 bénéficiaires du RSA à accompagner (10 614), soit une centaine d'entretiens (103) par agent affecté à l'accompagnement. Le nombre d'entretiens annuels par bénéficiaires du RSA reste faible : seuls un quart des bénéficiaires du RSA ont eu droit à deux entretiens et plus par an.

Les conseillers en insertion réalisaient près de deux entretiens par bénéficiaires du RSA en 2019 (le second intervenant à la suite de formation), contre un seul pour les travailleurs sociaux polyvalents, ces derniers exerçant d'autres missions.

Les difficultés principales dans l'accompagnement résultent du nombre important de bénéficiaires du RSA orientés vers un accompagnement social, de l'absence importante des bénéficiaires du RSA aux entretiens (30 % en 2019) et de la multiplicité des problèmes rencontrés. En matière de santé, le département est souvent confronté à des difficultés importantes (absence aux convocations, poly-pathologies, déni, troubles psychologiques, isolement, absence d'informations et refus d'adhésion au système de santé) et à une absence de solution pour mettre en place un accompagnement social. C'est la raison pour laquelle le département a proposé, dans le cadre du PTI, la désignation d'un médecin référent pour engager les médecins généralistes dans la démarche d'accompagnement.

Les juridictions financières ont procédé fin 2020 à l'analyse d'un échantillon de 250 contrats d'engagements réciproques (CER), choisis aléatoirement.

Résultat de l'analyse d'un échantillon de 250 contrats d'engagements réciproques (CER)

Fin 2019, après déduction des bénéficiaires du RSA pris en charge par Pôle emploi (26), 224 des 250 bénéficiaires tirés au sort étaient accompagnés par le département et présentaient les mêmes caractéristiques que l'ensemble de la population.

Deux tiers (148) disposaient d'un CER conclu avec le département, dont autant de premiers contrats (76) que de renouvellements (72). Un quart résidaient dans un quartier politique de la ville (37). S'agissant des bénéficiaires du RSA A dont le niveau de formation était renseigné, la moitié ne disposait d'aucun diplôme (niveau VI ou VI bis). La quasi-totalité des contrats mentionnaient le risque de suspension.

Au total, 189 entretiens ont été réalisés pour 148 bénéficiaires du RSA SA en CER, soit 1,3 par allocataire.

À 90 % les CER ont été signés pour douze mois et mentionnaient tous les besoins.

En revanche, les délais d'orientation puis de signature du CER étaient très élevés (respectivement de dix et treize mois) et très supérieur aux moyennes communiquées par le département (respectivement 3,83 / 115 jours et 2,3 mois / 68 jours).

En outre, neuf CER sur dix présentaient une échéance dépassée (128 CER sur 146), soit plus que la proportion indiquée par le département pour l'ensemble des CER.

À l'exception du besoin professionnel de formation qui touche la moitié des CER, les besoins sociaux étaient les plus fréquents (santé et social pour un tiers, mobilité pour un quart, logement et garde d'enfants pour 20 %).

Les CER mentionnaient les actions décidées (1,4 en moyenne par bénéficiaires du RSA) mais pas leur réalisation, privant ainsi le département de toute information sur leur effectivité.

Deux tiers des CER ne s'engageaient que sur une seule action (68 %).

88 % des CER mentionnent une action sociale (de nature autre) et seulement 27 % une action professionnelle (l'insertion par une action économique). 15 % mentionnent des actions sociale et professionnelle.

Beaucoup de besoins, notamment en santé (66 %) ou en logement (63 %), ne donnaient lieu à aucune action décidée dans les CER. Ils sont sans doute en partie satisfaits par une action classée comme « sociale autre ». Les besoins en embauche, formation, garde d'enfant, en mobilité n'étaient suivis d'aucune action mentionnée dans les CER. Alors que le département a privilégié les contrats aidés, aucun PEC ou autre contrat ne figurait parmi les actions inscrites aux CER. Le département met en avant les difficultés liées à son logiciel de gestion du RSA et les lacunes dans l'identification des bénéficiaires du RSA parmi les bénéficiaires des actions réalisées.

L'analyse de cet échantillon de contrats d'engagements réciproques confirme le caractère perfectible de la gestion de l'accompagnement social et socio-professionnel des bénéficiaires du RSA par le département, en raison du volume élevé des bénéficiaires orientés chaque année (près de 10 000).

2 - L'accompagnement professionnel est efficace quand il est global

Les bénéficiaires du RSA à orientation professionnelle sont invités à contacter Pôle emploi pour leur inscription et pour l'établissement de leur projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Le département transmet à Pôle emploi le flux de bénéficiaires du RSA orientés via un fichier crypté mis à disposition des agences.

Or, un tiers des bénéficiaires du RSA orientés vers Pôle emploi ne s'y sont pas inscrits et ne bénéficient donc pas d'un accompagnement pour la mise en œuvre d'un parcours professionnel. Ce nombre augmente pour atteindre plus de 20 000 situations en 2019 : c'est au département responsable de l'orientation de suivre l'orientation des bénéficiaires du RSA³⁸.

Aux termes de la convention cadre départementale du RSA, lorsqu'un bénéficiaire est orienté vers un parcours professionnel, Pôle emploi désigne à cet effet un référent unique qui reçoit le bénéficiaire du RSA pour un entretien visant à la contractualisation d'un PPAE dans un délai maximum d'un mois.

³⁸ Pôle emploi reçoit la liste des bénéficiaires du RSA qui à la suite de l'orientation vers un parcours emploi sont tenus de prendre contact avec lui ; dans un deuxième temps, il renvoie au département la liste des bénéficiaires du RSA qui sont venus s'inscrire ; par confrontation entre les deux listes, le département détermine ceux des bénéficiaires du RSA qui n'ont pas pris contact avec Pôle emploi pour les relancer.

69 % des bénéficiaires du RSA orientés en 2019 vers Pôle emploi avaient signés un PPAE, proportion en recul de six points par rapport à 2014.

Les bénéficiaires du RSA ont signé les PPAE dans un délai inférieur à un mois laissé pour la contractualisation (21 jours, soit un jour de moins que pour l'ensemble des demandeurs d'emploi).

Sur la base des entretiens de situation (ESI) réalisés en février 2020, le délai entre l'inscription au Pôle emploi et le diagnostic initial était légèrement inférieur à la moyenne nationale (19 contre 22 jours)³⁹.

À cette date, la proportion des demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois (DEFM) n'étant pas affectés à une modalité, sans référent unique, était inférieure de moitié à la moyenne nationale pour les bénéficiaires du RSA (0,9 contre 2,2 %).

Pôle emploi poursuit une stratégie de personnalisation de l'accompagnement de ses demandeurs d'emplois, bénéficiaires du RSA ou non, sachant que les bénéficiaires du RSA orientés sont censés pouvoir assumer une activité professionnelle. L'accompagnement des demandeurs d'emploi à Pôle emploi s'opère sur la base d'un suivi individualisé prenant en compte les besoins spécifiques de chaque personne effectuée après un diagnostic.

Dans le cadre de l'entretien de contractualisation, les bénéficiaires du RSA sont donc affectés selon leur situation à une modalité d'accompagnement spécifique qui se décline en quatre catégories : le suivi (peu de difficultés, et faible distance à l'emploi) ; le guidé (situation intermédiaire) ; le renforcé (fortes difficultés et distance à l'emploi importante) ; l'accompagnement global (difficultés à la fois sur le plan social et sur le plan emploi, qui sont alors traités par un binôme conseiller de Pôle emploi et travailleur social du département). L'orientation par modalité (suivi, guidé, renforcé, accompagnement global) ne dépend donc pas de critères administratifs mais des besoins des bénéficiaires du RSA comme pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Enfin, s'il s'avère que l'orientation n'est pas pertinente, le bénéficiaire du RSA est réorienté vers une équipe pluridisciplinaire pour que soit réétudiée son orientation, ce qui est rare dans les faits à la suite du rejet des demandes par l'équipe pluridisciplinaire.

³⁹ En revanche, le délai entre le diagnostic initial et le démarrage de l'accompagnement, était supérieur par rapport à la moyenne nationale.

En 2019, les 205 agents de Pôle emploi La Réunion ont réalisé 94 106 entretiens, soit 459 entretiens réalisés par ETP en 2019 pour les seuls demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA.

La répartition des portefeuilles des conseillers de Pôle emploi selon les différentes modalités d'accompagnement est comparable à la moyenne nationale.

Fin 2019, à La Réunion, la taille moyenne des portefeuilles des conseillers de Pôle emploi était de 52 demandeurs d'emploi en accompagnement global, 73 en accompagnement renforcé, 347 en accompagnement guidé et 482 en suivi. Les conseillers de Pôle emploi suivaient en moyenne davantage de bénéficiaires du RSA en accompagnements guidé et suivi qu'au niveau national et moins de bénéficiaires du RSA en accompagnements renforcé et global.

Pôle emploi peut mobiliser temporairement des prestataires pour une partie du parcours d'accompagnement (recherche d'emploi pour valoriser son image, Activ Créa pour l'émergence de projet de création d'entreprise ou des formations).

a) Les bénéficiaires du RSA sont plus fragiles que l'ensemble des demandeurs d'emplois suivis

Les bénéficiaires du RSA accompagnés par Pôle emploi, qui représentent 42 % des demandeurs d'emplois en 2019 toutes catégories confondues (majoritairement des femmes), sont âgés de 25 à 49 ans, inscrits depuis deux ans ou plus à Pôle emploi. Ils recherchent plus souvent un CDI à temps partiel ou un CDD - contrat aidé, présentent une moindre expérience professionnelle et un niveau de formation et de qualification plus faible que les non bénéficiaires du RSA. Ils habitent plus souvent dans un quartier politique de la ville (QPV) et sont moins mobiles que les autres demandeurs (faute de disposer du permis de conduire et d'un véhicule).

