

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUE PUBLIQUE

LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Cahier territorial :
département de Seine-Saint-Denis

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Janvier 2022

Sommaire

Synthèse	5
Introduction.....	9
Chapitre I Le déploiement du RSA en Seine-Saint-Denis	11
I - Le contexte économique et social du territoire.....	11
A - Le département le plus pauvre de la région parisienne et l'un des plus pauvres de France	11
B - Une population jeune, croissante, plus souvent immigrée et peu qualifiée	13
C - Un marché de l'emploi segmenté, qui profite peu aux habitants	14
D - Des bénéficiaires du RSA souvent seuls et anciens dans le dispositif	15
II - La stratégie des acteurs et l'articulation de leurs interventions.....	16
A - Une stratégie fondée sur la délégation aux acteurs les plus proches des bénéficiaires.....	16
B - Un dispositif foisonnant où coexistent des stratégies nationales et locales.....	17
C - Une stratégie contrainte par les freins à l'insertion et par les enjeux de financement	19
Chapitre II La dépense engagée au titre du RSA et son financement	21
I - Des moyens significatifs mis en œuvre dans le département et en hausse constante.....	21
A - Le RSA versé aux allocataires et les autres prestations immédiatement en continuité	22
B - Des aides relevant de droits connexes locaux difficilement évaluable	26
C - Les dépenses liées à l'accompagnement	27
D - Des dépenses de gestion limitées.....	29
E - Une dépense publique totale estimée à 612 M€ hors droits connexes locaux	31
II - Les modalités de financement de ces politiques	32
A - Le sous-financement chronique de l'allocation par le dispositif initial de TIPP / TICPE et l'adjonction de fonds de soutien spécifiques.....	32
B - Le financement plus équilibré des dépenses d'insertion	39
C - Un dispositif qui pèse sur les équilibres financiers du département.....	42

Chapitre III La gestion des allocations et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.....	47
I - La gestion de l'allocation	47
A - Demande, attribution et service de l'allocation	47
B - Le suivi de l'allocation : déclarations de ressources, indus et rappels, lutte contre les fraudes et détection des non-recours.....	49
II - L'accompagnement des bénéficiaires du RSA.....	52
A - Une procédure algorithmique pour l'orientation des bénéficiaires	53
B - L'accompagnement par Pôle emploi.....	56
C - L'accompagnement social et socio-professionnel par le département et ses partenaires.....	69
Chapitre IV Les résultats de la politique d'insertion.....	85
I - L'outillage des acteurs : les modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre localement	85
A - Les objectifs d'orientation et d'accompagnement des allocataires inscrits dans le plan départemental	85
B - Un programme d'études ambitieux mené par un service en cours de réorganisation pour aller vers davantage d'évaluations scientifiques	88
II - Quelques enseignements tirés des travaux réalisés par le département.....	89
A - Un accompagnement universel du Service social départemental, quel que soit le statut du demandeur.....	89
B - Les limites de l'accompagnement vers le retour à l'emploi.....	91
C - Des flux d'entrées et de sorties du RSA	92
III - Les principales observations tirées des travaux quantitatifs territoriaux	94
Liste des abréviations	99
Annexes.....	101

Synthèse

Le département de la Seine-Saint-Denis (1 669 340 habitants selon l'estimation de l'Insee au 1^{er} janvier 2021) se distingue par une population de bénéficiaires du RSA très importante. Il compte plus de 99 000 bénéficiaires représentant 11 % de la population adulte – il est le troisième département français à ce titre. Cette part est, de surcroît, en augmentation constante puisque le nombre d'allocataires a crû de 42 % entre la création du dispositif en 2009 et la fin 2019.

Ce département dense et peu étendu a fait le choix d'une forte délégation de l'accompagnement social et socio-professionnel en faisant appel aux 34 projets insertion emploi (PIE) couvrant 35 communes sur les 40 que compte le département. Cette délégation étendue emporte des enjeux de pilotage et de coordination. Le département souhaite aussi mettre en avant l'accompagnement vers l'activité, y compris pour les bénéficiaires orientés vers un accompagnement social. Toutefois, cette stratégie se heurte à la situation des bénéficiaires, dont une grande part connaît des difficultés en amont de l'emploi, parfois trop accusées pour pouvoir suivre un processus d'accompagnement ou pour être accompagnés efficacement. De plus, le poids financier de la dépense d'allocation limite la capacité du département à financer l'accompagnement. Ainsi, tous les bénéficiaires du RSA ne font pas l'objet d'un accompagnement personnalisé et adapté. Cette réalité, aggravée par la crise sanitaire, a amené le département à se porter volontaire pour expérimenter une renationalisation du financement et de la gestion de l'allocation du RSA en 2022.

Les moyens mobilisés au titre des allocations et des dispositifs d'accompagnement au profit des 85 825 allocataires représentaient en 2019 un peu plus de 612 M€ (dont 517 M€ pour la seule allocation), soit 7 084 € par allocataire, dont 6 024 € pour le RSA, 308 € pour la prime d'activité et seulement 432 € pour les dépenses d'accompagnement, à peine quatre fois plus que les 109 € consacrés à la gestion de l'allocation. Entre 2017 et 2019, les moyens mobilisés ont augmenté de 11 %, les effectifs de 3,3 %. Entre 2009 et 2019, la dépense d'allocation a progressé de 82 %, pratiquement deux fois plus vite que les effectifs (+ 42 %).

Le financement de ces dépenses est assuré par l'État pour ce qui concerne celles engagées par Pôle Emploi et la CAF (en matière d'accompagnement et de gestion du dispositif), et par le département pour ce qui concerne les dépenses d'allocation et les dépenses d'accompagnement qu'il prend en charge, lui ou l'un de ses délégataires. Pour en assurer le financement, une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers¹, puis un ensemble composite de financements complémentaires destiné à l'aider à assumer le reste à charge RSA ont été affectés au département. Ces mécanismes n'ont cependant pas permis de résorber l'écart entre la dépense de RSA et les ressources transférées destinées à en assurer le financement, qui dépasse les 200 M€ depuis 2019 et représente plus de 10 % de l'ensemble des charges du département.

La Seine-Saint-Denis est, de ce point de vue, particulièrement mal lotie. Si l'on compare les restes à charge² RSA par habitant, parmi les neuf départements retenus pour réaliser la présente évaluation, seule La Réunion est plus exposée sur ce critère. Cette situation a conduit la Seine-Saint-Denis à solliciter la réattribution à l'État de la dépense d'allocation, suivant un processus et des modalités qui sont en cours de négociation.

Les difficultés de financement de l'allocation expliquent sans doute en partie le niveau peu élevé des dépenses d'accompagnement et d'insertion. Celles-ci représentent moins de 5 % des dépenses d'allocation (alors que la norme en la matière, avant 2004, était de 17 %). Même en intégrant les dépenses exposées par Pôle emploi pour l'accompagnement, le ratio serait de seulement 6,5 %, en deçà de ce qui serait nécessaire pour garantir un accompagnement adapté à tous les allocataires, souvent éloignés de l'emploi.

La gestion de l'allocation RSA est principalement assurée par la CAF de Seine-Saint-Denis. Celle-ci assure, avec les centres communaux d'action sociale (CCAS), une grande partie de l'instruction de l'ouverture des droits et quasiment tout le service de l'allocation. Le service rendu au public semble souffrir du nombre croissant des bénéficiaires, avec des délais d'instruction supérieurs aux objectifs fixés par la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Le suivi de l'allocation et la lutte contre les fraudes apparaissent plutôt bienveillants en termes de remises d'indus et de sanctions. Le non-recours, sujet peu prioritaire, est identifié comme un enjeu depuis quelques années, sans avoir encore débouché sur des mesures ou des avancées probantes.

¹ TIPP, devenue, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, TICPE.

² La définition du reste à charge n'étant de surcroît pas consensuelle entre État et Départements, celle retenue dans le cadre du présent rapport exclue la prise en compte des droits de mutation à titre onéreux, DMT0.

En matière d'accompagnement, le département a fait le choix de segmenter l'offre en trois parcours distincts, selon le profil des allocataires. L'accompagnement professionnel des personnes les plus proches de l'emploi est confié à Pôle Emploi (environ 40 % des allocataires). L'accompagnement social est assuré par les services sociaux du département, au bénéfice des personnes les plus éloignées de l'emploi (environ 10 % des allocataires orientés). Enfin, un accompagnement mixte dit socio-professionnel est confié aux projets insertion emploi (PIE), c'est-à-dire aux communes et intercommunalités (environ 50 % des personnes orientées). Le processus d'orientation, assuré par un mécanisme automatisé afin de gérer les flux très importants de nouveaux allocataires (environ 30 000 chaque année) permet d'assurer une orientation rapide et de respecter le délai réglementaire de deux mois après l'ouverture des droits.

Pôle emploi est, en Seine-Saint-Denis, l'un des principaux opérateurs d'accompagnement. Comme au niveau national, l'accompagnement dont bénéficient les allocataires du RSA y est cependant peu intensif. Pôle emploi n'a pas modulé les moyens mis à disposition de ce territoire et, si l'on ajoute à cela un déploiement plus lent de l'« accompagnement global » à partir de 2014, les capacités d'accompagnement dit « intensif » sont insuffisantes au regard des besoins spécifiques de la population. Par ailleurs, malgré leurs difficultés particulières, les allocataires sont en grande majorité affectés dans les types d'accompagnement les moins intensifs. Il est enfin constaté une faible intensité des actions d'accompagnement même en « renforcé » : les allocataires ne bénéficient en moyenne que de 0,2 à 0,5 prestations par an – paradoxalement, cette fréquence des actions est plus faible pour les bénéficiaires du RSA que pour la moyenne des demandeurs d'emploi dans trois des cinq modalités de suivi distinguées par Pôle Emploi. Les retours à l'emploi des bénéficiaires du RSA accompagnés par Pôle Emploi sont deux fois moins fréquents que pour la moyenne des demandeurs d'emploi et ils connaissent plus fréquemment des situations de chômage de longue et de très longue durée.

L'accompagnement social mis en œuvre par les services départementaux, et l'accompagnement socio-professionnel des PIE, sur lesquels s'appuie le département, sont caractérisés par des taux d'encadrement très faibles, du fait d'une file active importante (de 120 à 220 personnes suivies par conseiller). Cette situation est néanmoins compensée en partie par la capacité des professionnels à moduler leurs interventions, en consacrant davantage de temps aux personnes présentant des profils plus fragiles, ce d'autant qu'une partie significative des personnes orientées n'a en réalité pas besoin d'un accompagnement très assidu (les personnes en attente de droit en particulier peuvent représenter jusqu'à 70 % des allocataires orientées vers les services sociaux). Les moyens déployés par le département ne permettent pas non plus de proposer des actions en nombre et en qualité suffisante aux allocataires.

Le département prend de nombreuses initiatives pour apprécier les résultats du RSA et les prendre en compte dans sa gestion. Des objectifs d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires sont fixés aux partenaires du département et pris en compte dans le montant des financements qui leur sont alloués. Le département a également adopté un programme d'études ambitieux, dans le but de produire davantage d'évaluations scientifiques. Les études réalisées ont notamment permis de mieux connaître les besoins des allocataires suivis par le service social départemental ou de recenser les principaux facteurs favorisant l'accès à l'emploi. Les apports en matière strictement évaluative restent cependant limités à ce stade, faute d'approche quantitative exhaustive qui permettrait de suivre dans le temps le devenir des bénéficiaires.

Les analyses quantitatives qui ont pu être réalisées dans le cadre de la présente évaluation, malgré les lacunes des bases de données, montrent par exemple que parmi les allocataires entrés dans le dispositif du RSA au premier trimestre 2014, 26 % d'entre eux n'en étaient pas sortis six ans plus tard, tandis que chaque mois, ce ne sont pas plus de 0,7 % en moyenne des bénéficiaires qui parviennent à un niveau de rémunération d'activité qui met fin à la perception du RSA.

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 attribués 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.

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

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

La Seine-Saint-Denis 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 Martinique et La Réunion. Les départements étudiés peuvent être schématiquement regroupés en quatre groupes :

- les territoires ultramarins où la proportion de bénéficiaires du RSA est trois fois supérieure à la moyenne nationale (Martinique et La Réunion) ;
- les départements ruraux et faiblement peuplés présentant un taux d'incidence plus élevé que la moyenne nationale (Aude et Allier) ;
- les départements urbains, peuplés, relativement pauvres et confrontés à des difficultés financières (Seine-Saint-Denis et Pas-de-Calais) ;
- les départements urbains à métropole régionale présentant un taux de RSA moyen ou faible mais aussi de profondes disparités à l'échelle infra-départementale (Gironde, Bas-Rhin, Ille-et-Vilaine).

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

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

Ce schéma d'enquête est commun aux neuf cahiers territoriaux.

Chapitre I

Le déploiement du RSA

en Seine-Saint-Denis

I - Le contexte économique et social du territoire

A - Le département le plus pauvre de la région parisienne et l'un des plus pauvres de France

Le département de la Seine-Saint-Denis est l'un des plus petits départements français en superficie (236 km²) mais le troisième plus densément peuplé (7 010 habitants au km² en 2019) après Paris et les Hauts-de-Seine.

Début 2021, le département comptait 1,67 millions d'habitants, soit 13 % de la population de l'Île-de-France. Le taux de la population sous le seuil de pauvreté était de 27,9 % (en 2017), contre 14,5 % pour la moyenne nationale métropolitaine. Ce taux était de 22,7 % en 2009. Le niveau de vie médian des habitants du département est le plus faible de France métropolitaine.

D'après les données de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) pour l'année 2019, le département comptait 84 331 allocataires et 99 156 adultes bénéficiaires du RSA (allocataires et conjoints), ce qui en fait le troisième au niveau national après le Nord et La Réunion.

**Tableau n° 1 : nombre d'adultes bénéficiaires du RSA
par département au 31 décembre 2019
(départements de l'enquête et France entière)**

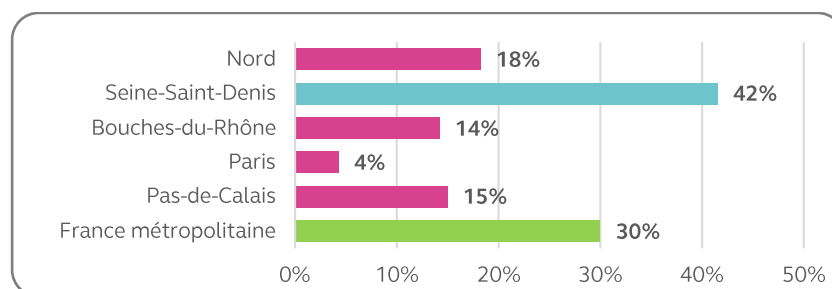
départements de l'échantillon	Population (1 ^{er} janvier 2020)	Adultes bénéficiaires du RSA	en % de la population	Population couverte (adultes bénéficiaires et personnes à charge)	en % de la population
Allier	333 659	11 623	3,48 %	20 596	6,17 %
Aude	371 822	18 450	4,96 %	32 016	8,61 %
Gironde	1 617 189	47 384	2,93 %	80 056	4,95 %
Ille et Vilaine	1 074 841	19 497	1,81 %	34 553	3,21 %
Pas-de-Calais	1 457 843	64 963	4,46 %	120 722	8,28 %
Bas-Rhin	1 130 370	31 451	2,78 %	56 015	4,96 %
Seine -Saint-Denis	1 654 892	99 156	5,99 %	177 550	10,73 %
Martinique	363 484	37 814	10,40 %	63 077	17,35 %
La Réunion	857 961	116 543	13,58 %	228 477	26,63 %
France	67 063 703	2 167 500	3,24 %	3 867 710	5,77 %

Source : Juridictions financières d'après données Drees et Insee

Fin 2020, sous l'effet de la crise sanitaire et économique, le nombre d'allocataires a atteint 88 314, en hausse de près de 5 % par rapport à 2019. Au niveau national le nombre de foyers bénéficiant du RSA est passé de 1,92 millions à 2,06, soit une hausse de 7,4%.

Parmi les cinq départements de France métropolitaine qui ont la plus forte population de bénéficiaires du RSA, la Seine-Saint-Denis est celui qui a connu la plus forte hausse depuis la création du dispositif.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de foyers bénéficiaires du RSA entre 2009 et 2019



Source : Juridictions financières d'après données du département de Seine-Saint-Denis et Cnaf

B - Une population jeune, croissante, plus souvent immigrée et peu qualifiée

Alors que la population française a augmenté de 12,1 % entre 1999 et 2021, celle de Seine-Saint-Denis a augmenté de 20,7 %. L'augmentation du nombre d'habitants du département en vingt-deux ans équivaut ainsi à deux fois la commune de Saint-Denis.

La population du département est plus jeune que la moyenne métropolitaine : les moins de 25 ans, population non-éligible au RSA sauf pour les allocataires du RSA jeune (2 265 personnes au 31 décembre 2019), représente 35,4 % des habitants du département contre 29,6 % en moyenne métropolitaine. La proportion de personnes âgées de 75 ans ou plus est bien inférieure à la moyenne nationale : 5 % contre 9,5 %.

La population du département est peu qualifiée, ce qui constitue un frein important à l'emploi et à l'insertion professionnelle. D'après le programme départemental d'insertion, en 2014, 40,2 % des plus de 15 ans non scolarisés ne disposaient d'aucun diplôme. En outre, en 2018, 37 % des plus de 15 ans sont des immigrés au sens de la statistique publique³ et pour une partie d'entre eux, la maîtrise imparfaite du français constitue un frein supplémentaire à l'insertion sociale et professionnelle. D'après les données de la CAF au 31 décembre 2019, 35,9 % des allocataires du RSA sont étrangers, en grande majorité (32,8 %) non européens.

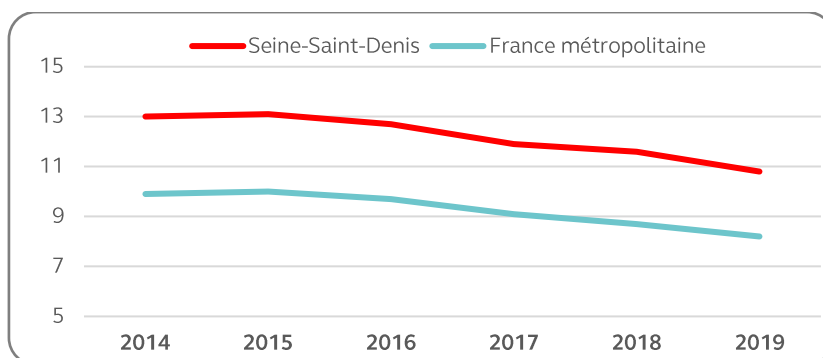
³ Au sens de la statistique publique et de l'Insee, un « immigré » est une personne née étrangère à l'étranger.

C - Un marché de l'emploi segmenté, qui profite peu aux habitants

L'économie de la Seine-Saint-Denis est polarisée sur deux zones : la Plaine Saint-Denis et la zone aéroportuaire du Bourget et de Roissy-Charles-de-Gaulle. Le département est le troisième contributeur à l'emploi en Île-de-France, et le plus dynamique en termes de créations de postes. Pour autant, ce dynamisme ne profite pas ou peu à la population. En effet, deux tiers des habitants de Seine-Saint-Denis ayant un emploi travaillent en dehors du département alors que les deux tiers des emplois situés dans le département sont occupés par des non-résidents.

En 2019, le département comptait 167 890 demandeurs d'emploi (catégories A, B et C) dont 79 050 de longue durée pour un total de 48 440 projets de recrutement (nombre de projets en hausse de 14 % par rapport à l'année précédente).

**Graphique n° 2 : taux de chômage (en %) de 2014 à 2019,
en moyenne annuelle**



Source : Juridictions financières d'après données Insee

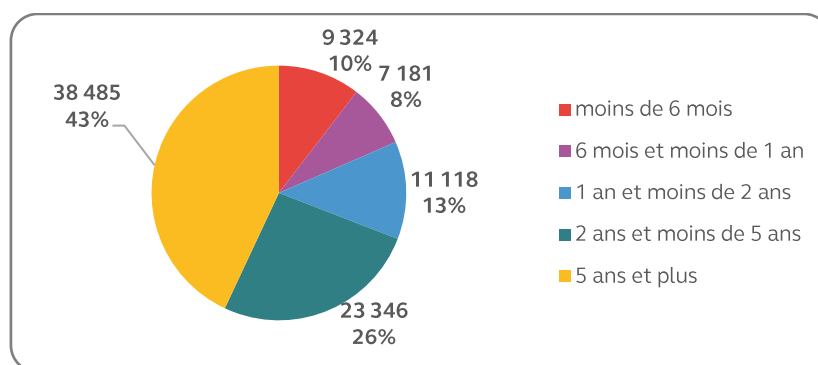
Les études de besoins en main d'œuvre réalisées par Pôle Emploi (BMO) pour 2020 montrent une nette majorité des besoins dans deux domaines : entretien des locaux et sécurité (près de 5 800 postes) d'une part, et, d'autre part, le domaine médical (infirmiers et aides-soignants : 2 500 postes).

D - Des bénéficiaires du RSA souvent seuls et anciens dans le dispositif

La population des bénéficiaires du RSA comporte un peu plus de femmes que d'hommes. Les 25-50 ans représentent plus des deux tiers des bénéficiaires. À l'image de la population du département, les bénéficiaires du RSA sont peu formés, même s'il convient de noter que pour plus de la moitié des bénéficiaires, le niveau de formation n'est pas connu. Pour ceux dont il l'est, 42 % disposent d'un niveau collège ou inférieur contre moins de 16 % ayant un diplôme de l'enseignement supérieur. Plus des deux tiers des bénéficiaires sont des personnes seules et un quart sont seules avec au moins un enfant à charge.

L'ancienneté dans le dispositif, souvent synonyme d'éloignement de l'emploi, est très importante, avec plus des deux-tiers des bénéficiaires ayant plus de deux ans d'ancienneté. Selon les bases de données du département à fin 2019, ce sont 23,2 % des bénéficiaires qui étaient présents dans le dispositif à sa création dix ans plus tôt et 44 % le sont depuis plus de cinq ans (35 % en moyenne nationale). Seuls 15 % des bénéficiaires sont inscrits depuis moins d'un an (25 % en moyenne nationale).

**Graphique n° 3 : ancienneté des bénéficiaires du RSA
au 31 décembre 2020**



Source : Juridictions financières d'après données du département de Seine-Saint-Denis

Les données démographiques, économiques et sociales du département, ainsi que les caractéristiques des bénéficiaires du RSA contraignent en partie les possibilités et choix stratégiques des acteurs de la Seine-Saint-Denis pour l'insertion sociale et professionnelle.

II - La stratégie des acteurs et l'articulation de leurs interventions

A - Une stratégie fondée sur la délégation aux acteurs les plus proches des bénéficiaires

1 - Des intentions alignées avec la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

La stratégie affichée par le département en matière de RSA et de politique d'insertion reflète fidèlement les grands axes de la politique nationale, qui s'exprime à travers le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté 2013-2017 et la stratégie nationale d'octobre 2018.

Tableau n° 2 : axes des stratégies d'insertion entre 2013 et 2020

Document	Période	Axes stratégiques	Observations
Pacte territorial pour l'insertion	2010-2014	Favoriser et promouvoir l'insertion vers l'emploi ; Protéger les plus fragiles et favoriser leur autonomie ; Coordonner et favoriser l'insertion des bénéficiaires du RSA	Prolongé en 2015.
dont programmes (annuels) départementaux d'insertion	2010-2014	L'engagement d'une prise en charge de qualité ; Des politiques au services d'un parcours de l'insertion ; L'évaluation pour une évolution positive de la politique d'insertion.	Les programmes reprennent au sein des trois priorités les axes du Pacte territorial
Pacte des solidarités et du développement social	2017-2022	Schéma du développement social (politique générale) : Renforcer la place de l'usager citoyen ; Inscrire le parcours de la personne dans la transversalité ; Renforcer l'investissement dans le champ de la prévention ; Soutenir l'innovation dans la mise en œuvre des politiques ; Conforter le département dans son rôle de chef de file.	L'année 2016 a été consacrée à des bilans pour préparer le pacte 2017-2022.
Pacte des solidarités et du développement social	2017-2022	Schéma de l'inclusion durable pour tous : Prévenir la précarité et éviter les ruptures ; Assurer un accompagnement adapté ; Poursuivre la bataille pour l'emploi comme levier principal contre les exclusions ; Soutenir le logement pour tous comme facteur d'inclusion durable ; Améliorer la gouvernance et la coordination stratégique entre acteurs.	En dehors du schéma du développement social, le Pacte comprend trois autres schémas thématiques (enfance, jeunesse, autonomie) et des fiches spécifiques pour les sept territoires de développement.

Source : Documents du département de Seine-Saint-Denis

2 - Le choix d'une territorialisation forte

Le premier choix stratégique qui peut être fait au niveau du département est celui de la plus ou moins forte délégation à des structures partenaires. La Seine-Saint-Denis a fait le choix d'un haut niveau de délégation, notamment en ce qui concerne l'accompagnement puisque celle-ci bénéficie, au-delà des quatre établissements publics territoriaux, à 33 communes et à une intercommunalité avec les projets d'insertion emploi (PIE, anciennement appelés « Plans de ville RSA »).

Ces PIE concernent 49,5 % des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs et orientés (tandis que 39,7 % d'entre eux sont orientés vers Pôle Emploi). Créés dans les années 1990, ils fonctionnent par conventionnement et sont financés par le département et le Fonds social européen.

Tableau n° 3 : orientation des bénéficiaires du RSA (2018)

Orientations	Seine-Saint-Denis	France métropolitaine
Pôle Emploi	39,7 %	41,4 %
Structure départementale	10,8 %	31,3 %
Hors service de l'emploi et structure territoriale	49,5 %	22,1 %

Source : département de Seine-Saint-Denis et Enquête sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, Drees, 2018

La volonté stratégique d'inclure de nombreux acteurs locaux de l'insertion a pour corollaire un grand nombre de conventions, puisque selon le département, plus d'une centaine seraient en vigueur.

B - Un dispositif foisonnant où coexistent des stratégies nationales et locales

1 - L'articulation des acteurs dans le parcours des bénéficiaires du RSA

Jusqu'à sa sortie du dispositif, le parcours d'un bénéficiaire du RSA comprend quatre étapes : la demande et l'instruction des droits, le service de l'allocation, l'orientation et l'accompagnement.

Concernant l'accès aux droits et l'instruction de la demande de RSA, le département a choisi d'offrir un grand nombre de points d'accès aux futurs allocataires en conventionnant avec des associations locales en plus des CCAS et des agences de la CAF. Pour autant, l'instruction des droits est déléguée à la CAF, la caisse de la MSA⁴ et les CCAS. C'est ensuite la CAF qui en assure principalement le service, c'est-à-dire le paiement et la réévaluation trimestrielle en fonction des revenus. L'instruction donne lieu à la saisie des données socio-professionnelles en vue de l'orientation. Celle-ci est réalisée par le département en fonction des données recueillies et des informations transmises par les partenaires.

L'articulation et la coordination des acteurs s'effectuent, notamment, à travers une réunion mensuelle locale (niveau PIE) et une réunion mensuelle d'équipes pluridisciplinaires au niveau du département, ayant vocation à arbitrer les désaccords locaux. Le pilotage du dispositif s'appuie sur six indicateurs : quatre portant sur les volumes (demandes, instructions, nombre de réorientations, nombre de saisines des équipes pluridisciplinaires) et deux portant sur les délais (instruction et ouverture des droits). Les résultats du RSA, comprenant notamment le taux de sortie des bénéficiaires vers l'activité, ne sont pas considérés comme une composante du pilotage mais font l'objet d'autres modalités de suivi (cf. chapitre IV).

2 - Instruction et service du RSA par la CAF : des stratégies nationales tournées vers la qualité de service

Que ce soit pour l'instruction ou le service des droits, la CAF et la caisse MSA obéissent à la stratégie nationale de leurs réseaux davantage qu'à des cibles départementales. Concernant l'instruction des droits, l'accent est mis sur la rapidité du service et sur la fiabilité de l'instruction. Cette stratégie nationale se traduit notamment par la standardisation des conventions conclues entre départements et CAF / CMSA, en fonction de ce que le département délègue ou non aux caisses. Les conventions en cours en Seine-Saint-Denis reprennent le modèle national.

