Rapport final
sur l'évaluation des expérimentations rSa

Comité d'Evaluation des expérimentations

Ce rapport tire les enseignements de l'ensemble des données collectées sur les expérimentations rSa.

Il est accompagné d'annexes, qui présentent de façon détaillée ces données :

- Annexe 1 : Comparaison des zones tests et témoins avant expérimentation (CEE)
- Annexe 2 : Exploitation du tableau de bord sur les expérimentations du rSa (CNAF- Drees-EEP)
- Annexe 3 : Analyse de la mise en œuvre du rSa à partir des enquêtes monographiques réalisées dans 5 départements (enquête confiée par marché public au LAPSS-LERFAS)
- Annexe 4 : Enquête qualitative auprès de bénéficiaires visés par le rSa (enquête confiée par marché public au CREDOC)
- Annexe 5 : Enquête quantitative auprès de bénéficiaires visés par le rSa (DREES-DARES-CNAF)
- Annexe 6 : Enquête sur l'accompagnement des bénéficiaires API (CNAF)
- Annexe 7 : comparaison des dépenses RMI/RSA (CNAF)

L'ensemble de ces données a été recueilli selon une méthodologie validée par le comité d'évaluation des expérimentations, comité institué spécifiquement à cet effet en juillet 2007 et présidé par M. François Bourguignon.

Ce rapport actualise le bilan d'étape paru en septembre 2008.

Mai 2009

Rappel du cadre des expérimentations rSa et de leur évaluation

Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, la possibilité d'expérimentation est inscrite dans la Constitution (à l'article 37-1 et à l'article 72, alinéa 4). Néanmoins, l'expérimentation dans le domaine des politiques sociales reste exceptionnelle dans notre pays. A ce titre, l'expérimentation du rSa est exemplaire, elle initie une nouvelle approche de la réforme des politiques sociales.

Les conditions d'expérimentation

La loi de finances de 2007 a offert aux départements la faculté d'expérimenter un dispositif d'incitation financière au retour à l'emploi auprès des allocataires du Revenu Minimum d'Insertion, dérogatoire du droit commun résultant de la réforme de l'intéressement au RMI, en augmentant le montant de l'allocation due sous certaines conditions en cas de reprise d'activité, ou en en modifiant la durée ou la périodicité. Dans ce cadre, 16 départements s'étaient portés volontaires pour expérimenter.

La loi en faveur du Travail, de l'Emploi et du Pouvoir d'Achat (TEPA) d'août 2007 a encore assoupli les possibilités de dérogation pour les allocataires du RMI et a élargi l'expérimentation du revenu de solidarité active aux allocataires de l'Allocation Parent Isolé. Elle a prévu une contribution financière de l'Etat au surcoût du dispositif expérimenté par rapport au droit commun. Finalement, 34 départements ont été autorisés à expérimenter et 33 ont effectivement expérimenté. La première expérimentation, dans l'Eure, a démarré en juin 2007. L'essentiel des expérimentations a ensuite démarré entre novembre 2007 et mars 2008.

Pour les allocataires de l'API, les modalités d'expérimentation sont les mêmes sur tous les territoires expérimentateurs : le rSa est versé à l'ensemble des allocataires en emploi au moment du démarrage de l'expérimentation ainsi qu'à ceux reprenant un emploi par la suite, dès la première heure travaillée et quel que soit le type de contrat de travail. Le barème appliqué correspond à un revenu garanti égal au montant de l'allocation parent isolé de base augmenté de 70 % des revenus d'activité. Pendant les trois premiers mois de reprise d'activité, le bénéficiaire cumule intégralement son salaire et son allocation. A partir du 4ème mois, l'allocation versée est égale à la différence entre le revenu garanti et les ressources de l'allocataire avant aide, sans limite de durée.

Pour les allocataires du RMI, les modalités d'expérimentation ont été choisies par les Conseils Généraux et sont variables d'un département à l'autre[1].
Les variantes concernent en premier lieu les critères d'éligibilité :

- champ (tous les bénéficiaires en emploi/formation ou seulement ceux qui ont repris un emploi/une formation ou augmenté leur temps de travail depuis le démarrage de l'expérimentation),
- type d'emploi (ouvert à tous les contrats de travail, excluant certains contrats aidés, réservé à certains contrats aidés…),

[1] Pour une présentation détaillée des dispositifs expérimentaux, voir annexe 2.

- temps de travail (le rSa s'applique dès la première heure travaillée ou à partir d'un nombre d'heures donné),
- existence ou non d'une clause de résidence,
- application ou non d'une « clause de sauvegarde » pour les bénéficiaires pour qui le montant du rSa serait inférieur au montant de l'intéressement (clause de sauvegarde anticipée ou chèque de sortie[2]).