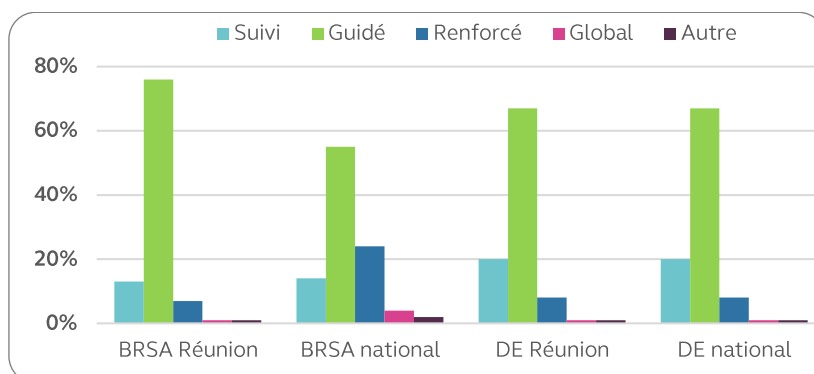
C'est la raison pour laquelle, s'agissant de la répartition par axe de travail principal des demandeurs d'emploi inscrits en catégories ABC, les demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA (comme non bénéficiaires) travaillaient proportionnellement plus l'adaptation au marché du travail que la moyenne nationale en février 2020. Plus la modalité d'accompagnement est soutenue, plus les bénéficiaires du RSA travaillaient en proportion, comme au niveau national, la levée des freins périphériques (la moitié en accompagnement global). En revanche, contrairement au niveau national, les bénéficiaires du RSA à La Réunion travaillaient moins la stratégie et les techniques de recherche d'emploi à mesure que le niveau d'accompagnement s'accroît.

b) Un accompagnement global moins mobilisé en proportion qu'au niveau national

L'accompagnement global concerne les bénéficiaires du RSA qui ont des difficultés à la fois sur le plan social et sur le plan de l'emploi. Les critères sont la recherche d'un emploi, le projet professionnel défini et un frein de nature sociale.

L'accompagnement global n'a été mis en œuvre à La Réunion qu'en octobre 2018 à la suite de l'accord conclu avec le département. Pôle emploi et ce dernier ont constitué 17 binômes de travailleurs sociaux, soit un par agence de Pôle emploi ; chaque binôme s'occupe en moyenne de 54 bénéficiaires du RSA. Ils visent à aller plus moins en passant à 70 bénéficiaires du RSA suivis et en doublant le nombre de binômes constitués.

Graphique n° 6 : répartition des bénéficiaires du RSA et demandeurs d'emploi inscrits chez Pôle emploi entre les différentes modalités d'accompagnement à La Réunion et au niveau national en 2019



Source : juridictions financières à partir des données de Pôle emploi

Conséquence de la mise en œuvre récente de cette modalité, la part des bénéficiaires du RSA accompagnés de façon globale à La Réunion en 2019 est quatre fois inférieure à la proportion au niveau national. Celle des bénéficiaires du RSA accompagnés de façon renforcée à La Réunion est trois inférieure.

À La Réunion, les bénéficiaires du RSA comme les demandeurs d'emplois sont moins accompagnés qu'au niveau national en global et en renforcé, modalités les plus soutenues. Ils le sont davantage en accompagnement guidé. Cette modalité d'accompagnement se retrouve résiduelle entre, d'un côté, l'accompagnement suivi automatique pour les demandeurs proches de l'emploi et, de l'autre, les deux modalités soutenues d'accompagnement renforcé et global.

*c) La mobilisation supérieure des moyens
pour l'accompagnement global*

Les juridictions financières ont analysé les nombres d'entretiens, d'actions, de prestations et de mises en contact réalisés en moyenne chaque année de 2017 à 2019 par demandeur d'emploi et bénéficiaire du RSA, au total comme pour chacune des quatre modalités d'accompagnement.

Entre 2017 et 2019, Pôle emploi a accru les moyens consacrés à l'accompagnement global. Par rapport aux trois autres modalités d'accompagnement plus légères, il propose et réalise davantage d'entretiens, d'actions et de prestations aux demandeurs d'emplois, bénéficiaires du RSA ou non⁴⁰ en accompagnement global, malgré la difficulté à les mobiliser par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi.

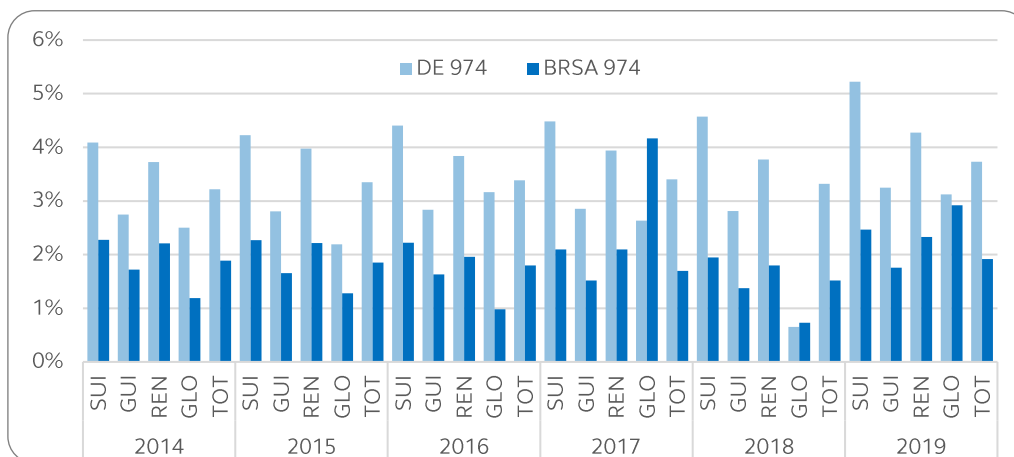
*d) L'efficacité de l'accompagnement global très supérieure
aux autres modalités*

En 2017 et 2019, le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA accompagnés globalement est devenu supérieur aux trois autres modalités d'accompagnement : il est passé de 1,2 % en 2014 à près de 4,2 % en 2017 puis à 2,9 % en 2019. Il a rejoint à partir de 2017 le taux de sortie de l'ensemble des demandeurs d'emplois accompagnés de façon globale.

Les taux de sortie dans l'emploi des bénéficiaires du RSA augmentent avec l'intensité de l'accompagnement (le taux de sortie de l'accompagnement suivi est le plus bas) alors qu'ils baissent pour les demandeurs d'emploi (le taux de sortie de l'accompagnement suivi est le plus élevé). L'accompagnement guidé reste le moins efficace, tant pour les bénéficiaires du RSA que pour les demandeurs d'emploi.

⁴⁰ Pôle emploi a indiqué qu'au titre du positionnement des bénéficiaires du RSA sur le dispositif de droit commun (formation / prestation), le taux de service (mises en relation avec une offre d'emploi, prescriptions de formation, prestations, etc.) pour les bénéficiaires du RSA A doit se rapprocher du taux pour les non- bénéficiaires du RSA.

Graphique n° 7 : taux mensuel moyen de retour à l'emploi au total et pour chacune des quatre modalités d'accompagnement des demandeurs d'emplois et des bénéficiaires du RSA



Source : juridictions financières à partir des données de Pôle emploi

Les taux de sortie dans l'emploi des demandeurs d'emplois bénéficiaires du RSA ou non restent deux fois inférieurs aux taux nationaux. Seul l'accompagnement global des bénéficiaires du RSA s'est rapproché de la moyenne nationale, signe de son efficacité accrue à La Réunion.

L'accompagnement global est le plus efficace pour les bénéficiaires du RSA, contrairement à l'ensemble des demandeurs d'emploi. Le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA passe donc par un accompagnement autant professionnel que social.

À l'exception de l'accompagnement global, les taux de retour des bénéficiaires du RSA restent inférieurs de moitié quasiment à ceux des demandeurs d'emplois. C'est le résultat, selon Pôle emploi, de l'éloignement plus important de l'emploi et la plus grande difficulté à mobiliser les bénéficiaires du RSA par rapport aux demandeurs d'emplois.

Alors que l'accompagnement global est le plus efficace depuis 2017 en termes de sortie vers l'emploi, il ne concerne en proportion que 1 % des 66 461 bénéficiaires du RSA accompagnés par Pôle emploi en 2019, proportion inférieure au niveau national (4 %) à cause de leur ancienneté dans le RSA.

Les bénéficiaires du RSA respectent un peu moins les engagements inscrits dans les PPAE que les demandeurs d'emploi. Ils représentent 36 % de la demande d'emploi en fin de mois toutes catégories confondues pour 37,4 % des manquements en 2019. Ils sont davantage sanctionnés pour ces manquements que l'ensemble des demandeurs d'emploi : le taux de sanction est de 35 % pour les bénéficiaires du RSA (soit 4 700 sur 13 400) contre 26 % pour les non bénéficiaires du RSA à cause du taux de non réponse au courrier d'alerte. À la suite de recours contentieux, les radiations sont plus confirmées pour les bénéficiaires du RSA (27 %) que les non bénéficiaires du RSA (16 %).

3 - L'orientation majoritaire vers l'insertion professionnelle, sans travail social préalable, pénalise sa réalisation

Selon le diagnostic du PDI réalisé en 2015, plus de 51 600 personnes déclarent avoir déjà eu une expérience professionnelle et près de 22 200 sont diplômés. Les bénéficiaires du RSA sont largement orientés vers Pôle emploi (70 %), mais pâtissent d'un faible niveau de formation, inférieur au niveau V (bac) pour 64 % d'entre eux.

Si la loi privilégie l'orientation vers l'accompagnement à l'emploi (article L262-29 du CASF), Pôle emploi regrette qu'un trop grand nombre des bénéficiaires du RSA orientés lui soient adressés car beaucoup ont de réelles difficultés de nature sociale et ne relèvent donc pas dans un premier temps d'une orientation emploi. Les freins de nature sociale (logement, santé, endettement) pénalisent en effet la recherche d'emploi.

Cette difficulté s'ajoute à l'importance du flux annuel à absorber et à accompagner (entre 16 000 et 18 000).

Pôle emploi relève en outre que certains bénéficiaires du RSA ne s'inscrivent dans ses agences que pour conserver l'allocation. L'accompagnement risque, dès lors, de se faire dans de mauvaises conditions conduisant à un manque de motivation et de disponibilité du bénéficiaire et à des absences répétées aux rendez-vous. Cette situation nécessite une réorientation en équipe pluridisciplinaire qui n'est pas toujours validée et/ou qui peut être tardive. Dans les faits, peu sont intervenues vers l'accompagnement social au cours de la période, alors qu'à la suite de la reprise de l'orientation par le département en 2013, de nombreuses réorientations sont intervenues de l'accompagnement social vers l'accompagnement professionnel.