3 - Pôle Emploi : une stratégie purement nationale

La direction territoriale de Pôle Emploi obéit à la stratégie nationale de l'opérateur en établissant un diagnostic renforcé de la situation des demandeurs d'emploi du département pour définir les modalités les plus

⁴ Au 31 décembre 2019, la MSA d'Île-de-France servait le RSA à 188 des bénéficiaires du RSA du département de Seine-Saint-Denis.

rapides de retour ou d'accès à l'emploi. Comme le rappelle avec constance la direction générale de Pôle Emploi, il n'existe pas de stratégie particulière pour les bénéficiaires du RSA même s'ils représentent environ 20 % des demandeurs d'emploi. Une convention permet néanmoins de coordonner l'action de Pôle Emploi avec celle des différents opérateurs, notamment en matière d'orientation.

C - Une stratégie contrainte par les freins à l'insertion et par les enjeux de financement

Le plan départemental pour l'insertion et l'emploi 2018-2020 préconise d'inscrire tous les bénéficiaires du RSA à Pôle Emploi. Cette stratégie relève d'une logique d'accompagnement sur les deux aspects (professionnel et social) dont la réalisation n'a pas encore produit de résultats probants en raison de l'importance des freins et de l'éloignement de l'emploi d'une part de la population et de l'impossibilité pour le département de déployer les moyens qui seraient nécessaires pour réaliser ce double accompagnement.

Tableau n° 4 : principaux freins à l'insertion identifiés par les PIE

Thématiques	Frein le plus mentionné	Proportion de mention dans les réponses fournies	Deuxième frein le plus mentionné	Proportion de mention dans les réponses fournies
Mobilisation du public	Ancienneté dans le dispositif du RSA	33 %	Santé	22 %
Profil du public	Faible qualification	43 %	Mère isolée	39 %
Processus d'accompagnement	Évolution permanente des dispositifs, règles et normes	20 %	Insuffisance des moyens et outils pour l'accompagnement	20 %
Offre d'insertion	Inadéquation et/ou faible attractivité de l'offre des actions d'insertion	58 %	Mauvaise programmation de l'offre des actions d'insertion	46 %
Marché du travail	Contexte économique peu favorable à l'emploi des bénéficiaires du RSA	68 %	Divergence entre emplois et profil du public	44 %

Source : département de Seine-Saint-Denis, bilan 2017 des PIE

Cette tension entre la stratégie affichée en faveur d'un accompagnement de qualité et la constante augmentation de la dépense d'allocation est au centre des échanges entre le département et l'État.

Aussi, après la collectivité de Guyane et le département de Mayotte au 1^{er} janvier 2019 et le département de La Réunion un an plus tard, est-il envisagé d'expérimenter une recentralisation du RSA pour la Seine-Saint-Denis à compter du 1^{er} janvier 2022. Cette recentralisation, ou renationalisation, consiste à redonner à l'État les compétences en matière d'attribution et de financement de l'allocation, tout en maintenant la délégation de gestion à la CAF et à la caisse locale de la MSA.

Le département resterait responsable de l'accompagnement, la recentralisation financière étant assortie d'une exigence de renforcement des moyens dédiés à cette dernière mission, contrepartie du bénéfice que le département pourrait tirer de l'opération.

CONCLUSION

Le département de la Seine-Saint-Denis est le plus pauvre de la région Île-de-France et l'un des plus pauvres de France. Plus d'un habitant sur dix y est allocataire du RSA.

La volonté d'insertion, qui s'inscrit bien dans la stratégie nationale, est rattrapée par cette réalité du niveau de la pauvreté dans le département et par les freins sociaux qui obèrent les démarches d'accompagnement d'une part importante des bénéficiaires. La coexistence de stratégies très locales, notamment celle du département qui s'appuie sur les PIE, et nationales, guidées par les têtes de réseaux, pour la CAF comme pour Pôle emploi, ne permet pas que la politique d'accompagnement et d'insertion soit pilotée de manière coordonnée entre ces acteurs. La faiblesse du PTI, dont c'est le principal objet, atteste de cette réalité.

Enfin, la Seine-Saint-Denis se trouve dans une situation délicate qui ne lui permet pas de déployer un accompagnement adapté pour l'ensemble des bénéficiaires du RSA. Aggravée avec la crise sanitaire, cette situation a conduit le département à se porter candidat pour expérimenter la recentralisation ou renationalisation du RSA en 2022.

Chapitre II

La dépense engagée au titre du RSA

et son financement

I - Des moyens significatifs mis en œuvre dans le département et en hausse constante

Les dépenses publiques engagées au titre du RSA peuvent être décomposées en quatre sous-ensembles :

- les dépenses d'allocation, comprenant le RSA et les allocations immédiatement dans sa continuité ;
- les dépenses relevant des droits connexes locaux (gratuités, exonérations, etc.) attribués statutairement aux allocataires du RSA ; qui ne peuvent être estimées avec suffisamment de rigueur, même sous la forme d'un ordre de grandeur⁵ ;
- les dépenses d'accompagnement ;
- les dépenses de gestion administrative.

⁵ L'étude dite « Equinoxe » publiée dans le cadre de la présente évaluation suggère que dans un échantillon de vingt communes représentatives de la diversité des situations, la valeur monétaire des « droits connexes locaux » représente de 8 à 13 % des ressources mensuelles des ménages bénéficiaires.

A - Le RSA versé aux allocataires et les autres prestations immédiatement en continuité

Le revenu de solidarité active est une allocation différentielle, « *qui porte les ressources du foyer à un minimum garanti*⁶ ». Cette allocation dépend de la situation familiale de l'allocataire et des revenus des membres du foyer. Peuvent s'y ajouter d'autres allocations versées dans la continuité du RSA : la prime d'activité⁷ complétant le revenu mensuel des travailleurs aux ressources modestes, la prime de fin d'année (dite « prime de Noël ») et l'aide exceptionnelle de solidarité, toutes trois financées par l'État.

1 - Les dépenses d'allocation

Les dépenses d'allocation du RSA facturées au département par l'organisme payeur, la CAF⁸, comprennent le RSA socle, le RSA majoré pour les parents isolés avec enfant en bas âge et les versements résiduels facturés par la CAF au titre du RMI⁹. Sont également comptabilisés les remises gracieuses et les titres annulés par l'ordonnateur lui-même. Les recouvrements d'indus viennent en déduction des montants versés par le département.

Sur cinq ans, de 2014 à 2019, la dépense directe de l'allocation RSA-socle financée par le département a augmenté de 23 %, passant de 419,5 M€ à 517 M€ alors que l'effectif d'allocataires progressait de 6,7 %. Au niveau national, ces hausses sont moindres (respectivement + 13,2 % et moins de 1 %). En 2020, année exceptionnelle, la dépense de l'allocation s'est élevée à 546 M€ (+ 5,6 % en un an).

Les facteurs d'augmentation de cette dépense sont de plusieurs ordres. Le premier tient à l'effet-barème, c'est-à-dire aux revalorisations annuelles du montant forfaitaire du RSA, fixées par décret. Elles sont

⁶ Article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles.

⁷ La prime d'activité a remplacé, le 1^{er} janvier 2016, le RSA « activité » et la prime pour l'emploi.

⁸ Le second organisme payeur, la Caisse de Mutualité Sociale Agricole (CMSA) est peu présent en Seine-Saint-Denis : seuls 4 foyers relèvent de lui au 31 décembre 2019. Compte tenu de ce faible nombre, la CMSA ne sera plus mentionnée en tant que telle mais les développements qui suivent la concernent également.

⁹ Ces versements peuvent être liés à des régularisations de dossiers suite notamment à des recours contentieux ou à une procédure de surendettement. Les montants encore présents 10 ans après la suppression du RMI s'expliquent par la longueur des procédures. Par exemple un indu de 7 000 € se récupère en 12 ans lorsque la situation financière de l'allocataire ne permet pas de récupérer plus de 48 euros par mois.

décidées en référence à l'indice des prix, auquel se sont ajoutées des revalorisations exceptionnelles dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté de 2013. Le forfait a ainsi été augmenté de 10 % sur cinq ans, en plus de l'inflation. Depuis la mise en place du RSA, la hausse est de 24,4 %, le montant garanti du RSA pour une personne seule s'élevant à 565,34 € en avril 2021 contre 454,63 € en juin 2009.

Le second facteur, l'effet-volume, est propre à chaque territoire : en Seine-Saint-Denis, l'augmentation du nombre de foyers d'allocataires a été continue, ceux-ci passant de 80 400 en 2014 à près de 86 000 en 2019, soit une croissance plus de 1 % par an.

Le troisième facteur correspond à la politique de contrôles mise en place par le département, politique qui peut être qualifiée de bienveillante en Seine-Saint-Denis (cf. infra chapitre III).

Enfin, l'effet-ménage, correspondant au profil des foyers allocataires, influe sur le montant moyen des prestations versées :

- seuls 15 % des foyers allocataires perçoivent à la fois le RSA socle et une prime d'activité (ils sont 22,2 % en France métropolitaine) et près de 90 % des bénéficiaires du RSA (seul) perçoivent une allocation mensuelle supérieure à 458 €¹⁰ ce qui suggère que peu d'allocataires ont des revenus du travail, et lorsqu'ils en ont, qu'ils sont faibles ;
- l'ancienneté dans le dispositif : 14 % sont allocataires du RSA depuis plus de 10 ans (11 % en France métropolitaine) alors que le montant moyen versé augmente statistiquement au fur et à mesure de l'ancienneté dans le dispositif (495 € pour une ancienneté inférieure à 3 mois, 564 € pour une ancienneté supérieure à dix ans) ;
- la part des couples avec au moins une personne à charge est surreprésentée dans le département (12,3 % contre 10,5 % en France métropolitaine), correspondant à des montants moyens versés plus élevés (de 632 € à 731 € mensuels).

La croissance du volume des prestations versées préempte une part importante des dépenses sociales du département. Ainsi, le RSA représente environ 75 % des allocations individuelles de solidarité (AIS)¹¹ en Seine-Saint-Denis contre un peu plus de la moitié sur l'ensemble de la France métropolitaine.

¹⁰ CAF - Convention de gestion du Revenu de solidarité active – bilan de l'année 2019.

¹¹ Elles comprennent, outre le RSA, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

Le RSA jeune

Depuis 2010, le RSA bénéficie par exception aux personnes de moins de 25 ans sans enfant, sous conditions de justifier de deux ans d'activité au cours des trois années qui précèdent la demande. Ce RSA « jeune » est financé par l'État. En Seine-Saint-Denis, il ne concerne que 12 bénéficiaires au 31 décembre 2019 pour un montant versé, sur l'année, de 73 470 €, en baisse continue depuis 2015 (305 068 €).

2 - D'autres prestations versées dans la continuité du RSA

a) La prime d'activité

Introduite le 1^{er} janvier 2016, en remplacement du RSA activité et de la prime pour l'emploi, la prime d'activité est un complément de revenu qui bénéficie aux travailleurs ayant des revenus modestes.

En 2019, 15 % des allocataires du RSA ont perçu une prime d'activité pour un montant de 26,5 M€. Ils représentent 11 % des bénéficiaires de la prime. Cette part est, depuis 2016, supérieure à la moyenne nationale, ce qui renvoie à la structure des emplois occupés par la population séquano-dionysienne, en moyenne moins bien rémunérés. En 2020, le montant versé a légèrement augmenté (26,8 M€).

Le montant mensuel moyen de la prime d'activité perçue par un allocataire du RSA est resté relativement stable sur la période et représente un peu moins de la moitié de l'allocation moyenne de RSA en 2019.

Tableau n° 5 : prime d'activité (PA) versée aux allocataires du RSA

	2016	2017	2018	2019	2016 - 2019
RSA versable aux allocataires de la PA	35,99 M€	43,07 M€	50,32 M€	54,85 M€	52 %
RSA mensuel moyen par allocataire de la PA	319 €	325 €	374 €	373 €	17 %
PA versable aux allocataires du RSA	20,38 M€	20,93 M€	23,24 M€	26,46 M€	30 %
PA mensuelle moyenne par allocataire du RSA	180 €	158 €	173 €	180 €	0 %

Source : CAF 93 (FR6)

b) La prime de Noël

La prime de Noël est une aide financée par l'État versée aux allocataires bénéficiaires d'un droit au RSA. Son montant dépend de la composition familiale. En Seine-Saint-Denis, elle a bénéficié à 82 334 allocataires pour un montant de 18,1 M€ en 2019 (88 070 allocataires pour un montant de 19,1 M€ en 2020).

c) L'aide exceptionnelle de solidarité

En 2020, afin de parer à l'urgence sociale provoquée par la crise sanitaire et les périodes de confinement, une aide exceptionnelle a été créée à destination des ménages les plus précaires. Financée par l'État, elle a été versée à plus de 86 000 allocataires du RSA pour un montant de 91,65 M€.

Des aides au logement qui participent aux ressources des allocataires du RSA

Les aides au logement permettent de couvrir une partie de la dépense de logement des ménages modestes. Elles n'ont pas vocation à être considérées comme participant au RSA mais, du point de vue des bénéficiaires, elles contribuent à leurs ressources dans des proportions comparables. Il en va de même des prestations familiales.

Les aides au logement sont perçues par moins de la moitié des allocataires du RSA (41 426 en 2019) puisqu'une part significative n'y est pas éligible en étant hébergée gratuitement (34,6 % en 2018) ou souffrant d'une situation de mal logement (15,1 % en 2018)¹². Le montant moyen représente plus de 70 % de l'allocation RSA (366 € en 2019) et il a tendance à diminuer sur la période examinée (81 % en 2016).

3 - Un montant total de prestations de près de 562 M€ en 2019

Du point de vue de la dépense au titre du dispositif, les allocations (RSA, prime de Noël, prime d'activité) versées aux bénéficiaires du RSA de Seine-Saint-Denis se sont élevées à 561,56 M€ en 2019, soit en moyenne un montant de 8 859 € par bénéficiaire (cf. annexe n° 1). Avec la progression du nombre de bénéficiaires¹³, elles ont logiquement augmenté chaque année¹⁴.

¹² Cellule technique de réflexion et d'aide à la décision. Le revenu de solidarité active en Seine-Saint-Denis. Bulletin d'information des CAF en Ile-de-France n°67 – Juin 2019.

¹³ À l'exception du RSA jeunes qui reste marginal quant au nombre d'allocataires et au montant versé.

¹⁴ L'année 2017 enregistre une baisse apparente du montant des allocations versées qui tient à un effet de décalage, la mensualité de décembre (41,42 M€) ayant été remboursée à la CAF avec un mois de retard, donc comptabilisée sur 2018 (cf. *infra*).

Selon des données encore provisoires, ce montant devrait atteindre 632 M€ en 2020 (+ 12,6 % dont + 5,6 % pour la seule allocation RSA), sous l'effet de la croissance du nombre de bénéficiaires liée à la crise sanitaire et du versement de l'allocation exceptionnelle de solidarité.

Tableau n° 6 : allocations versées aux allocataires du RSA

		2019	2015-2019
Allocation RSA	Montant (en M€)	516,96	+ 16 %
	Nb de bénéficiaires	84 331	+ 2 %
Allocation RSA jeunes	Montant (en M€)	0,07	- 76 %
	Nb de bénéficiaires	12	- 85 %
Prime de Noël	Montant (en M€)	18,07	+ 2 %
	Nb de bénéficiaires	82 334	+ 2 %
Prime d'activité	Montant (en M€)	26,46	+ 15 %
	Nb de bénéficiaires	12 247	+ 30 %
Total des allocations versées (en M€)		561,56	+ 15 %

Méthodes de calcul

- pour le RSA : le nombre de bénéficiaires pris en compte est celui enregistré par le département.

- pour la prime d'activité: le nombre de bénéficiaires a été calculé à partir du nombre de versements dans l'année divisé par 12 mois

Source : CAF 93 et département de Seine-Saint-Denis

B - Des aides relevant de droits connexes locaux difficilement évaluable

Les allocataires du RSA, compte tenu de leurs faibles ressources, bénéficient de « droits connexes » locaux. Ils sont attribués sous forme monétaire ou en nature¹⁵ par la totalité des collectivités territoriales dans leurs domaines de compétence mais également par la CAF ou par des associations.

Compte tenu de la diversité des aides et des systèmes d'informations qui ne retracent pas les versements en fonction du statut du bénéficiaire, ces aides ne peuvent pas être chiffrées, et il est même difficile d'en donner un ordre de grandeur. À titre d'exemple, si le bénéfice des tarifs sociaux des cantines scolaires ou du transport régional public, ou encore l'exonération de la contribution à l'audiovisuel public ou du transport régional peuvent être estimés, il est par exemple très difficile de quantifier les aides en nature communales et associatives.

¹⁵ Exemple, les tarifs dégressifs des cantines scolaires.

Seules les aides financières individuelles versées par la CAF de Seine-Saint-Denis sur son budget d'action sociale ont été valorisées ici, soit 3,8 M€ pour près de 11 000 allocataires.

Elles couvrent un large spectre, les aides aux vacances et aux loisirs étant majoritaires. Les aides visant à faciliter une activité professionnelle (autonomie à l'insertion et au retour à l'emploi et aide pour concilier vie de famille et professionnelle) apparaissent moins utilisées alors que leur montant individuel est plus élevé que la plupart des autres aides.

C - Les dépenses liées à l'accompagnement

Dans l'ensemble, le budget consacré à l'accompagnement des allocataires du RSA en Seine-Saint-Denis peut être évalué à 37,1 M€ en 2019, dont 59 % à la charge du département et 41 % de Pôle emploi (cf. annexes n°1 à 3). Un ratio rudimentaire suggère donc que l'accompagnement ne représente que 7,2 % de la dépense d'allocation en s'en tenant au seul RSA.

1 - Les dépenses du département

Au titre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (BRSA) non orientés vers Pôle Emploi, le Département conventionne avec trois catégories d'acteurs :

- des services sociaux communaux ou intercommunaux, circonscriptions de service social déléguées pour le suivi social, qui complètent l'activité des services sociaux départementaux ; 701 travailleurs sociaux travaillaient dans l'une ou l'autre de ces structures en 2019 (519 pour le compte du département et 181 dans les circonscriptions conventionnées avec le département). La part des BRSA accueillis dans les circonscriptions est estimée à 30 % ce qui conduit à évaluer à 211 ETP¹⁶ l'effectif consacré à l'accompagnement social des BRSA pour une masse salariale estimée à 7,3 M€;

¹⁶ Toutefois, au sens de l'article L. 262-27 de référent unique pour l'accompagnement des personnes bénéficiaires de l'allocation RSA et sans distinction des compétences mobilisées (assistant social, conseiller en économie sociale et familiale, conseiller en insertion professionnelle, etc.), les effectifs du service social effectivement concernés par la « référence RSA » sont estimés à 45 ETP de travailleurs sociaux et 20 ETP d'administratifs, hors temps d'encadrement.

- les associations référentes, spécialisées dans l'accueil de publics spécifiques sont au nombre de trois depuis 2018 et emploient 24 personnes dont 8 chargés d'insertion partiellement en charge de l'accompagnement des BRSA. Elles ont perçu 681 050 € en 2019.
- les « projets insertion emploi » (PIE) employaient 140 conseillers en insertion affectés exclusivement à l'accompagnement socio-professionnel des BRSA (pour une masse salariale estimée à 5,9 M€ en 2019).

Cette approche permet d'évaluer à 359 les effectifs de travailleurs sociaux et conseillers d'insertion qui accompagnent les allocataires du RSA dans le département¹⁷ (hors Pôle Emploi) pour une dépense de 13,9 M€.

Au titre des prestations mobilisées pour l'accompagnement des BRSA, le département finance ou co-finance par ailleurs de nombreuses actions dont certaines sont difficilement valorisables car les systèmes d'information ne répertorient pas les financements en fonction du statut du demandeur. D'un montant estimé à 7,92 M€, il est en légère hausse depuis 2014. Les actions financées sur la base des conventions conclues avec l'État sont en forte baisse (- 12 % sur 5 ans) et ne représentent plus que 15 % des actions financées par le département (18 % en 2014).

Tableau n° 7 : évaluation des moyens alloués par le département à l'accompagnement des allocataires du RSA

(en M€)	2019
Masse salariale des travailleurs sociaux	7,3
Masse salariale des autres partenaires du CD (associations, PIE)	6,6
Dépenses d'intervention	7,92
Total	21,82

Source : département de Seine-Saint-Denis

2 - Les prestations de Pôle emploi

Depuis 2017, Pôle emploi a introduit une modalité « suivi et accompagnement » dans son système de comptabilité analytique qui permet de valoriser l'accompagnement suivant sa modalité (ces modalités sont « suivi », « guidé », « renforcé », « accompagnement global », « accompagnement intensif des jeunes » : cf. chapitre III), en distinguant :

¹⁷ Hors effectifs de Pôle emploi qui sont estimés par le département à 240 conseillers emplois dédiés au suivi des allocataires du RSA (leur part étant d'environ 20% des publics inscrits à Pôle emploi).

- d'une part, les dépenses de masse salariale (y compris une quote-part des charges de fonctionnement),
- d'autre part, les dépenses d'intervention au bénéfice des demandeurs d'emploi, lesquelles comprennent à la fois des prestations sous-traitées et des aides à la mobilité.

Le modèle ne permet pas de restituer directement les dépenses d'accompagnement par typologie d'allocataires et donc de valoriser en toute rigueur l'accompagnement des allocataires du RSA mais il permet de l'estimer en appliquant aux différentes lignes de dépenses la proportion des bénéficiaires du RSA sur l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Sur les fondements de cette méthode analytique, le tableau ci-dessous synthétise les dépenses d'accompagnement consacrées aux bénéficiaires du RSA (périmètre RSA Socle / RSA Activité / bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité) pour la période 2017 à 2019.

Tableau n° 8 : évaluation des moyens alloués par Pôle emploi à l'accompagnement des allocataires du RSA

(en M€)	2017	2018	2019
Masse salariale	8,34	8,09	8,87
Dépenses d'intervention	7,09	4,63	6,33
Total	15,43	12,72	15,20

Source : Pôle emploi

Cette estimation suppose que les bénéficiaires du RSA accèdent dans les mêmes proportions aux prestations et aides proposées par Pôle emploi que l'ensemble des demandeurs d'emploi, ce qui est à peu près vrai en moyenne avec toutefois des différences notables selon les modalités de suivi (cf. chapitre III).

D - Des dépenses de gestion limitées

Les dépenses de gestion considérées ici sont celles des services instructeurs de la CAF et du département, dont les relations sont régies par une convention de gestion. Elles sont limitées à la masse salariale directe, sans que son environnement de travail ne soit pris en compte, lequel aurait conduit à la majorer de 20 à 30 %. Lorsque les PIE ou les associations instruisent les demandes de RSA, conformément aux conventions concluent avec le département, cette dépense a été affectée à l'accompagnement et figure donc dans le total précédent (cf. *supra*).

1 - Des dépenses de gestion de la CAF en forte baisse

Les dépenses exposées par la CAF pour la gestion du RSA le sont à titre gratuit pour le compte du département en application de l'article L. 262-15 du CASF (code de l'action sociale et des familles).

La comptabilité analytique permet de retracer, selon une méthode établie par la Cnaf, ces dépenses de gestion, limitées ici à la masse salariale. Stables entre 2017 et 2018 (- 1 %), celles-ci diminuent fortement pour atteindre 6 M€ en 2019, soit l'équivalent de 1,2 % des allocations RSA versées. La part du RSA dans les dépenses de gestion de l'ensemble des prestations versées par la CAF diminue également (13 % en 2019).

Cette baisse s'explique en partie par la mise en œuvre de la téléprocédure à partir de 2017 qui a un impact direct sur le processus « gérer les contacts physiques ». Le processus « traiter les prestations liquidation », poste le plus coûteux dans la gestion du RSA, a également diminué alors que le nombre d'allocataires augmentait. Enfin, le processus « traiter les recours et les créances »¹⁸, affecté en 2019 par des difficultés de recrutement, a vu ses coûts ramenés temporairement à 225 000 € contre 380 000 € en 2018.

Tableau n° 9 : effectifs et dépenses de gestion liés au RSA engagés par la CAF 93 en 2019

	RSA	Part RSA / toutes activités	RSA 2017 à 2019
Effectifs	135 ETP	13,5 %	- 17,4 %
Charges de personnel (en M€)	6,04 M€	12,9 %	- 16,3 %
Dont gérer les contacts physiques	1,21 M€	27,5 %	- 36,0 %
Dont traiter les prestations liquidation	2,60 M€	13,9 %	- 3,2 %
Dont traiter les prestations vérification	0,36 M€	28,2 %	- 16,8 %
Part des frais de gestion / prestations versées	1,2 %		

Source : CAF de Seine-Saint-Denis

2 - Les dépenses de gestion du département

Ces dépenses, estimées à 3,3 M€ correspondent pour l'essentiel à la masse salariale des effectifs affectés à la conception, au suivi et à la mise en paiement des actions d'insertion et d'emploi à la Direction de l'emploi, de l'insertion et de l'attractivité territoriale.

¹⁸ Il a été divisé en trois processus (fraude / recouvrement / recours) en 2019.

Tableau n° 10 : moyens engagés par le département pour la gestion administrative du RSA

	2019 (en M€)	2014 à 2019
Frais de gestion directs (a)	2,97	- 2 %
Dont gestion des allocations	0,53	+ 11 %
Dont gestion des prestations	2,43	- 5 %
Frais de gestion facturés par la CAF (b)	0,34	+ 333 %
Dépenses de gestion	0,10	+ 34 %
Intérêts de retard	0,23	
Total (a) + (b)	3,30	+ 6 %
Part des frais de gestion / prestations versées	0,6 %	

Le coût moyen annuel qui a servi de base de calcul est celui de 2019 soit 48 792 € par ETP.

Source : département de Seine-Saint-Denis

Au total, les dépenses de gestion du RSA de la CAF et du département s'élèvent à 9,3 M€ en 2019, dont 35 % sont à la charge du département. Ils représentent 1,8 % des prestations versées.

E - Une dépense publique totale estimée à 612 M€ hors droits connexes locaux

Les quatre composantes de la dépense engagée au titre du RSA, hors droits connexes locaux, représentaient ainsi en 2019 :

Tableau n° 11 : dépense publique totale liée au RSA (y/c PA) en 2019

	Dépense estimée en 2019	En % du total
Dépenses d'allocation <i>dont RSA seul</i>	561,6 M€ 517 M€	91,8 % 84,5 %
Droits connexes – action sociale de la CAF seulement	3,8 M€	0,6 %
Dépenses d'accompagnement <i>dont dépenses du département et de ses partenaires dont dépenses de Pôle emploi</i>	37,2 M€ 21,8 M€ 15,2 M€	6,1 % 3,57 % 2,48 %
Dépenses de gestion administrative	9,3 M€	1,5 %
Total	611,8 M€	100 %
Dépenses d'allocations par allocataire (en €)	6 560 €	
Dépenses d'insertion par allocataire (en €)	440 €	
Dépenses de gestion par allocataire (en €)	110 €	
Dépenses totales par allocataire (en €)	7 254 €	

Source : Juridictions financières

II - Les modalités de financement de ces politiques

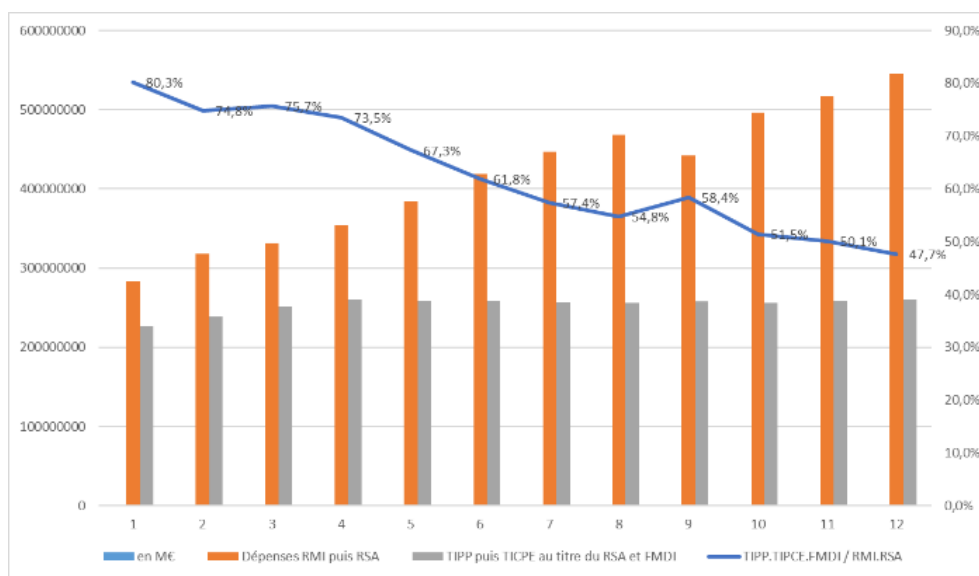
A - Le sous-financement chronique de l'allocation par le dispositif initial de TIPP / TICPE et l'adjonction de fonds de soutien spécifiques

L'affectation d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) aux départements pour financer le transfert de la responsabilité du RMI, réalisé par la loi du 18 décembre 2003, a conduit, dès l'origine, à un net décrochage entre la dépense et la recette affectées en Seine-Saint-Denis comme dans de nombreux autres territoires. Ce décrochage s'est amplifié par la suite : le taux de couverture de la dépense de RMI puis de RSA par la seule fraction de TIPP devenue TICPE n'a cessé de chuter, de 100 % en 2003 jusqu'à à peine 45,2 % en 2019 (le taux de couverture était de 52,9 % au niveau national cette année-là) et 42,8% en 2020.

