



PRÉSENTATION A LA PRESSE DE L'ÉVALUATION DE POLITIQUE PUBLIQUE SUR LE RSA

Conférence de presse
Jeudi 13 janvier 2022 - 10h3

Allocution de Pierre Moscovici,
Premier président de la Cour des comptes

Mesdames et messieurs,

Cour des comptes



LE RSA Évaluation de politique publique sur le revenu de solidarité active

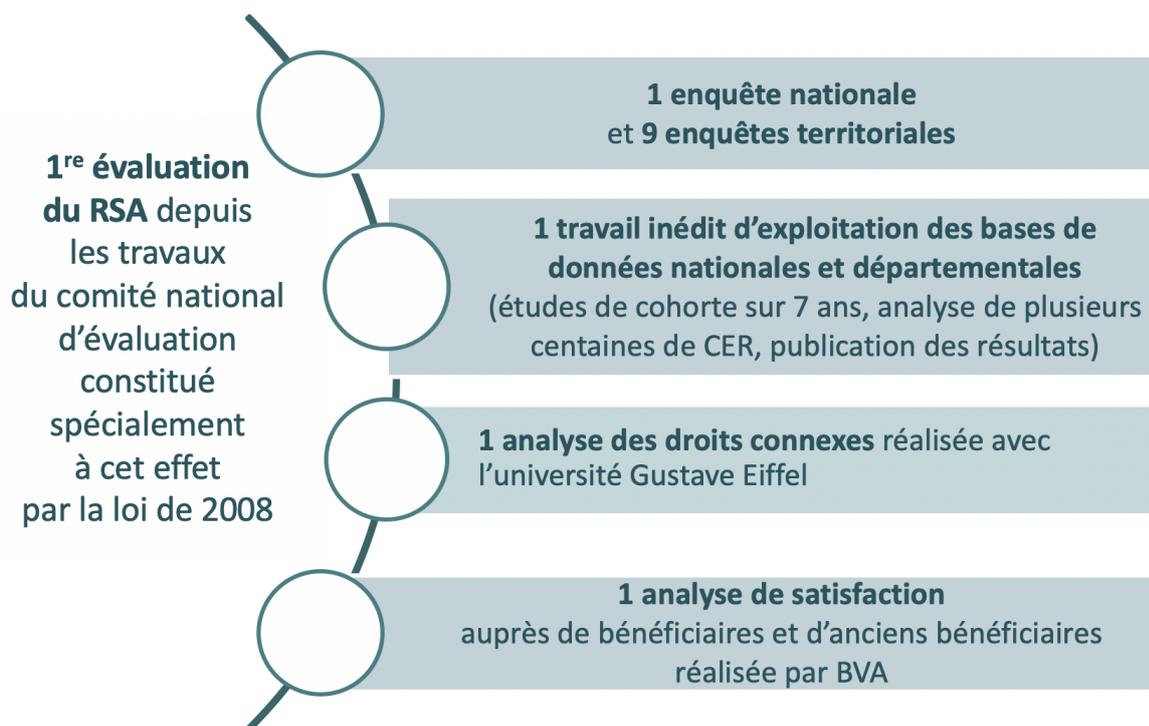
Jeudi 13 janvier 2022

Bonjour et merci de votre présence en dépit du contexte sanitaire, en présentiel à la Cour ou en visio-conférence, pour la présentation des résultats de l'évaluation de politique publique conduite par les juridictions financières sur le Revenu de Solidarité Active, le RSA. Pour ce faire, j'ai à mes côtés **Gérard Terrien**, président de la formation inter-juridictions créée pour conduire cette évaluation et **Carine Camby**, la rapporteure générale de la Cour.

Avant de commencer à vous présenter ce rapport, je voudrais tout d'abord saluer l'immense travail qui a été fourni par les rapporteurs de l'équipe de synthèse et les féliciter pour la qualité de leur production : M. **Dufoix**, conseiller référendaire et rapporteur général, M. **Robert** et M. **Olié**, conseillers référendaires, M. **Fessan**, premier conseiller à la CRC Grand Est, Mme. Ghislaine **Morin**, vérificatrice, et M. **Giannesini**, conseiller maître. J'adresse également mes remerciements aux équipes de contrôle des chambres régionales des comptes qui ont instruit et préparé les cahiers territoriaux réalisés dans neuf départements.

Je suis particulièrement heureux de vous présenter un travail à la fois très attendu, important et inédit par son ampleur.