4 - La lourdeur du processus de sanction dans l'accompagnement

L'équipe pluridisciplinaire, instance collégiale pilotée par le département et comptant également des représentants de Pôle emploi, de la CAF et des bénéficiaires, est consultée préalablement aux décisions du président du conseil départemental concernant la réorientation vers un parcours d'insertion sociale ou professionnelle ou celles portant réduction ou suspension du RSA (article L.262-37 du CASF). Seuls les référents uniques du département et de Pôle emploi acteurs de l'accompagnement peuvent à ce titre saisir la commission⁴¹.

Parmi les bénéficiaires convoqués en séance, à 95 % à l'initiative du département pour apporter l'ensemble des éléments nécessaires à l'étude de leur situation, deux tiers ne viennent pas. 99 % des situations présentées font suite à l'absence aux convocations pour orientation, contractualisation ou bilan du CER. La proportion de décisions de sanction sur le nombre de dossiers présentés pour non-respect des obligations a baissé entre 2017 et 2019, passant de 60 % (1 190 sur 1 983) à 40 % (916 sur 2 227). Cette amélioration résulte du fonctionnement pluridisciplinaire de l'équipe et de la présence plus régulière du bénéficiaire du RSA, lesquels conduisent à la meilleure prise en compte de sa situation.

Le non-respect des engagements du bénéficiaire du RSA en matière d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi doit faire l'objet d'une transmission au département pour passage en équipe pluridisciplinaire. La collectivité doit alors rencontrer le bénéficiaire du RSA pour une réorientation vers le parcours social, voire vers une possible sanction (suppression de l'allocation). Dans les faits, Pôle emploi pose une sanction voire une radiation mais ne transmet pas les dossiers à l'équipe pluridisciplinaire : ses agents ne distinguent pas les bénéficiaires du RSA parmi les demandeurs d'emploi.

Le département estime enfin que la lourdeur de la procédure légale rend difficile l'application des sanctions consécutives au non-respect des obligations, très majoritairement formelles, comme les absences aux convocations et d'inscription à Pôle emploi. La déconcentration des équipes pluridisciplinaires a permis de mieux appréhender chaque situation mais la limite du partage d'informations entre département, CAF et Pôle emploi a pu provoquer des manquements formels involontaires de la part des bénéficiaires.

⁴¹ Pour une meilleure proximité, 12 commissions ont été créées à l'échelle du département. Elles se réunissent tous les 15 jours pour chacune des instances.

C - La comparaison des principaux indicateurs disponibles relatifs à l'accompagnement des personnes bénéficiaires du RSA

Le tableau ci-dessous présente un état des lieux de la comparaison réalisée entre les principaux indicateurs dédiés à l'accompagnement des personnes bénéficiaires du RSA dans le département et établis à partir des trois sources exploitées : l'instruction auprès des services départementaux, l'enquête OARSA de la Drees et les travaux d'exploitation des bases de données départementales.

Tableau n° 1 : principaux indicateurs relatifs à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA en 2019, à partir de trois sources différentes

Indicateurs, au 31/12/2019	département	Drees	Exploitation BDD
Taux des BRSA soumis droits et devoirs (SDD)	ND	ND	97,5 %
Taux d'orientation des BRSA SDD dans l'année	89 %	51,0 %	47,6 %
Délais d'orientation pour les BRSA SDD dans l'année	115 jours	115 jours	103 jours
Type d'orientation dans l'année :			
vers un accompagnement pro	66,8 %	71,0 %	71,1 %
dont accompagnement PE	66,8 %	71,0 %	71,1 %
vers un accompagnement social	33,2 %	29,0 %	28,9 %
dont accompagnement CD	33,2 %	29,0 %	28,9 %
vers un accompagnement mixte	/	/	/
Taux d'orientation des BRSA SDD	?	88,0 %	87,5 %
Délais d'orientation des BRSA SDD orientées	N.D	N.D	N.D
Taux de contractualisation pour les BRSA SDD non orientés vers PE dans l'année	35,0 %	16,0 %	N.D
Délais de contractualisation pour les BRSA SDD non orientés vers PE et ayant signé un contrat dans l'année	68 jours*	62 jours	60 jours
Taux de contractualisation pour les BRSA SDD non orientés vers PE	35,0 %	46,0 %	20,9 %
Délais de contractualisation pour les BRSA SDD non orientés vers PE et ayant signé un contrat	N.D	N.D	N.D

*Délais 2020

Sources : Cour des comptes, d'après données départementales ; Drees, enquête OARSA 2019 et exploitation des bases de données départementales

Pour les bénéficiaires du RSA de La Réunion, les principaux constats résultant de la comparaison des données provenant de ces différentes sources concernent les taux et délais de contractualisation. À titre d'exemple, pour le taux de contractualisation de l'ensemble des bénéficiaires au 31 décembre 2019, les travaux résultant de l'exploitation directe des bases de données aboutissent à un taux deux fois moins élevé que celui présenté par la DRESS dans l'enquête OARSA, le département n'ayant pas produit de données sur cet indicateur dans le cadre de l'instruction.

CONCLUSION

L'orientation des bénéficiaires du RSA par le département demeure perfectible. L'accompagnement des bénéficiaires, qu'il soit social par le département ou professionnel par Pôle emploi, reste pénalisé par les importants flux annuels d'entrée dans le dispositif.

L'ancienneté élevée des bénéficiaires du RSA dans le dispositif nécessite un accompagnement plus global, autant social que professionnel qui à petite échelle fait ses preuves depuis 2019 pour accroître la sortie de l'allocation ; la réussite de la réinsertion passe par une hausse des moyens consacrés (entretiens, actions de formations) pour faire face au flux annuel et aux besoins structurels des bénéficiaires (santé, logement, sur endettement).

Chapitre IV

Les résultats de la politique d'insertion

Le but de cet axe d'investigation est de porter une appréciation sur l'efficacité du dispositif d'insertion mis en œuvre par les acteurs. Il doit reposer sur l'analyse des indicateurs existants et sur la construction d'indicateurs complémentaires quand cela s'avère utile.

I - Les modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre localement

A - Le département suit les actions d'insertion mais pas leurs résultats

Depuis la définition du PDI 2016, l'organisation du suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA repose sur le service départemental de polyvalence insertion, responsable de la mise en œuvre des obligations légales d'orientation et de contractualisation et un seul chargé de la mission de suivi du déploiement du PDI. Aucun ne suit les taux et délais d'orientation et de contractualisation ; seuls sont observés les indicateurs de réalisation des actions du PDI et le nombre de leurs bénéficiaires dont ceux du RSA.

L'assemblée départementale est informée des besoins des publics au moment de l'adoption du PDI, de sa prolongation ou à son échéance.

À partir des données de la CAF sur les bénéficiaires du RSA et de celles extraites du logiciel de suivi des allocataires GRSA⁴², des analyses sont réalisées mensuellement pour évaluer l'activité des agents des territoires en charge de l'orientation et de l'accompagnement et permettre aux responsables de mieux piloter l'activité du service. Les services exploitent également ces données pour définir ou orienter la politique d'insertion.

Le département n'a pas encore organisé ni structuré les dispositifs d'évaluation pourtant inscrits comme un des axes du PDI. Il ne suit pas les taux de sorties des bénéficiaires du RSA selon les différents dispositifs mobilisés, à l'exception des dispositifs de création d'entreprises, plus marginaux parmi les actions d'insertion.

B - La CAF caractérise les bénéficiaires de ses allocations mais pas leur effet

Faute de disposer de ressources dédiées au suivi et à l'analyse qualitatifs, la CAF mène des études statistiques descriptives pour améliorer la connaissance des profils des bénéficiaires et les évolutions de leur nombre et du montant des prestations versées.

La CAF a lancé en 2020 deux analyses plus qualitatives sur la place des pères dans la famille, facteur potentiel de la monoparentalité, et les familles recomposées à La Réunion. Ces études sont réalisées par l'observatoire de la parentalité, une entité de la CAF dont la direction scientifique est assurée par l'Université de La Réunion dans le cadre d'un partenariat depuis 2015. Une étude sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA majoré est inscrite au programme 2021 dans le cadre de la recentralisation du RSA.

La CAF évalue également son intervention auprès des publics éloignés du numérique et sa démarche d'écoute des usagers.

⁴² Les données du fichier mensuel des allocataires intégrées au logiciel de gestion GRSA sont complétées par les données socio-professionnelles recueillies lors de l'entretien d'orientation ou en vue de la contractualisation par les référents uniques.

C - Pôle emploi mesure la réalisation de ses objectifs de retour à l'emploi

Pôle emploi suit des indicateurs de réalisation de ses objectifs en matière de retour à l'emploi de tous les demandeurs d'emplois. Il dépasse les objectifs fixés en 2018 comme en 2019 : 29 % des demandeurs de longue durée accèdent six mois après la fin de leur formation rémunérée à un emploi durable en contrat long et 45 % en contrat court. Il étudie également les taux mensuels de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA comme de l'ensemble des demandeurs, selon chaque modalité d'accompagnement. Il mesure enfin la satisfaction des demandeurs comme des offreurs d'emplois⁴³.

Les bénéficiaires du RSA ne font pas partie des axes d'analyse dans les autres évaluations menées.

II - Le retour à l'emploi et la réduction de l'intensité de la pauvreté

A - Un retour à l'emploi partiellement mesuré et très limité

1 - Le difficile retour à l'emploi pérenne faute de qualification adaptée

Seul le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA accompagnés par Pôle emploi est connu. Le taux de reprises d'emploi⁴⁴ est trois fois inférieur pour les bénéficiaires du RSA (1,7 %) que les non bénéficiaires du RSA (5,2 %) : les premiers sont les demandeurs d'emplois les moins mobiles et qualifiés, qui cumulent tous les freins pour la formation et l'emploi.

Depuis 2011, le nombre des demandeurs d'emplois au RSA a cru plus vite que l'ensemble : 38 % contre 14 % pour demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi toutes catégories confondues. Fin 2019, 39 % des demandeurs d'emplois toutes catégories confondues étaient au RSA contre 12 % en moyenne nationale.

⁴³ En 2019, 70 % des demandeurs d'emplois étaient satisfaits du suivi dont ils bénéficient ; 80 % des offres en accompagnement étaient satisfaites par Pôle emploi en 2019 (74 % en 2018) ; près de 84% des entreprises se déclaraient satisfaites du traitement de la dernière opération de recrutement par Pôle emploi.