La mise en place du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion en 2006, instauré à l'époque pour compenser environ la moitié du « reste à charge »¹⁹ pesant sur les finances départementales avec une dotation initiale de 500 M€ au niveau national, n'en représente plus qu'une part modeste en 2020, son enveloppe n'ayant jamais été révisée depuis. Pour le département de la Seine-Saint-Denis, le FMDI améliorait de 10 points le taux de couverture offert par la seule TICPE en 2009 (de 70 % à 80 %) ; il ne l'améliore plus que de moins de 5 points en 2019, leur contribution au financement du RSA passant de 42,8 % à 47,7 %.

¹⁹ 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 n'est pas financée 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.

Graphique n° 4 : financement du RMI / RSA par la TICPE (anciennement TIPP) et le FMDI



Source : Cour des comptes, d'après données CD 93

À partir de 2014, le constat persistant d'un écart croissant entre cette clé de financement ajustée et la réalité des dépenses engagées par les départements, couplé à la perspective d'une revalorisation du RSA de 10 % sur cinq ans a conduit le Gouvernement à mettre en place des dispositifs de soutien complémentaires. C'est l'objet en particulier du dispositif de compensation péréqué au titre des allocations individuelles de solidarité, mis en place en 2014 ; du fonds exceptionnel de soutien instauré en 2015, prolongé en 2016 et 2017, et transformé en 2018 en fonds de stabilisation. C'est aussi le cas du Fonds de solidarité des départements créé en 2014.

Ces différents dispositifs étant destinés au financement de l'écart entre recettes affectées et dépenses nées de l'ensemble des allocations individuelles de solidarité (AIS), une proratisation a été réalisée pour en isoler la part imputable au financement du RSA. Le choix méthodologique retenu est de proratiser ces fonds à partir du seul ratio RSA/total des AIS, quels que soient les mécanismes d'éligibilité propre à chacun, qui intègrent parfois d'autres critères.

En 2020, le fond de solidarité des départements a été intégré au nouveau Fonds national de péréquation des droits de mutation : il en constitue la troisième enveloppe, répartie notamment en fonction du poids

relatif des dépenses d'AIS et du reste à charge par habitant de chaque département. En outre, le dispositif prévoit la possibilité de constituer un fonds de réserve et le cas échéant de libérer les sommes mises en réserve les années antérieures : le comité des finances locales, eu égard aux circonstances particulières, a décidé pour 2021 la libération du fonds de réserve, soit 120 M€ qui ont été mobilisés en plus des 1,678 Md€ prélevés pour être répartis. Cette mobilisation exceptionnelle explique en partie l'augmentation significative du montant de l'enveloppe imputée au financement du reste à charge RSA (elle est multipliée par plus de deux entre 2019 et 2020, passant de 18,9 à 42,1 M€)²⁰.

**Tableau n° 12 : DCP, fonds de soutien et Fonds de solidarité
des départements pour la Seine-Saint-Denis, proratisé
à partir du ratio RSA/total des AIS**

Montant brut des ressources destinées aux trois AIS (PCH, APA et RSA) qui doivent être pondérées en fonction de la clef de répartition												
en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dispositif de compensation péréquée (DCP) au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS) créé en 2014						23,2 M€	25,1 M€	27,1 M€	29,2 M€	30,9 M€	30,2 M€	36,5 M€
Fonds exceptionnel de soutien en 2015 (article 70 LFR 2015), en 2016 (article 131 LFR 2016) et en 2017 (article 95 LFR 2017)							5,5 M€	24,6 M€	9,1 M€	0,0 M€	19,6 M€	22,6 M€
Fonds de stabilisation en 2018 et 2019 (art 261 LFI 2019)												
Fonds de solidarité des départements (FSD) créé en 2014 puis FNP DMTO en 2020						29,6 M€	30,7 M€	30,7 M€	27,6 M€	31,1 M€	26,7 M€	57,8 M€
Clef de répartition correspond à la part du RSA / AIS (en charge nette) en %						75,72%	75,89%	75,69%	73,26%	74,34%	70,74%	72,92%
Part du montant des ressources destinées aux trois AIS (PCH, APA et RSA) pondérées en fonction de la clef de répartition RSA / AIS et dédiée au financement du RSA												
en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dispositif de compensation péréquée (DCP) au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS)						17,6 M€	19,1 M€	20,5 M€	21,4 M€	23,0 M€	21,4 M€	26,6 M€
Fonds exceptionnel de soutien en 2015 (article 70 LFR 2015), en 2016 (article 131 LFR 2016) et en 2017 (article 95 LFR 2017)							4,2 M€	18,7 M€	6,7 M€	0,0 M€	13,9 M€	16,5 M€
Fonds de stabilisation en 2018 et 2019 (art 261 LFI 2019)												
Fonds de solidarité des départements (FSD) créé en 2014 puis FNP DMTO en 2020						22,4 M€	23,3 M€	23,3 M€	20,2 M€	23,1 M€	18,9 M€	42,1 M€
Total fonds institués depuis 2014						40,0 M€	46,6 M€	62,4 M€	48,3 M€	46,1 M€	54,2 M€	85,2 M€

Source : Cour des comptes, d'après données CD 93

²⁰ Pour 2020, le montant de la fraction du fonds national de péréquation des droits de mutation dédié au financement du reste à charge RSA, qui succède au FSD, est calculé de la manière suivante : troisième enveloppe de reversement du fonds – prélèvement partie 1, à partir des informations consignées dans la notification adressée au département par la préfecture le 14 août 2020, puis proratisé en fonction du ratio RSA / AIS.

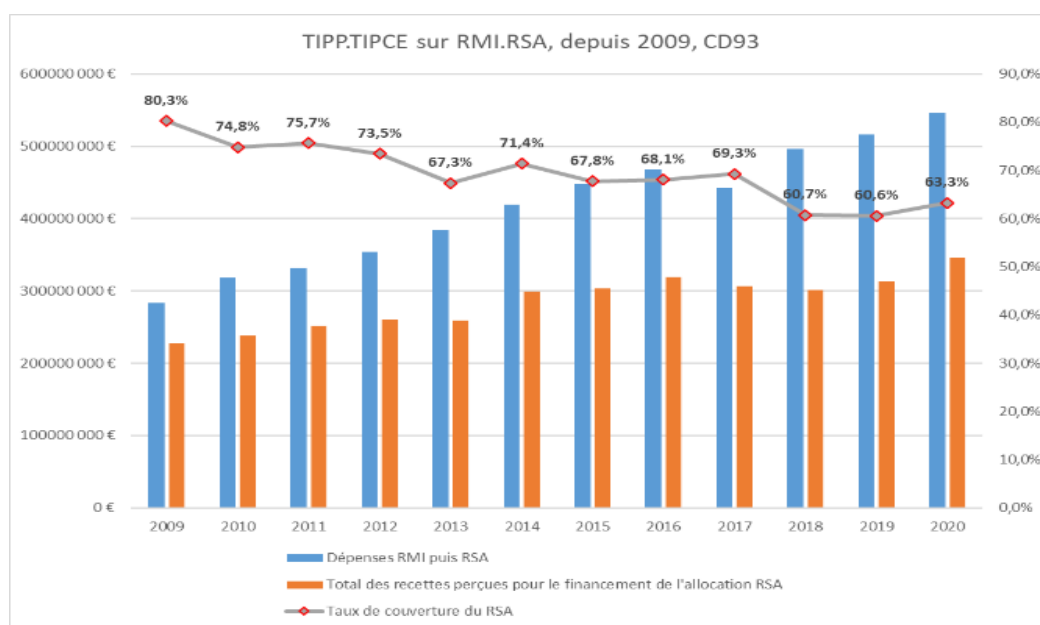
Au total, ces trois mécanismes ont permis d'apporter des recettes complémentaires au département, mais sans couvrir intégralement le besoin de financement lié à l'allocation RSA qui a continué sa progression. Entre 2014 et 2019, la contribution de ces mécanismes a fluctué entre 40 et 62 M€. En 2020, du fait de la mise en place du nouveau Fonds national de péréquation des DMTO et de la mobilisation du fonds de réserve décidée par le comité des finances locales, le total des fonds relevant de ces trois mécanismes de financement est passé de 54,2 M€ à 85,2 M€, mais ce niveau n'est *a priori* pas durable.

**Tableau n° 13 : taux de couverture du RSA en Seine-Saint-Denis
par les recettes mis en place au niveau national**

Taux de couverture du RSA												
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses RMI puis RSA	283,4 M€	318,4 M€	331,9 M€	354,3 M€	384,4 M€	419,0 M€	447,4 M€	468,0 M€	442,4 M€	496,7 M€	516,8 M€	546,0 M€
Total des recettes perçues pour le financement de l'allocation RSA	227,4 M€	238,2 M€	251,3 M€	260,3 M€	258,9 M€	299,2 M€	303,2 M€	318,8 M€	306,5 M€	301,7 M€	313,2 M€	345,5 M€
Taux de couverture du RSA	80,3%	74,8%	75,7%	73,5%	67,3%	71,4%	67,8%	68,1%	69,3%	60,7%	60,6%	63,3%

Source : Cour des comptes, d'après données CD 93 et DGCL

**Graphique n° 5 : taux de couverture du RSA en Seine-Saint-Denis
par les recettes mis en place au niveau national**



Source : Cour des comptes, d'après CD 93 et données DGCL, réponse au questionnaire n°1

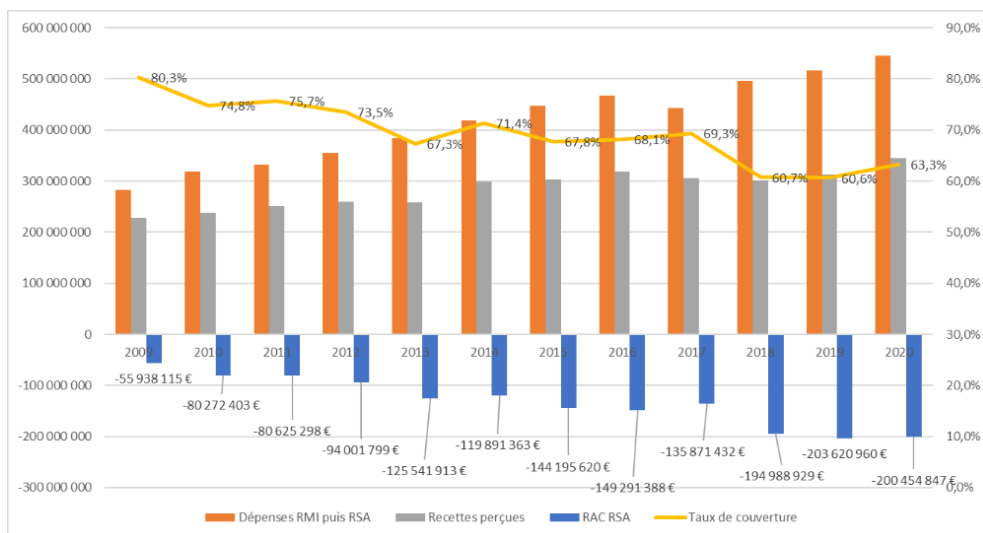
Mécaniquement, et compte tenu de ce décrochage persistant entre les recettes affectées au département et l'évolution de la dépense de RSA, le besoin de financement associé a progressé presque continûment, à l'exception notable de l'exercice 2017 (amélioration de transition mise sur le compte de la création de la prime d'activité et effet optique du décalage du paiement à la CAF de la dernière mensualité de l'année 2017 en 2018) pour atteindre le montant de 203 M€ en 2019. Entre 2009 et 2019, l'écart entre la dépense d'allocation et le financement spécifique du RSA²¹ en Seine-Saint-Denis a ainsi été multiplié par 3,6, la dépense de RSA par 1,8 et les recettes affectées à son financement par 1,4.

Tableau n° 14 : évolution du taux de couverture et du reste à charge RSA (2009-2020)

Taux de couverture du RSA												
en M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses RMI puis RSA	283,4 M€	318,4 M€	331,9 M€	354,3 M€	384,4 M€	419,0 M€	447,4 M€	468,0 M€	442,4 M€	496,7 M€	516,8 M€	546,0 M€
Recettes perçues	227,4 M€	238,2 M€	251,3 M€	260,3 M€	258,9 M€	299,2 M€	303,2 M€	318,8 M€	306,5 M€	301,7 M€	313,2 M€	345,5 M€
Taux de couverture	80,3%	74,8%	75,7%	73,5%	67,3%	71,4%	67,8%	68,1%	69,3%	60,7%	60,6%	63,3%
RAC RSA	-55,9 M€	-80,3 M€	-80,6 M€	-94,0 M€	-125,5 M€	-119,9 M€	-144,2 M€	-149,3 M€	-135,9 M€	-195,0 M€	-203,6 M€	-200,5 M€

Source : Cour des comptes, d'après CD 93 et données DGCL, réponse au questionnaire n°1

Graphique n° 6 : évolution du taux de couverture et du reste à charge RSA hors relèvement des DMTO, 2009-2020

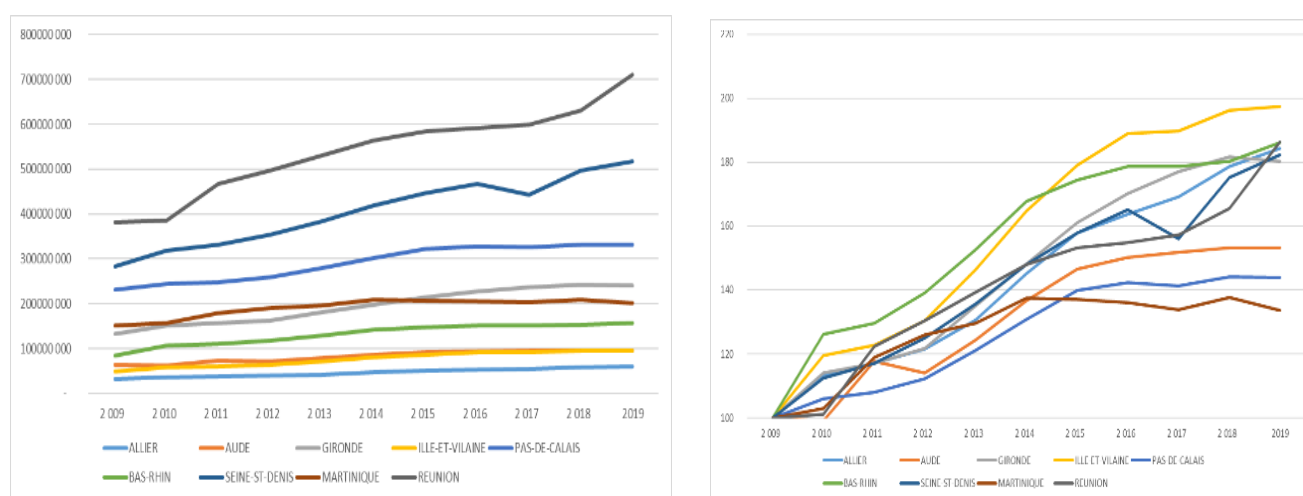


Source : Cour des comptes, d'après CD 93 et données DGCL

²¹ Hors relèvement des taux de DMTO

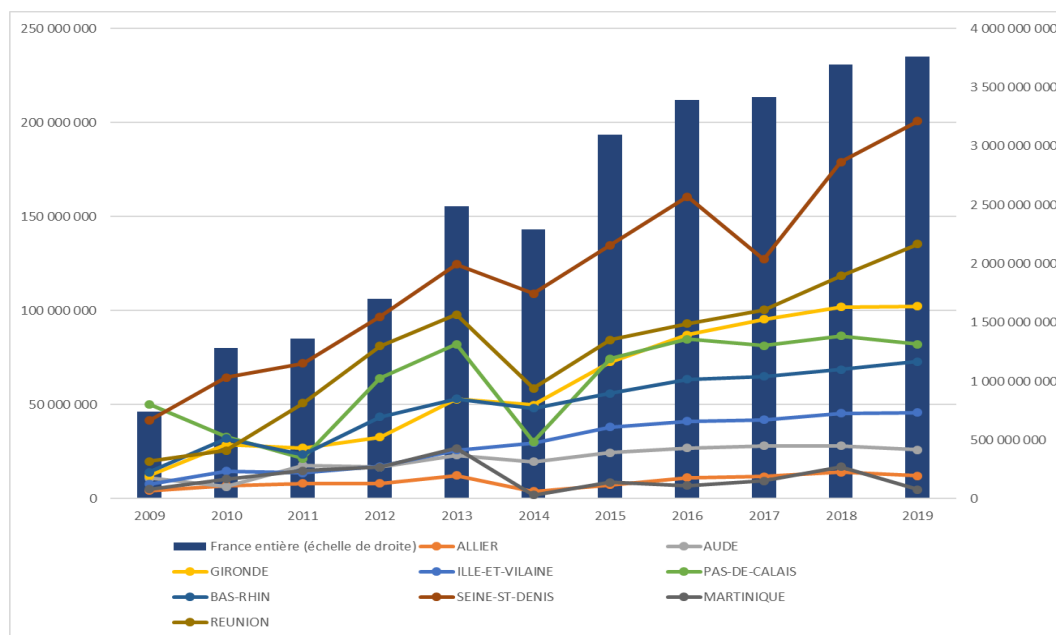
Cette évolution est particulièrement défavorable pour la Seine-Saint-Denis comparée à la situation des autres départements de l'échantillon (cf. graphique ci-dessous : l'écart entre la dépense de RSA et les recettes affectées y est deux fois supérieur à celui de la Gironde et du Bas-Rhin). Seule La Réunion affiche un reste à charge supérieur.

Graphique n° 7 : évolution de la dépense RSA dans les départements de l'échantillon (en euros et en base 100)



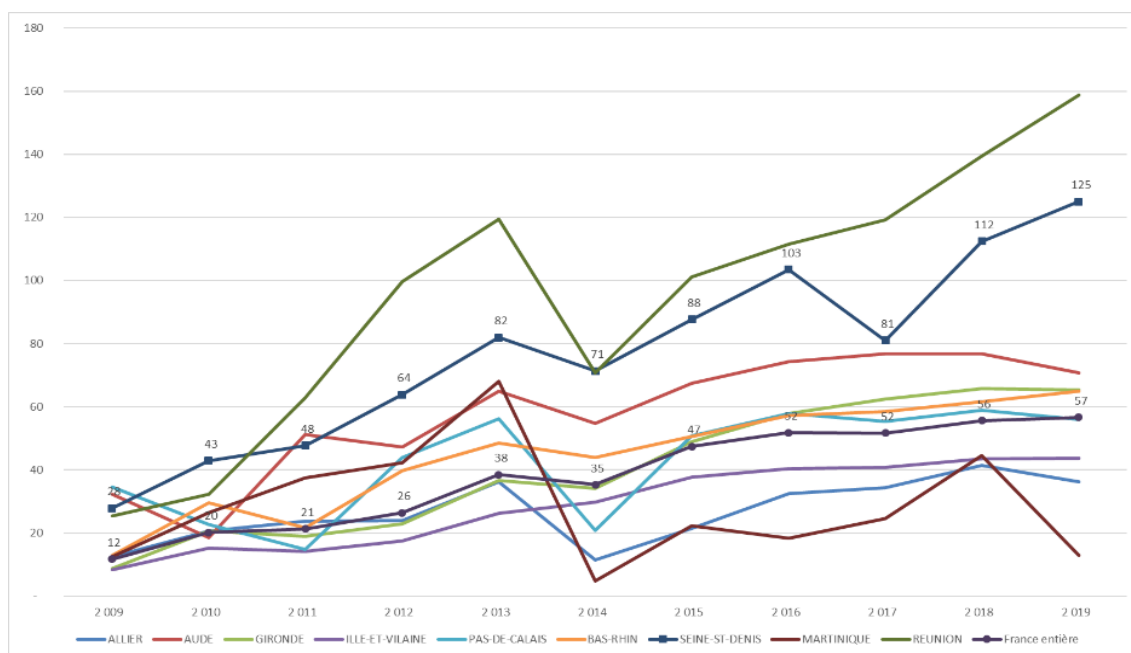
Sources : Cour des comptes, d'après DGCL

Graphique n° 8 : évolution du RAC RSA, hors DMTO, dans les départements de l'échantillon



Source : Cour des comptes, d'après DGCL

**Graphique n° 9 : évolution du RAC RSA hors DMTO / hab
dans les départements de l'échantillon**



Source : Cour des comptes, d'après DGCL ; les deux courbes avec données sont celles de la Seine-Saint-Denis et celle pour la France entière

Ces constats soulignent la spécificité de la Seine-Saint-Denis, affectée par une dynamique de la dépense d'allocation RSA très soutenue, beaucoup plus que dans les autres territoires métropolitains, et qui souffre donc plus que les autres de l'effet de ciseaux entre les dépenses et les recettes.

B - Le financement plus équilibré des dépenses d'insertion

Les dépenses d'insertion du département ont représenté sur la période 2009-2019 un montant relativement stable, entre 6,8 M€ et 8,1 M€, par an, comparé à l'évolution du nombre de bénéficiaires et à celle du montant de l'allocation.

Les dépenses d'accompagnement au sens strict ont également peu évolué sur la période, restant proche de 18 M€. Cette stabilité est d'autant plus étonnante sur longue période qu'elle porte sur une dépense

essentiellement constituée de masse salariale, qui tend à augmenter mécaniquement. Dans l'ensemble, les dépenses d'accompagnement et d'insertion des allocataires du RSA sur toute la période 2014 – 2019 sont restées très stables, représentant environ 25 M€, ce qui a entraîné une baisse de la dépense par allocataire.

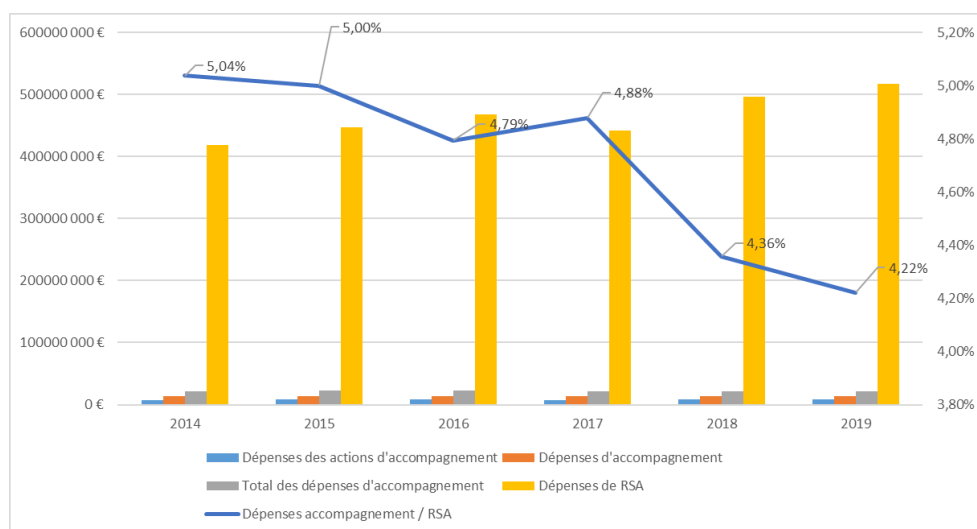
Entre 2014 et 2019 ce montant a représenté entre 4,7 % et 5,6 % des dépenses d'allocation, bien loin de la règle qui prévalait avant la décentralisation du financement de l'allocation en 2004 et qui imposait aux départements l'inscription dans leur budget d'une dépense d'insertion représentant au moins 17 % des dépenses d'allocation de l'année n-1.

Tableau n° 15 : dépenses d'accompagnement / dépenses d'allocation

	2014	2016	2018	2019
Dépenses des actions d'insertion	7 661 526 €	8 617 139 €	7 899 997 €	7 919 139 €
Dépenses d'accompagnement	13 448 937 €	13 819 369 €	13 745 210 €	13 896 648 €
Total des dépenses d'accompagnement	21 110 463 €	22 436 508 €	21 645 206 €	21 815 787 €
Dépenses de RSA	419 046 103 €	468 044 035 €	496 661 189 €	516 792 727 €
Dépenses accompagnement / RSA	5,04 %	4,79 %	4,36 %	4,22 %

Source : Cour des comptes, d'après données CD 93

Graphique n° 10 : dépenses d'accompagnement du département / dépenses d'allocation



Source : Cour des comptes, d'après données CD 93

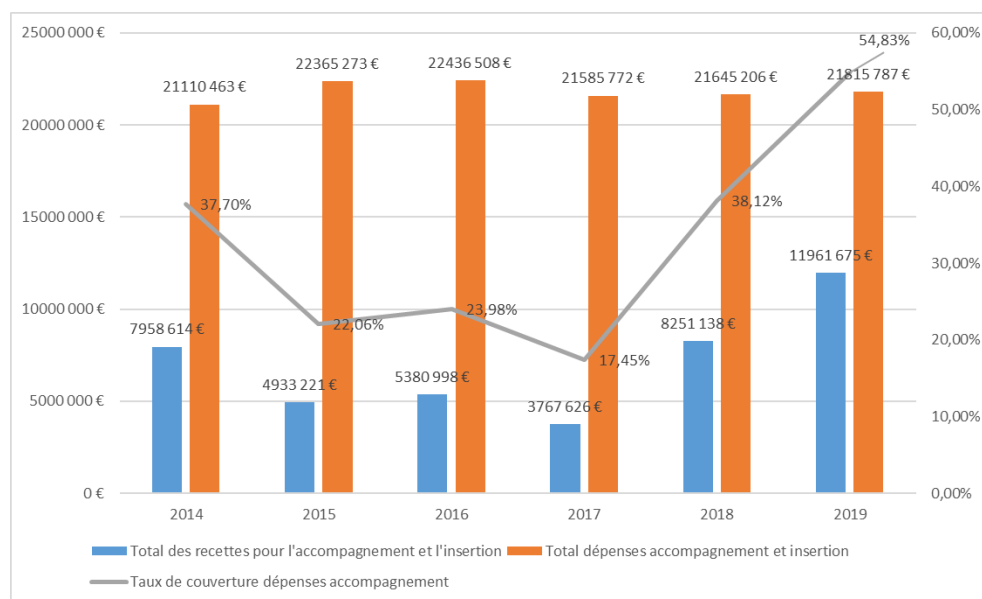
Sur la même période, l'ensemble des recettes perçues par le département au profit des actions d'insertion a fortement progressé, notamment grâce à la mise en place du FAPI et du Fonds de lutte contre la pauvreté. Le taux de couverture des dépenses d'accompagnement a atteint près de 55 % en 2019, alors qu'il n'était que de 38 % en 2014.

Tableau n° 16 : recettes perçues par le département pour financer les dépenses d'insertion

Financeurs	2014	2016	2018	2019
FSE	5 825 257 €	5 380 998 €	5 623 528 €	7 488 238 €
APRE (aide personnalisée de retour à l'emploi)	2 133 357 €			
FAPI			2 627 610 €	3 003 169 €
Fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi				1 470 268 €
Total	7 958 614 €	5 380 998 €	8 251 138 €	11 961 675 €

Source : Cour des comptes, d'après CD 93, réponse au questionnaire n°1

Graphique n° 11 : taux de couverture des dépenses d'accompagnement



Source : Cour des comptes, d'après CD 93, réponse au questionnaire n°1

Les dispositifs de financement des dépenses d'insertion n'ont cependant jamais vraiment permis de faire levier sur les dépenses d'accompagnement qui sont restées stables sur longue période alors que la dépense d'allocation comme le nombre de personnes bénéficiaires augmentaient fortement.