UNE ÉVALUATION DE POLITIQUE PUBLIQUE APPROFONDIE ET AMBITIEUSE



Les juridictions financières ont procédé à l'évaluation du RSA un peu plus de dix ans après sa généralisation sur le territoire métropolitain en 2009, puis ultra-marin en 2011. C'est en réalité la première évaluation du RSA depuis les travaux de 2011 du comité national, constitué à cet effet par la loi de 2008 qui a mis en place le RSA. Ce dernier avait lui-même noté qu'il manquait de recul, en 2011, pour évaluer dans la durée les résultats de ce nouveau dispositif, notamment en matière d'accompagnement.

Ainsi, dans un contexte d'augmentation du nombre de bénéficiaires mais aussi de crise sanitaire – et donc, par nature, également sociale –, l'évaluation de ce dispositif qui mobilise près de 15 Md€ chaque année pour 2,1M de bénéficiaires paraissait plus que jamais nécessaire.

Ce rapport illustre de surcroît l'ambition des juridictions financières, présentée dans le projet de transformation « JF 2025 », de renforcer la mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement, définie aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, en matière d'évaluation des politiques publiques. Nous avons fixé comme objectifs de multiplier par 4 nos ressources consacrées aux travaux d'évaluation – qui en mobilisent 5 % aujourd'hui - et d'ouvrir cette compétence aux chambres régionales, pour contribuer à la qualité des politiques publiques territoriales, ce qui sera bientôt possible si les parlementaires adoptent à la fin du mois, comme je l'espère et je le crois, le projet de loi 3DS.

Parce que le RSA est une politique publique partagée et territorialisée, cette évaluation a été pilotée par une formation inter-juridictions conséquente, qui rassemble la Cour des comptes et 10 chambres régionales. Comme nous l'avons rappelé lors du colloque annuel organisé par le Conseil d'État et la Cour des comptes, ces formats sont aujourd'hui indispensables tant les compétences entre l'État et les collectivités sont imbriquées.

Ainsi, les travaux ont donné lieu à une enquête nationale, dont je vais vous présenter les résultats aujourd'hui, mais aussi à neuf enquêtes territoriales sur des départements choisis pour leur diversité et dont les conclusions seront détaillées par les présidents de CRTC compétents.

Enfin, ce travail a mobilisé l'intégralité des outils méthodologiques de l'évaluation de politique publique, avec une rigueur et une ambition qui font toute la pertinence de son analyse : exploitation de bases de données nationales et locales, constitution de cohortes d'allocataires suivis sur plusieurs années, sondage auprès de bénéficiaires et anciens bénéficiaires, collaboration avec un laboratoire universitaire... Je vais y revenir dans un instant.

En réalité, c'est sans doute la première fois que les juridictions financières réalisent une évaluation sur un dispositif de prestation sociale de cette importance. A partir d'un périmètre clair et défini de dépenses publiques, la Cour s'est attachée à apprécier d'une part les résultats de la politique publique selon les objectifs poursuivis et inscrits dans la loi, pour déterminer son efficacité, et d'autre part, les moyens mis en œuvre, pour mesurer son efficience.

La Cour des comptes s'est tournée vers l'extérieur pour remplir au mieux sa mission. Elle a tout d'abord fait appel au concours d'experts externes et des parties prenantes en mettant en place un comité d'accompagnement, pour conseiller et donner un avis à chaque étape de l'évaluation. Ensuite, la satisfaction des bénéficiaires du dispositif a été prise en compte, grâce à un sondage auprès d'un échantillon représentatif de bénéficiaires et d'anciens bénéficiaires, réalisé en partenariat avec la société française BVA. Enfin, elle a travaillé main dans la main avec l'université Gustave Eiffel sur un point spécifique : les droits connexes et les aides sociales locales.

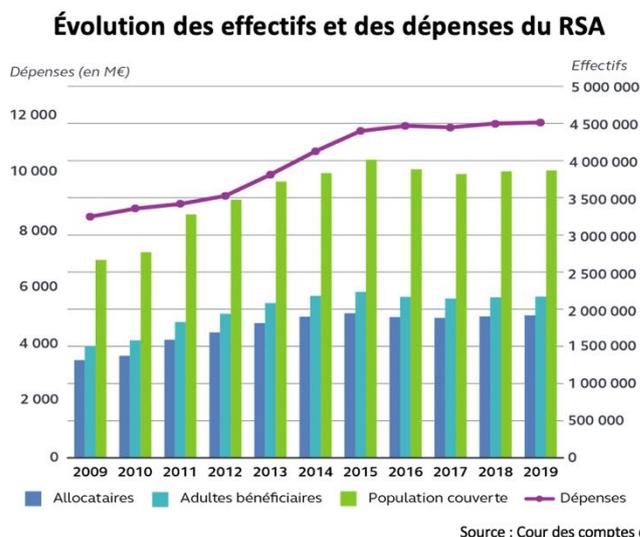
La Cour a grand besoin de s'appuyer sur le monde du savoir, comme je l'ai rappelé dès ma nomination, et doit s'en rapprocher encore davantage. C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité mettre en place des conventions avec plusieurs universités et laboratoires publics, une politique que je veux poursuivre et amplifier.