⁴⁴ Qui est le rapport entre la moyenne mensuelle des reprises d'emploi sur la moyenne mensuelle du nombre de demandeurs d'emploi.

Plus de la moitié des bénéficiaires du RSA contre un tiers pour l'ensemble des demandeurs d'emplois se positionnent sur les métiers des services à la personne et à la collectivité (nettoyage de locaux, assistance auprès d'enfants, services domestiques, assistance auprès d'adultes...) et des espaces verts (aménagement et entretien des espaces verts, entretien des espaces naturels...). La très grande majorité des employeurs n'exige aucune qualification ni formation et peu d'expérience professionnelle.

Or, les domaines professionnels des services à la personne et à la collectivité et des espaces verts, recherchés par 51 % des bénéficiaires du RSA, ne représentaient que 22 % des offres d'emploi en 2019 contre 29 % entre 2011 et 2016 car il y avait davantage de contrats aidés au cours de cette période. A l'inverse, plus de la moitié des offres d'emploi regroupent les métiers de l'hôtellerie-restauration, animation, tourisme et loisirs, du commerce, vente et grande distribution et des services à la personne et à la collectivité.

Or, dans les deux principaux domaines professionnels recherchés par les bénéficiaires du RSA, à savoir les métiers des services à la personne et à la collectivité et des espaces verts, le taux de reprise d'emploi était en 2019 plus faible que la moyenne (1,7 %), avec respectivement 1,3 % et 1,2 %. C'est le résultat du nombre élevé de demandeurs d'emploi qui recherchent dans ces deux domaines par rapport au nombre d'offres.

En revanche, la propension en 2019 à retrouver un emploi était plus forte pour les bénéficiaires du RSA recherchant dans les métiers de la construction (2,7 %), du transport et de la logistique (2,4 %) et de l'hôtellerie, restauration, animation, loisirs et tourisme (2,1 %). Ces trois domaines regroupent 30 % des reprises d'emploi des bénéficiaires du RSA, 20 % de la demande d'emploi bénéficiaires du RSA et 36 % des offres d'emploi. Mais les employeurs exigent un niveau de qualification et une expérience plus importante que dans les métiers des services à la personne et des espaces verts.

Le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA requiert ainsi leur orientation vers ces métiers qualifiés et la poursuite de leur formation, notamment dans l'hôtellerie, restauration, animation, loisirs et tourisme, transport et logistique.

S'agissant du support juridique de reprise de l'emploi, les bénéficiaires du RSA sont proportionnellement plus nombreux à bénéficier d'un contrat aidé (PEC) que d'un contrat avec une structure de l'insertion par l'activité économique : en 2019, une entrée dans l'emploi sur trois est réalisée en PEC (soit 4 500 bénéficiaires du RSA) et une sur quatre en insertion par l'activité économique (IAE) (soit 1 000 bénéficiaires du RSA).

En conclusion, Pôle emploi identifie trois freins structurels à l'insertion professionnelle :

- le manque d'emplois correspondant au profil des bénéficiaires du RSA très éloignés de l'emploi ;
- la complexité de certaines situations où les bénéficiaires du RSA, tout en ayant déclaré être disponible, cumulent plusieurs freins comme la faiblesse de la qualification, l'absence de mobilité, l'âge : c'est le halo du chômage ;
- dans certains cas, le bénéficiaire peut préférer rester au RSA après comparaison entre les avantages de sa situation, constitués par l'allocation et les aides complémentaires, et ceux de la reprise d'une activité : l'entrée dans un parcours d'insertion par la formation ou l'emploi est moins attractive financièrement et sa fin peut conduire à la diminution voire parfois à une rupture momentanée des ressources. C'est la trappe à inactivité qualifiée de pauvreté.

2 - Le RSA sans retour à l'emploi durable menant à une trappe à pauvreté

L'intensité de la pauvreté à La Réunion, corrélée au manque d'activités, explique l'installation des bénéficiaires du RSA dans l'allocation. Selon le diagnostic du PDI 2016, plus de la moitié des bénéficiaires du RSA sont inscrits dans le dispositif depuis plus d'un an, 56 % depuis plus de 5 ans et 28 % depuis plus de 10 ans. Cette situation est justifiée par une problématique de santé déclarée pour environ 21 % des allocataires, majoritairement âgés de plus de 50 ans et des difficultés de logement singulièrement pour les hommes célibataires sans enfant. Or, la probabilité de retour à l'emploi s'amenuise avec l'éloignement de toute activité.

Depuis plusieurs années, le département observe que l'offre d'insertion est surtout mobilisée dans un objectif d'amélioration temporaire des revenus.

a) Une offre d'insertion qui améliore temporairement les revenus sans insérer durablement

Au regard de la capacité d'absorption par le marché du travail réunionnais et du niveau de qualification des personnels en contrat aidé, le taux de sortie positive à l'issue des contrats aidés reste faible, 8 % selon l'estimation du département. L'offre de contrats aidés est en outre restée insuffisante pour répondre à la demande d'insertion des 95 000 foyers bénéficiaires.

Malgré la diversification de l'offre d'insertion départementale depuis 2016 qui mobilise notamment les partenaires de la création d'entreprises et de la mobilité professionnelle, le parcours d'insertion type du bénéficiaire du RSA alterne le plus souvent une période de RSA, une période de contrat aidé, une période d'indemnisation chômage avant un retour au RSA.

Dès lors, si ce parcours a pour effet principal d'améliorer temporairement les revenus du bénéficiaire du RSA qui conclut un contrat aidé le temps du contrat puis durant la période d'indemnisation chômage, il présente l'inconvénient structurel de le maintenir dans les dispositifs d'insertion et d'accompagnement qui perdent ainsi leur vocation de tremplin vers l'emploi.

L'accès à un contrat aidé offre néanmoins une insertion à des bénéficiaires du RSA âgés et permet dans certains territoires de l'est et des hauts, marqués par un chômage élevé, une intermittence de l'activité et une certaine « circularisation » de l'emploi public, évitant des tensions sociales. Le RSA joue ainsi le rôle d'un revenu universel d'activités.

b) Un coût élevé pour Pôle emploi et l'État

Le coût de ce dispositif apparaît élevé pour les finances publiques. Dans le cadre d'un parcours d'insertion pour une personne seule couvrant un an de RSA, un an de contrat aidé et un an d'indemnisation chômage, le département l'a évalué à plus de 24 000 euros en trois ans.

Comparé au maintien au RSA durant la même période, le coût supplémentaire du parcours d'insertion est estimé à 4 300 euros par personne. Le surcoût estimé est supporté par Pôle emploi (6 400 euros) et l'État (2 200 euros) au bénéfice du département (- 4 300 euros).

B - La réduction de la pauvreté grâce à l'activité et aux minima sociaux

Seule l'Insee a mesuré la réduction du taux de pauvreté monétaire. Dans sa publication Insee Flash n°169 de janvier 2020⁴⁵, elle démontre que la pauvreté a reculé à La Réunion entre 2009 et 2016 notamment grâce aux

⁴⁵ Insee Flash n°169 « Un taux de pauvreté élevé mais en baisse depuis 10 ans », 2020.

minima sociaux. L'étude des comptes économiques rapides pour l'outre-mer (CEROM)⁴⁶ de novembre 2019 complète utilement cette analyse⁴⁷.

Même s'il reste l'un des plus élevés de France, le taux de pauvreté monétaire⁴⁸ de La Réunion a reculé nettement de neuf points de 47 % en 2007 à 38 % en 2017.

Pour l'Insee, le niveau de la pauvreté est corrélé au manque d'emplois sur l'île : 46 % seulement des 15 - 64 ans occupant un emploi contre 64 % en France métropolitaine en 2017.

L'étude des CEROM rappelle que l'emploi ne suffit pas toujours pour éviter une situation de pauvreté : 22 % des ménages dont les revenus d'activité (salaires et revenus des travailleurs indépendants) sont la principale ressource déclarée se situent en 2016 en dessous du seuil de pauvreté, soit deux fois plus qu'en métropole.

La publication des CEROM montre que l'intensité de la pauvreté⁴⁹ reste plus prononcée à La Réunion qu'en métropole. La moitié des personnes pauvres y disposent de moins de 780 euros par mois et par unité de consommation (UC), soit 24,6 % de moins que le seuil de pauvreté contre 20,4 % en métropole. Toutefois, l'intensité de la pauvreté s'atténue depuis 2007 à La Réunion (- 3 points), tandis qu'elle reste stable en métropole

Si elles restent plus élevées qu'en métropole, les inégalités de revenus ont bien diminué à La Réunion depuis 2007 : le rapport établi par l'Insee entre les revenus des 20 % les plus aisés et ceux des 20 % les plus modestes est passé de 7 en 2007 à 5,6 en 2017 – pour un ratio métropolitain de 4,3.

L'Insee estime que la réduction de la pauvreté résulte du redémarrage de l'emploi en 2010, du dynamisme des prestations sociales puis de la reprise économique à partir de 2014. Elle rappelle que les ménages les plus modestes ont davantage bénéficié de la mise en place de la prime d'activité en 2016, en remplacement du RSA activité et de la prime pour l'emploi.

⁴⁶ Le CEROM associe l'Insee, l'agence française pour le développement (AFD) et l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)

⁴⁷ CEROM, « Dix ans après la crise de 2007-2008 Pauvreté et inégalités de revenus reculent à La Réunion », 2019.

⁴⁸ Le seuil de pauvreté monétaire dit « métropolitain » est fixé à 60 % du niveau de vie médian observé en métropole, soit 1 026 euros par mois et par unité de consommation (UC) en 2016. Le taux de pauvreté est la part des personnes pauvres, c'est-à-dire vivant dans un ménage qui dispose de moins de 1 026 euros par mois et par UC.

⁴⁹ L'intensité de la pauvreté mesure l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Plus cet écart est élevé plus le revenu des personnes pauvres est éloigné du seuil de pauvreté.

Selon elle, le versement des prestations sociales (allocations familiales, prestations logement et minima sociaux⁵⁰) et le prélèvement des impôts directs réduisent fortement les inégalités de revenus et la pauvreté⁵¹.

Le niveau de vie de nombreux Réunionnais dépend ainsi fortement des prestations sociales et plus particulièrement des minima sociaux⁵². Selon l'Insee, les 40 % les plus modestes restent, plus qu'ailleurs, fortement dépendants des prestations sociales : elles représentent 55 % du niveau de vie, contre 20 % en métropole.