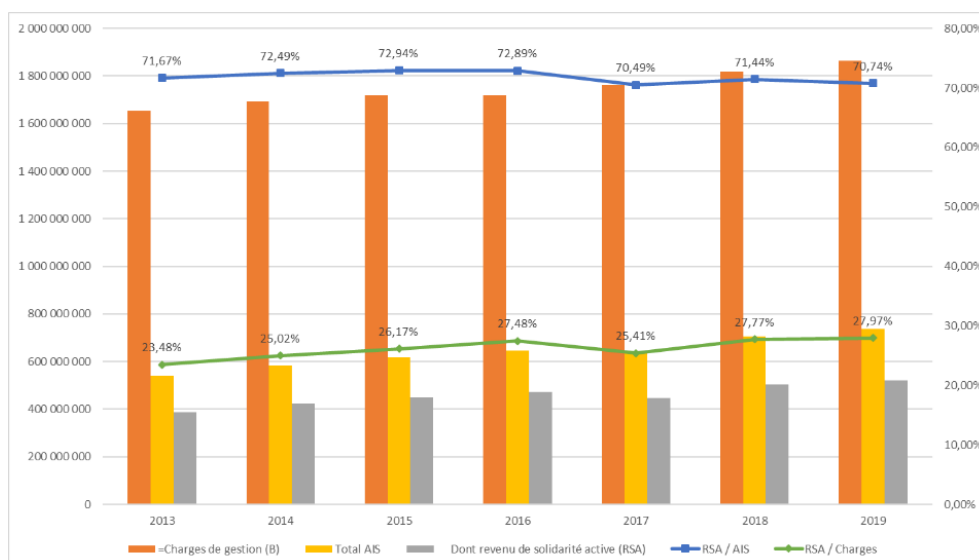
C - Un dispositif qui pèse sur les équilibres financiers du département

Le RSA a pris une part significative dans le budget départemental, passant de 23 % du total des charges de gestion en 2013 à près de 28 % de ces mêmes charges en 2019. Sur la même période, le poids du RSA dans le total des dépenses dites d'allocations individuelles de solidarité est resté relativement stable autour de 71 %.

De l'avis de l'ensemble des observateurs, le RSA a constitué la part la plus importante des allocations individuelles de solidarité qui pèsent sur les finances des départements. Ce point a été mis en évidence dans le rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales de 2017,

qui soulignait la forte augmentation de la part des dépenses d'allocations individuelles de solidarité dans les budgets départementaux, en particulier sous la pression de l'évolution très soutenue des dépenses de au RSA (+44 % entre 2010 et 2016, contre +25 % pour l'ensemble des dépenses sociales). Sur la même période, les dépenses de RMI-RSA ont augmenté de 47 % dans le département de la Seine-Saint-Denis, et elles ont encore progressé de 10,4 % entre 2016 et 2019, alors que sur les mêmes périodes, les charges totales progressaient de respectivement 13,5 % et 8,5 %.

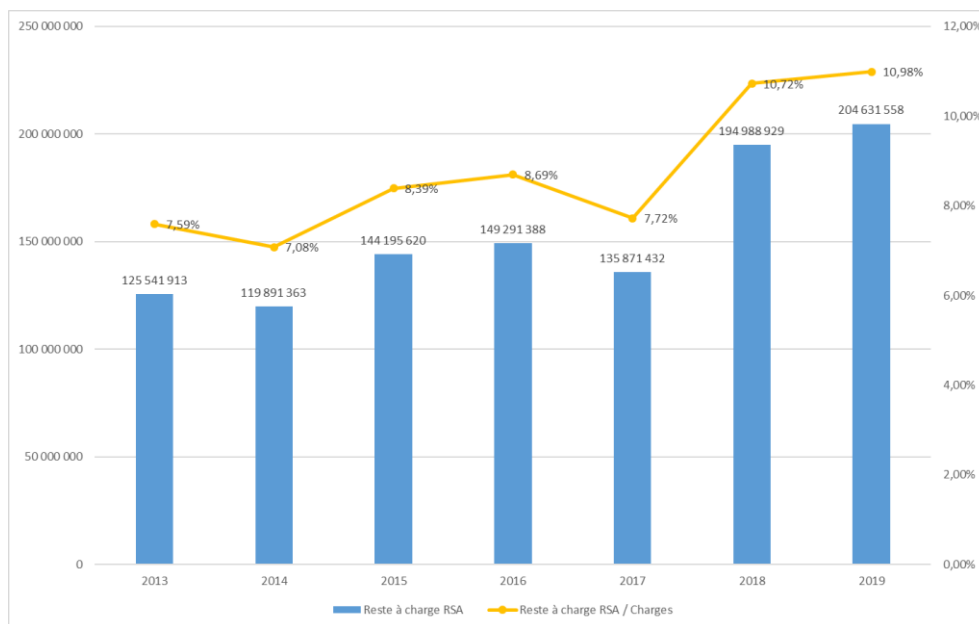
Graphique n° 12 : poids du RSA sur les AIS et les charges de gestion



Sources : Cour des comptes, d'après données ANAFI

Cette dépense très dynamique et les défaillances du dispositif de financement mis en place en 2003-2006 ont généré une dépense nette de plus en plus élevée. Pour la Seine-Saint-Denis, le reste à charge RSA, avec 203 M€, représentait plus de 10 % des charges de gestion de la collectivité en 2019, soit l'équivalent du montant cumulé de l'APA et de la PCH cette même année.

Graphique n° 13 : poids du reste à charge RSA par rapport aux charges



Sources : Cour des comptes, d'après données ANAFI

Le poids des dépenses obligatoires d'aide sociale est très important en Seine-Saint-Denis puisqu'il représentait 858 € par habitant en 2019, contre 607 € pour la moyenne des départements. Seuls Paris, les départements ultramarins et deux départements métropolitains (l'Aude et les Hautes Pyrénées) atteignent des niveaux de dépenses obligatoires d'aide sociale supérieurs à 800 € par habitant. Le Nord, dont la situation est souvent comparée à celle de la Seine-Saint-Denis, affiche un niveau de dépense par habitant de 762 €.

Dans son rapport d'avril 2018 sur le financement des allocations individuelles de solidarité, la mission conjointe des inspections générales (IGF, IGAS, IGA) fait un constat en tous points similaire. Une analyse des données de la DGCL pour l'année 2016 montre un reste à charge RSA moyen par habitant de 47 € au niveau national, mais de 119 € pour la Seine-Saint-Denis (70 € dans l'Aisne, l'Aude, 93 € dans le Nord, 158 € en Guadeloupe, 185 € à La Réunion, etc.).

CONCLUSION

En 2019, le RSA mobilisait en Seine-Saint-Denis 517 M€ pour la seule allocation, au bénéfice de 84 331 allocataires. Le total des dépenses d'accompagnement des bénéficiaires représentait 37 M€ (7,2 % des dépenses d'allocation), dont 22 M€ (4,2 % des dépenses d'allocation) financés par le département et le reste par Pôle Emploi. Enfin, les dépenses totales de gestion administrative s'élevaient à un peu plus de 9 M€, pris en charge aux deux tiers par la CAF, soit une dépense de gestion rapportée aux dépenses d'allocation de 1,8 %.

En définitive, sur le territoire de la Seine-Saint-Denis, l'ensemble des dispositifs étudiés représentait environ 612 M€. Rapportées au nombre de bénéficiaires, ces aides représentaient 7 200 € par allocataire, dont 6 130 € pour le RSA, 314 € pour la prime d'activité et seulement 440 € pour les dépenses d'accompagnement, à peine quatre fois plus que les 111 € consacrés à la gestion de l'allocation.

Le financement de ces dépenses est assuré par l'État pour ce qui concerne les dépenses engagées par Pôle Emploi et la CAF (en matière d'accompagnement et de gestion du dispositif), par le département pour ce qui concerne les dépenses d'allocation et les dépenses d'accompagnement qu'il prend en charge, lui ou l'un de ses délégataires.

Ce dernier a perçu, pour assurer le financement de cette dépense très dynamique depuis 2004, une fraction d'un impôt national (la TIPP devenue TICPE), puis un ensemble composite de mécanismes de financement destiné à l'aider à assumer le financement du reste à charge RSA : le FMDI, puis le dispositif de compensation péréqué, les fonds exceptionnels ou encore le Fonds de solidarité départemental. Ces mécanismes n'ont pas permis de résorber le reste à charge RSA, qui dépasse les 200 M€ en 2019 et représente désormais plus de 10 % de l'ensemble des charges du département. La Seine-Saint-Denis est de ce point de vue particulièrement mal lotie, comme l'atteste la comparaison des restes à charge RSA par habitant entre les départements.

Les difficultés du département à assurer le financement de ce reste à charge expliquent en partie le faible niveau des dépenses d'accompagnement et d'insertion, qui représentent moins de 5 % des dépenses d'allocation (alors que la norme avant 2004 se situait à 17 %). Même en intégrant les dépenses exposées par Pôle emploi à l'accompagnement, le ratio atteint est de seulement 6,5 %, sans doute très en deça de ce qui permettrait d'assurer un accompagnement adapté de ces personnes souvent très éloignées de l'emploi

Chapitre III

La gestion des allocations

et l'accompagnement des bénéficiaires

du RSA

I - La gestion de l'allocation

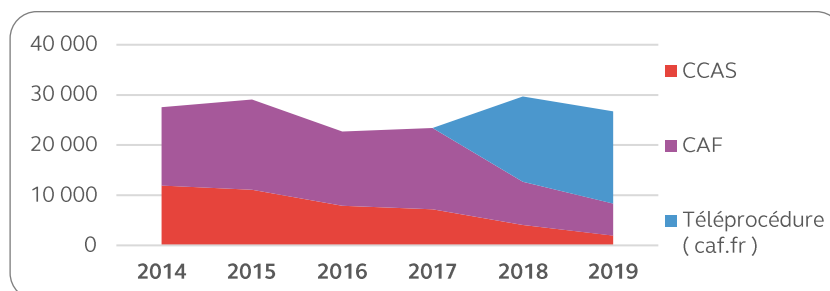
A - Demande, attribution et service de l'allocation

1 - La réception des demandes de RSA : une forte augmentation de la téléprocédure

La répartition des canaux de transmission des demandes de RSA fait écho à la stratégie de décentralisation du département. Les demandes peuvent être déposées auprès de la CAF, de la CMSA (pour une quantité infime), des PIE, des associations conventionnées et des centres communaux d'action sociale (CCAS). L'instruction des demandes est réalisée principalement par la CAF et par les CCAS²².

²² Les autres organismes agréés ne réalisent qu'une quinzaine d'instructions par an pour le département.

Graphique n° 14 : répartition des instructions de demandes de RSA



Source : Juridictions financières d'après données du département et CAF de Seine-Saint-Denis

Ni la CAF, ni les CCAS ni le département qui leur a délégué l'instruction ne produisent de statistiques régulières sur les résultats de l'instruction des demandes, ce qui ne permet pas, notamment, de savoir si l'évolution des supports se traduit par une évolution du taux d'acceptation ou de refus. Ponctuellement, la CAF et le département ont procédé à une estimation sur la base des demandes déposées pendant quatre mois, soit directement auprès de la CAF (papier ou @RSA) ou en téléprocédure. Le canal de demande @RSA semble plus fiable (10,8 % de refus) alors que le canal demande papier l'est sensiblement moins (27,3 % de refus), le demandeur étant moins guidé qu'en ligne ou face à un conseiller.

Le département n'avait, jusqu'à récemment, pas de statistiques concernant la qualité des demandes pour distinguer une première demande d'un renouvellement. Cela le privait de la connaissance des allers-retours dans le dispositif RSA des bénéficiaires²³.

2 - Le service de l'allocation

Le service de l'allocation ne se limite pas à l'instruction de l'ouverture des droits puisqu'il est réévalué chaque trimestre en fonction des déclarations de revenu des bénéficiaires.

²³ Le département s'est donné les moyens de suivre cet indicateur en ayant fait appel en 2020 à une assistance à maîtrise d'ouvrage financée par le Fonds d'appui aux politiques d'insertion.

Un premier indicateur de la qualité de service est le délai de traitement des déclarations relatives au RSA. La convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 prévoit comme indicateur pour les minima sociaux le « délai de démarche », qui se décompte en temps réel et non en jours ouvrés²⁴. La CAF de Seine-Saint-Denis affiche un délai de démarche de 16,9 jours en 2018 et de 19,7 jours en 2019 (pour un objectif de 16,1 jours) sur l'ensemble des minima sociaux. Elle affiche toutefois un délai bien supérieur sur le seul RSA avec 23,45 jours en 2018 et 32,41 jours en 2019.

Cette augmentation des délais peut s'expliquer par un pic d'activité d'instruction sur la prime d'activité : suite aux mesures d'urgences économiques et sociales instaurées par la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018, le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité gérés par la CAF de Seine-Saint-Denis a augmenté de plus de 32 % pour atteindre 112 487 bénéficiaires au 31 décembre 2019.

B - Le suivi de l'allocation : déclarations de ressources, indus et rappels, lutte contre les fraudes et détection des non-recours

1 - Suivi de l'allocation, gestion des indus et rappels

Le département a délégué le suivi de l'allocation à la CAF et n'a conservé en propre que les décisions relatives aux sanctions, les dérogations étudiantes, les situations complexes et la gestion des recours contentieux. La CAF, qui sert la quasi-totalité des bénéficiaires du RSA du département, effectue ainsi la supervision des allocations, décelant les indus et les rappels liés à des erreurs de déclaration (revenus, situation familiale, etc.) ou de saisie. Elle prend également en charge le contrôle des situations déclarées par les allocataires.

²⁴ Dans la majorité des cas, 10 jours ouvrés correspondent à au moins 14 jours réels.

Tableau n° 17 : nombre et montants des indus RSA

	Mises en indu	Montants des indus	Recettes ²⁵
2016	42 204	48 127 478 €	48 503 988 €
2017	31 737	40 829 413 €	42 487 099 €
2018	30 107	40 296 770 €	40 392 753 €
2019	32 707	44 048 003 €	40 582 746 €

Source : CAF de Seine-Saint-Denis

Le recouvrement des indus est effectué par prélèvement sur les prestations servies les mois suivants. Si les droits du bénéficiaire ont été clôturés depuis 3 mois ou plus, la CAF transmet le dossier et les informations au département pour recouvrement. Les remises totales ou partielles de dettes RSA sont examinées par la CAF selon un barème fixé par le département et mentionné dans la convention. Les indus non recouverts et les dettes définitives constatées au terme de contentieux sont transférés au département, qui prend le relais de la CAF pour en organiser le recouvrement ou l'extinction par remise.

Tableau n° 18 : indus et contentieux au niveau du département

<i>En M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Indus et contentieux</i>	5,2	2,7	3,9	4,9	8,4	4,3

Source : département de Seine-Saint-Denis

2 - Une lutte contre les fraudes déléguée à la CAF et une politique de sanction plutôt bienveillante

La lutte contre les fraudes est déléguée par le département à la CAF, qui dispose d'équipes de contrôleurs et de plans formalisés pour l'ensemble des allocations qu'elle sert. Un des 24 agents de contrôle et de lutte contre les fraudes de la CAF est à ce titre financé par le département. La fraude au RSA représente environ les deux tiers des fraudes détectées par la CAF depuis 2015.

²⁵ Les recettes portent sur les indus décelés dans l'année mais également sur le stock des indus décelés les années précédentes et non-encore recouverts.

Tableau n° 19 : détection et suites données aux fraudes au RSA

	2017		2018		2019	
Dossiers qualifiés en fraude	2 174		2 233		2 234	
Préjudice financier total	9 074 886 €		12 968 913 €		11 371 982 €	
Avertissements	596	27,41 %	1 145	51,28 %	1 121	50,18 %
Pénalités	1 054	48,48 %	937	41,96 %	990	44,32 %
Plaintes	100	4,60 %	49	2,19 %	123	5,51 %
Sans sanction	424	19,50 %	102	4,57 %	0	0,00 %

Sources : CAF et département de Seine-Saint-Denis

Depuis juin 2018, la CAF dispose d'une délégation complète du département pour qualifier les dossiers détectés, le département ne prenant en charge que les notifications aux intéressés. Ceci explique la disparition en 2019 (après une forte baisse en 2018) des dossiers qualifiés en fraude mais sans sanction, qui constituaient une pratique propre au département, et qui représentaient 15 à 20 % des dossiers auparavant. La répartition des sanctions montre cependant le report des dossiers « sans sanction » sur les dossiers « avertissement ».

3 - La détection du non-recours aux droits : des outils lacunaires et d'un usage limité

Le département ne semble pas avoir attribué un haut degré de priorité à la lutte contre le non-recours et indique qu'il « *ne dispose pas de chiffre relatif au non-recours concernant le RSA sur son territoire. Le taux de 30 % affiché au niveau national peut être mentionné* ». C'est la CAF qui déploie des actions de lutte contre le non-recours à l'instar des organismes de la protection sociale dans le cadre des politiques nationales. La CAF de Seine-Saint-Denis fait notamment partie des trois CAF membres du groupe de travail créé en 2014 avec l'observatoire des non-recours (ODENORE). Pour autant, ces actions apparaissent ponctuelles et d'une portée limitée.

Une expérimentation menée par la CAF sur des bénéficiaires d'une aide au logement en 2015 a permis de détecter des situations non-recours : sur un peu plus de 1 000 dossiers identifiés comme non-recourants potentiels au RSA, un échantillon de 80 a fait l'objet d'une campagne téléphonique. 23 allocataires ont répondu, parmi lesquels 17 avaient droit au RSA, mais sept seulement ont donné suite et ont *in fine* bénéficié d'un droit ouvert. Les tests sur des dossiers d'allocataires à faibles ressources n'ont en revanche pas donné de résultats probants en terme de ciblage pour le moment.

De manière générale, le département et la CAF manquent d'outils pour suivre les bénéficiaires potentiels. Par exemple, le suivi des allocataires sortis du dispositif ne permet pas de déceler les allocataires qui pourraient de nouveau y recourir ensuite. Des cas de non-recours « volontaires » ont été identifiés. D'anciens bénéficiaires qui ne veulent pas se soumettre aux devoirs d'accompagnement sortent ainsi du dispositif RSA et ne le demandent plus.

Le nombre de bénéficiaires du RSA dans le département explique *de facto* que la priorité du département et de la CAF ne soient pas le ciblage des non-recours mais l'information et l'aide à la demande.

II - L'accompagnement des bénéficiaires du RSA

Le code de l'action sociale et des familles prévoit que tout bénéficiaire du RSA a « *droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique* » (article L. 262-27). Il est par ailleurs « *tenu de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle* » (article L. 262-29). Ces deux dispositions symétriques correspondent aux « droits et devoirs » auxquels est soumise la quasi-totalité des bénéficiaires du RSA (l'accompagnement pouvant être vu comme un droit ou une obligation), seules en étant dispensés certains allocataires dont la situation personnelle les empêche absolument d'exercer une activité.

Pour satisfaire ces obligations, le président du conseil départemental peut orienter le bénéficiaire vers l'un des trois types de parcours d'insertion prévu par le CASF (article L.262-29) :

- Un parcours professionnel, destiné aux bénéficiaires disponibles pour occuper un emploi, en particulier vers Pôle Emploi (ou un autre acteur du service public de l'emploi le cas échéant).
- Un parcours social, pour les personnes qui rencontrent « *des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé [qui] font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, vers les institutions compétentes en matière d'insertion sociale et professionnelle* ».

- Un parcours destiné aux jeunes de moins de 25 ans, qui consiste en un accompagnement par une mission locale. Depuis janvier 2021, le département a complété ce dispositif en mettant en place un parcours spécifique renforcé pour les jeunes de moins de 30 ans, expérimenté dans 14 communes.

En Seine-Saint-Denis, en complément de cette déclinaison des dispositions du CASF sur les types d'accompagnement des bénéficiaires du RSA, un parcours mixte, à vocation socio-professionnelle, a été mis en place et pris en charge par les PIE, qui constitue aujourd'hui la modalité d'accompagnement la plus souvent mobilisée.

Le dispositif d'accompagnement est formalisé par un volet contractuel : le bénéficiaire doit en effet signer un contrat d'engagements réciproques (CER) qui précise la nature des obligations pour les parties, contrat appelé projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) quand il est signé avec Pôle Emploi (articles L. 262-34 à 26). Le non-respect des stipulations de ces contrats ou le non-respect des délais dans l'établissement ou le renouvellement de ce contrat, imputable au bénéficiaire, sont des motifs de suspension de versement de l'allocation, comme cela est rappelé à l'article L. 262-37 du CASF.

A - Une procédure algorithmique pour l'orientation des bénéficiaires

Une fois achevée la phase d'instruction, et obtenue l'ouverture des droits, la transmission d'un flux informatique de la CAF vers le département listant l'ensemble des personnes bénéficiant d'un droit au RSA et soumis aux droits et devoirs déclenche la mise en œuvre du processus d'orientation.

Compte tenu de l'importance des flux de demandes et pour permettre le respect de délais d'orientation les plus courts possibles²⁶, la décision est préparée par un algorithme qui propose une orientation initiale pour chaque nouveau bénéficiaire entre l'un des trois parcours proposés par le département : insertion sociale assurée par les services sociaux du département, insertion socio-professionnelle assurée par les PIE et insertion professionnelle assurée par Pôle Emploi (auxquels s'ajoute les parcours « jeunes » pris en charge en mission locale).

²⁶ Le CASF prévoit que le délai d'orientation doit être inférieur à deux mois (R 262-65-2)

L'algorithme de traitement des flux de nouveaux allocataires au RSA pour la phase d'orientation

Les étapes et critères de la procédure d'orientation, qui sont intégrés dans l'algorithme actuellement utilisé par le département, sont les suivants :

- transferts des allocataires ayant déménagé (infra-département) : modification de l'orientation pour les personnes ayant changé de commune ;
- orientation vers les associations référentes pour les publics spécifiques (à la demande des associations) ;
- orientation vers le service social sur les critères suivants :
 - âge : avoir moins de 18 ans ou plus de 58 ans ;
 - configuration familiale spécifique : être allocataire du RSA majoré avec 3 enfants ou plus ;
- orientation des bénéficiaires disposant d'une déclaration de données socio-professionnelles (DSP) renseignée au moment de la demande de RSA : orientation vers PE, les PIE ou le service social sur la base de questions figurant dans la DSP ;
- orientation des personnes inscrites à Pôle emploi vers Pôle emploi ;
- orientation des personnes restantes sans préconisation d'orientation vers les PIE.

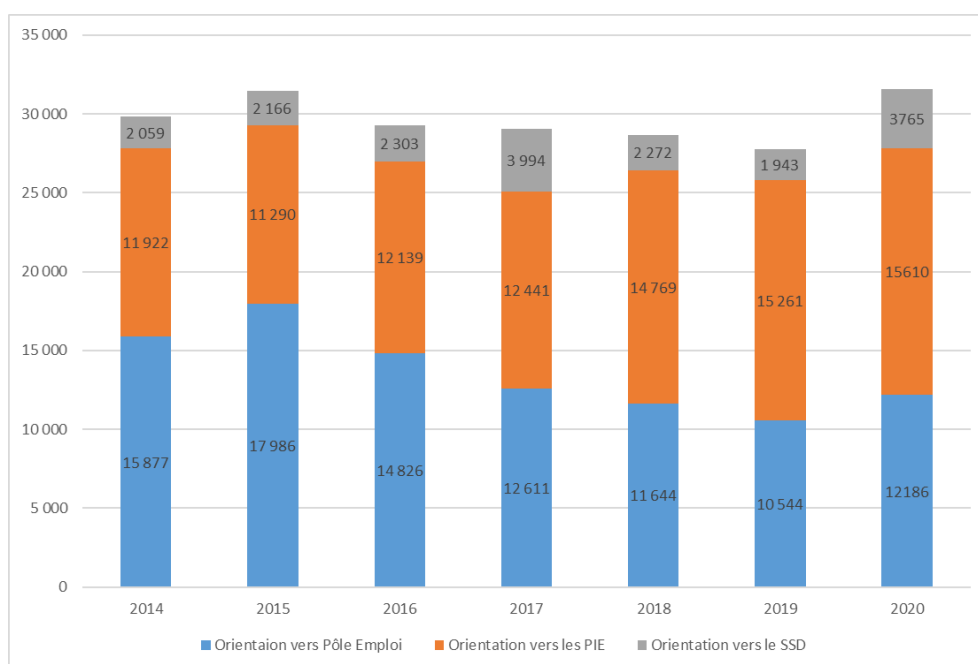
En complément de ces orientations dites « en cohorte », le département réalise également des orientations « manuelles », à la demande des structures d'accueil : il peut s'agir d'allocataires relevant de publics spécifiques ou d'allocataires dont l'orientation initiale est jugée inappropriée (la réorientation fait suite dans ce cas au premier rendez-vous de diagnostic après l'orientation initiale). Des « transferts » pour des allocataires ayant changé de commune de domiciliation et des réorientations en cours de parcours sont également effectués.

Le choix d'une procédure algorithmique permet d'assurer dans des délais maîtrisés l'orientation de près de 30 000 nouveaux allocataires chaque année. Dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre pauvreté, qui affiche l'objectif d'une orientation rapide, le département a conduit des travaux afin de déterminer le délai entre l'ouverture de droit par la CAF (information obtenue dans les flux informatiques identifiant les nouveaux bénéficiaires) et la date de l'orientation : le délai se situe entre 19 et 24 jours selon la cohorte prise en compte. L'exploitation des données de gestion départementales signale un délai très proche : 23 jours en moyenne pour un bénéficiaire primo-entrant en 2019 à partir de la

transmission de son dossier par la CAF. Le délai d'orientation calculé par la Drees pour cette même année ressort à 62 jours, et à 95 jours en moyenne au niveau national, en 2018²⁷ mais il est calculé différemment : il intègre le délai de traitement de la demande par la CAF ou la MSA, en se plaçant du point de vue du bénéficiaire.

La répartition des orientations en flux entre les parcours a sensiblement évolué depuis 2014. Après un pic atteint en 2015, avec 57 % des personnes orientées vers Pôle Emploi, l'orientation à vocation strictement professionnelle a nettement diminué pour atteindre un socle d'environ 40 % en 2017. A l'inverse, la part prise par l'orientation socio-professionnelle, assurée par les PIE, a progressé symétriquement de 40 % à 50 % des personnes orientées chaque année, et même 55 % en 2019.

Graphique n° 15 : répartition des orientations des BRSA par type de parcours et structures



Source : Juridictions financières, d'après données département de Seine-Saint-Denis

La décélération de la dynamique des flux de primo bénéficiaires entre 2015 et 2019 et l'évolution des profils des personnes à orienter, moins

²⁷ Source : Drees, enquête OARSA, données détaillées 2018.

concernées par un accompagnement strictement professionnel, serait l'une des causes de cette évolution. La mise en œuvre d'un programme de remobilisation des personnes allocataires du RSA depuis longtemps, mais non suivies activement, pourrait également expliquer cette tendance. Enfin, face au manque d'informations lié à l'absence ou à l'insuffisance de la déclaration socio-professionnelle (DSP), le choix retenu par le département d'orienter ces publics par défaut vers les PIE, afin de réaliser un premier diagnostic, est également un facteur explicatif important.

B - L'accompagnement par Pôle emploi

1 - L'orientation des bénéficiaires du RSA vers Pôle emploi

Au niveau national, l'orientation des BRSA vers Pôle emploi est marquée par l'hétérogénéité des pratiques selon les territoires, qui conduit à des situations très différentes d'un département à l'autre, de 0 % à 77 % selon la Drees en 2018. De ce point de vue, la Seine-Saint-Denis est proche de la moyenne nationale (43 %) avec une part de 40 % au profit de 28 920 bénéficiaires du RSA en 2019²⁸. Compte tenu de son rôle majeur dans le département, Pôle emploi a été associé lors du calibrage initial de l'algorithme d'orientation puis à chaque évolution importante. Pour autant, aucun objectif ni cible à atteindre ne sont indiqués dans la convention conclue entre l'opérateur et le département.