Dernier point avant de vous présenter les conclusions du rapport, cette évaluation de politique publique est particulièrement ambitieuse. Elle s'appuie sur un travail inédit d'exploitation des bases de données des caisses d'allocations familiales, des mutualités sociales agricoles, de Pôle emploi et des départements, grâce à l'appui des *data scientists* de la Cour, et ce, malgré l'éclatement des données, des problèmes de fiabilité et des spécificités locales dans la configuration des systèmes d'information. Toutes ces données et analyses - je tiens à le souligner - seront publiées sur le site de la Cour, consultables et discutables par tous.

Voilà en quelques mots pourquoi cette évaluation de politique publique est particulièrement ambitieuse. Venons-en maintenant à ses principales conclusions, qui sont la raison de votre présence ici ou en ligne.

Tout d'abord, le RSA, principal instrument de lutte contre la pauvreté, a profondément transformé le panorama des minima sociaux, en poursuivant un objectif d'activation des dépenses sociales. L'ambition du législateur en 2008 était claire : en réformant l'ancien RMI, le RSA devait inciter à l'activité, principalement avec sa composante *RSA-activité*, qui est devenu en 2016 la prime d'activité, et ce dans une véritable logique de « droits et de devoirs » entre les bénéficiaires et les organismes en charge de leur accompagnement.

UNE AUGMENTATION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET DES DÉPENSES DU RSA



1,9 million d'allocataires du RSA fin 2019 contre 1,3M fin 2009, soit +46 % en dix ans

2,1 millions d'allocataires du RSA fin 2020, soit +8% en un an (impact Covid-19)

Le nombre de bénéficiaires du RSA a augmenté de plus de 46% en dix ans. Cette hausse pose la question du financement puisque les dépenses (+69%) ont progressé beaucoup plus vite que les recettes allouées spécifiquement aux départements en 2003 lors de la décentralisation du RMI (+20%). Face à la pression financière exercée par le RSA sur certains départements, la « renationalisation à la carte », déjà effective en Guyane et à la Réunion, programmée en Seine-Saint-Denis, a pour conséquence de supprimer dans ces territoires l'identité « décideur = financeur ». Dans ces cas-là, si l'État finance l'allocation, les départements conservent la décision d'attribution et la gestion de l'allocation en plus de la maîtrise des parcours d'insertion. L'évaluation de la Cour formule une appréciation critique sur ce schéma comme elle l'avait fait pour l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) fin 2019 : il n'est pas efficace de dissocier les responsabilités financières et opérationnelles.

Indépendamment de la question de son financement, celle de ses conditions d'attribution, en particulier l'âge minimum, fixé à 25 ans, fait débat aujourd'hui. Les juridictions financières n'ont pas esquivé ce sujet du "RSA jeunes". Elles estiment cependant que les résultats observés ne conduisent à aucune option « évidente » dès lors que beaucoup d'autres dispositifs permettent à

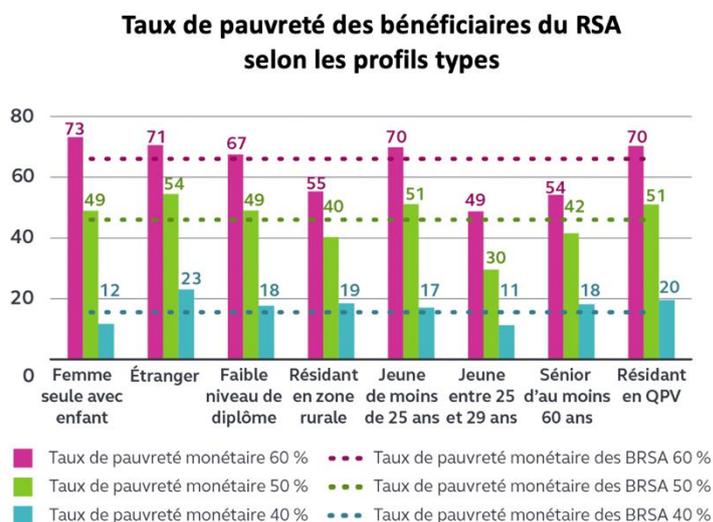
des jeunes entre 18 et 25 ans de bénéficier d'un revenu de base en contrepartie d'un parcours d'insertion.