Selon l'étude des CEROM, les revenus des ménages les plus modestes ont augmenté plus vite à La Réunion qu'en métropole entre 2007 et 2016. Hors effets de l'inflation, le niveau de vie moyen des 40 % des Réunionnais les plus modestes a ainsi augmenté de 2,1 % en moyenne chaque année, soit trois fois plus vite que pour les 40 % des métropolitains les plus modestes (0,6 %). L'étude estime qu'à l'instar de la métropole, les revenus d'activité et, dans une moindre mesure, les minima sociaux portent la hausse des revenus de ces ménages.

L'étude conclut que les « amortisseurs sociaux » ont ainsi joué leur rôle dans le maintien du niveau de vie des habitants de La Réunion les plus touchés par la crise après la récession économique en 2009 et 2010. Comprenant notamment des mesures en faveur des chômeurs, le plan de relance national adopté en 2009 a entraîné la progression des dépenses de prestations sociales. L'étude précise que le rattrapage plus rapide en termes de revenus pour les 20 % les plus modestes a permis de combler en partie l'écart de niveau de vie moyen avec la métropole, celui-ci passant de - 40 % à - 30 %.

Selon elle, les minima sociaux (dont le RSA représentaient 63 % du total en 2019⁵³), qui ont bénéficié de leurs revalorisations successives, sont à l'origine d'un tiers de l'augmentation du niveau de vie moyen des 20 % les plus pauvres entre 2007 et 2016. Le RSA a donc contribué à hauteur de 21 % à l'augmentation de leur niveau de vie moyen.

⁵⁰ Constitués par le RSA socle, l'allocation adulte handicapé (AAH), le complément AAH sans AAH et minimum vieillesse et la prime d'activité.

⁵¹ Sans cette politique de redistribution, l'Insee estime que plus de la moitié des Réunionnais (51 %) vivraient sous le seuil de pauvreté, soit 13 points de plus.

⁵² Le poids des prestations sociales dans le revenu disponible des ménages est trois fois supérieur à La Réunion par rapport à la métropole : 16 % contre 5 %.

⁵³ Sur la base des montants versés par la CAF (687 M€ au titre du RSA, 195 M€ au titre de l'AAH et 194 M€ au titre de la prime d'activité). Source : Analyse et études de la CAF de La Réunion n°13 mai 2020

C - L'étude des trajectoires des bénéficiaires du RSA

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.

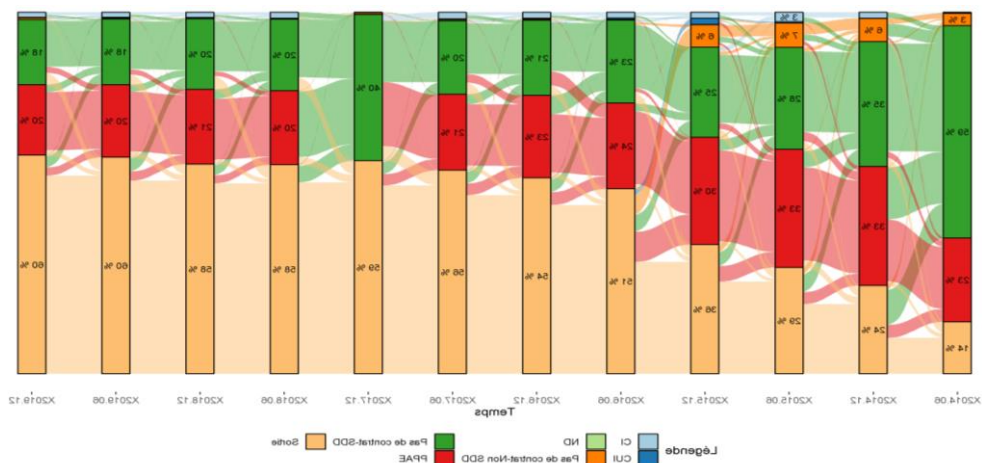
Cet exercice s'est heurté à des difficultés de disponibilité des données dans les bases. Aussi, n'ont pu être retenues qu'un petit nombre de variables, à caractère administratif, relatives à la situation individuelle des personnes (notamment genre, âge, situation familiale, niveau de formation) et à leur situation dans le RSA (présence dans le RSA, signature d'un contrat d'accompagnement, orientation vers Pôle emploi). En revanche, aucune donnée relative au contenu de l'accompagnement, comme la tenue de rendez-vous de suivi ou la prescription de formations ou d'autres prestations, n'est renseignée dans les systèmes d'information du département. L'absence de saisie de ces données constitue une limite importante pour la gestion du RSA qu'il convient de souligner, indépendamment de l'étude menée ici.

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 4 938 individus considérés, l'analyse des enchaînements de situations permet de dresser les constats suivants :

les sorties se font à un rythme moyen au début de la période (14 % de la cohorte est sortie à six mois, 36 % en deux ans, 54 % en trois ans) avant de ralentir encore (60 % au bout de six ans) ;

les sorties du dispositif sont d'abord le fait d'allocataires ne contractualisant pas (notamment pour ceux qui sortent rapidement) ou ayant bénéficié d'un PPAE ;

la proportion d'allocataires ayant signé un contrat d'insertion (CI) ou un contrat aidé (CUI) est extrêmement faible tout au long de la période.

Graphique n° 8 : flux pour 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 quatre 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 La Réunion

Graphique réalisé via l'application ViCaTraj

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

Un premier groupe rassemble six allocataires sur dix. Ces allocataires sortent relativement rapidement. En une année, ce sont près de 40 % qui sont sortis du dispositif et 80 % en deux ans et demi. Dans ce groupe, les retours au RSA après une sortie sont rares.

Le second groupe, soit 22 % des individus, est composé de ceux en majorité accompagnés par Pôle emploi dans le cadre d'un PPAE. Des sorties faibles du dispositif sont constatées et ce groupe se distingue par des phénomènes fréquents et significatifs d'allers-retours dans le dispositif RSA. En fin de période, 23 % des allocataires de ce groupe sont sortis du RSA.

Le dernier groupe concerne 21 % des allocataires qui ne connaissent, comme le second groupe, que « peu de sorties » (26 % en fin de période) et des phénomènes fréquents de retour au RSA après une sortie. De façon cohérente, les motifs de sortie de ce groupe sont d'ailleurs plus souvent des motifs administratifs et des DTR non fournies. Durant l'ensemble de la période, une grande majorité des individus de ce groupe ne contractualisent pas.

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

Les femmes sont sous-représentées dans le groupe 1 (sorties rapides) et dans le groupe 2 (sorties lentes) ; elles sont fortement surreprésentées dans le groupe 3 (peu de sorties).

Concernant l'âge, les moins de 25 ans sont fortement sous-représentés dans les groupes 1 et 2 et surreprésentés dans le groupe 3 (peu de sorties). À l'inverse, les 25-49 ans sont surreprésentés dans le groupe 2 (sorties lentes), mais sous-représentés dans le groupe 3 (peu de sorties).

Les personnes seules avec enfant(s) sont sous-représentées parmi les groupe de sorties rapides (G1) et surreprésentées dans le groupe de peu de sorties (G3). La situation est inverse pour les personnes seules sans enfants.

Les diplômés de niveau supérieur ou égal au bac sont davantage présents parmi le groupe de sorties rapides et dans celui des sorties plus lentes. Ils sont sous-représentés dans le groupe avec peu de sorties. *A contrario*, les individus sans qualification sont surreprésentés au sein du groupe peu de sorties (G3).

CONCLUSION

Si la CAF et le département n'évaluent pas les résultats de leurs actions, certes sociales, Pôle emploi suit les sorties à l'issue du parcours professionnel. La réinsertion professionnelle des bénéficiaires du RSA reste limitée par l'inadaptation de leurs qualifications aux métiers qui ont besoin de main d'œuvre (services, construction, transport, tourisme). Cet écart favorise leur maintien dans le dispositif y compris après avoir bénéficié d'un contrat aidé dont les taux de sortie restent faibles (8 %) et inférieurs aux activités économiques et de formation. L'allocation a toutefois contribué au titre des minima sociaux, conjuguée à la reprise d'activité, à la réduction de la pauvreté monétaire entre 2009 et 2017.

Chapitre V

La recentralisation du RSA en 2020

Comme la Guyane et Mayotte en ont bénéficié en 2019, le département de La Réunion a obtenu, par la loi de finances pour 2020, la recentralisation du RSA au 1^{er} janvier 2020.

Le niveau élevé de couverture de la population par le RSA⁵⁴, le taux de pauvreté monétaire (de 38 % en 2017 contre 14,5 % au niveau national) et la part majoritaire de bénéficiaires du RSA dans le dispositif depuis plus de cinq ans (56 % contre un tiers au niveau national) ont motivé le transfert à l'État.

Outre le financement de l'allocation, l'État reprend l'attribution du droit à prestation et plusieurs compétences, dont celle d'orientation des bénéficiaires, qui sont déléguées de droit à la CAF.

Pilotée par l'État, la mise en œuvre de la réforme vise la modernisation du dispositif d'ensemble pour améliorer l'orientation et l'insertion des bénéficiaires du RSA.

L'État, la CAF, le département, Pôle emploi, l'association régionale des missions locales (ARML) ont inscrit leurs ambitions communes dans une convention, signée le 16 octobre 2020, pour accompagner les bénéficiaires du RSA dans un parcours les rendant acteurs de leur projet de vie et favorisant une sortie durable du dispositif.

C'est dans ce contexte que le département de La Réunion a été retenu en 2018 par l'État, comme territoire démonstrateur de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

⁵⁴ 27 % de la population de l'île est couverte par le RSA contre 20,3 % de la population des départements d'outre-mer (DOM) et 5,7 % en métropole en 2018.

I - La stabilisation du reste à charge du RSA pour le département

A - Les limites budgétaires et socio-économiques

Le département a considéré que le déficit de financement global des allocations de solidarité du RSA, évalué à 202,7 M€ en 2019 et lié aux limites des moyens d'insertion engagés, notamment les contrats aidés en baisse à partir de 2017 pour absorber un volume très élevé de bénéficiaires du RSA, menaçait la pérennité budgétaire de ses politiques d'investissement, d'aménagement et de solidarité territoriales.