De plus, comme au niveau national, Pôle emploi indique *« rencontre[r] des difficultés liées à une certaine fragilité de diagnostic initial de la situation du BRSA et à des orientations réalisées avec un manque de précisions »*.

Pour autant, le nombre de réorientations reste faible. Entre 2014 et 2019, Pôle Emploi a soumis au département une moyenne de 320 demandes de réorientation par an concernant des bénéficiaires dont il assurait l'accompagnement, ce qui ne représente que 2,3 % du flux annuel de BRSA orientés vers lui.

²⁸ Source : Drees, OARSA 2018.

**Tableau n° 20 : orientations de BRSA vers Pôle emploi et sorties
pour réorientation**

	2014	2016	2018	2019	Total
Entrées Parcours emploi	15 877	14 826	11 644	10 544	83 488
Réorientations décidées	379	486	269	211	1 923
soit	2,4 %	3,3 %	2,3 %	2,0 %	2,3 %

Source : département de Seine-Saint-Denis

Comme il a été indiqué, le département a lancé début 2020 un projet de refonte de l'algorithme d'orientation des BRSA et associe Pôle emploi à ces travaux : il participe aux échanges techniques comme aux comités de pilotage. Le département évoque dans ce cadre d'un objectif de croissance du nombre d'orientations vers Pôle Emploi, jusqu'à une cible de 50 %.

2 - La déclinaison territoriale de la stratégie de Pôle emploi

Comme y insiste l'opérateur, l'accompagnement proposé par Pôle Emploi aux bénéficiaires du RSA n'est pas propre à leur statut : ils ont accès à toute l'offre de service, personnalisée selon leurs besoins individuels comme c'est le cas pour tout demandeur d'emploi.

Cette offre de service est la stricte application de la stratégie nationale de l'opérateur, qui consiste depuis 2012 à prioriser l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, et d'autre part, à mieux différencier les moyens en fonction des situations individuelles pour « *faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin* ». Ces transformations ont abouti à ce que soient proposés aux demandeurs d'emploi quatre types d'accompagnement d'intensité croissante :

- **Suivi** : s'adresse aux personnes les plus proches de l'emploi et dont l'autonomie dans la recherche est la plus grande, avec une supervision par des conseillers référents dont les portefeuilles peuvent compter jusqu'à 350 demandeurs d'emploi ;
- **Guidé** : s'adresse aux personnes qui nécessitent d'être davantage appuyés par leur conseiller référent dans la recherche d'emploi, notamment à travers des contacts plus fréquents. Un conseiller suit jusqu'à 150 demandeurs d'emploi ;
- **Renforcé** : s'adresse aux demandeurs d'emploi qui ont besoin d'être fortement accompagnés, notamment à travers des contacts plus intensifs. Les portefeuilles des conseillers sont alors de 70 demandeurs d'emploi au plus ;

- **Global** : destiné aux demandeurs d'emploi qui présentent un cumul de difficultés sociales entravant leur capacité d'accès à l'emploi (santé, logement, etc.). Les demandeurs d'emploi de cette modalité sont suivis conjointement par un conseiller de Pôle emploi, dont le portefeuille comporte moins de 50 personnes, et par les services sociaux du département.

Dans ce cadre, la déclinaison territoriale de la stratégie de Pôle Emploi porte sur plusieurs points.

a) Le calibrage des moyens

Le calibrage des moyens disponibles pour la Seine-Saint-Denis n'est pas décidé localement, mais dépend des échelons régionaux et centraux de Pôle emploi. À défaut d'informations plus précises, il peut être apprécié en examinant le taux d'encadrement des demandeurs d'emploi et la répartition des portefeuilles entre types d'accompagnement.

Le nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller apparaît proche de la moyenne nationale : 188 contre 194, soit un écart de 3 %. Ce chiffre global ne suggère donc pas d'effort particulier pour renforcer les moyens disponibles en Seine-Saint-Denis.

Tableau n° 21 : nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller de Pôle emploi (2019)

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Tous
<i>Seine-Saint-Denis</i>	298	210	120	56	188
<i>France entière</i>	363	211	97	59	194
Écart 93 / France	- 18 %	0 %	24 %	- 5 %	- 3 %

Source : Pôle emploi

En ce qui concerne les différents types d'accompagnement, la lecture croisée de ce tableau avec le suivant montre que la répartition des moyens est déséquilibrée.

Tableau n° 22 : répartition des portefeuilles entre modalités d'accompagnement (2019)

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Tous
Seine-Saint-Denis	10 %	56 %	32 %	1 %	100 %
France entière	17 %	47 %	32 %	4 %	100 %
Écart 93 / France	- 7 pt	+ 9 pt	+ 1 pt	- 3 pt	

Source : Pôle emploi

Les moyens consacrés au « suivi » sont réduits : d'après le tableau ci-dessous, le nombre de portefeuilles de cette modalité est proportionnellement inférieur à la moyenne nationale de 7 points. Mais malgré cela, les taux d'encadrement y restent nettement plus favorables qu'ailleurs (écart de 18 %), ce qui montre que le « suivi » est surdoté dans le département.

C'est sur le « guidé » que les moyens sont redéployés : le nombre de portefeuilles y est supérieur de 9 points à la moyenne nationale, ce qui permet de maintenir un taux d'encadrement au même niveau qu'ailleurs sur le territoire national.

A l'inverse, les moyens du « renforcé » n'ont paradoxalement pas été adaptés pour tenir compte des difficultés particulières du territoire de la Seine-Saint-Denis : le nombre de portefeuilles « renforcé » est proportionnellement le même qu'au niveau national. En conséquence, les portefeuilles des conseillers comptent 25 % de demandeurs d'emploi en plus, ce qui dégrade mécaniquement l'intensité de l'accompagnement qui peut leur être proposé.

Enfin, le « global » est dans une situation particulière, comme cela sera vu plus loin : mis en place à partir de 2014, son développement plus lent explique que le nombre de portefeuilles reste plus bas qu'au niveau national (- 3 points) et que le nombre de demandeurs d'emploi par portefeuille y soit également légèrement inférieur (- 5 %).

Interrogée sur ce point, la direction départementale de Pôle emploi précise que « les règles de calcul du nombre de conseillers ne prennent pas en compte, dans la DEFM des habitants du 93, le pourcentage de BRSA ni les personnes cumulant des freins périphériques à l'emploi ». En effet, « la répartition des effectifs est calculée par rapport à une volumétrie de demandeurs d'emploi et non par rapport à une typologie de public ».

b) La mise en place de l'accompagnement global

L'accompagnement « global » fait l'objet d'une convention cadre nationale, signée en 2014 puis renouvelée en 2019, et déclinée dans chaque département. Pour la Seine-Saint-Denis, une première convention particulière a été signée en 2015, prolongée par avenant pour trois ans, en 2018.

La mise en place de l'accompagnement « global » a été plus lente que dans d'autres départements. La convention de 2015 prévoyait 30 postes de conseillers Pôle Emploi dédiés, qui ont été créés, avant d'être en partie supprimés en raison de la faiblesse des entrées en portefeuille. Fin 2019, la situation correspond aux termes de la convention de 2018 :

- 10 ETP de conseillers Pôle Emploi sont affectés à l'accompagnement « global »,
- 11 autres conseillers dits « référents de service social », sont chargés de déployer un accompagnement similaire, pour une partie de leur temps, dans le cadre de leur portefeuille de type « renforcé ». Ils n'appartiennent toutefois pas au « global » et ne sont donc pas cofinancés par le Fonds social européen (FSE).

L'atteinte des objectifs initiaux a donc pris du retard. Mais ce constat doit être replacé dans le contexte des choix du département : celui-ci avait déjà développé l'accompagnement socio-professionnel, et avait choisi de le confier aux communes via les PIE évoqués précédemment.

En conséquence, fin 2019, la Seine-Saint-Denis présente un net retard dans le déploiement du « global » : à cette date, seules 756 personnes sont inscrites dans ce type d'accompagnement, soit 0,4 % des demandeurs d'emploi du département (contre 1,1 % en moyenne nationale). Parmi eux, les bénéficiaires du RSA ne sont que 327 : ils représentent donc 43 % des personnes suivies en « global » (contre 55 % au national), et 1,1 % du total des BRSA inscrits chez Pôle emploi (contre 4,2 % en moyenne nationale).

Afin d'accélérer le développement du « global », Pôle emploi travaille sur plusieurs objectifs quantitatifs :

- Transformer progressivement l'ensemble des postes de conseillers « référents de service social » en postes de conseillers dédiés au « global », puis atteindre l'objectif initial de 30 postes fin 2021 ;
- Atteindre 1 500 demandeurs d'emploi accompagnés en « global » fin 2020, puis 3 000 par la suite.

Pôle emploi et le département ont validé plusieurs axes de travail fin 2019, qui comprennent notamment :

- La levée de la double validation Pôle emploi / service social départemental pour l'entrée de certains demandeurs d'emploi BRSA en accompagnement « global » ;
- La mise en place de référents thématiques sur l'accompagnement socio-professionnel dans les services du département ;
- La facilitation des échanges d'information : généralisation de l'accès au DUDE, simplification du partage d'information.

c) Les échanges de données

L'échange de données entre les différents acteurs du RSA est un enjeu majeur pour le suivi de l'accompagnement. La Seine-Saint-Denis va bénéficier à ce titre de la nouvelle convention d'échange de données que Pôle Emploi propose depuis 2019. Le département va bénéficier de nouvelles informations qui lui font actuellement défaut : organisme référent pour l'accompagnement, niveau de formation, date de signature du PPAE, axe de travail principal, type d'accompagnement en cours, date du dernier contact avec le BRSA, etc. En revanche, différentes données de pilotage, comme le délai d'obtention du premier rendez-vous d'accompagnement, restent en-dehors du cadre conventionnel, ce qui risque d'empêcher le département d'exercer une fonction de supervision globale de la qualité. L'intégration de ces nouvelles données dans les systèmes d'information du département reste par ailleurs une question à régler.

Pôle Emploi affirme lui aussi, de son côté, « *rencontre[r] des difficultés liées aux échanges d'informations entre systèmes* » ainsi qu'à « *une certaine lourdeur dans les échanges entre les acteurs impliqués* ». En particulier, lorsque les bénéficiaires RSA sont orientés vers un prestataire externe, Pôle emploi reçoit dans son système d'information une information relative à la signature d'un PPAE. En revanche, « *pour ce qui concerne les actions, leurs échéances, le contenu de l'accompagnement ainsi que le respect de ses engagements par le BRSA, aucun automatisme n'est prévu entre les systèmes d'information. Seules les réunions entre partenaires permettent d'obtenir et d'échanger sur les dossiers individuels* ».

3 - Le diagnostic et l'affectation dans les différents types d'accompagnement

Après inscription, les demandeurs d'emploi sont reçus lors d'un entretien de situation (ESI) qui permet d'établir un diagnostic, d'évaluer la distance à l'emploi, de définir une modalité d'accompagnement ainsi que l'axe de travail principal sur lequel le demandeur doit se concentrer.

En 2019, l'entretien de diagnostic est effectué dans un délai moyen de 26 jours après la demande d'inscription à Pôle Emploi pour les BRSA. Ce délai est donc supérieur à celui constaté pour la moyenne des demandeurs d'emploi (22 jours). Il est également légèrement supérieur à l'objectif fixé par la convention tripartite actuelle liant Pôle emploi à l'Unédic et à l'État, qui prévoit un délai moyen de trois semaines après la demande d'inscription.

Les éléments issus du diagnostic et caractérisant la situation des bénéficiaires restent peu nombreux. En 2020, les éléments existants dans le système informatique étaient peu ou mal renseignés : la rubrique « adéquation du profil par rapport au marché du travail » n'était pas renseignée pour 61 % des BRSA, la « capacité de mise en œuvre » des actions proposées n'était pas indiquée pour 63 %, et l'existence ou non de « freins potentiels » au retour à l'emploi n'était pas précisée dans 63 % des dossiers. Ces chiffres sont très proches de ceux constatés au niveau national.

À l'issue du diagnostic, les BRSA sont orientés vers l'une des quatre modalités d'accompagnement évoquées ci-dessus. L'opérateur réalise cette étape de façon efficace, puisqu'à une date donnée, seuls 1,9 % des BRSA (ici en février 2020) inscrits ne sont pas affectés, contre 2,2 % au niveau national. Ce chiffre reflète le temps nécessaire pour que les nouveaux inscrits voient leur diagnostic réalisé et leur type d'accompagnement déterminé.

Comme au niveau national, et malgré leurs difficultés plus importantes, les bénéficiaires du RSA sont pour la plupart affectés dans des types d'accompagnement de faible intensité : fin 2019, 71 % d'entre eux sont en accompagnement « suivi » ou « guidé ». Ils sont toutefois plus souvent en accompagnement « renforcé » ou « global » que la moyenne des demandeurs d'emploi : 24 % des bénéficiaires du RSA sont en « renforcé » contre 20 % des demandeurs d'emploi en moyenne ; 1 % sont en « global » contre moins de 1 % en moyenne²⁹. Mais ces deux types d'accompagnement « intensif » restent minoritaires.

²⁹ Suite à l'accélération du développement du « global » décidé par Pôle emploi et le département, le nombre de BRSA en « global » est passé de 327 en 2019 à 501 en 2020 et le nombre total de demandeurs d'emploi de 756 à 1 049. Le « global » continue de représenter un volume de 1 % de l'accompagnement proposé.

**Tableau n° 23 : répartition des BRSA de Seine-Saint-Denis
entre types d'accompagnement de Pôle emploi (2019)**

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Autres	Tous
BRSA 93	1 735	18 701	7 072	327	1 085	28 920
soit	6 %	65 %	24 %	1 %	4 %	100 %
BRSA France	14 %	54 %	23 %	4 %	5 %	100 %
Tous DE 93	27 924	106 450	35 276	756	9 925	180 331
soit	15 %	59 %	20 %	0 %	6 %	100 %
Tous DE France	29 %	48 %	15 %	1 %	7 %	100 %

Source : Pôle emploi

Précisions méthodologiques : Seine-Saint-Denis, DEFMA à E, décembre 2019

Ces résultats confirment pour la Seine-Saint-Denis la faible différenciation entre modalités d'accompagnements déjà constatée au niveau national. Ce constat est encore plus net quand sont observés les demandeurs d'emploi cumulant deux critères de difficulté :

- Les demandeurs d'emplois qui sont bénéficiaires du RSA et au chômage de longue durée, c'est-à-dire depuis 24 mois ou plus, ne sont que 23 % à bénéficier d'un accompagnement intensif, c'est-à-dire un peu moins que la moyenne des BRSA (24 %).
- Les demandeurs d'emplois qui sont bénéficiaires du RSA et d'un niveau de formation brevet des collèges ou inférieur ne sont que 32 % à être affectés dans un accompagnement intensif.
- La situation est semblable pour les demandeurs d'emploi cumulant les trois difficultés : bénéficiaires du RSA, chômage de très longue durée et niveau de formation brevet des collèges ou inférieur : ils ne sont que 27 % à bénéficier d'un accompagnement intensif.

Pourtant, le nombre de personnes se trouvant dans ces situations reste modéré au regard de la capacité totale d'accueil en accompagnement dit « intensif » : les bénéficiaires du RSA au chômage de très longue durée sont 8 900, ceux d'un niveau de formation inférieur ou égal au brevet des collèges sont 7 300, alors que le nombre total de places en accompagnement dit « intensif » est de 36 000. Ces ordres de grandeur montrent qu'une différenciation plus importante au profit des bénéficiaires du RSA pourrait être mise en place avec les moyens existants.

4 - Le contenu de l'accompagnement

Les indicateurs de volume et la nature des actions engagées dans le cadre de l'accompagnement font apparaître une faible intensité de ce dernier, y compris en « renforcé ».

Concernant les délais tout d'abord, le premier rendez-vous d'accompagnement des bénéficiaires du RSA a lieu en moyenne 60 jours après l'entretien de diagnostic (chiffre observé en février 2020, très proche de la moyenne des demandeurs d'emploi : 62 jours). En ajoutant les délais nécessaires à la tenue de ce dernier, ce sont donc 86 jours, soit près de trois mois, qui s'écoulent entre l'inscription des BRSA chez Pôle emploi et le début de l'accompagnement (même délai qu'au niveau national).

Par ailleurs, le tableau ci-dessous présente la fréquence moyenne des actions d'accompagnement :

Tableau n° 24 : nombre annuel moyen d'actions d'accompagnement par demandeur d'emploi en Seine-Saint-Denis (2019)

		Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Tous
Entretiens et contacts	BRSA	2,2	2,2	3,2	10,5	2,5
	Tous DE	2,1	2,5	3,8	10,6	2,8
	Écart BRSA / tous DE	9 %	- 12 %	- 17 %	-1%	- 9 %
Prestations proposées	BRSA	1,0	0,9	1,1	2,2	0,9
	Tous DE	0,7	0,9	1,1	2,1	0,9
	Écart BRSA / tous DE	51 %	- 1 %	- 1 %	8%	5 %
Prestations réalisées	BRSA	0,3	0,2	0,3	0,5	0,3
	Tous DE	0,2	0,2	0,3	0,5	0,3
	Écart BRSA / tous DE	29 %	- 6 %	2 %	-1%	0 %
Mises en contact	BRSA	1,3	1,0	1,2	2,9	1,1
	Tous DE	0,9	1,0	1,2	2,9	1,1
	Écart BRSA / tous DE	37 %	0 %	- 3 %	3%	3 %

Source : Pôle emploi

Précisions méthodologiques :

Entretiens et contacts : ensemble des entretiens physiques, téléphoniques et par courriel

Prestations proposées et réalisées : toutes les prestations et formations : Activ' Emploi - Activ' projet, ateliers, mises en situation en milieu professionnel, entrées en formation, actions d'aide à la réalisation de projet, actions de recherche d'emploi, etc

Mises en contact : propositions d'offres d'emploi par un conseiller de Pôle emploi, promotions du profil du demandeur d'emploi auprès d'un employeur, mises en relation entre le demandeur d'emploi et un employeur par un conseiller de Pôle emploi

Selon ces chiffres, les BRSA en « suivi » et « guidé » ont un contact avec leur conseiller référent deux fois par an en moyenne, ce chiffre comprenant les entretiens physiques mais aussi les entretiens téléphoniques et les échanges de courriels³⁰. En « renforcé », le rythme moyen est de trois contacts par an.

Le niveau est encore plus faible pour les autres actions : un bénéficiaire du RSA se voit proposer en moyenne entre 0,9 et 1,1 prestation par an, quelle que soit sa nature (atelier, formation, etc.)³¹, pour un taux de réalisation quatre fois plus faible, compris entre 0,2 et 0,3 prestation effectivement réalisée par an.

Les bénéficiaires du RSA bénéficient enfin de 1,0 à 1,3 mise en contact³² par an avec des employeurs potentiels, sur initiative de leur conseiller, soit une tous les 9 à 12 mois.

Deuxième constat que font apparaître ces indicateurs de volume : les bénéficiaires du RSA bénéficient parfois de moins d'actions d'accompagnement que la moyenne des demandeurs d'emploi. Concernant les entretiens et contacts notamment, l'écart est significatif en « guidé » et en « renforcé » : il est de 12 % à 17 % en moyenne en défaveur des BRSA. Il est de 6 % pour les prestations réalisées en « guidé » également. Par rapport au niveau national, où cette tendance s'observe également, la Seine-Saint-Denis présente la particularité d'avoir supprimé le phénomène pour la modalité « suivi » : le nombre d'actions d'accompagnement dont bénéficient les BRSA y est plus important que les autres demandeurs d'emploi, et est même supérieur à celui de la modalité « guidé ».

Dans ce panorama d'ensemble, le « global » est à part et témoigne des efforts de Pôle emploi pour densifier l'accompagnement. Les actions d'accompagnement y sont deux à trois fois plus nombreuses qu'en

³⁰ En 2019, les entretiens physiques représentent 63 % des contacts en moyenne (soit plus qu'au niveau national, où cette part est de 57 %), les entretiens téléphoniques 20 % (22 % au niveau national) et les échanges de courriels 16 % (21 % au niveau national).

³¹ Parmi les actions proposées, les formations représentent 18 %, comme au niveau national (17 %) et les mises en situation en milieu professionnel moins de 1 % (contre 2 % au niveau national) (chiffres 2019). Ces proportions sont semblables concernant les actions réalisées.

³² Les mises en contact sont à 65 % des propositions d'offre d'emploi présentées par le conseiller (contre 53 % au niveau national), à 16 % une mise en relation entre le demandeur d'emploi et l'employeur (contre 22 %) et à 10 % une promotion de profil du demandeur d'emploi auprès d'un employeur (contre 18 %) (chiffres 2019).

« renforcé », grâce à une forte montée en puissance sur les dernières années³³. Les bénéficiaires du RSA y bénéficient d'environ dix contacts par an avec leur conseiller. Les prestations réalisées restent en revanche peu nombreuses : 0,5 par an en moyenne. De même, le nombre de mises en contacts annuel avec des employeurs est de 2,9, soit une tous les 4 mois, ce qui reste peu.

La faible intensité de l'accompagnement fait aussi partie des constats principaux au niveau national. Mais la situation de la Seine-Saint-Denis est nettement plus dégradée que la moyenne. D'après les données communiquées par Pôle emploi, le nombre moyen de contacts par bénéficiaire est entre 10 % et 30 % plus faible en Seine-Saint-Denis. Cet écart est compris entre 25 % et 40 % pour les prestations proposées comme réalisées et 50 % pour les mises en contact. Pour toutes ces actions, l'écart avec la moyenne nationale s'explique par une chute récente de volume : entre 2017 et 2019, le nombre d'actions a chuté (-21 % pour les entretiens et contacts, -24 % pour les propositions d'actions, -12 % pour les actions réalisées et -23 % pour les mises en contact) alors que le nombre de demandeurs d'emploi restait, en parallèle, globalement stable.

En ce qui concerne le « global », l'évolution récente est différente puisque, comme signalé plus haut, l'accompagnement a été fortement intensifié sur les dernières années. Mais malgré cet effort, le nombre d'actions par bénéficiaire du RSA reste très en deçà de la moyenne nationale : -29 % pour les entretiens, -51 % pour les prestations proposées, -66 % pour les prestations réalisées et -46 % pour les mises en contact.

5 - Le suivi des bénéficiaires du RSA dans le temps

En moyenne, les bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle Emploi sont davantage confrontés au chômage de longue durée que la moyenne des demandeurs d'emploi : en Seine-Saint-Denis, fin 2019, ils sont 48 % à être inscrits chez Pôle emploi depuis plus d'un an (contre 45 % pour la moyenne des demandeurs d'emploi) et 31 % depuis plus de 2 ans (contre 26 % en moyenne). En conséquence, pour éviter le risque de décrochage, le suivi des BRSA dans le temps, tout au long de leur accompagnement, représente un enjeu tout particulier. Or, de ce point de vue, la gestion actuelle connaît plusieurs limites importantes, comme au niveau national.

³³ Entre 2017 et 2019, le nombre de contacts annuels d'un bénéficiaire du RSA en « global » avec son conseiller a progressé en moyenne de 30 % environ. Les propositions de prestations par BRSA ont été multipliées par deux, les actions réalisées par 2,3 et les mises en contact avec des employeurs par 2,2.

Comme au niveau national, et dans des proportions très voisines, le niveau d'accompagnement en Seine-Saint-Denis décroît progressivement à mesure que la durée au chômage augmente. En effet, 66 % des BRSA inscrits chez Pôle emploi depuis moins de 3 mois sont en « suivi » ou « guidé » ; cette proportion monte à 76 % quand le chômage dépasse trois ans. A l'inverse, la part de ceux qui bénéficient d'un accompagnement « intensif » passe dans le même temps de 28 % à 22 %, alors que l'ancienneté au chômage est *a priori* révélatrice de difficultés plus fortes d'accès à l'emploi et qu'elle devrait donc être corrélée à un niveau d'accompagnement plus intense.

Tableau n° 25 : répartition des BRSA entre types d'accompagnement de Pôle emploi en fonction de l'ancienneté au chômage (2019)

	Suivi	Guidé	Renforcé	Global	Autres	Total
Moins de 3 mois	7 %	59 %	27 %	1 %	6 %	100 %
De 3 à 5 mois	6 %	64 %	25 %	1 %	3 %	100 %
De 6 à 11 mois	7 %	63 %	26 %	1 %	3 %	100 %
De 12 à 23 mois	6 %	65 %	24 %	1 %	3 %	100 %
De 24 à 35 mois	6 %	66 %	24 %	1 %	4 %	100 %
36 mois et plus	4 %	72 %	21 %	1 %	3 %	100 %
Tous	6 %	65 %	24 %	1 %	4 %	100 %

Source : Pôle emploi

Précisions méthodologiques : Seine-Saint-Denis, DEFMA à E, décembre 2019

En conséquence, il existe dans les accompagnements de faible intensité des « stocks » de BRSA au chômage de longue durée. Par rapport à la situation nationale, la particularité de la Seine-Saint-Denis est toutefois d'avoir réduit ces « stocks » en accompagnement « suivi » : non seulement Pôle Emploi a réduit le nombre de portefeuilles de cette modalité d'accompagnement, mais il a aussi réduit, à l'intérieur de ces portefeuilles, la proportion de BRSA chômeurs de longue durée : 41 % des BRSA y ont plus d'un an de chômage (contre 51 % en moyenne nationale) et 24 % plus de 2 ans (contre 34 % au niveau national). C'est en revanche sur le « guidé » que ces personnes ont été reportées : non seulement les portefeuilles y sont plus nombreux qu'en moyenne nationale, mais la part des bénéficiaires du RSA au chômage de longue durée y est aussi plus importante que celle des autres demandeurs d'emploi : 51 % des BRSA y ont plus d'un an de chômage (contre 47 % en moyenne pour les demandeurs d'emploi) et 33 % plus de 2 ans (contre 27 %). Pour ces personnes, la réponse proposée, destinée à des demandeurs d'emploi théoriquement proches de l'emploi, n'est pas nécessairement adaptée.

Le problème de prise en charge des bénéficiaires du RSA quand ceux-ci entrent dans un chômage de longue durée est confirmé par les indicateurs portant sur le contenu de l'accompagnement : pour chaque type d'accompagnement, le nombre d'actions réalisées au profit des BRSA diminue avec l'ancienneté au chômage.

Ceci se constate nettement avec les bénéficiaires du RSA sans acte d'accompagnement : leur proportion augmente avec la durée du chômage, dans chaque type d'accompagnement. Les données détaillées figurent en annexe. À titre d'exemple, la proportion de ceux qui n'ont pas de contact avec leur conseiller passe de 12 % pour les bénéficiaires du RSA de moins de 6 mois de chômage en « suivi », à 43 % quand l'ancienneté au chômage dépasse trois ans. En « guidé », la proportion passe de 14 % à 50 %, en « renforcé » de 8 % à 42 % et en « global » de moins de 1 % à 14 %. Le même phénomène s'observe pour les autres actes d'accompagnement : l'absence de proposition de prestation est de plus en plus fréquente avec l'ancienneté au chômage, de même que l'absence de prestation réalisée et de mise en contact.

6 - Le suivi du PPAE dans le cadre des droits et devoirs

L'article L.262-37 du CASF prévoit que le versement du RSA est suspendu par le département dans plusieurs cas, notamment : « - lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le [PPAE] n'[est] pas établ[i] dans les délais prévus ou n'est pas renouvelé, - lorsque, sans motif légitime, les dispositions du [PPAE] ne sont pas respectées par le bénéficiaire, - lorsque le bénéficiaire [...] a été radié de[s] liste[s] ». Selon l'article L.262-39 du CASF, les cas signalés sont soumis aux équipes pluridisciplinaires.

Comme au niveau national, ce suivi de l'exécution du PPAE des bénéficiaires du RSA n'est pas assuré dans de bonnes conditions. Interrogé par écrit sur « le nombre de cas que Pôle emploi a fait remonter dans le 93 via les équipes pluridisciplinaires pour chacun de ces motifs, au cours de l'année 2019 », Pôle emploi n'a pas été en mesure de répondre à la question. Il a simplement indiqué que « dans nos échanges de flux, nous adressons mensuellement au [département] les [demandeurs d'emploi] radiés et les motifs de radiation », ce qui correspond au troisième motif. « Nous participons également aux équipes pluridisciplinaires à raison d'une fois par mois. Cependant, avec la crise sanitaire, elles ont été suspendues depuis le mois de mars 2020. D'autre part, nous n'avons pas créé de tableau de pilotage pour suivre le volume de cas traités par les équipes pluridisciplinaires ni les motifs de radiation »³⁴.