La question de savoir si le RSA doit être ouvert dès 18 ans nous semble donc relever moins d'un enjeu de politique publique - les dispositifs équivalents existent déjà - que d'un choix de société, de valeurs. La Cour peut éclairer ce débat mais elle n'a pas vocation à le trancher.

Cette évaluation analyse surtout dans quelle mesure le RSA atteint les trois objectifs que le législateur lui a confiés : (i) assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté, (ii) encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et (iii) aider à l'insertion sociale des bénéficiaires.

Par rapport à ces ambitions, le RSA a deux mérites majeurs : il protège efficacement contre la grande pauvreté et permet de supprimer les trappes à inactivité par une incitation monétaire à la reprise du travail.

LE RSA, UN REMPART CONTRE LA GRANDE PAUVRETÉ



Seuls 16 % des bénéficiaires du RSA vivent avec moins de 40 % du revenu médian

78% des allocataires estiment que le RSA leur permet d'éviter de tomber dans la pauvreté

Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Cour des comptes d'après ERFIS 2018

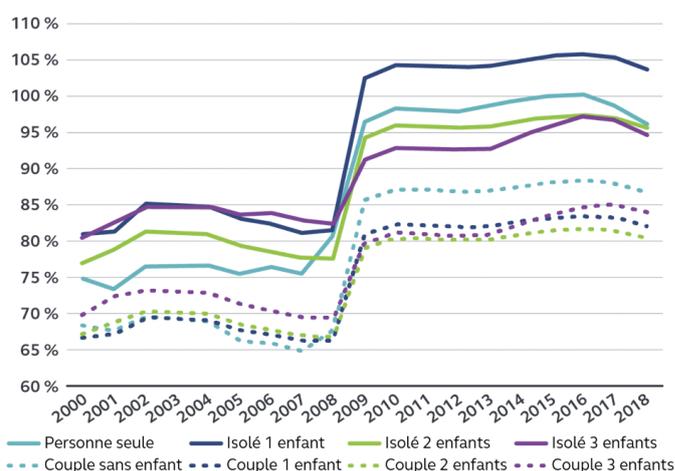
Premier mérite : le RSA permet de lutter contre la grande pauvreté. Seuls 16 % des bénéficiaires du RSA vivent avec moins de 40 % du revenu médian, soit 733,6 euros, niveau utilisé par les statisticiens pour cerner la « grande pauvreté ». Ce constat est étayé par le sondage réalisé auprès des bénéficiaires : 78 % estiment que le RSA leur procure un revenu minimum leur évitant de tomber

Seul le prononcé fait foi

dans la pauvreté, c'est la dimension la plus reconnue par les bénéficiaires. Attention, il ne s'agit aucunement de dire ici qu'on vit bien avec le RSA. Il s'agit simplement de relever, au regard des données disponibles, que celui-ci joue son rôle d'ultime recours, de « minimum vital » lorsque ses bénéficiaires ne disposent d'aucune ressource d'activité. De plus, le RSA a eu un effet d'entraînement et de rationalisation des aides attribuées par les collectivités territoriales, qui représentent entre 6,5 % et 12,7 % des ressources des ménages ne disposant pas de revenus d'activité, selon l'étude de l'université Gustave Eiffel, contribuant à la réduction de la pauvreté.

UNE INCITATION FORTE AU RETOUR À L'EMPLOI

Niveau de vie des ménages dont un membre est en emploi à mi-temps au SMIC, en proportion du seuil de pauvreté



Champ : France métropolitaine, individus vivant dans un ménage dont le revenu déclaré est positif ou nul et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source : Cour des comptes d'après France Stratégie

La mise en place du RSA en 2009 et la forte augmentation de la prime d'activité en 2019 ont permis aux allocataires du RSA travaillant à mi-temps de franchir le seuil de pauvreté alors qu'il fallait un emploi à temps complet dans le cas du RMI.

Le deuxième succès du RSA est l'incitation monétaire à l'activité, qui fonctionne : grâce à la disparition des effets de seuil à la sortie, le RSA a mis fin aux situations de trappes à inactivité. Conformément à la volonté du législateur en 2008 et contrairement à une idée reçue tenace, il est toujours « gagnant » de reprendre une activité avec le RSA, y compris à mi-temps. Cet avantage a même été amplifié depuis 2019 par l'augmentation de la prime d'activité.