1 - La précarité socio-économique très élevée de La Réunion

La Réunion se caractérise par une situation plus défavorable qu'au niveau national, y compris dans les autres départements d'outre-mer (DOM) (hors Mayotte) s'agissant du taux de chômage et de la proportion des bénéficiaires du RSA dans la population. Ainsi, en 2019, elle comptait davantage de bénéficiaires du RSA que le département de la Seine-Saint-Denis, pourtant deux fois plus peuplé.

2 - L'effet ciseau entre dépenses et recettes

Conséquence de l'écart croissant entre le versement des dépenses d'allocations relevant de la solidarité nationale et les ressources de compensation allouées par l'État, le département de La Réunion s'est trouvé confronté en 2018 à un risque de déséquilibre budgétaire.

Il subit en effet le poids record des allocations individuelles de solidarité (AIS), qui s'élevaient à plus de 776 M€ en 2018, soit plus de 54 % de ses dépenses de fonctionnement totales. Toutes composantes confondues (RSA socle, RSA majoré, RSO), les dépenses de RSA (632,9 M€) ont représenté à elles seules 44 % des charges de fonctionnement départementales. Le reste à charge généré par le seul RSA était estimé à 132 M€ pour l'exercice 2018. À cette date, le département n'a plus épargné que 2,4 % de ses produits de gestion (soit 34,7 M€), contre 12,8 % en 2010.

Les comptes 2019 ont confirmé cette tendance (cf. sous-partie 2.2.1 et le graphique n°5).

En outre, le département de La Réunion a estimé ne plus disposer des leviers de maîtrise budgétaire : le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties, seule imposition avec un pouvoir de taux ne représente que 7 % de ses recettes de fonctionnement.

B - La compensation financière défavorable au département

Le transfert à l'État de la compétence en matière d'attribution et de financement de l'allocation RSA s'accompagne du transfert par le département des ressources équivalentes à celles qui étaient affectées à son financement.

L'équilibre financier de la reprise de la compétence par l'État dépend de trois paramètres : le périmètre et les années de référence pour l'évaluation de la charge transférée, la composition du panier de recettes hors droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour assurer la compensation financière de la compétence et le maintien des fonds de péréquation départementaux. Ce sont les dispositions de l'article 77 de loi de finances initiale pour 2020 qui les ont déterminées.

1 - Le périmètre et les années de référence pour l'évaluation de la charge transférée

Le montant du droit à compensation au profit de l'État est égal à la moyenne des dépenses relatives au RSA pendant un certain nombre d'années de référence.

La récupération par l'État de la gestion de l'allocation et des décisions individuelles du RSA ne s'est pas accompagné, contrairement à tout transfert de compétences, de ceux des personnels du département assurant actuellement ces missions, les 20 postes affectés à la gestion du RSA et à celle de son contentieux⁵⁵. L'État a pourtant inclus la valorisation financière de ces emplois non transférés affectés à l'attribution des allocations, estimés à 850 000 €.

⁵⁵ Le département a conservé la plupart de ces agents notamment la soixantaine d'agents chargés de l'orientation : ils participent à l'orientation avec les agents de la CAF ; seuls cinq agents départementaux ont rejoint en disponibilité la CAF de La Réunion.

Par ailleurs, ce dernier a retenu comme années de référence 2017, 2018 et 2019, avec la revalorisation des dépenses prises en compte à hauteur de l'inflation observée en 2017 et 2018.

Le département considère que la prise en compte de ces trois années comme période de référence de la dépense n'est pas équitable du fait de l'impact de la réduction des contrats aidés décidées par l'État sur la croissance des dépenses d'allocation. Or, plus la dépense compensée est élevée, plus le département perd des recettes et grève ses marges budgétaires. C'est pourquoi il avait proposé de retenir les années 2016, 2017 et 2018 afin d'amplifier ses interventions en matière d'action sociale et d'insertion et de maintenir ses efforts en matière d'investissement. Celui-ci lui aurait permis, selon ses projections, de redresser son taux d'épargne brute autour de 14 % et de le maintenir au-dessus de 10 % à l'horizon 2025.

2 - La composition du panier de recettes transférées – hors DMTO

Le département considère qu'il eut été logique que l'État reprenne seulement les recettes hors DMTO octroyées au département pour financer la dépense du RSA transférée en 2011. Une telle méthode lui aurait permis de retrouver une marge budgétaire nouvelle égale à la part d'allocation non compensée par l'État, soit l'équivalent du reste à charge pour le département évalué à 137,8 M€ en 2019.

En fait, l'État a déterminé dans l'article 77 VIII, IX et X de la loi de finances initiale pour 2020, le panier de recettes hors DMTO couvrant l'intégralité de la dépense du département afin de ne pas avoir à supporter à son tour le reste à charge du financement de l'allocation. Il a repris les recettes hors DMTO affectées par la loi au financement des allocations, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP, devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques TICPE) au titre du RSA, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), le dispositif de compensation péréquée (DCP) au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS), une fraction de la dotation globale de fonctionnement (DGF), ainsi qu'une quote-part sur les droits indirects de consommation sur les tabacs. Cette dernière, très volatile, expose le département à une surcompensation par une part supérieure de DGF en cas de rendement inférieur à celui de 2019, alors qu'elle serait totalement conservée en cas de rendement supérieur.

Le département continue à bénéficier du fonds de stabilisation en 2018 et 2019 au même titre que le fond de solidarité départementale (FSD).

3 - L'intégration du reste à charge dans les critères des fonds de péréquation

Comme le montant des recettes hors DMTO reprises par l'État au titre de la compensation excède largement le total des recettes hors DMTO affectées par l'État, le reste à charge subi par le département jusqu'en 2019 perdure à un niveau élevé et supérieur à la moyenne nationale des départements par habitant⁵⁶. Il est figé et n'enregistrera plus d'évolutions, sauf à la hausse en cas de rendement supérieur des recettes des droits indirects sur les tabacs affectées à l'État.

Craignant qu'avec la recentralisation du RSA, l'État considère que le reste à charge lié à cette dépense soit nul, le département de La Réunion a obtenu le maintien de la prise en charge du reste à charge du RSA de 2019, au même titre que celui des deux autres allocations individuelles de solidarité (AIS) dans le calcul le fond de solidarité départementale (FSD).

S'il n'avait plus été éligible au FSD, il estime que la recentralisation du RSA aurait entraîné une perte financière annulant son bénéfice budgétaire, d'un montant équivalent à celui du FSD, soit 63 M€ en 2019, 117 M€ en 2020⁵⁷, majoré le cas échéant les années suivantes par l'évolution nationale de l'assiette de DMTO sur la base de laquelle il est calculé.

4 - Toutes choses égales par ailleurs, la marge budgétaire récupérée reste réduite

En somme, l'État a repris au département un niveau de recettes hors DMTO couvrant l'intégralité de sa dépense alors qu'il ne lui en avait compensé que les trois quarts depuis le transfert au département en 2004 du RMI.

En dépit de la reprise de ressources que l'État n'avait pas financées au département jusque-là pour la gestion du RSA, la recentralisation a permis à la collectivité d'éviter de subir, à partir de 2020, les conséquences budgétaires de la progression du nombre des bénéficiaires du RSA à la suite de la crise sanitaire et de préserver sa capacité budgétaire pour financer les différentes mesures d'urgence face à la crise.

⁵⁶ Selon les statistiques établies par Ressources consultants Finances en 2019.

⁵⁷ Selon les projections réalisées par le cabinet Klopfer pour le département en 2019.

Sur la base du montant des dépenses d'allocations versées au titre de l'année 2019 (658,8 M€)⁵⁸ et des recettes hors DMTO transférées au titre de cette même année (638,6 M€), les juridictions financières évaluent à 17,2 M€ la marge budgétaire récupérée par le département, toute chose égales par ailleurs⁵⁹ ; elle représentait 1,1 % de ses produits de gestion en 2019.

Enfin, si le département portait encore 16,3 M€ au titre des indus RSA en 2019, la faible probabilité de les recouvrer tend à préparer leur admission en non-valeur sur cinq années à partir de 2021.

C - L'expérimentation d'un revenu d'activité pour les bénéficiaires du RSA en formation

La Réunion figure parmi les dix départements démonstrateurs du plan pauvreté national dans sa déclinaison territoriale. En décembre 2018, il a signé la convention d'appui avec l'État, posant ainsi des priorités d'action sous la forme d'engagements réciproques en faveur de la réduction des facteurs de pauvreté dans le territoire.

Il s'investit en direction de deux publics prioritaires, les jeunes sortants de l'aide sociale à l'enfance et les bénéficiaires du RSA, ainsi que dans l'amélioration de la qualité du premier accueil inconditionnel de proximité, avec l'identification d'un référent unique dans une logique de parcours coordonné avec l'ensemble des acteurs.

Au titre de l'insertion, il propose de préfigurer le revenu universel d'activité (RUA) dans le cadre d'une expérimentation.

Depuis 2004, le département a déjà identifié les dispositifs d'insertion les plus efficaces en termes de taux de sortie positive : la formation qualifiante (60 % de sorties positives selon lui), la mobilité professionnelle (70 %), la création d'activité (70 %) et l'insertion dans l'entreprise (50 %).

⁵⁸ En défalquant du montant effectivement payé par le département en 2019 le rattachement de la facture de janvier 2019 correspondant au RSA versé en décembre 2018, à la suite du décalage d'un mois fixé entre le département et la CAF à sa création en 2011 : avec la recentralisation au 1^{er} janvier 2020, ce mécanisme de règlement a abouti au paiement de 13 mois de RSA sur l'exercice budgétaire 2019.

⁵⁹ Le département a indiqué que cette marge avait été absorbée en 2020 par la hausse du montant net des allocations individuelles de solidarité, l'allocation pour l'autonomie des personnes âgées (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

Or, l'entrée dans un parcours d'insertion dans un objectif professionnel n'est pas suffisamment attractive pour le bénéficiaire sur le plan financier. Par exemple, l'entrée en formation rémunérée d'un allocataire du RSA entraîne la diminution voire la perte totale de son allocation sans pour autant améliorer sa situation financière.

C'est pourquoi le département a créé un dispositif d'intéressement à la reprise d'activités, l'allocation individuelle de reprise d'emploi (AIRE, dit R +) permettant le cumul de revenus d'activités et de formation avec le RSA. Elle concerne les bénéficiaires du RSA depuis au moins six mois, soit en mobilité professionnelle, soit en création d'activité. Elle leur permet de s'engager dans un parcours vers l'emploi, la formation, la mobilité et la création d'entreprise avec l'assurance d'un maintien de leur rémunération. Conséquence de la crise sur leur activité, le département a ouvert l'expérimentation du R + depuis le 1^{er} octobre 2020 aux travailleurs indépendants dont l'activité a été créée depuis plus de trois mois et inscrits au RSA depuis au moins six mois.