³⁴ Réponse de Pôle Emploi au questionnaire d'instruction.

7 - Les résultats affichés par Pôle Emploi

Les résultats de l'accompagnement par Pôle Emploi sont ici présentés à travers deux indicateurs, les chiffres détaillés figurant en annexe.

Le taux mensuel moyens d'accès à l'emploi, tout d'abord, est nettement plus bas pour les bénéficiaires du RSA que pour la moyenne des demandeurs d'emploi, et ce pour chaque type d'accompagnement :

- Le taux mensuel d'accès à l'emploi des bénéficiaires du RSA s'établit à 3,9 % en 2019, contre 7,1 % pour la moyenne des demandeurs d'emploi ;
- Le meilleur résultat des BRSA, en « suivi », est inférieur au plus mauvais résultat des autres demandeurs d'emploi, qui lui est atteint en « global » ;
- Les sorties vers l'emploi des bénéficiaires du RSA connaissent une progression importante pour le « global ». Les résultats deviennent meilleurs que ceux du « guidé » et du « renforcé » en 2018 et égalent ceux du « suivi » en 2019.

L'ancienneté au chômage constitue un deuxième indicateur pour caractériser la situation des bénéficiaires du RSA en Seine-Saint-Denis et montre, elle aussi, des résultats défavorables. Les BRSA sont 48 % à connaître une situation de chômage de longue durée, c'est-à-dire supérieure à un an, contre 45 % des demandeurs d'emploi en moyenne. Ils sont 31 % à être au chômage de très longue durée (soit depuis plus de deux ans), contre 26 % en moyenne. Ces chiffres sont les mêmes au niveau national, à un 1 % près.

C - L'accompagnement social et socio-professionnel par le département et ses partenaires

Au 31 décembre 2020, sur le total des bénéficiaires du RSA effectivement orientés, 38 % l'ont été vers Pôle emploi, 11 % vers le SSD et 51 % vers les PIE³⁵. L'accompagnement strictement social, tel qu'il est prévu par le code de l'action social et des familles, occupe donc une place relativement faible dans le total des situations d'accompagnement recensées après orientations.

³⁵ Pour être complet, ajoutons que le département a choisi de confier l'accompagnement de certains publics spécifiques, eu égard à leur vulnérabilité particulière et à leurs difficultés d'insertion ou d'accès à l'emploi, à des associations spécialisées : ADEPT93, pour l'accompagnement des personnes issues des communautés des gens du voyage, Emmaüs Alternatives pour les publics dits en errance et FAIRE pour l'accompagnement socioprofessionnel des personnes sortant de prison. En 2018, le total des personnes suivies par ces associations était de 810.

1 - Les parcours d'accompagnement social et socioprofessionnel

Les services sociaux du département mobilisent, pour l'accompagnement des allocataires du RSA, 45 travailleurs sociaux (sur 700 personnes qui travaillent au total au sein des SSD), répartis dans 32 centres sur le territoire, dont certains sont en réalité des structures communales ou intercommunales bénéficiant d'une délégation et de financements du département. Les PIE quant à eux, au nombre de 34, sont des structures adossées aux services des communes, parfois à travers leurs CCAS, dans lesquelles travaillent 140 conseillers d'insertion dédiés à l'accompagnement des allocataires du RSA, et elles sont également financées par le département et par le FSE (certains sont cofinancés par les communes, le plus souvent à travers des conventions de mise à disposition de personnels).

Les projets insertion emploi (PIE) en Seine-Saint-Denis

Les PIE sont des services de proximité créés conjointement par la commune, le centre communal d'action sociale ou l'établissement public territorial et le département pour répondre aux besoins des bénéficiaires du RSA en matière de développement de compétences, d'accompagnement vers la formation et d'accès à l'emploi.

Le premier Projet Insertion Emploi a été créé début des années 90 à Montreuil-sous-Bois, le dernier en 2010 à Aulnay-sous-Bois. Cinq communes du département n'ont pas souhaité s'en doter (Dugny, le Raincy, Vaujours, Gournay-sur-Marne, Coubron).

Les PIE ont pour objectif premier de mobiliser l'écosystème local des acteurs de l'insertion et de l'emploi comme l'offre de services mise en place par le département pour favoriser la remobilisation, la montée en compétences et l'accès à l'emploi des publics. Aujourd'hui, les 34 équipes PIE (dont une intercommunale) comptent 250 professionnels dont 140 conseillers en insertion. Ce dispositif est cofinancé par le FSE.

La convention encadrant l'activité des PIE prévoit un financement partiellement conditionné à l'atteinte de résultats en matière de signature de CER, de positionnement sur l'offre d'insertion et de formation et d'accès à l'emploi.

**Tableau n° 26 : situation des allocataires du RSA
en Seine-Saint-Denis de 2018 à 2020**

	2018		2019		2020	
Bénéficiaires SDD à orienter	93 762		94 664		101 161	
Allocataires orientés	76 170	81,2 %	80 553	85,1 %	90 978	89,9 %
dont pris en charge par PE	30 272	39,7 %	30 411	37,7 %	34 437	37,8 %
dont pris en charge par le SSD	8 196	10,8 %	8 970	11,1 %	10 257	11,3 %
dont pris en charge par les PIE	37 702	49,5 %	41 172	51,1 %	46 284	50,9 %

Source : Réponse du CD93, questionnaire complémentaire mars 2021

2 - L'accompagnement des allocataires

L'accompagnement des allocataires soumis aux droits et devoirs et qui entrent dans un parcours est assuré par des conseillers d'insertions ou des travailleurs sociaux. Il commence dès le premier rendez-vous, souvent qualifié de rendez-vous de diagnostic, organisé quelques jours après la décision d'orientation, et prend ensuite la forme d'entretiens successifs et d'échanges (par courriels, téléphones, sms) à une fréquence variée, en fonction des profils et des besoins identifiés des personnes. Les engagements pris par les parties sont, conformément aux dispositions du code et de l'action social et des familles, formalisés le contrat d'engagement réciproque (CER).

Dans les PIE, les conseillers d'insertion assurent le suivi de 120 à 220 personnes chacun, en fonction des structures, avec une moyenne qui s'établit à 144 personnes suivies, niveau de la file active moyenne sur le territoire.

En pratique, seule une partie des allocataires orientés se présente effectivement aux services et font l'objet d'un suivi et d'un accompagnement. Le nombre et la proportion des personnes qui n'entrent pas réellement en parcours après l'orientation sont délicats à établir de manière très précise, faute de données de suivi collectées systématiquement. En rapprochant le nombre total de personnes orientées vers les PIE et supposées être accompagnées par eux (37 702 en 2018), du nombre de personnes effectivement accompagnées, qui fait l'objet d'un suivi dans le cadre des contrats d'objectifs avec le département (17 500 suivis par an sur la période 2018 – 2020 et 19 553 suivis effectifs en 2018, 18 969 suivis effectifs en 2019), ce ratio s'établirait à 52 %.

L'analyse des données brutes suggère donc qu'un peu moins de la moitié des allocataires orientés vers un parcours socioprofessionnel vers les PIE ne s'y présente pas et ne bénéficie pas de l'accompagnement prescrit par la loi.

Le taux de contractualisation effectif pour les personnes suivies par le département est également difficile à établir avec rigueur, mais il est attesté qu'il se situe à des niveaux peu élevés. Dans les PIE, si les conventions conclues avec le département définissent des objectifs de contractualisation, ceux-ci ne portent que sur les flux de nouveaux contrats ou de renouvellement de contrats dans l'année. D'après une étude réalisée par un prestataire pour le compte du département à partir de l'exploitation de ses bases de données, le taux de contractualisation effectif pour les allocataires orientés vers un parcours socio professionnel serait, en 2019, de seulement 27% (et d'à peine 24% pour l'ensemble des personnes orientées).

Le délai de contractualisation est quant à lui inférieur au délai de deux mois prescrit par le CASF. Au sein des PIE, le délai moyen entre l'orientation et le premier rendez-vous individuel honoré est de 52 jours, tandis que le délai moyen entre l'orientation et la signature du premier CER est de 63 jours. Les mêmes informations ne sont pas disponibles pour les personnes orientées vers le SSD. Au plan national, le délai entre l'orientations et la signature du premier contrat est de 53 jours³⁶.

L'intensité de l'accompagnement réalisé, que ce soit dans les PIE ou en SSD, est plus difficile à caractériser et à quantifier qu'il ne l'est pour Pôle Emploi. Le département indique ne pas disposer de données consolidées sur ce sujet, du fait là encore des lacunes de l'outillage et du manque d'exploitation des données existantes. Une étude réalisée en 2016 sur échantillon aléatoire de 12 067 ménage a permis néanmoins de mieux cerner la substance de l'accompagnement : 130 000 entretiens annuels étaient en effet réalisés, les bénéficiaires du RSA représentant 35 % de ces entretiens. Toujours d'après cette étude, parmi les bénéficiaires du RSA, 28 % ont bénéficié d'au moins un entretien, 21 % de deux entretiens, 14 % de trois entretiens, 10 % de quatre entretiens et 26 % de cinq entretiens et plus.

Concernant le travail d'accompagnement réalisé dans les PIE, l'absence de données résulte de l'absence d'exploitation, l'outil WebRSA étant à la disposition des conseillers d'insertion de tous les PIE depuis plusieurs années. Il est surprenant, à cet égard, que le département, en tant que pilote et donneur d'ordre, n'ait jamais exigé des PIE qu'ils renseignent effectivement les indicateurs de suivi.

³⁶ Source : Drees, OARSA pour 2019, décembre 2020

D'après les éléments produits par le département, trois entretiens individuels sont honorés par an en moyenne (la fourchette va de un à plus de 10, en fonction des situations, 88 % des personnes suivies ayant bénéficié de un à trois entretiens, 10 % de 4 à 6 et 2 % de 7 et plus). Cette moyenne ne comptabilise ni les contacts téléphoniques, ni les échanges de courriels, ni les actions et ateliers collectifs.

Un calcul à partir de la file active moyenne des conseillers d'insertion en PIE permet d'objectiver leur disponibilité moyenne par allocataire suivi : si les conseiller consacrent intégralement leur temps de travail, sur la base de 1607 heures par an, à la mission d'accompagnement (ce qui n'est évidemment pas le cas, les conseiller devant également consacrer une partie importante de leur temps à l'organisation de leur travail, à des réunions de coordination et de concertation interne ou externes, à se former pour connaître leur environnement comme les actions de formations ou de toute autre nature susceptible de bénéficier aux allocataires, ainsi qu'à la préparation et la participation aux réunions d'équipes pluridisciplinaires), ils disposent en moyenne d'environ 11 heures par an et par allocataire, ce qui semble corroborer le rythme moyen de trois entretiens par an et par allocataire.

Les conseillers indiquent néanmoins que cette vision statistique établie par ratio n'est qu'un reflet imparfait de la réalité puisqu'ils organisent leur temps en fonction des profils et des attentes des personnes suivies. Les plus fragiles, ou bien celles dont ils estiment qu'elles ont besoin d'un accompagnement intensif, font l'objet d'une attention plus soutenue, et peuvent être appelées toutes les deux semaines voire toutes les semaines. À l'inverse, les personnes en attente de réorientation, ou bien celle qui sont engagées dans un projet plus abouti, ne bénéficient pas de la même assiduité. Cette différenciation des parcours n'est cependant pas documentée et ne peut être établie sur la base des contrats d'engagements réciproques.

Au cours de l'accompagnement, les conseillers des PIE axent principalement leur intervention sur l'émergence du projet professionnel, la remobilisation, l'accompagnement vers l'emploi, l'autonomie (linguistique, numérique, etc.), l'acquisition des techniques de recherche d'emploi, la mobilisation de l'offre d'insertion locale et départementale, la découverte des métiers et la diversification des choix professionnels. À ce titre les PIE sont un des principaux utilisateurs de l'offre de formation financée par le département.

Enfin certains PIE peuvent proposer aux allocataires dont ils pensent que leur profil est adapté à ce type d'accompagnement, et sur la base du volontariat, un suivi renforcé, portant exclusivement sur le volet professionnel, assuré par le Plan Local pour l'insertion et l'emploi (PLIE),

structure associative financée par l'établissement public de territoire Est Ensemble et le Fonds social européen. Cet accompagnement complémentaire est constitué d'entretiens à une fréquence plus élevée, au moins deux fois par mois, avec un objectif de retour à l'emploi rapide. À Montreuil, 133 personnes peuvent bénéficier de ce double accompagnement, qui ressemble beaucoup à l'accompagnement global proposé par le département et Pôle Emploi. À l'échelle du département, le nombre de places dédiées aux allocataires du RSA dans les quatre PLIE que compte le territoire est toutefois limité à environ 4 000, sans que le département ne dispose de visibilité sur cette offre complémentaire.

Dans les services sociaux départementaux, qui sont supposés assurer l'accompagnement d'un peu plus de 10 % des allocataires orientés, l'accompagnement est d'abord social et vise à lever les freins les plus susceptibles d'entraver un parcours vers l'emploi. Dans cette perspective, les travailleurs sociaux sont tous polyvalents et interviennent en matière d'hébergement, de logement, d'insertion, de santé, d'autonomie, de protection de l'enfance et d'appui à la parentalité, pour apporter des aides financières ponctuelles ou encore pour assister les personnes en matière d'accès aux droits (notamment en ce qui concerne les demandes d'ouverture de droits à pension ou de droit à l'AAH). Les allocataires du RSA représentent 30 % des publics accueillis par le service social, et la file active des travailleurs sociaux oscille entre 120 et 180 allocataires suivis.

Là encore, et comme dans le cas des conseillers de PIE, cette réalité ne permet pas de caractériser l'accompagnement proposé, les travailleurs sociaux indiquant pratiquer eux aussi une différenciation très nette entre les personnes dans l'intensité de l'accompagnement proposé, en fonction des profils et des besoins. Les professionnels sont du reste aidés par le fait qu'en service social, un nombre important de bénéficiaires orientés est en réalité en situation de transition, en attente d'ouverture de droits (droits à pension ou en attente d'une ouverture de droits AAH) et ne justifient pas la mise en place d'un accompagnement intensif. Or ils peuvent représenter, aux dires des professionnels, jusqu'à 70 % des personnes orientées.

3 - L'analyse de 250 dossiers de bénéficiaires du RSA soumis aux « droits et devoirs »

Une analyse de l'existence et du contenu des contrats d'engagements réciproques (CER) a pu être effectuée sur 250 dossiers de bénéficiaires du RSA sélectionnés aléatoirement parmi les bénéficiaires. 145 contrats ont été identifiés et analysés, soit un taux de contractualisation de 58 % sur cet échantillon si l'on s'en tient au seul critère de l'existence d'un contrat (une partie d'entre eux ayant dépassé leur date d'échéance sans être renouvelés, voir ci-après).

Les bénéficiaires du RSA de l'échantillon sont majoritairement des femmes (59 %) et des célibataires (66 %). Ils sont à 48 % de nationalité française et à 44 % de nationalité non européenne. La moyenne d'âge est de 44 ans. Près de la moitié des bénéficiaires n'a pas d'enfant à charge. 12 % de l'échantillon bénéficie de la majoration parent isolé.

Les femmes célibataires ayant des enfants à charge représentent un quart de l'échantillon. Par rapport aux autres bénéficiaires du RSA, elles habitent plus fréquemment en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et semblent avoir un niveau de formation plus faible. Elles constituent la quasi-totalité des bénéficiaires de la majoration parent isolé de l'échantillon. Elles sont moins touchées que les autres BRSA par l'absence de CER, disposent de contrats plus courts mais qui comportent autant d'actions que les autres en moyenne. Elles sont logiquement davantage touchées par des besoins et des actions en matière de garde d'enfants mais moins concernées que les autres par des besoins et actions en matière de santé.

Les hommes âgés isolés ne représentent que 7 % de l'échantillon. Ils sont plus fréquemment de nationalité étrangère. À l'exception d'une durée moyenne plus courte, leur CER ne semble pas présenter de différence avec ceux des autres bénéficiaires du RSA.

Le niveau de formation, l'appartenance à un QPV et la date de première entrée au RSA sont renseignés pour un sous-échantillon de 140 BRSA environ. Plus de la moitié présente un niveau de formation de niveau V ou inférieur. Les niveaux I et II représentent moins de 5 % de l'échantillon. Les habitants en QPV constituent 56 % de l'échantillon. Enfin près d'un tiers de l'échantillon est entré au RSA pour la première fois il y a plus de 10 ans, avec une première entrée dans le dispositif en 2009 ou avant avec le RMI.

a) Caractéristiques des CER

Un nombre important des CER signés qui concernent 58 % des dossiers de l'échantillon est périmé (67 %), la plupart depuis plus de deux ans. Au sens strict, ce sont donc près de 80 % des bénéficiaires du RSA de l'échantillon qui, à date, ne disposaient pas d'un contrat en vigueur. Ce chiffre est très proche de celui observé par le prestataire du département ayant réalisé une étude sur l'exhaustivité des allocataires orientés, étude déjà citée.

Les CER de l'échantillon sont principalement des renouvellements de contrat (à 65 %). La durée des CER varie de 3 à 12 mois, avec une durée moyenne de 8,4 mois. Les premiers contrats sont en moyenne plus longs que les renouvellements (9,3 mois contre 8 mois).

Les bénéficiaires du RSA ayant un contrat de 6 mois ou moins sont principalement des hommes, célibataires, jeunes et habitant en QPV. Dans l'échantillon, les CER les plus longs sont surtout signés par des femmes, des BRSA de 55 ans et plus, ayant au moins un enfant à charge, des BRSA en couple ou ayant un faible niveau de formation (V bis, VI ou VII). Logiquement, la durée des contrats semble ainsi corrélée avec la distance estimée à l'emploi.

82 % des CER mentionnent au moins un besoin, en grande majorité exprimé par les BRSA eux-mêmes. Les besoins « santé », « formation » et « embauche » sont les plus fréquents au sein de l'échantillon.

Des actions sont prévues dans 79 % des CER, mais 53 % ne mentionnent qu'une seule action. Le nombre moyen d'actions par CER est de ce fait relativement faible (1,2).

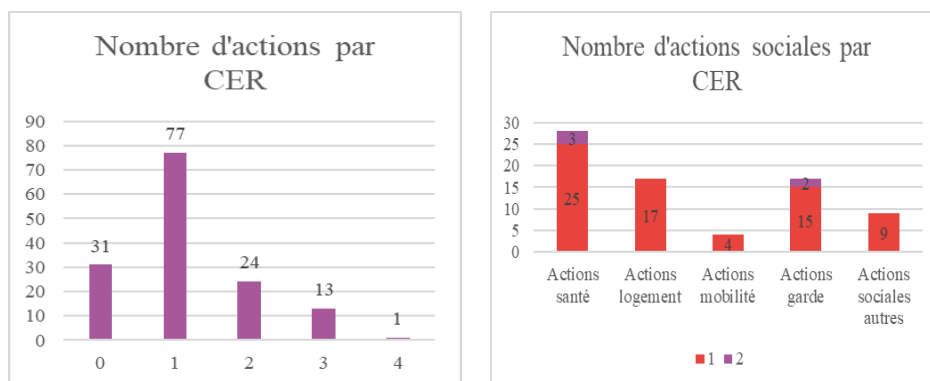
Des actions sociales sont mentionnées dans 41 % des CER, et des actions professionnelles dans 53 %. Les actions sociales sont principalement des actions en santé, logement ou garde d'enfants, tandis que les actions professionnelles sont presque exclusivement des actions de formation.

Les actions apparaissent cohérentes avec les besoins pour 67 % des CER qui mentionnent des besoins correspondants, et en partie cohérentes dans 12 % des cas. Le taux de couverture global des besoins par les actions est de 72 %. Seuls 16 % des CER mentionnent au moins une action de chaque type (social et professionnel), alors que 40 % des CER mentionnent au moins un besoin de chaque type.

Les bénéficiaires du RSA ayant le plus d'actions prévues dans leur CER sont les bénéficiaires de la majoration parent isolé, les 55 ans et plus, les étrangers et les BRSA ayant un faible niveau de formation. L'absence d'action au CER ne caractérise pas de catégorie de bénéficiaires en particulier.

Les types d'actions prévues semblent être liés à plusieurs facteurs sociodémographiques : les femmes, les bénéficiaires âgés, étrangers, ayant plusieurs enfants à charge et un niveau de formation faible ont plus fréquemment des actions sociales que les autres. A l'inverse, les actions professionnelles sont plus fréquemment prévues aux CER des hommes, des BRSA de moins de 45 ans, célibataires, ayant un bon niveau de formation et bénéficiant de la majoration parent isolé.

Graphique n° 16 : nombre et type d'action par CER



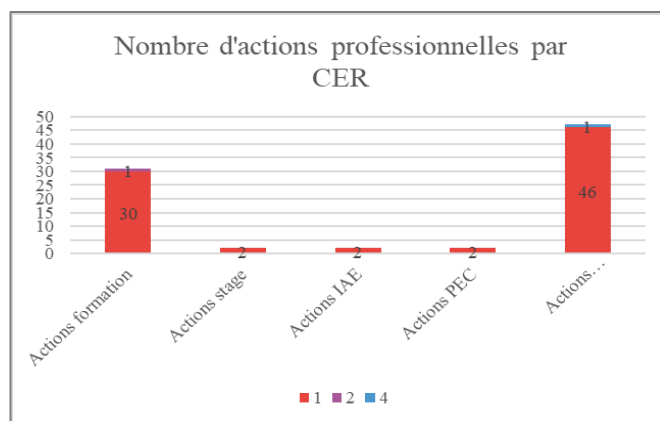
Source : Cour des comptes, d'après l'analyse réalisée sur 149 CER

b) Organismes d'accompagnement

Les organismes d'accompagnement de l'échantillon sont regroupés en trois catégories : ADEPT/AGRO FORM ; Projet Insertion Emploi (PIE) ; service social départemental ou municipal. Les BRSA en PIE représentent 77% de l'échantillon et les BRSA en service social 18%.

Les principales différences en termes de population suivie sont liées à l'âge et au niveau de formation:

- les services sociaux accompagnent une grande partie des bénéficiaires âgés : leur moyenne d'âge est de 10 ans supérieure à celle des autres organismes ;



Source : Cour des comptes, d'après l'analyse réalisée sur 149 CER

- les bénéficiaires suivis par l'ADEPT et AGRO FORM ont un niveau de formation très faible, tandis que les BRSA en PIE ont tendance à avoir un niveau de formation plus élevé que la moyenne ;
- les bénéficiaires en PIE habitent plus fréquemment en QPV que les BRSA suivis par les autres organismes.

Les CER des bénéficiaires du RSA en PIE sont plus courts que la moyenne des autres contrats et sont plus fréquemment des renouvellements. En toute logique, les BRSA accompagnés par un service social sont ceux qui ont le plus fréquemment des actions sociales, tandis que ceux en PIE sont davantage touchés par les actions professionnelles. Les BRSA suivis par l'ADEPT et l'AGRO FORM prescrivent en moyenne moins d'actions que les BRSA accompagnés par les autres organismes. En revanche, ils ont tous un CER, tandis que la moitié des BRSA suivis par un service social n'a pas de CER. Les CER des BRSA en service social sont également plus souvent périmés (83 % d'entre eux ont dépassé leur date de fin de validité).

4 - La panoplie des actions proposées aux allocataires

En plus de l'accompagnement stricto sensu, le département mobilise un certain nombre d'actions au profit des allocataires, organisées autour de trois axes d'intervention :

- les réponses sociales et l'accès aux droits ;
- la montée en compétences, de la remobilisation à la qualification ;
- l'accompagnement vers, jusque et dans l'emploi.

Par ailleurs, la contractualisation État / département au titre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté vise à soutenir les politiques d'insertion départementales et favoriser la mise en place de dispositifs innovants. La convention d'appui aux fonds d'insertion (2017-2019) a permis au département de percevoir près de 8,5 M€ pour financer des actions nouvelles. La convention suivante d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (2019-2021) a quant à elle représenté 3,8 M€ dont près de 1,4 M€ fléchés vers l'insertion des allocataires du RSA. En

2020, ces deux montants se sont élevés à respectivement 7,9 et 5,6 M€. La programmation est structurée autour de quatre volets³⁷ :

- l'amélioration de l'orientation des allocataires et l'amplification du soutien à des modalités d'accompagnement spécifiques ;
- le renforcement d'une garantie d'activité complémentaire au droit commun et privilégiant l'emploi et la mise en activité ;
- la sécurisation des parcours autour de la mise en œuvre de dispositifs dédiés à la levée des freins, la remobilisation, la médiation et l'alphabétisation numériques ou des expérimentations autour de la santé et de la mobilité ;
- l'accompagnement de la déclinaison du pacte ambition IAE, le département doublant les moyens dédiés au secteur et mobilisant l'ensemble de ses partenariats pour contribuer au doublement des postes dédiés au secteur prévus dans le Pacte.

La liste des actions proposées est difficile à apprécier sur le plan quantitatif et financier, notamment car un certain nombre d'entre elles ne sont pas réservées exclusivement aux allocataires du RSA. Le tableau ci-dessous permet néanmoins de valoriser sur la période 2014 – 2019 le coût de l'ensemble des actions qui sont exclusivement mobilisées au profit de ce public.

**Tableau n° 27 : prestations départementales en faveur
des allocataires du RSA, 2014 - 2019**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Coût total des actions en M€	7,662	8,9	8,617	7,795	7,9	7,919

Source : Juridictions financières, d'après données Seine-Saint-Denis

Une mise en relation du coût des dispositifs réservés aux allocataires du RSA, du nombre de bénéficiaires concernés, quand elle est possible, est présentée en annexe 5 (tableau n°47). Ce travail, qui ne peut prétendre à une totale exhaustivité, rend compte néanmoins d'une réalité : le faible nombre de personnes concernées par les dispositifs mobilisés et le coût très varié des actions par bénéficiaire. Si le coût moyen des actions mises en œuvre peut être valorisé à un peu plus de 2 100 €, il masque une grande variété de coûts unitaires, de moins de 700 € par action (par exemple pour le cofinancement de

³⁷ Cf. Avenant 2020 de la convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi

l'accompagnement des allocataires en CDDI au sein des SIAE) à près de 5 000 € pour les allocataires bénéficiant d'un cofinancement des CDDI.

5 - La fluidité entre les parcours en question : la question des réorientations

La qualité de l'orientation, qui résulte de la mise en œuvre du traitement algorithmique, est remise en cause par les conseillers d'insertion dans les PIE ou par les travailleurs sociaux du département. Les conseillers en PIE, en particulier, estiment recevoir trop de bénéficiaires en premier entretien qui relèveraient plutôt d'un parcours d'accompagnement social et donc d'une orientation vers les services sociaux du département, ou d'un parcours plus nettement professionnel, donc d'une orientation vers Pôle Emploi. Cette critique n'est pas étayée par l'analyse des procédures de réorientations : entre 2014 et 2019, les réorientations ont porté sur 584 à 943 dossiers, une partie seulement de ce volume ayant pour objet une orientation initiale inappropriée.

**Tableau n° 28 : rapport entre les décisions annuelles d'orientations
et les décisions de réorientations**

	2014	2015	2016	2017	2018	2018
Total des orientations	29 858	31 442	29 268	29 046	28 685	27 748
Décisions de réorientation	613	584	752	636	945	817
Taux de réorientations / orientations	2,05 %	1,86 %	2,57 %	2,19 %	3,29 %	2,94 %

Source : CD93, réponse que questionnaire n°1

Il est difficile d'établir si ce faible taux de réorientation résulte du caractère adapté des parcours d'accompagnement, en dépit des critiques formulées par les travailleurs sociaux, ou de l'éloignement progressif des personnes de moins en moins assidues. En effet, alors que plus de 40 % des BRSA sont dans le dispositif en Seine-Saint-Denis depuis plus de cinq ans, niveau élevé qui signale un éloignement des personnes de l'emploi, moins de 10 % des BRSA sont accompagnés par les services sociaux du département, les plus compétents pour proposer un véritable accompagnement social.