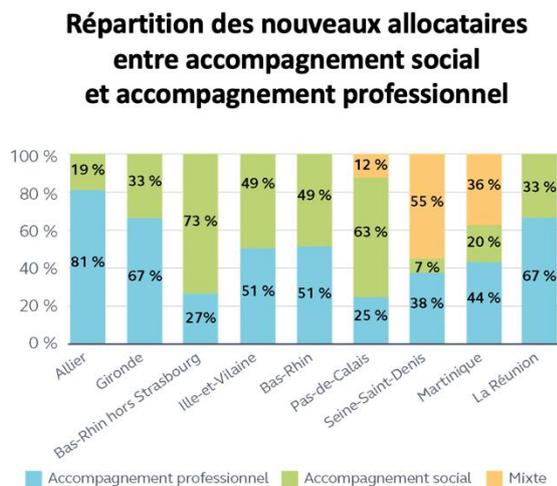
*

Voilà pour les constats positifs. Il faut pourtant que la critique se mêle toujours à l'éloge comme l'épine aux roses, pour paraphraser Flaubert. Cette évaluation révèle aussi trois faiblesses du RSA :

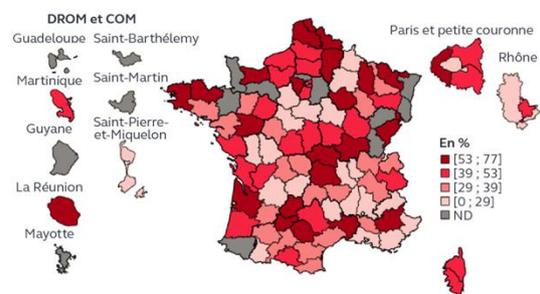
- un taux de non-recours trop élevé,
- un accompagnement social et professionnel nettement insuffisant,
- des résultats médiocres en matière d'emploi, ce qui contrevient à la promesse d'un dispositif transitoire servant de tremplin vers l'activité.

Le RSA bénéficie insuffisamment aux personnes auxquelles il est destiné, à la fois pour l'allocation et pour l'accompagnement. Dans son volet allocation tout d'abord puisque le taux de non-recours reste stable autour de 30 % depuis 2011. Pour le volet accompagnement, 60 % des bénéficiaires ne disposent pas de contrat d'accompagnement valide et seuls 8 allocataires sur 10 sont effectivement orientés vers un organisme d'accompagnement. C'est un dysfonctionnement notable du RSA.

UN ACCOMPAGNEMENT QUI MANQUE DE COHÉRENCE ET D'EFFECTIVITÉ



Part des personnes ayant Pôle emploi comme organisme référent unique parmi les bénéficiaires du RSA orientés (fin 2018)



De fortes disparités existent entre les départements : la proportion de bénéficiaires du RSA orientés vers Pôle emploi varie de 0% en Corrèze à 71% à La Réunion