Le dispositif R + est une aide mensuelle qui compense la perte de RSA dans la limite de son montant précédent et de 50 % du nouveau revenu. Le parcours R + couvre la durée du contrat dans la limite de 12 mois, renouvelable deux fois, et fait l'objet d'une contractualisation spécifique (CER RSA +). Le montant des revenus du ménage ne doit pas dépasser le SMIC pendant le parcours.

Le département a pour objectif d'engager environ 5 000 bénéficiaires dans ce dispositif, avec une cible de sortie positive de 54 %.

Il évalue la dépense liée à de cette expérimentation à 7,5 M€ annuels sur 4 ans et estime que dès que le seuil de 38 % de taux de sortie positive sera atteint, il sera intégralement compensé par les économies d'allocation réalisées durant la même période. Ce dispositif est financé par le département, dans l'attente d'un soutien du FSE.

Selon le premier bilan sur les trois premiers mois établi fin novembre 2020, 600 contrats parcours R + avaient été conclus, très majoritairement en formation rémunérée (73 %) et 25 % pour l'emploi salarié, pour des durées moyennes de parcours de respectivement 5,7 et 10,7 mois⁶⁰. Fin mai 2021, 1 980 bénéficiaires du RSA ont intégré ce dispositif, dont 62 % par le biais de formations rémunérées et 38 % à travers des parcours d'insertion par l'activité.

⁶⁰ S'agissant des 150 contrats d'emploi salarié, le montant moyen de rémunération s'élevait à 723 euros, dont 334,42 euros au titre du R+ (pour un montant moyen de RSA précédemment perçu de 523,1 euros) ; s'agissant des 438 contrats de formation rémunérée (à temps complet et partiel), le montant moyen de rémunération s'élevait à 593,5 euros, dont 289,9 euros au titre du R+ (pour un montant moyen de RSA précédemment perçu de 533,05 euros).

Le département souhaite amplifier en 2021 ce dispositif en matière de création d'activité, de formation dans le secteur des services à la personne et d'emploi dans le secteur agricole.

D - Le sort des bénéficiaires au-delà de l'âge légal de départ en retraite

Le département souhaitait profiter de la recentralisation de la gestion du RSA pour régler l'adaptation de certaines dispositions appliquées à La Réunion s'agissant des problématiques d'insertion et de pauvreté monétaire des publics de plus de 60 ans.

En effet, en 2019, près de 5 800 bénéficiaires du RSA âgés de 55 à 60 ans étaient retirés du marché de l'insertion dans le cadre du revenu de solidarité outre-mer (RSO⁶¹). De plus, de nombreux bénéficiaires du RSA atteignant l'âge légal de la retraite, 62 ans, renoncent à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), par crainte du recours sur succession. Or, le choix du RSO comme celui de rester dans le RSA au-delà de l'âge légal de départ à la retraite a pour conséquence de réduire sensiblement les revenus des personnes concernées. En 2019, 9,3 % des bénéficiaires du RSA (9 461) étaient âgés de 60 ans et plus, 6,4 % (6 468) au-delà de l'âge légal de départ à la retraite (62 ans).

Depuis 2015, le montant du RSA est supérieur à celui du RSO. En 2019, la différence entre les deux allocations pour une personne seule était de plus de 6 % : 559,73 euros pour le RSA et 527,20 euros pour le RSO. En outre, la première permet de bénéficier de droits associés (actions d'insertion, exonérations ou réductions tarifaires, prime de Noël).

Depuis 2011, le taux de recours au RSO des personnes âgées de 55 à 60 ans a diminué à La Réunion, passant de plus de 51 % en 2010 à moins de 38 %. Selon le département, le nombre de bénéficiaires a diminué de plus de 20 % depuis 2010 pour atteindre 5 783 en 2019.

L'amélioration de la situation monétaire de ces publics passe, selon le département, par une mise en extinction du RSO transféré au 1^{er} janvier 2020 à l'État et surtout par un accès facilité à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

⁶¹ Le RSO permet à des bénéficiaires du RSA âgés de 55 à 60 ans de renoncer à toute activité en contrepartie d'une allocation dont le montant était initialement supérieur au RSA. L'âge limite de sortie à 65 ans devait permettre de basculer vers la retraite et l'ASPA.

L'article L. 262-10 du CASF précise que le RSA n'est perçu qu'après épuisement des autres droits, ce qui implique que l'intéressé doit au préalable faire valoir ses droits à toutes les prestations sociales, légales, réglementaires ou conventionnelles auxquelles il peut prétendre. Or, le département constate que les personnes âgées de plus de 60 ans privilégient le RSA à la retraite ou l'ASPA car ils redoutent le recours sur succession ; ce faisant ils pénalisent leurs revenus.

Pour une personne seule, le montant de l'ASPA (868,20 euros) était supérieur de plus de 55 % à celui du RSA (559,73 euros) en 2019.

Depuis 2011 et à la suite des observations de la chambre régionale des comptes sur la gestion du RMI, le département s'est engagé à accompagner les personnes âgées de plus de 62 ans vers les droits à la retraite ou au minimum vieillesse. Mais il rencontre des difficultés à les orienter vers leurs droits. Elles proviennent principalement des dispositions de l'article L.815-13 du code de la sécurité sociale qui prévoient que les sommes versées au titre de l'ASPA peuvent être récupérées après le décès du bénéficiaire sur la succession.

Pour les départements d'outre-mer, la loi a fixé un seuil de récupération (100 000 euros) près de trois fois supérieur à celui fixé pour la métropole (37 000 euros). Dans un contexte où près de 20 % des bénéficiaires du RSA sont propriétaires et où le foncier est soumis à de fortes pressions spéculatives en raison de la croissance démographique, ce montant apparaît encore trop dissuasif selon le département.

C'est pourquoi, en cohérence avec sa décision de supprimer le recours sur succession pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), le département a proposé en vain à l'État de supprimer le recours sur succession pour l'ASPA.

II - L'efficience accrue par la délégation à la CAF de la gestion du RSA

Depuis le 1^{er} janvier 2020, la CAF de La Réunion est compétente sur l'ensemble du processus d'instruction, d'attribution et de suivi du droit au RSA. À cette date, elle a repris les délégations d'opportunité (étudiants, étrangers, reprise de droits après fraude) et unifié tous les contentieux de la fraude, RSA comme prestations sociales.

Elle assure l'orientation des bénéficiaires depuis le 1^{er} décembre de cette même année⁶², date à laquelle elle a repris la gestion des équipes pluri disciplinaires, chargées de la sanction et de la réorientation.

Elle a recruté cinq agents du département en disponibilité et a confié l'orientation à ses 75 techniciens conseils polyvalents.

Avec la recentralisation, la CAF vise une politique d'accompagnement global du bénéficiaire, en lui proposant un parcours unifié depuis l'entrée dans le RSA jusqu'à l'insertion, dans un délai réduit susceptible d'améliorer les résultats de l'insertion. Le processus unifié va en effet simplifier le passage devant l'équipe pluridisciplinaire et la procédure contradictoire. Elle compte pour cela sur l'intégration de toute la chaîne jusqu'à la prise de rendez-vous chez le partenaire de l'insertion, comprenant les différentes étapes d'inscription, d'instruction et d'orientation, d'accompagnement et de leur suivi dans un même outil de gestion du droit.

Développé par une start-up locale, l'algorithme ESPOAR, dédié par la CAF, est un outil de suivi du parcours de l'utilisateur. Il constitue un extranet de suivi des différentes étapes du processus pour partenaires et allocataires et un outil de gestion automatisé des équipes pluridisciplinaires.

La CAF escompte une réduction des délais d'instruction et d'orientation et une meilleure réactivité de la prestation avec l'internalisation dans ses procédures du recueil des données socio-professionnelles (RDSP) en ligne, de l'ouverture et du suivi du droit et des décisions, limitant les coûts de relation entre services, le contentieux et l'évaporation des publics après l'orientation réalisée.

Cette intégration offrira également, selon la CAF, un accès aux droits en lien avec l'ensemble des prestations servies par elle, un suivi du droit mieux lié au parcours d'accompagnement notamment la prime d'activité, la prévention des indus et un meilleur contrôle de la situation des bénéficiaires, sur le volet notamment du travail dissimulé.

A - La construction d'une offre globale de services

L'objectif principal de la CAF est de construire un parcours « sans coutures » pour l'allocataire : d'abord en son sein sur les volets instruction, gestion et contrôle (le « juste droit »), puis avec l'ensemble des partenaires, de l'orientation au référent unique (le « juste accompagnement »).

⁶² Le département a conservé la compétence d'orientation pendant 11 mois.

Elle cherche à décloisonner les démarches et à construire une offre globale de service par rapport aux différents événements de la vie des allocataires (séparation, logement, naissance d'un enfant, insertion, ...). Au-delà de l'accès aux droits, elle souhaite accroître l'autonomie des personnes.

Selon elle, la recentralisation s'inscrit dans l'objectif premier de la stratégie nationale : la sortie durable de la pauvreté, dans la perspective des futurs revenu universel d'activité et service public de l'insertion. À ce titre, l'enjeu consiste en l'accompagnement des bénéficiaires dans le RSA depuis plus de cinq ans.

Depuis le 1er décembre 2020, les travailleurs sociaux assurent l'accompagnement de l'ensemble des bénéficiaires du RSA majorés de plus de 25 ans, dans le but de lever les freins à l'insertion sociale et professionnelle. Cette nouvelle mission n'étant pas assortie de ressources propres supplémentaires, elle développe le partenariat avec les divers opérateurs sociaux du département à travers les conventions territoriales globales (CTG) dans les communes volontaires : ce sera l'expérimentation d'un « parcours intégré », avec des ambitions multiples (parentalité, formation, emploi, mobilité, ...) pour un public cumulant les plus grandes difficultés.

B - L'optimisation de l'orientation des bénéficiaires du RSA

La recentralisation du dispositif et l'intégration de l'orientation par la CAF, organisme neutre entre Pôle emploi et le département, constitue l'occasion d'améliorer l'orientation des bénéficiaires du RSA afin de rendre plus efficace leur accompagnement professionnel.