Sur cette question, un certain nombre de conseillers d'insertion ont signalé un dilemme face aux bénéficiaires les plus proches de l'emploi et leur hésitation à les réorienter vers Pôle Emploi. En effet, une réorientation systématique conduirait mécaniquement à augmenter la proportion d'allocataires au profil plus fragile dont la prise en charge est difficile et demande à la fois un suivi plus attentif et davantage de temps. Or le financement des PIE intègre une dimension performance, puisqu'une partie de l'enveloppe allouée par le département dépend de leur résultat en matière

de retour à l'emploi. La tentation est donc grande de limiter les propositions de réorientation pour ce type de public et à l'inverse, de proposer plus systématiquement des réorientations vers le SSD pour les publics souffrant de freins périphériques à l'emploi.

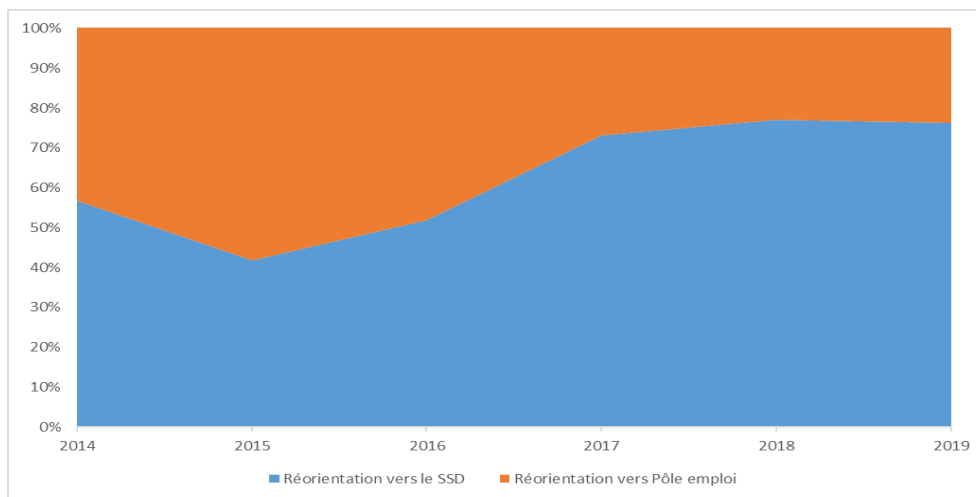
Ce problème souligne la difficulté de faire cohabiter trois parcours d'accompagnement aux contours parfois difficiles à établir, la frontière entre accompagnement professionnel et accompagnement socioprofessionnel n'étant pas toujours évidente.

Tableau n° 29 : réorientation des PIE vers Pôle Emploi et vers le SSD

	2014		2015		2016		2017		2018		2019	
Réorientation vers le SSD	106	57 %	73	42 %	96	52 %	230	73 %	455	77 %	420	76 %
Réorientation vers Pôle emploi	81	43 %	102	58 %	89	48 %	85	27 %	135	23 %	131	24 %
Total	187	100 %	175	100 %	185	100 %	315	100 %	590	100 %	551	100 %

Source : CD93, réponse que questionnaire n°1

Graphique n° 17 : réorientation des bénéficiaires du RSA suivis par les PIE vers le SSD ou PE



Source : CD93, réponse que questionnaire n°1

Le département impute les difficultés rencontrées dans l'accompagnement à l'État eu égard au poids financier de l'allocation, qui empêcherait la mise en œuvre d'une politique d'accompagnement plus ambitieuse. Il insiste également sur le fait que l'inadéquation structurelle des moyens aux besoins des publics est aggravée par des difficultés

importantes de coordination des acteurs et de transmission de données entre eux. Les flux informatisés sont trop peu nombreux, trop peu fréquents et ne permettent pas d'organiser des parcours fluides et sans coutures. Parmi les autres sujets et voies d'amélioration signalés par le département, est à signaler la difficulté d'une coordination et d'une articulation réussie avec les interventions de la Région, notamment en matière de formation professionnelle, mais aussi la nécessité de reconsidérer et d'améliorer le CER afin d'en faire un véritable outil de suivi des parcours (enjeux bien identifié dans le cadre des groupes de travail nationaux sur la mise en place du SPI, avec l'idée de structuration d'un dossier unique).

CONCLUSION

La gestion de l'allocation est principalement réalisée par la CAF, avec une contribution des CCAS sur l'instruction des droits. Les délais de services souffrent de l'importance des flux de demandes malgré la montée en charge de la téléprocédure. Les taux de recouvrement des indus et la politique de sanction de la fraude suggèrent une politique plutôt bienveillante à l'égard d'une population fragile et peu solvable. Le non-recours, bien que faisant l'objet d'initiatives ponctuelles, ne fait pas l'objet d'une mesure spécifique ni d'une stratégie constante.

L'orientation des bénéficiaires du RSA en Seine-Saint-Denis est réalisée très largement avec l'appui d'un algorithme : l'exploitation automatique des caractéristiques des bénéficiaires permet de proposer une décision d'orientation entre les trois parcours proposés sur le territoire. Grâce à ce mécanisme, la phase d'orientation est contenue dans les délais prévus par le CASF, malgré des flux mensuels très importants (le niveau des flux de personnes à orienter se situe autour de 30 000 chaque année en Seine-Saint-Denis, soit 2 500 décision d'orientation par mois).

Trois parcours d'accompagnement sont proposés par le département, en fonction des profils d'allocataires : un accompagnement professionnel pour les personnes les plus proches de l'emploi, assuré par Pole Emploi, et qui concernait 40 % des allocataires en 2019 ; un parcours d'accompagnement à vocation social, pour 10,8 % des allocataires, les plus éloignés de l'emploi ; enfin, un parcours dit socioprofessionnel assuré par les PIE qui accueillait 49,5 % des personnes orientés en 2019.

Pôle Emploi n'a adapté que partiellement ses moyens d'accompagnement au territoire de la Seine-Saint-Denis. Les moyens mis à disposition dans ce département en difficulté sont équivalents, voire légèrement inférieurs, à la moyenne nationale. La proportion d'accompagnement « suivi » a été diminuée, au profit du « guidé ». Cependant, le « suivi » reste sur-doté alors que, dans le même temps, le

« renforcé » n'a pas assez de capacité et voit son taux d'encadrement se dégrader. Compte tenu d'un démarrage plus lent du « global » dans le département, c'est l'ensemble de l'accompagnement intensif qui apparaît sous-doté.

Par ailleurs, comme au niveau national, l'accompagnement de Pôle emploi est faiblement différencié au profit des bénéficiaires du RSA. Malgré leurs difficultés particulières, ils sont 71 % dans les types d'accompagnement les moins intensifs. À ce constat s'ajoute celui d'une faible intensité des actions d'accompagnement même en « renforcé » avec seulement 0,2 à 0,3 prestations par an en moyenne. Paradoxalement, la fréquence des actions est plus faible pour les BRSA que pour la moyenne des demandeurs d'emploi, mais aussi plus faible pour les BRSA de Seine-Saint-Denis qu'en moyenne nationale – les écarts sont de -30 % à -40 % selon le type d'action et le type d'accompagnement. Cette situation résulte d'une baisse des prestations au cours des dernières années.

Les retours à l'emploi des BRSA accompagnés par Pôle emploi connaissent les mêmes tendances en Seine-Saint-Denis qu'au niveau national. Ils sont deux fois moins fréquents que pour la moyenne des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, les BRSA connaissent plus fréquemment des situations de chômage de longue et de très longue durée.

L'accompagnement proposé par le département, au sein des PIE comme du service social départemental, est d'abord caractérisé par le nombre très important de personnes qui n'y rentrent pas véritablement, et ce malgré les relances réalisées. Entre 40 % et 50 % des personnes ne se présentent pas aux premiers rendez-vous proposés par les SSD ou les PIE, et le taux de suivi effectif n'est que de 42 % toutes structures confondues. Il est également caractérisé par la file active des travailleurs sociaux et des conseillers, très importante, et qui ne permet pas d'assurer un accompagnement adapté pour des personnes éloignées de l'emploi. Avec une file active moyenne de 144 bénéficiaires du RSA, les conseillers d'insertion par exemple ne peuvent consacrer en moyenne que quelques heures de leur temps par bénéficiaire et par an.

Derrière ces ratios moyens, les conseillers d'insertion indiquent pratiquer une forte différenciation entre les personnes pour lesquelles ils pratiquent un accompagnement intensif et ceux qu'ils ne voient que très peu, car ils estiment indispensables de prioriser leur intervention. De même, dans les services sociaux, les professionnels estiment que la réalité de l'accompagnement est plus intensive en pratique vis-à-vis des personnes suivies car une part importante des personnes orientées sont en réalité en attente d'ouverture d'un autre droit que le RSA (pension, AAH).

Ces pratiques et la réalité de ces situations ne sont pas documentées, l'outil informatique utilisé par le département n'étant pas utilisé pour

exercer un suivi d'activité et construire des indicateurs permettant de caractériser l'accompagnement. Il n'a par ailleurs été aux travailleurs sociaux départementaux que récemment, en 2019.

Enfin, le niveau de contractualisation effectifs pour les personnes accompagnées par le département est très faible (à peine 20 % à 24 % des personnes non orientées vers pôle emploi disposent d'un CER signé et valide), et les actions proposées aux allocataires (formation notamment, contrats aidés) sont en nombre très réduit, ne bénéficiant qu'à un très faible nombre d'allocataires ayant signé un CER.

Chapitre IV

Les résultats de la politique d'insertion

I - L'outillage des acteurs : les modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre localement

A - Les objectifs d'orientation et d'accompagnement des allocataires inscrits dans le plan départemental

Le premier Programme départemental d'insertion (PDI 2013-2015) définissait trois axes prioritaires³⁸ déclinés en fiches « action ». Chacune d'elles comportait des indicateurs de suivi sans objectifs valorisés.

Deux exemples peuvent être cités :

- l'action « *assurer une orientation rapide et pertinente vers les services référents* » prévoyait deux indicateurs de suivi : le taux d'orientation des nouveaux entrants dans le RSA socle et la proportion des orientations initiales inappropriées ;
- l'action « *assurer l'accès des bénéficiaires du RSA à la formation* » prévoyait également deux indicateurs de suivi : le taux de présence dans les formations financées par le Conseil général et le taux de sortie positive des personnes, après avoir bénéficié d'un PDI.

³⁸ Axe 1 Favoriser l'insertion en Seine-Saint-Denis par le développement de l'économie marchande et de l'économie sociale et solidaire. Axe 2 Valoriser la diversité des parcours d'insertion Axe 3 Consolider le réseau des acteurs de l'insertion et renouveler la gouvernance de la politique publique.

Le second Plan départemental pour l'insertion et l'emploi (PDIE 2018 – 2020) a été construit à partir d'études de profil des bénéficiaires du RSA (cf. *infra*), du diagnostic de la situation économique du territoire et du bilan des actions du précédent PDI. Ainsi, sur le premier exemple cité ci-dessus, le département indique avoir *« réussi à orienter l'ensemble des nouveaux entrants vers un service référent proposant un accompagnement de qualité adapté à chacun (Pôle emploi, Projets de Ville-RSA, Service social) et réorienter près de 3 000 personnes vers un service plus adapté à leurs besoins et à leurs projets grâce aux instances de concertation locale »*.

S'agissant du second exemple, il est indiqué que *« 7 500 personnes ont bénéficié d'une formation financée par le département, dont 50 % de formations pré-qualifiantes ou qualifiantes pour un taux de sortie positive de 35 % »*. Sur une période de trois ans, le nombre de bénéficiaires de ces formations est faible même si la compétence « formation » reste du ressort de la Région.

Fort de ces constats, le nouveau PDIE fixe huit objectifs valorisés pour 2020, plus faciles à renseigner que les 38 indicateurs de suivi du plan précédent. Avant même l'impact de la crise sanitaire, ils pouvaient être qualifiés d'ambitieux, voire de peu réalistes, notamment :

- 100 % des bénéficiaires du RSA accompagnés par un service référent. De fait, le département a réussi à orienter plus rapidement les bénéficiaires du RSA, le taux d'orientation des allocataires depuis moins de 6 mois étant passé de 54 % en 2015 à 75 % en 2019. En moyenne, 85 % des allocataires (en stock) du département sont désormais orientés ;
- 100 % des bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle Emploi pour bénéficier de l'ensemble du droit commun, alors même que les flux de données transmis par Pôle emploi peinent à être exploités par le département dans un contexte de systèmes d'information partiellement incompatibles ;
- 100 % de bénéficiaires couverts par un contrat d'engagement réciproque (CER) ou un projet personnalisé d'accès à l'emploi : au 31/12/2019³⁹, seuls 6 % orientés vers le département et 21 % vers les PIE avaient un CER. Cette donnée n'est pas disponible pour les BRSA orientés vers Pôle emploi (soit pour 38 % BRSA) ; toutefois, l'analyse des bases de données départementales indique un taux de contractualisation de 2,2 % pour les services départementaux et de 10,8 % pour les PIE, sans que l'écart puisse être expliqué.

³⁹ Enquête OARSA 2019.

- 50 % de sorties en emploi pour les formations qualifiantes financées dans le cadre du PDIE, soit une progression de 15 points par rapport aux résultats du précédent PDI.

Le montant de la subvention prévue par la convention financière conclut entre le département et chaque PIE est modulé en fonction du taux d'atteinte de trois objectifs :

- le nombre annuel de personnes bénéficiant d'un contrat d'engagement réciproque en cours de validité, à hauteur de 3 % de la subvention, soit 80 % des personnes suivies en 2018 et 90 % en 2019 ;
- le nombre annuel de positionnements sur l'offre d'insertion professionnelle et socioprofessionnelle, à hauteur de 3 % de la subvention, soit 100 % des personnes suivies ;
- le nombre annuel de personnes sorties du RSA grâce à un accès à l'emploi, à hauteur de 4 % de la subvention par rapport à l'objectif d'accès à l'emploi fixé à 10 % en 2018 et 12 % en 2019.

Ce dernier objectif avait été critiqué par les professionnels dans l'évaluation de l'activité des Projets de ville RSA de 2013. Ils soulignaient « *l'éloignement de l'emploi d'une partie importante de leurs publics et les contraintes liées à la conjoncture économique. D'autre part, des allocataires du RSA sortent du dispositif vers d'autres droits (allocation retraite, AAH...), ce qui peut être considéré comme positif pour des personnes qui ne sont pas en situation de retrouver un emploi* ».

Plus globalement, le rapport soulignait que la principale difficulté résidait « *dans la nécessité de déterminer pour chaque Projet de ville des objectifs atteignables, adaptés à la réalité de leur public et des moyens dont ils dispos[ai]ent, tout en s'assurant d'une équité entre les Projets de ville* ».

Pour l'année 2018, sur les 26 PIE, tous les PIE ont rempli leur objectif de contractualisation grâce notamment à un nombre de suivis supérieur de 12 % au nombre de suivis prévus (17 500). 19 PIE ont positionné systématiquement les allocataires du RSA sur l'offre d'insertion. Mais seuls 12 PIE ont satisfaits à la cible de l'accès à l'emploi fixée à 10 %, la moyenne étant de 9 %. En 2019, sur des résultats encore provisoires, la moyenne des sorties déclarées était de 10 %, pour un objectif de 12 % réalisé par 11 PIE.

B - Un programme d'études ambitieux mené par un service en cours de réorganisation pour aller vers davantage d'évaluations scientifiques

Depuis 2013, le département s'est doté d'un programme pluriannuel d'évaluation des politiques publiques couvrant l'ensemble de ses champs d'intervention. Les études s'appuient sur des statistiques, des questionnaires et des entretiens, et peuvent conduire à des propositions. Elles sont accessibles à tous les agents du département.

Le Pôle Solidarité est le pôle qui présente le plus de sujets d'évaluation (41 sur 92 pour le programme 2017-2019) après 29 évaluations sur 54 réalisées entre 2014 et 2016.

Parmi les études menées, plusieurs ont trait au public allocataire du RSA.

Au sein du Programme « Accompagnement social », quatre études ont été engagées : le métier et les pratiques des travailleurs sociaux aujourd'hui, le public accompagné par les circonscriptions du service social, les besoins et attentes du public à l'égard du service social départemental et l'évaluation des aides financières.

Au sein du programme « Insertion par l'emploi », quatre évaluations qualitatives ont également été engagées : le dispositif Projets de ville RSA, l'accompagnement des allocataires du RSA par les Projets de ville, l'impact des équipes pluridisciplinaires et une étude sur les allocataires non orientés.

Le programme 2017-2019 prévoit d'engager quatre études portant spécifiquement sur l'insertion par l'emploi :

- L'offre d'insertion et de formation du PDIE, avec la création d'outils communs à tous les partenaires permettant un suivi statistique des actions et des allocataires. Le projet est en cours de construction,
- Le parcours des allocataires du RSA accompagnés par les Projets de ville RSA et par Pôle Emploi,
- Les parcours comparés de bénéficiaires du RSA, suivis ou non suivis, afin de mesurer l'impact de l'offre d'accompagnement et d'insertion (utilisation d'une méthode de randomisation),
- La mobilisation des publics non orientés pour mieux connaître leurs besoins et tendre vers l'obligation légale d'orienter vers un service référent tout bénéficiaire du RSA.

Pour réaliser ces nouvelles études, dont certaines s'appuient sur des outils quantitatifs, le service d'évaluation est en cours de réorganisation et prévoit un effort particulier en matière de données avec un investissement méthodologique important.

Cet effort du département dans l'investissement d'outils quantitatifs va de pair avec la volonté d'exploiter l'ensemble des données disponibles sur les actions engagées par les allocataires du RSA et leurs résultats. Toutefois, les informations concernant l'insertion par l'activité économique ou le suivi des formations régionales ou financées par Pôle emploi ne sont pas connues du département.

II - Quelques enseignements tirés des travaux réalisés par le département

A - Un accompagnement universel du Service social départemental, quel que soit le statut du demandeur

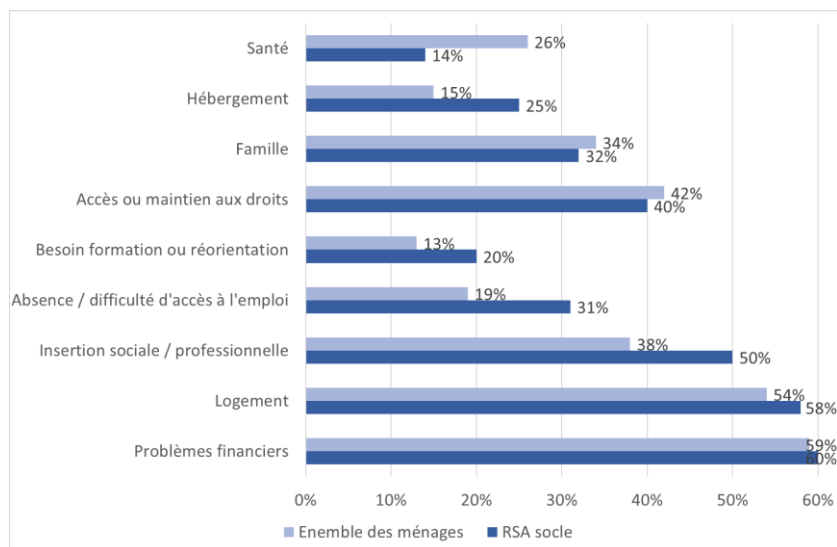
Comme il a été indiqué, 11 % des allocataires du RSA sont orientés vers les services sociaux⁴⁰ et ceux-ci représentent environ 30 % du public accompagné par les travailleurs sociaux du département.

En 2018, un focus sur les allocataires du RSA a été réalisé par l'étude sur les usagers du service social départemental. Il avait pour objectif, notamment, d'analyser les interventions des travailleurs sociaux au regard des problématiques et du profil des usagers qui pouvaient s'éloigner de ceux de l'ensemble des ménages suivis, et le cas échéant, d'identifier des besoins non couverts.

Comme le présente le graphique ci-dessous, les problèmes financiers sont prédominants que l'utilisateur soit ou non allocataire du RSA. En revanche, l'allocataire du RSA se distingue de l'ensemble des ménages par des problématiques d'insertion sociale et/ou professionnelle (12 points d'écart), d'absence ou difficulté d'accès à l'emploi (12 points d'écart) et d'hébergement (10 points d'écart).

⁴⁰ Au 31 décembre 2019, source Drees.

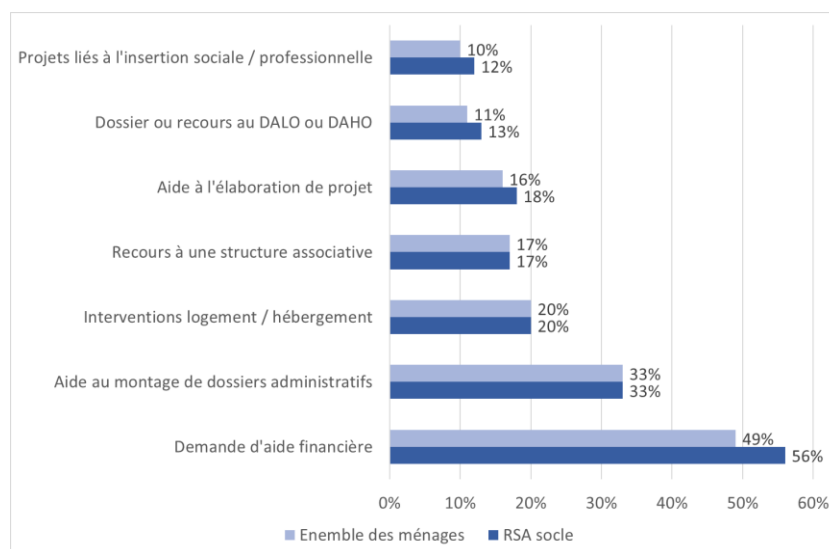
Graphique n° 18 : problématiques des usagers du Service social départemental



Source : *Étude sur les usagers du Service social départemental - Octobre 2018*

En étudiant la nature des interventions, la différence entre celles effectuées pour les allocataires du RSA et celles pour l'ensemble des ménages est peu significative (maximum 7 points pour une demande d'aide financière) et, surtout, la part des interventions mobilisées pour l'insertion sociale ou professionnelle est faible au regard de la problématique de l'emploi citée par un bénéficiaire du RSA sur trois.

Graphique n° 19 : types d'interventions mobilisées par le Service social départemental



Source : Étude sur les usagers du Service social départemental - Octobre 2018

B - Les limites de l'accompagnement vers le retour à l'emploi

En 2015, le département a réalisé une enquête auprès des Projets de ville, structures ayant accompagnés plus de 22 000 bénéficiaires du RSA en 2013 dans leur parcours socio-professionnel. Elle comprend une étude de trajectoires à partir d'un échantillon diversifié de 170 dossiers de six projets de ville.

Cette étude, même si elle porte sur un faible nombre de dossiers, permet néanmoins d'identifier les conditions de progression vers un retour à l'emploi (adhésion à l'accompagnement, intensité de l'accompagnement avec des entretiens fréquents et peu de ruptures, permis de conduire, formation qualifiante...).

Elle conclut sur l'offre de services proposée par les Projets de ville : elle est « *plus efficace pour les personnes proches de l'emploi en termes d'accès à l'emploi et à la qualification que pour les autres. [...] Les personnes les plus éloignées de l'emploi, et notamment celles ayant un niveau d'instruction bas et/ou une faible expérience professionnelle, accèdent peu à la formation, ce qui pose particulièrement question dans la* »

mesure où l'accès à la formation est un des déterminants majeurs de l'accès à l'emploi. » Enfin, l'accompagnement « ne parvient pas à diminuer les inégalités existant à l'entrée dans le RSA : les plus proches de l'emploi tirent les plus grands bénéfices de l'accompagnement, tandis que les plus éloignés restent souvent en marge de l'emploi. »

Tableau n° 30 : les principaux facteurs favorisant l'accès à un emploi

<i>Types de critère</i>	Plus faibles chances (autour de 10 % et moins)	Plus fortes chances (plus de 30%)
Caractéristiques sociales	Femmes seules sans enfant Niveaux d'instruction inférieurs Au RMI depuis plus de 9 ans Non titulaire du permis de conduire	Niveaux d'instruction supérieurs Titulaire du permis de conduire
Problématiques socio-économiques	Problématique santé Problématique linguistique	
Critères subjectifs	Faible adhésion à l'accompagnement Faible autonomie dans les démarches	Forte adhésion à l'accompagnement Forte autonomie dans les démarches
Accompagnement	Accompagné par le PDV depuis plus de 5 ans Moins de 2 entretiens par an Rupture(s) dans l'accompagnement	Plus de huit entretiens par an
Type de parcours	Parcours social et/ou santé uniquement	Parcours emploi sans formation ni dimension sociale ou de santé Accès à une formation qualifiante

Source : Évaluation de l'accompagnement des allocataires du RSA par les Projets de Ville RSA – Juillet 2015

Au-delà du niveau de diplôme et de la mobilité des allocataires, l'intensité de l'accompagnement est l'un des facteurs de réussite concourant au retour à l'emploi.

C - Des flux d'entrées et de sorties du RSA

Dans son bulletin annuel, la Direction de l'emploi, de l'insertion et de l'attractivité du territoire présente les mouvements des effectifs du RSA sur un mois.

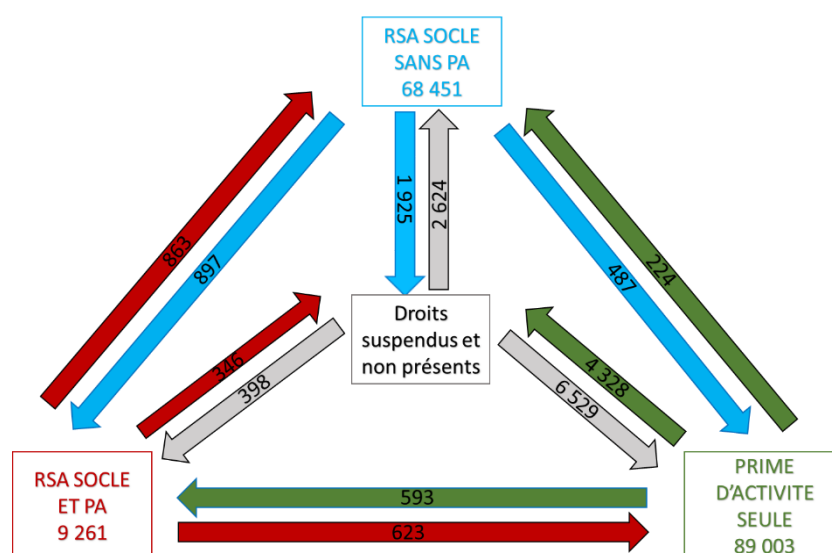
En juin 2019, 4,7 % des allocataires du RSA socle sans prime d'activité ont vu leur situation changer par rapport au mois précédent :

- 2 % pour une amélioration de leur situation (1,3 % grâce à un accès au RSA socle avec prime d'activité ou 0,7 % grâce à un accès à la prime d'activité seule),
- 2,7 % pour une situation différente, sans que l'on sache si elle est positive ou non (non présents dans le système d'information ou droits suspendus).

En revanche, 7,9 % des bénéficiaires du RSA socle avec la prime d'activité ou de la seule prime d'activité en mai 2019 sont sans activité en juin 2019 et ne perçoivent plus que le RSA socle.

Les mouvements sont présentés dans le graphique ci-dessous.

Graphique n° 20 : suivi des flux des transitions internes entre mai et juin 2019



Lecture : Parmi les 71 760 bénéficiaires du RSA socle sans prime d'activité en mai 2019, 68 451 (95,3 %) sont dans la même situation au mois de juin 2019, 897 (1,3 %) sont passés au RSA socle avec prime d'activité, 497 (0,7 %) sont devenus des bénéficiaires de la prime d'activité, 1 925 (2,7 %) ne sont plus présents dans la base

Source : Bulletin spécial Conférences Territoriales d'Insertion 2019

Dans cette étude, seuls les mouvements entre allocataires du RSA, de la prime d'activité et du RSA avec prime d'activité sont cependant identifiés. Les motifs d'entrée ou de sorties du RSA (vers l'emploi ou vers d'autres droits par exemple) ne sont pas tracés. Il est dès lors difficile d'évaluer les parcours des allocataires, en fonction de leur profil et/ou du type d'accompagnement.

III - Les principales observations tirées des travaux quantitatifs territoriaux

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 ; une version plus approfondie figure en annexe.