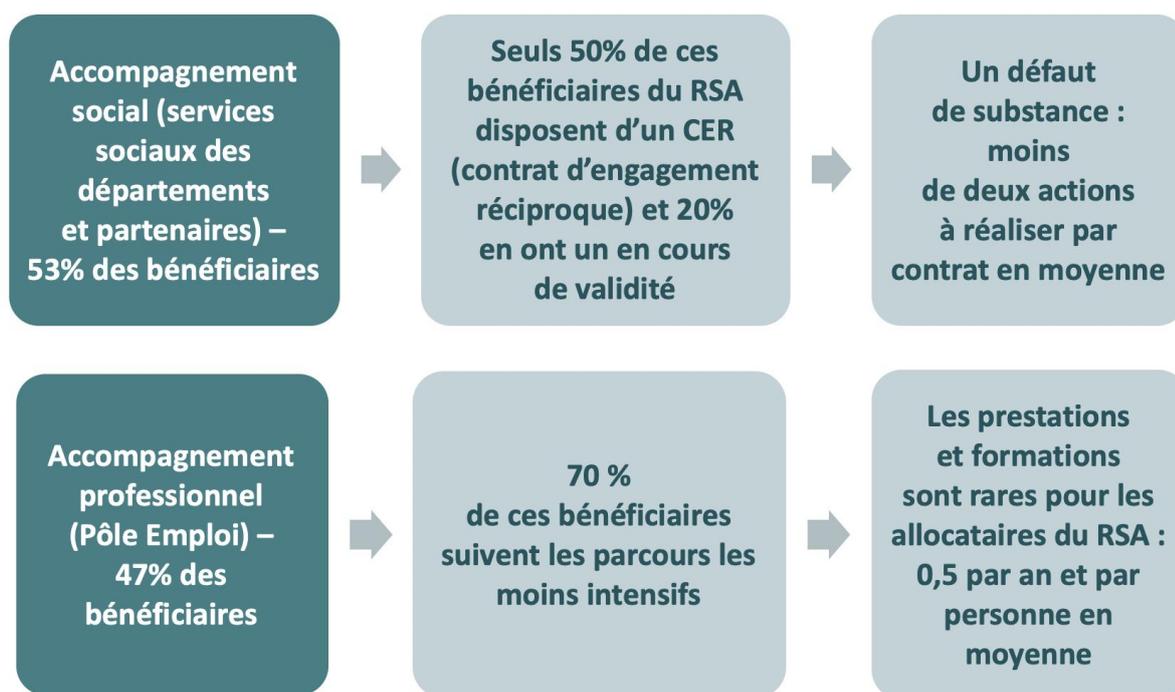
Deuxième constat, l'accompagnement des bénéficiaires du RSA est insuffisant car tardif et peu formalisé. Cette lacune s'observe dès l'orientation des bénéficiaires vers un des types d'accompagnement possible, qui peut être social, alors assuré par les départements (environ 53% des bénéficiaires), ou professionnel, géré par Pôle Emploi (47% des bénéficiaires).

On constate des inadéquations fortes entre les besoins et les réponses apportées dans la prise en charge. Par exemple, Pôle emploi relève qu'une part significative des allocataires accompagnés par leurs agents sont trop éloignés de l'emploi et qu'ils relèveraient surtout de l'accompagnement social.

L'orientation est du reste très variable selon les territoires. La proportion des bénéficiaires du RSA orientés vers Pôle Emploi peut varier de 0% à 71% selon les départements sans qu'aucune raison liée aux caractéristiques des personnes n'explique ces différences considérables.

Le constat d'un accompagnement lacunaire, mal suivi par les décideurs et peu intensif est valable quel que soit l'organisme de prise en charge.

UN ACCOMPAGNEMENT PEU INTENSIF



Pour l'accompagnement social, seuls 50 % des allocataires orientés signent effectivement un « contrat d'engagement réciproque », CER, voulu par le législateur en application du principe des « droits et devoirs », et dans un certain nombre de départements étudiés par la Cour, le nombre de bénéficiaires disposant d'un contrat en cours de validité est inférieur à 20 %. L'accompagnement professionnel connaît des failles similaires : si tous les bénéficiaires du RSA signent un plan personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), l'équivalent du CER dans les parcours de Pôle Emploi, seul

un tiers d'entre eux suivent un parcours intensif et les actions concrètes, de formation notamment, sont très limitées. Ainsi, de l'avis des bénéficiaires, l'accompagnement est la première composante du RSA qui doit être améliorée : 35 % d'entre eux attendent un meilleur suivi, alors que seulement 12 % revendique une augmentation de l'allocation.

Alors que les carences de l'accompagnement handicapent la démarche d'insertion, la logique des « droits et devoirs » reste largement ineffective, avec très peu de suivi des contrats, et partant, très peu voire pas de sanctions lorsque les engagements pris ne sont pas tenus.

A titre d'exemple, les rapporteurs ont relevé un absentéisme important aux entretiens prévus dans le cadre de l'accompagnement social, de l'ordre de 40 % dans certains départements. Pour l'accompagnement professionnel, le nombre d'actions effectivement réalisées par les allocataires est très faible : 0,5 par an en moyenne.

Enfin, dernière faiblesse : l'accès effectif à l'emploi reste difficile.

LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS EFFECTIF À L'EMPLOI

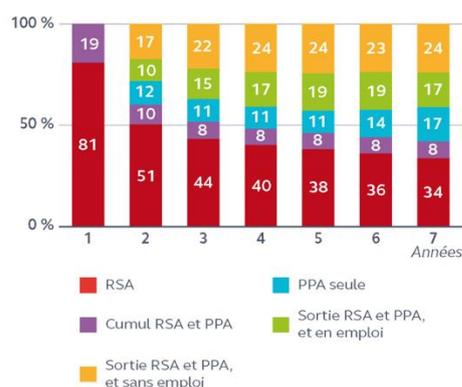
La promesse du RSA n'est pas tenue pour une majorité de ses bénéficiaires : 7 ans après l'entrée au RSA d'une cohorte d'allocataires, seuls 34% d'entre eux en sont sortis et sont en emploi, dont 1/3 en emploi stable.