Le dispositif d'orientation a été revu à la faveur de la réarticulation des partenaires. Il s'agit de renforcer l'accompagnement social grâce à l'algorithme national, qui oriente 20 % des bénéficiaires du RSA vers l'emploi et 80 % au social, et d'inverser la répartition actuelle (70 % - 30 %).

Les modalités d'orientation seront basées sur un algorithme traitant les données socio-professionnelles recueillies (support et méthodologie nationales) et des modalités partagées d'orientation entre le département, la CAF et Pôle emploi (entretien giratoire, entretien croisé, Pack de démarrage⁶³).

⁶³ Dispositif de Pôle emploi qui permet de présenter à un groupe de bénéficiaires du RSA les problématiques liées à l'emploi (marché du travail, technique de recherche d'emploi, leviers...) et sociales afin de déterminer la meilleure orientation.

Pour affiner l'algorithme, la CAF a expérimenté pendant la crise sanitaire ces nouvelles modalités d'orientation sur 1 500 allocataires : les premiers résultats montraient une hausse de réorientation vers l'accompagnement social (+ 10 points sur 100).

Selon la convention, si 70 % des orientations sont évidentes⁶⁴, 30 % correspondent à des situations complexes qui seront traitées avec les 70 personnes formées à la CAF par les entretiens giratoires sur les deux volets : ces derniers permettent à l'orientation d'avoir une vision sur l'ensemble du champ (social et emploi) du bénéficiaire du RSA pour identifier la problématique et les projets du bénéficiaire. En cas de divergence entre le département et Pôle emploi, entretiens croisés seront réalisés entre les deux orienteurs / acteurs, l'un social et l'autre emploi, pour analyser la situation complexe du bénéficiaire. Par exception, l'équipe pluridisciplinaire interviendra en dernier ressort.

En améliorant l'orientation et l'accompagnement, la CAF cherche à faire passer le nombre des bénéficiaires de la prime d'activité devant celui des bénéficiaires du RSA, de 75 000 à 100 000 et inversement pour les bénéficiaires du RSA. Elle escompte également une diminution des délais de prise en charge à un mois maximum pour la totalité des bénéficiaires concernant l'orientation, soit deux fois moins que le maximum légal fixé.

III - L'expérimentation du service public de l'insertion et de l'emploi

Le département s'est porté candidat à l'expérimentation du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), en proposant deux axes : la création de plateformes permettant de coordonner les interventions des différents acteurs de l'insertion dans sept communes et la création d'un SPI mobile grâce à un bus itinérant permettant d'aller à la rencontre des usagers, notamment dans les hauts. À la suite de la crise sanitaire, le dispositif a évolué en intégrant une plateforme numérique de l'inclusion pour mettre en relation 200 bénéficiaires du RSA avec les employeurs de l'insertion par l'activité économique.

⁶⁴ 27 % immédiatement disponibles pour travailler sans besoin d'accompagnement social ; 14 % par la mission locale pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA âgés de 18 à 25 ans ; 12 % par la CAF pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA majorés de moins de 18 ans et de plus de 26 ans ; 7 % ayant besoin d'un accompagnement social au logement urgent ou à la santé ; 6 % ont plus de 60 ans ; 3 % sont agriculteurs ou travailleurs indépendants.

La question des financements croisés devra faire également l'objet d'une analyse spécifique, notamment quand les mesures d'accompagnement des partenaires du département (CAF, CCAS par exemple) ou de Pôle emploi sont financés par eux. Les financements par les crédits des fonds européens devront également faire l'objet d'une analyse détaillée.

CONCLUSION

La reprise de la gestion du RSA par l'État a permis au département de mettre fin à la croissance de la dépense et de son reste à charge. Le premier a récupéré l'intégralité des recettes départementales hors DMTO couvrant la dépense alors qu'il n'en avait compensé que les trois quarts au département après le transfert du RMI en 2004. Celui-ci finance depuis septembre 2020 un revenu d'activité pour les bénéficiaires du RSA reprenant une formation ou créant leur propre activité.

La recentralisation de la gestion du RSA doit surtout constituer une opportunité pour améliorer la gestion des droits, totalement confiée à la CAF, proposer une offre globale de services et rééquilibrer l'orientation des bénéficiaires du RSA entre accompagnement social et professionnel afin de faciliter leur insertion durable.

Liste des abréviations

ADEL.....	Association pour le développement économique local
ADEN	Aide départementale à la création d'entreprise
ADIE	Association pour le droit à l'initiative par l'économie
AD2R	Association développement rural Réunion
AFD	Agence française pour le développement
AFI	Aide financière à l'insertion
AIS	Allocations individuelles de solidarité
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ARE.....	Aide de retour à l'emploi
ARML	Association régionale des missions locales
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS	Allocation de solidarité spécifique
AFVP	Association française des volontaires du progrès
BG	Boutique de gestion
BRSA.....	Bénéficiaires du revenu de solidarité active
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CAOM	Convention annuelle d'objectifs et de moyens
CAPI	Convention d'appui aux politiques d'insertion
CASF	Code de l'action sociale et de la famille
CASUD	Communauté d'agglomération du Sud de l'île de La Réunion
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDD	Contrat à durée déterminée
CDDI	Contrat à durée déterminée d'insertion
CDI	Contrat à durée indéterminée
CDIAE	Contrat à durée indéterminée par l'activité économique
CER	Contrat d'engagements réciproques
CEROM	Comptes économiques rapides pour l'outre-mer
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale

CINOR Communauté intercommunale du nord de La Réunion
CI Conseiller d'insertion
CIREST Communauté intercommunale de La Réunion Est
CIVIS Communauté intercommunale des villes solidaires
CMU Couverture maladie universelle
CNAF Caisse nationale d'allocations familiales
CNARM Comité d'accueil et d'actions pour les réunionnais en mobilité
CNAV Caisse nationale d'assurance vieillesse
COG Convention d'objectifs et de gestion
CPME Confédération des petites et moyennes entreprises
CPOG..... Contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion
CUI Contrat unique d'insertion
DCP..... Dispositif de compensation
DE Demandeur d'emploi
DEFM Demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois
DGCS Direction générale de la cohésion sociale
DGF Dotation globale de fonctionnement
DIECCTE... Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation,
du travail et de l'emploi
DMTO Droits de mutation à titre onéreux
DOM Département d'outre-mer
DPAE Déclaration préalable à l'embauche
DREES Direction de la recherche, des études, de l'évaluation
et des statistiques
DSP Données socio-professionnelles
DTR Déclaration trimestrielle de ressource
EP Équipe pluridisciplinaire
ESI..... Entretien de situation
ETI Entrepreneur travailleur indépendant
ETPT Équivalent temps plein annuel travaillé
FDAJ Fonds départemental d'aide aux jeunes
FEDER Fonds européen de développement régional
FMDI Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
FSD Fonds de solidarité départementale
FSE Fonds social européen
FSL Fonds de solidarité logement
IAE Insertion professionnelle par l'activité
ICF Indicateur conjoncturel de fécondité

IEDOM.....	Institut d'émission des départements d'outre-mer
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI.....	Loi de finances
MEDEF	Mouvement des entrepreneurs de France
ML	Mission locale
NPJC	Nouveau pack jeune citoyen
NSA.....	Non salarié agricole
OARSA	Orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA
PEC	Parcours emploi compétences
PDI	Programme départemental d'insertion
PDALH	Programme départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PDI.....	Programme départemental d'insertion
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Pacte d'investissement pour les compétences
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PCH	Prestation de compensation du handicap
PDI	Programme départemental d'insertion
PE.....	Pôle emploi
PTI	Pacte territorial d'insertion
RAC	Reste à charge
RDSP	Recueil des données socio-professionnelles
RMI.....	Revenu minimum d'insertion
RSA.....	Revenu de solidarité active
RSO	Revenu de solidarité outre-mer
RUA	Revenu universel d'activité
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SPIE	Service public de l'insertion et de l'emploi
SPLAFPAR ..	Société publique locale d'assistance à la formation professionnelle des adultes à La Réunion
TAJ	Tremplin pour l'activité des jeunes
TAS	Territoires d'actions sociales
TCO	Territoire de la côte ouest
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TS	Travailleur social
VAE	Valorisation des acquis de l'expérience
VSI	Volontaire de solidarité internationale

Annexes

Annexe n° 1 : tableaux financiers	94
---	----

Annexe n° 1 : tableaux financiers

Tableau n° 2 : évolution des dépenses consacrées au RSA par le département, la CAF et Pôle emploi de La Réunion de 2017 à 2019

<i>En euros</i>	2017	2019	<i>Évolution 2017 - 2019</i>
<i>RSA socle</i>	568 249 283	622 819 258	10 %
<i>RSO</i>	33 461 117	36 719 411	10 %
Prime d'activité versée <i>aux BRSA</i>	25 444 257	29 045 852	14 %
Prime de Noël et covid <i>(en 2020)</i>	22 286 835	23 688 663	6 %
<i>Total allocations nationales</i>	649 441 492	712 273 184	10 %
<i>Coût accompagnement total</i>	72 955 822	80 860 312	11 %
<i>dont par le département</i>	52 579 383	49 668 038	- 6 %
<i>dont par Pôle emploi</i>	20 376 439	31 192 274	53 %
<i>Dépenses de gestion</i>	14 098 546	13 401 704	- 5 %
<i>dont par le département</i>	3 484 245	3 484 245	0 %
<i>dont par la CAF</i>	10 614 301	9 917 459	- 7 %
<i>Total coût global</i>	736 495 860	806 535 201	10 %

Source : juridictions financières à partir des données du département, de la CAF et de Pôle emploi

Tableau n° 3 : évolution de la capacité d'autofinancement (CAF) brute et reste à charge au titre du RSA (dont le RSO) du département et de la part dans la CAF dans ses produits de gestion, avec et sans reste à charge de 2014 à 2019

<i>En M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>CAF brute</i>	66,8	75,8	104	98,3	34,7	43,5
<i>Part CAF brute produits gestion</i>	4,7 %	5,2 %	7,0 %	6,6 %	2,4 %	2,7 %
<i>Reste à charge</i>	82,5	90,6	90,9	105,1	132	137,8
<i>Part CAF brute produits gestion sans reste à charge</i>	10,6 %	11,5 %	13,1 %	13,7 %	11,4 %	11,2 %

Source : juridictions financières à partir des données du département