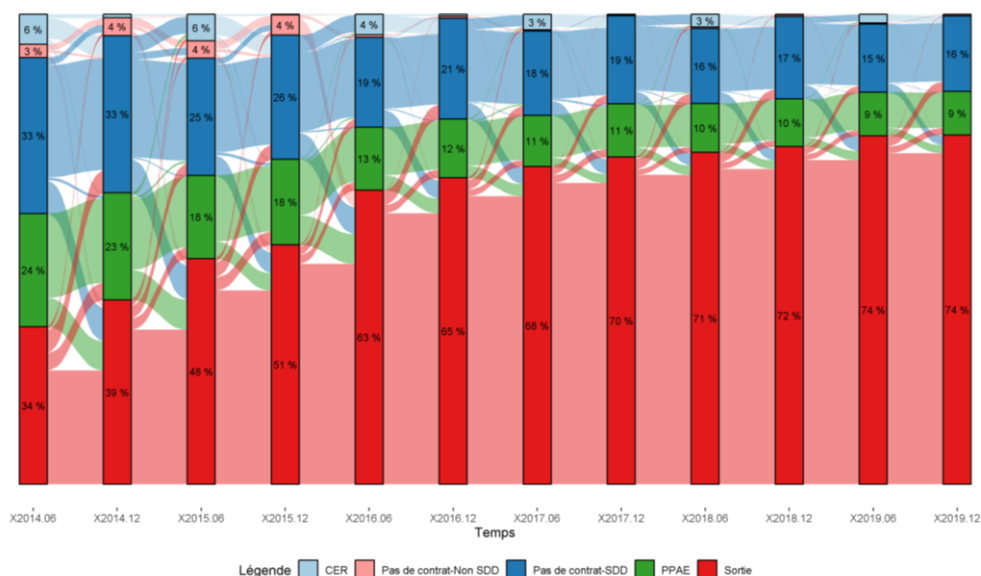
Cet exercice s'est heurté à des difficultés de disponibilité des données dans les bases : aussi, n'a pu être retenu qu'un petit nombre de variables, à caractère administratif, relatives à la situation individuelle des personnes (notamment genre, âge, situation familiale, niveau de formation) et à leur 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 l'échantillon considéré⁴¹, l'analyse des enchaînements de situations permet de dresser les constats suivants :

- les sorties sont rapides au début de la période (34 % de la cohorte est sortie à 6 mois, 51 % en deux ans, 65 % en trois ans) avant de ralentir (74 % au bout de six ans) ;
- la majorité des sorties du RSA sont le fait d'allocataires ne bénéficiant pas de contrat d'accompagnement, notamment pour ceux qui sortent rapidement ;
- il existe une proportion significative d'allocataires qui demeurent sans contrat tout au long de la période ;
- à une date donnée, pour ceux qui sont encore dans le dispositif, la proportion d'allocataires bénéficiant d'un contrat (CER ou PPAE) représente entre le tiers et la moitié des cas seulement.

⁴¹ Du fait de la volumétrie importante, l'identification des groupes de trajectoires n'est pas réalisée sur l'ensemble des individus (10 947) mais sur un échantillon aléatoire représentatif (5 000).

Graphique n° 21 : graphique de flux pour les allocataires entrés au 1er trimestre 2014



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

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

- n'est pas soumis à droits et devoirs,
- est soumis à droits et devoirs mais n'a pas signé de contrat,
- a été orienté vers un organisme autre que Pôle emploi et a signé un contrat d'engagement réciproque (« 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 Seine-Saint-Denis

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 66 % des allocataires. Ils connaissent une « sortie rapide » (en deux ans, 71 % des allocataires ne sont plus au RSA), sans avoir eu de contrat d'insertion avant leur sortie ou après avoir été orientés vers Pôle emploi.
- Le second groupe, représentant 2 allocataires sur 10, est composé d'individus qui connaissent des sorties plus lentes : 12 % en une année, 18 % en 4 années, 31 % au bout des 6 années.

- Le troisième groupe représente 13 % de l'ensemble des allocataires. Les sorties du RSA y sont lentes (16 % en une année, 23 % en 4 années, 41 % au bout des 6 années). Ces personnes sont une majorité à avoir un accompagnement Pôle emploi (PPAE).

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

Tableau n° 31 : caractéristiques des bénéficiaires du RSA des trois classes

Caractéristiques	Global	Groupe 1 Sorties rapides 66%	Groupe 2 Peu de sorties et CER 21%	Groupe 3 Peu de sorties et PPAE 13%
Sexe				
Femme	55 %	56 %	49 %	59 %
Homme	45 %	44 %	51 %	41 %
Tranche d'âge				
Moins de 25 ans	5 %	5 %	5 %	5 %
25-29 ans	19 %	18 %	21 %	22 %
30-39 ans	32 %	33 %	28 %	34 %
40-49 ans	22 %	23 %	19 %	20 %
50-59	15 %	15 %	18 %	13 %
60 ans et plus	7 %	6 %	9 %	6 %
Situation familiale				
Personne seule	64 %	63 %	64 %	67 %
Couple	36 %	37 %	36 %	33 %
Niveau de formation (taux de réponse : 43 %)				
Niveau I/II : enseignement supérieur	17 %	17 %	16 %	19 %
Niveau III : BAC + 2	20 %	21 %	20 %	19 %
Niveau IV : BAC ou équivalent	21 %	21 %	21 %	21 %
Niveau V : CAP/BEP	20 %	20 %	21 %	20 %
Sans formation (VI, VII)	21 %	22 %	22 %	20 %
Logement (taux de réponse 34 %)				
Logement autonome : habitat collectif	36 %	37 %	36 %	36 %
Logement autonome : habitat individuel	35 %	35 %	33 %	36 %
Logement temporaire & d'urgence	29 %	29 %	31 %	28 %
Taux de sortie du Rsa				
À 6 mois	33 %	42 %	16 %	17 %
À 1 an	40 %	53 %	12 %	16 %
À 2 ans	51 %	71 %	11 %	13 %
À 3 ans	65 %	92 %	11 %	15 %
À 4 ans	69 %	95 %	18 %	23 %
À 5 ans	72 %	95 %	24 %	31 %
À 6 ans	74 %	94 %	31 %	41 %

Précisions méthodologiques : pour les niveaux de formation, l'information n'est disponible que pour 43 % des allocataires, ce qui limite la significativité des résultats. Comme en outre la disponibilité diffère d'un groupe à l'autre, le chiffre "global" ne correspond pas à la moyenne pondérée des groupes

Source : juridictions financières, d'après données Seine-Saint-Denis

Les femmes sont ainsi surreprésentées dans le groupe 3 (sorties lentes, PPAE), tandis que les hommes sont surreprésentés dans le groupe 2 (sorties lentes, CER).

Concernant **l'âge** : les jeunes sont surreprésentés dans les sorties lentes, de même que les plus âgés dans les sorties lentes et CER.

La situation familiale est peu différenciée entre les groupes. Les célibataires sont légèrement surreprésentés dans le groupe 3 (sorties lentes, PPAE) et les couples sous-représentés.

De façon étonnante, **le niveau de diplôme** est quant à lui peu discriminant, mais cette tendance doit être considérée avec précaution compte tenu de la faible disponibilité de cette information dans les bases de données.

CONCLUSION

Le département de Seine-Saint-Denis a pris de nombreuses initiatives pour développer ses capacités de collecte et d'analyse des résultats du RSA, sans toutefois que ceux-ci débouchent encore sur des initiatives en gestion.

Des objectifs d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA, inscrits dans le plan départemental, sont déclinés dans les conventions conclues avec les PIE. Le montant de la subvention aux PIE prévue dans la convention financière est modulé en fonction de l'atteinte de certains d'entre eux. Le département a également adopté un programme d'études ambitieux, mené par un service en cours de réorganisation dans le but de produire davantage d'évaluations scientifiques.

Les études réalisées ont notamment permis de mieux connaître les besoins des BRSA suivis par le service social départemental ou de recenser les principaux facteurs favorisant l'accès à un emploi. Les apports en matière strictement évaluative restent cependant limités à ce stade, faute d'approche quantitative exhaustive permettant de suivre le devenir des bénéficiaires du RSA.

Liste des abréviations

AIS	Allocations individuelles de solidarité
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
BRSA	Bénéficiaire(s) du revenu de solidarité active
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CASF	Code de l'action sociale et de la famille
CCAS	Centre communal d'action sociale
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDDI	Contrat à durée déterminée d'insertion
CER	Contrat d'engagement réciproque
CI	Conseiller d'insertion
CMSA	Caisse de mutualité sociale agricole
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CUI	Contrat unique d'insertion
DE	Demandeur d'emploi
DEFM	Demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
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
ETP	Équivalent temps plein annuel
FMDI	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
FSD	Fonds de solidarité départementale
FSE	Fonds social européen
IAE	Insertion professionnelle par l'activité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
OARSA	Orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA
PEC	Parcours emploi compétences

PDI	Programme départemental d'insertion
PDIE.....	Programme départemental pour l'insertion et l'emploi
PIE.....	Projets insertion emploi
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PE.....	Pôle emploi
PTI	Pacte territorial d'insertion
RAC	Reste à charge
RMI.....	Revenu minimum d'insertion
RSA.....	Revenu de solidarité active
RUA	Revenu universel d'activité
SPI	Service public de l'insertion
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
[...]	

Annexes

Annexe n° 1 : grille de valorisation des coûts	102
Annexe n° 2 : dépenses d'accompagnement des allocataires du RSA en 2019.....	105
Annexe n° 3 : ventilation des dépenses engagées au titre du RSA par financeur.....	106
Annexe n° 4 : détail des dépenses d'accompagnement du département	107
Annexe n° 5 : détail des actions d'insertion proposées aux bénéficiaires du RSA	108

Annexe n° 1 : grille de valorisation des coûts

Grille de valorisation des coûts								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
Montant des allocations versées aux bénéficiaires du RSA socle								
Coût direct de l'allocation RSA-socle pour le département (a) = (montant des allocations versées - remboursements d'indus)	419,45	447,31	468,36	442,51	496,97	516,96	546,00	Conseil départemental
Coût direct de l'allocation RSA-socle jeunes actifs (b)	0,26	0,31	0,18	0,13	0,08	0,07		Etat
Total allocations RSA = (a+b) = [A]	419,71	447,62	468,54	442,65	497,05	517,03	546,00	Conseil départemental et Etat
Prime de Noël (c)	ND	17,76	17,36	17,19	17,56	18,07	19,14	Etat
Revenu de solidarité Outre-mer, RSO (d)								Etat et conseil départemental
Versement exceptionnel "Covid" (e)							40,42	Etat
Prime d'activité versées aux bénéficiaires du RSA socle (f)			20,34	20,93	23,24	26,46	26,84	Etat
Total des autres prestations nationales complémentaires = (c+d+e+f) = [B]	ND	17,76	37,70	38,13	40,79	44,53	86,40	
Total des allocations nationales = [A]+[B]+[C] = [D]		465,38	506,24	480,77	537,84	561,56	632,40	Etat et conseil départemental
Montant des prestations relevant de droits connexes locaux pour les BRSA, à l'exclusion de ceux instaurés par les communes, les intercommunalités, les CCAS ou les CIAS								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
Conseil régional								Région
... (f)								Région
Conseil départemental								Conseil départemental
... (g)								Conseil départemental
CAF								CAF
Aide aux vacances (familles et enfants) (h)	ND	1,43	1,32	1,26	1,38	1,46		CAF
Pass'port Loisirs (i)	ND	0,93	0,70	0,67	0,85	1,12		CAF
Equipement d'un premier logement adapté (j)	1,13	1,08	0,86	0,98	0,77	0,74		CAF
Autonomie à l'insertion et au retour à l'emploi (k)	0,27	0,19	0,19	0,16	0,22	0,14		CAF
Aide pour concilier vie famille professionnelle (l)	0,02	0,02	0,01	0,01	0,00	0,01		CAF
Autres aides (m)	ND	0,34	0,15	0,83	0,22	0,30		
MSA								
(m)	non significatif							MSA
Total droits connexes locaux (g+h+i+j+k+l+m) = [E]		3,99	3,23	3,91	3,44	3,77		
TOTAL ALLOCATIONS = [D]+[E] = [F]		469,37	509,47	484,68	541,29	565,33		

Source : Cour des comptes d'après les données des différents acteurs

	Coût de l'accompagnement - masse salariale TS et conseillers							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'orientation et l'accompagnement des BRSA au sein du CD (n)	7,30	7,30	7,30	7,30	7,30	7,30		Conseil départemental
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein de la CAF (o)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		CAF
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein de la MSA (p)	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06		MSA
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein d'autres organismes délégataires du conseil départemental (q)	6,15	6,17	6,52	6,49	6,45	6,60		Autres délégataires du conseil départemental
Masse salariale conseillers PE réalisant l'accompagnement des BRSA (r)	NC	NC	NC	8,34	8,09	8,87		Pôle emploi
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein d'organismes délégataires de PE (s)								Délégataires de PE
Total MS accompagnement (n+o+p+q+r+s) = [G]				22,18	21,89	22,83		
	Coût de l'accompagnement - hors masse salariale TS et conseillers (prestations mobilisées à l'occasion de l'accompagnement telles que des ateliers, des formations...)							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
Coût des éventuelles prestations mobilisées par le CD en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (t)	7,66	9,24	8,77	8,62	8,12	7,92		Conseil départemental
Coût des éventuelles prestations mobilisées par la CAF en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (u)	SO	SO	SO	SO	SO	0,00		CAF
Coût des éventuelles prestations mobilisées par d'autres délégataires du CD en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (v)								Autres délégataires du conseil départemental
Coût des éventuelles prestations mobilisées par PE en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (w)	NC	NC	NC	7,09	4,63	6,33		Pôle emploi
Coût des éventuelles prestations mobilisées par des délégataires de PE en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (x)								Délégataires de PE
Total prestations accompagnement (t+u+v+w+x) = [H]				15,72	12,75	14,25		
Pour information : rémunération par le CD des prestataires ou partenaires réalisant l'accompagnement de BRSA (y)								Conseil départemental
Pour information : rémunération par PE des prestataires ou partenaires réalisant l'accompagnement de BRSA (z)								Pôle emploi
TOTAL ACCOMPAGNEMENT [G]+[H]= [I]				37,90	34,63	37,08		
	Montant des dépenses de gestion du conseil départemental							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
Coût des moyens humains dédiés à la gestion des prestations par le conseil départemental (aa)	0,48	0,50	0,50	0,53	0,54	0,53		Conseil départemental
Autres dépenses de gestion du conseil départemental (ab)	2,63	2,72	2,62	2,51	2,50	2,77		Conseil départemental
Pour information : créances admises en non valeur, titres annulés, remises gracieuses								Conseil départemental
Pour information : contentieux (emplois dédiés et coût des procédures, notamment les frais d'avocats)								Conseil départemental
Total dépenses de gestion du conseil départemental (aa+ab) = [J]	3,11	3,22	3,12	3,04	3,04	3,30		
	Montant des dépenses de gestion des autres acteurs							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Financier
Coût de gestion pour la CAF (ac)	NC	NC	NC	7,21	7,12	6,04		CAF
Coût de gestion pour la MSA (ad)								MSA
Total autres dépenses gestion (ac+ad) = [K]				7,21	7,12	6,04		
TOTAL GESTION [J]+[K] = [L]				10,26	10,17	9,34		
TOTAL COUTS = [F]+[I]+[L]				532,84	586,09	611,75		

**Tableau n° 32 : répartition de la dépense au titre du RSA
(hors droits connexes locaux)**

	2017	2018	2019	2020
Nombre d'allocataires RSA	83 054	85 197	85 825	88 314
Dépense moyenne annuelle par allocataire RSA (en €)				
Allocation RSA	5 330	5 834	6 024	6 183
Prime d'activité	252	273	308	304
Prime de Noël	207	206	211	
Dépenses d'accompagnement	456	407	432	
Dépenses de gestion	123	119	109	
Total	6 368	6 839	7 084	

Méthode de calcul : le coût moyen a été calculé par rapport au nombre total d'allocataires du RSA au 31 décembre de l'année N, sachant que tous les allocataires du RSA ne perçoivent pas une prime d'activité

Sources : Drees, département, CAF 93, Cnaf, CCMSA et Pôle emploi

Annexe n° 2 : dépenses d'accompagnement des allocataires du RSA en 2019

Tableau n° 33 : répartition des dépenses (en M€) par financeur

Prestation	2019	Financeur
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'orientation et l'accompagnement des BRSA au sein du CD (a)	7,30	Conseil départemental (circonscriptions sociales départementales et communales)
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein d'autres organismes délégataires du conseil départemental (b)	6,60	Conseil départemental (autres délégataires du CD = PIE et associations)
Masse salariale conseillers PE réalisant l'accompagnement des BRSA (r)	8,87	Pôle emploi
Masse salariale accompagnement (a+b+c)= D	22,77	
Part du conseil départemental	61 %	
Coût des éventuelles prestations mobilisées par le CD en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (t)	7,92	Conseil départemental
Coût des éventuelles prestations mobilisées par d'autres délégataires du CD en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (v)		Autres délégataires du conseil départemental
Coût des éventuelles prestations mobilisées par PE en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (w)	6,33	Pôle emploi
Coût des éventuelles prestations mobilisées par des délégataires de PE en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement (x)		Pôle emploi
Prestations accompagnement (e+f+g+h)= I	14,25	
Part du conseil départemental	56 %	
Total accompagnement (D + I)	37,02	
Part du conseil départemental	59 %	

Source : Département de Seine-Saint-Denis, CAF 93 et Pôle emploi

Annexe n° 3 : ventilation des dépenses engagées au titre du RSA par financeur

Tableau n° 34 : dépenses engagées au titre du RSA en 2019

Financiers	Prestations	En M€
Département	Coût direct de l'allocation RSA-socle pour le département (= montant des allocations versées - remboursements d'indus)	516,96
	Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'orientation et l'accompagnement des BRSA au sein du CD	7,30
	Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein d'autres organismes délégataires du conseil départemental	6,60
	Coût des éventuelles prestations mobilisées par le CD en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement	7,92
	Coût des éventuelles prestations mobilisées par d'autres délégataires du CD en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement	0,00
	Coût des moyens humains dédiés à la gestion des prestations par le conseil départemental	0,53
	Autres dépenses de gestion du conseil départemental	2,77
	TOTAL département	542,08
	Part du département dans le financement total	89 %
État	Coût direct de l'allocation RSA-socle jeunes actifs	0,07
	Montant de la prime de Noël versée aux allocataires RSA	18,07
	Montant de la prime d'activité versée aux allocataires RSA	26,46
	TOTAL État	44,61
	Part de l'État dans le financement total	7 %
CAF	Prestations relevant de droits connexes	3,77
	Coût de gestion pour la CAF - hors intérêts de retard facturés au CD et non encore versés	6,04
	TOTAL CAF	9,80
	Part de la CAF dans le financement total	2 %
MSA	Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein de la MSA	0,06
Pôle emploi	Masse salariale conseillers PE réalisant l'accompagnement des BRSA	8,87
	Coût des éventuelles prestations mobilisées par PE en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement	6,33
	Coût des éventuelles prestations mobilisées par des délégataires de PE en faveur des BRSA au cours de leur accompagnement	
	TOTAL Pôle emploi	15,21
	Part de Pôle emploi dans le financement total	2 %
TOTAL SEINE-SAINT-DENIS		611,75

Sources : Département de Seine-Saint-Denis, CAF 93 et Pôle emploi

Annexe n° 4 : détail des dépenses d'accompagnement du département

**Tableau n° 35 : évolution des dépenses d'insertion
de la Seine-Saint-Denis depuis 2014**

Dépenses d'actions d'insertion	2014	2016	2018	2019
IFE et A à P territorialisé	3 240 868 €	4 904 993 €	3 872 790 €	3 038 253 €
C2Di	533 778 €	533 778 €	533 778 €	757 089 €
Action Emploi	107 728 €	129 011 €	175 598 €	273 806 €
Soutien à l'IAE	559 780 €	666 840 €	806 700 €	827 476 €
Clauses sociales avec marchés réservés	12 250 €	17 808 €	30 000 €	43 788 €
Soutien aux facilitateurs	120 893 €	173 250 €	224 550 €	194 000 €
CAOM	812 326 €	466 022 €	915 991 €	851 106 €
AFF	599 821 €	636 991 €	459 643 €	374 833 €
Conventions État (APRE, FAPI, Plan pauvreté)	1 347 883 €	724 386 €	549 574 €	1 192 087 €
Entrepreneuriat	326 200 €	364 061 €	331 372 €	366 700 €
TOTAL	7 661 526 €	8 617 139 €	7 899 997 €	7 919 139 €

Dépenses d'accompagnement	2014	2016	2018	2019
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'orientation et l'accompagnement des BRSA au sein du CD (k)	7 300 000 €	7 300 000 €	7 300 000 €	7 300 000 €
Masse salariale des travailleurs sociaux réalisant l'accompagnement des BRSA au sein d'autres organismes délégataires du conseil départemental (n)	6 148 937 €	6 519 369 €	6 445 210 €	6 596 648 €
TOTAL	13 448 937 €	13 819 369 €	13 745 210 €	13 896 648 €

Total dépenses accompagnement CD93	21 110 463 €	22 436 508 €	21 645 206 €	21 815 787 €
---	---------------------	---------------------	---------------------	---------------------

Source : Cour des comptes, d'après CD 93, réponse au questionnaire n°1

Annexe n° 5 : détail des actions d'insertion proposées aux bénéficiaires du RSA

Le département mobilise un certain nombre d'actions au profit des allocataires, organisées autour de trois axes d'intervention :

- les réponses sociales et l'accès aux droits :
 - des aides facultatives, notamment au fonds d'aide généraliste (environ 3,4 millions € par an) ;
 - le Fonds solidarité logement (environ 2,7 millions par an) et le FSE (environ 2 millions par an) ;
 - des mesures d'accompagnement social personnalisées, MASP (377 000 € par an) et des mesures d'accompagnement spécialisé (ASLL, environ 4 millions par an) ;
 - en sortie de crise covid, le fonds exceptionnel d'aide aux loyers post crise ;
 - des mesures de prévention des expulsions locatives (repérage ciblé des ménages, diagnostics sociaux et financiers et accompagnement dans la procédure contentieuse) et mobilisation de la chaîne d'hébergement et logement ;
 - des mesures d'accès aux droits et aux soins, en lien avec les organismes de sécurité sociale ;
 - des mesures d'orientations vers les résidences sociales ;
 - une offre adaptée en matière de modes de garde, et notamment le dispositif « Fais-moi une place » financé dans le cadre du FAPI puis du plan pauvreté et amené à être généralisé à tout le département en 2021 ;
 - une offre adaptée aux allocataires du RSA sans accompagnement, et en cours de remobilisation, dont les besoins sont spécifiques (gens du voyage, publics domiciliés, personnes en errance etc.)
- la montée en compétences, de la remobilisation à la qualification :
 - le financement d'un catalogue d'actions d'insertion avec une programmation variée, de la remobilisation à la valorisation des compétences, de l'accompagnement à l'entrepreneuriat à des programmes linguistiques, de la formation pré-qualifiante à la formation qualifiante. Ce catalogue se structure en trois appels à projet majeurs : entrepreneuriat, insertion formation emploi et projets territorialisés ;

- des aides financières et individuelles à la formation, pour financer les frais annexes, et, dans une optique multi-financeurs, compléter des financements individuels sur des formations spécifiques ; ces aides sont réabondées en sortie de crise covid pour faire face aux besoins d'équipements informatiques des personnes en parcours actifs ;
 - un programme de développement des compétences numériques, de la formation des professionnels au diagnostic des besoins au financement de parcours d'alphabétisation, en passant par des actions de médiation.
- l'accompagnement vers, jusque et dans l'emploi :
 - actions de recrutement ;
 - soutien aux méthodologies actives de médiation dans l'emploi (IOD) sur le territoire ;
 - financement de la clause sociale et coordination départementale du dispositif ;
 - développement des achats responsables et des marchés réservés ;
 - soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique, - cofinancement des contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) et Contrats d'accompagnement dans l'emploi – Parcours emploi compétence (CAE-PEC) dans le cadre de la CAOM ;
 - appel à demande de subvention à destination des SIAE.

Le tableau ci-dessous détaille le coût de ces prestations mobilisées en faveur des bénéficiaires du RSA.

Tableau n° 36 : prestations départementales en faveur des allocataires du RSA, 2014 - 2019

En milliers d'€	2014	2015	2016	2017	2018	2019
IFE et A à P territorialisé	3 240	4 140	4 904	3 930	3 872	3 038
C2Di	533	533	533	533	533	757
Action Emploi	107	87	129	120	175	273
Soutien à l'IAE	559	579	666	806	806	827
Clauses sociales avec marchés réservés	12	12	17	32	30	43
Soutien aux facilitateurs	120	171	173	143	224	194
CAOM	812	1 630	466	1 016	915	851
AFF	599	595	636	594	459	374
Conventions État (APRE, FAPI, Plan pauvreté)	1 347	1 047	724	401	549	1 192
Entrepreneuriat	326	102	364	215	331	366
TOTAL	6 836	7 257	8 133	6 745	6 954	7 024

Source : CD93, réponse au Q1, tableau 29, Q3.4

Une mise en relation du coût des dispositifs réservés aux allocataires du RSA, du nombre de bénéficiaires concernés, quand elle est possible, est présentée ci-dessous.

Tableau n° 37 : dispositifs, bénéficiaires, coûts et coûts unitaires

Dispositif	Caractéristiques	Nb de Bénéficiaires	Dont allocataires RSA	Coût (en k€)	Coût Unitaire
Actions de recrutements	Mise en relations directe des employeurs et des personnes en recherche d'emploi (exemples : job-dating, forums...)	1 600			
Passerelles emploi-entreprises	Actions co-construites avec les entreprises pour la sécurisation des recrutements et l'accès à l'emploi, incluant de la formation et autres actions de préparation à l'emploi	242			
Clauses sociales	Accès à des parcours d'insertion des personnes éloignées de l'emploi dans le cadre de l'exécution des marchés publics	321	49	43	
Marchés réservés	Soutien à l'activité des structures d'insertion employant et accompagnant les BRSA				
Soutiens facilitateurs	Co-financement de postes de facilitateurs visant à faciliter la mise en œuvre des clauses sociales sur le territoire			224	
Cofinancement des CDDI* / CAE-PEC**	Cofinancement des CDDI/PEC via volet IAE signé avec la Direccte	155	155	757	4 884
Appel à demande de subvention à destination des SIAE	Cofinancement de l'accompagnement des BRSA en CDDI au sein des SIAE. Subvention basée sur le effectif prévisionnel des BRSA dans les SIAE (seuil minimal: 2 personnes) et sur l'effectivité de l'accompagnement socio professionnel mis en place	1 232	1 232	806	655
Aide financière à la formation (AFF)	Dispositif pour répondre aux besoins de financements des BRSA pour: la réalisation d'un projet de formation hors offres collectives proposées par le département ou la Région; obtention du permis de conduire; prise en charge de la garde d'enfants dans le cadre d'un projet de formation du PDIE	252	252	374	1 487
Appel à projet Insertion-Formation-Emploi (IFE)	Dispositif pour le financement d'actions d'accompagnement (élaboration de projet professionnel, renforcement de la confiance en soi, actions vers et dans l'emploi) et de développement des compétences (linguistique, mobilité, remise à niveau, actions de formation pré-qualifiante, qualifiantes)	1 533	1 273		
Appel à projet territorialisé (APPT)	Dispositif pour le financement d'actions d'accompagnement et de développement des compétences par territoire, co-construit avec les Établissements Publics Territoriaux (EPT).	289	289		
SS total IFE et APPT		1 822	1 562	3 038	1 945
Appel à projet Entrepreneuriat	Dispositif pour le financement d'actions visant l'accompagnement renforcé de BRSA vers la création d'activité, adapté au parcours de chacun-e	481	481	331	689
Plan pauvreté /FAPi	Dispositifs innovants financés par l'État .Programmation variée et détaillée présente dans la docuthèque (2.5)			1 192	
Action emploi				273	
CAOM				851	
TOTAL		6 105	3 731	7 893	2 116

* Contrats à durée déterminée d'insertion ** Contrat d'accompagnement dans l'emploi-Parcours emploi compétence
Source : CD93, réponse au Q1, tableau 29-30-31, Q 3.4 et 3.5