Difficultés quotidiennes déclarées par les bénéficiaires du RSA



Sources : BVA, enquête de satisfaction réalisée par BVA au profit des juridictions financières

Trajectoire d'une cohorte d'entrants au RSA

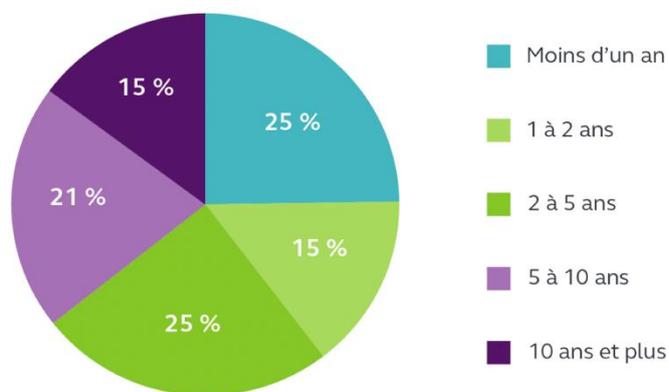


Source : Cour des comptes d'après ENIACRAMS

Sept ans après l'entrée dans le dispositif RSA, seuls 34 % des allocataires en moyenne sont en emploi, et seulement 11 % en emploi stable. La promesse du RSA n'est donc pas tenue pour les deux tiers de ses bénéficiaires. Et ceux-ci en sont conscients puisqu'ils ne sont que 29 % à estimer que le RSA leur permettra de trouver un CDD ou un emploi en intérim, 21 % de trouver un CDI.

L'ANCIENNETÉ D'UNE MAJORITÉ DE BÉNÉFICIAIRES REMET EN QUESTION L'ASPECT TRANSITOIRE DU DISPOSITIF

**Ancienneté des bénéficiaires du RSA
au 31 décembre 2019**



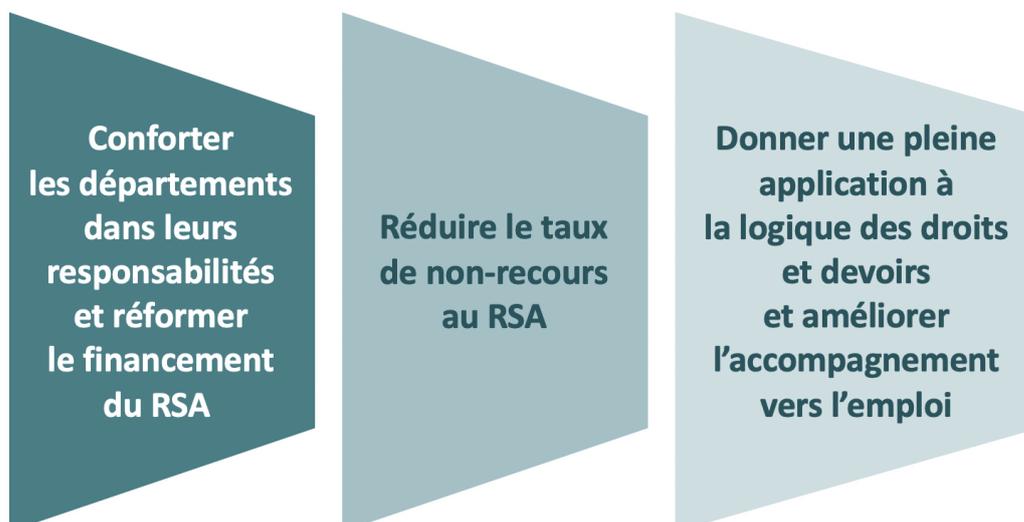
Source : Cour des comptes d'après DREES

1 bénéficiaire du RSA sur 6 est présent dans le dispositif depuis plus de 10 ans

La probabilité de sortir du RSA est **4 fois inférieure** pour un allocataire depuis plus de 6 ans que pour ceux qui y sont depuis moins d'un an

Le corollaire de ces difficultés, c'est l'ancienneté dans le dispositif : sur la cohorte des personnes qui ont obtenu le RSA en 2009, 2010 ou 2011, 42 % sont toujours au RSA sept ans plus tard. Si on étudie les données « en sens inverse » 15% des bénéficiaires actuels du RSA sont présents dans le dispositif depuis plus de 10 ans.

TROIS ORIENTATIONS ET DIX-SEPT RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER LE DISPOSITIF



À partir de ces constats objectifs, comment améliorer le dispositif ? La Cour propose trois grandes orientations, déclinées en 17 propositions.

La première orientation proposée vise à conforter les départements dans leurs responsabilités.

Les départements se sont insuffisamment dotés des outils de pilotage et d'« autorité » pour exercer pleinement leur mission: de l'attribution de l'allocation jusqu'à l'insertion durable dans l'emploi.

Pour ce faire, il faut **réformer le financement du RSA**. La Cour s'exprime à nouveau en faveur d'une identité entre le financeur et le décideur, pour que les départements soient entièrement responsables du dispositif, en faisant en sorte que ceux-ci exercent pleinement leurs compétences de pilotage, de décision, de coordination, de sanction et d'évaluation.

La situation dans laquelle l'État finance mais le département décide ne peut que générer un risque sérieux de dérive de la dépense et un contrôle structurellement faible de l'attribution à bon droit.

Pour cela, il faudra nécessairement résoudre le problème de financement du dispositif pour les départements, en privilégiant le transfert de ressources durables dont la dynamique serait cohérente avec celle de la dépense.

La seconde orientation présentée par les juridictions financières vise à réduire le non-recours. Cela

passé par une démarche de simplification, de clarté, de publicité de l'allocation et d'engagement envers les allocataires potentiels. En revanche, la Cour invite à la prudence vis-à-vis du versement automatique de l'allocation, souvent évoqué dans le débat public. En effet, une automatisation irait à l'encontre de la philosophie globale du RSA, centrée sur l'accompagnement et donc sur une démarche active de demande. On comprend qu'on puisse éventuellement automatiser le versement d'une allocation, mais peut-on automatiser l'inscription dans un parcours d'accompagnement ? Or, le législateur a voulu lier les deux, et les juridictions financières ne proposent pas de revenir sur ce choix.

C'est en partie parce que ce lien entre allocation et accompagnement n'a pas été suffisamment mis en œuvre que les résultats du RSA en matière d'accompagnement sont peu probants. Une expérimentation sur l'automatisation de la notification d'éligibilité, pour en mesurer l'impact sur le non-recours, semble néanmoins cohérente avec les objectifs du dispositif.

Enfin, dernier axe, le point central d'une réforme du RSA serait de donner une pleine application à la logique des « droits et devoirs » et d'améliorer l'accompagnement vers l'emploi. En ce sens,

il conviendrait avant tout de mieux orienter, en réalisant un diagnostic précis et complet de la situation des personnes et de leurs besoins avant de les inscrire dans des types d'accompagnement de durée et d'intensité différentes et de mieux accompagner, en proposant des parcours débouchant systématiquement sur une formation qualifiante avant un délai de 2 ans dans une sorte de « clause anti-ancienneté » tant il importe de ne pas laisser les bénéficiaires du RSA bloqués dans le dispositif.

Pour le dire en une phrase, la conclusion de nos travaux serait de redonner leur pleine signification aux droits et devoirs prévus par la loi, en renforçant l'accompagnement des personnes les plus en difficulté, en contrepartie d'une formalisation précise et d'une sanction effective des obligations inscrites dans les contrats d'accompagnement.

En guise de conclusion, je dirai seulement que cette évaluation de grande qualité témoigne de l'apport de la Cour au débat public. Tout d'abord, sur un sujet propice aux idées reçues, cette enquête est rigoureuse, objective et exhaustive, comme l'ont souligné tous nos interlocuteurs. En cela, elle sert l'information et du citoyen et du décideur. Ensuite, cette évaluation apprécie le dispositif en efficacité et en efficience, permettant d'identifier les limites comme les mérites du RSA. En cela, elle est équilibrée.

Enfin, cette analyse permet de fixer un cap, une perspective d'amélioration, en éclairant les enjeux sans toutefois s'immiscer dans des choix politiques. Ce travail ne cherche pas à « épingler » ou « étriller », vous savez que je n'aime pas ces expressions qui donnent une vision très réductrice de notre mission, mais bien à faire avancer l'action publique. C'est l'ambition, que je crois réussie, de cette évaluation.

Je dirais même que c'est l'ambition de la Cour, de toujours viser à l'amélioration de l'existant, pour garantir la qualité des politiques publiques et le bon emploi des deniers des contribuables.

Merci de votre attention. Je suis à votre disposition, ainsi que l'équipe de contrôle, pour vos questions.