Les variantes concernent également le barème :

- La majorité des départements applique aux allocataires du RMI un barème équivalent à celui des allocataires de l'API (revenu garanti égal au montant RMI de base augmenté de 70 % des revenus d'activité). Les autres ont choisi un barème moins avantageux (revenu garanti égal au montant RMI de base augmenté de 65 % des revenus d'activité ou de 60 % des revenus d'activité). L'Eure a un barème très spécifique, déterminé en fonction du seuil de pauvreté et de la situation familiale.
- La majorité des départements ne verse plus aux allocataires qui reprennent un emploi la prime de retour à l'emploi (PRE), d'un montant de 1000 € qui vient en surplus de l'aide mensuelle dans le dispositif de droit commun, et la redistribue sous la forme d'aides ponctuelles de montants variables pour prendre en charge au cas pas cas des frais particuliers liés à la reprise d'activité (« coups de pouce financiers »). Quelques départements ont choisi de maintenir la PRE dans le cadre du dispositif expérimental.

Enfin, les modalités d'accompagnement sont différentes : certains départements ont laissé à l'identique l'accompagnement existant pour les allocataires du RMI, d'autres ont renforcé cet accompagnement, d'autres enfin ont développé un accompagnement spécifique, tourné vers l'accompagnement dans l'emploi.

Le cadre de l'évaluation

L'expérimentation du rSa a intégré dès l'origine le principe de son évaluation : ainsi, l'article 142 de la loi de finances pour 2007, qui a posé les bases d'une expérimentation par les collectivités d'un dispositif dérogatoire au droit commun, a-t-il prévu la désignation d'un comité d'évaluation des expérimentations pour en suivre les effets.

Ce comité a été effectivement mis en place en juillet 2007, à l'occasion de l'élargissement des conditions d'expérimentations du rSa, dans le nouveau cadre posé par la loi TEPA. Il est composé de représentants des administrations concernées, de représentants de conseils généraux expérimentant le rSa et de personnalités qualifiées dont les compétences sont reconnues dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques ou dans le champ de l'action sociale. La DREES en assure le secrétariat.

Le comité s'est réuni à huit reprises (juillet 2007, septembre 2007, décembre 2007, avril 2008, juillet 2008, décembre 2008, février 2009, mai 2009) pour définir les objectifs de l'évaluation, lister les données nécessaires pour répondre aux objectifs fixés, définir les méthodologies adéquates pour recueillir ces données, valider les premiers résultats et en tirer les enseignements. Trois groupes de travail thématiques ont été constitués pour préparer les différentes séances plénières.

[2] La clause de sauvegarde anticipée consiste après les 3 premiers mois de cumul intégral à verser ce que l'allocataire aurait touché dans le cadre de l'intéressement si l'intéressement est supérieur au rSa. Après la période des 12 mois de l'intéressement, il perçoit le rSa.
Le chèque de sortie consiste à comparer à la fin de l'expérimentation ce qui a été versé au titre du rSa et ce qui aurait été perçu au titre de l'intéressement et à verser la différence si l'intéressement est supérieur.

Composition du comité d'évaluation des expérimentations

Trois collèges :

1) **Représentants des conseils généraux**

Eure, Meurthe et Moselle, Vienne, Loir et Cher, Marne, Val d'Oise, Saône et Loire, Hérault

2) **Représentants de l'Etat et des organismes payeurs**

DGCL, DGAS, DGTPE, DGEFP, DARES, DREES, direction du budget, CNAF, CCMSA

3) **Personnalités qualifiées**

François BOURGUIGNON, Ecole d'Economie de Paris, Pierre CAHUC, CREST, Marc GURGAND, EEP, Gilbert LAGOUANELLE, Secours Catholique, Yannick L'HORTY, Centre d'Etudes de l'Emploi, Claude MARTIN, CNRS-ENSP, Elisabeth MAUREL, UPMF de Grenoble, Eric MAURIN, EEP et EHESS, Renée THOMINOT, comité des usagers d'Angers, Jérôme VIGNON, Commission Européenne

Les objectifs de l'évaluation

L'évaluation des expérimentations du rSa a plusieurs objectifs :

⇒ Elle a nourri au fil de l'eau la réflexion sur la généralisation du rSa (lors de la discussion du projet de loi publié en décembre 2008 puis de l'élaboration des décrets d'application publiés en avril 2009). Elle apporte des éléments qui doivent permettre d'optimiser la mise en œuvre du nouveau dispositif.

⇒ Elle contribue à améliorer la connaissance de l'efficacité des mécanismes d'incitation au retour à l'emploi.

⇒ Elle tire des enseignements sur la pratique de l'expérimentation dans le domaine social qui permettront d'améliorer cette démarche dans l'avenir. L'expérimentation rSa a déjà été suivie d'autres expérimentations visant à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des publics en difficulté financées dans le cadre d'un appel à projet lancé par le Haut Commissaire aux Solidarités en 2007. Un fonds d'expérimentation sur les jeunes vient de se mettre en place, il va régulièrement financer des programmes expérimentaux à destination des moins de 25 ans.

Le rSa cherche simultanément à atteindre quatre objectifs :

- encourager l'accès ou le retour à l'emploi, en garantissant que tout retour à l'emploi donne lieu, dans la durée, à une augmentation de revenus ;
- lutter contre la pauvreté en complétant les revenus du travail pour ceux qui en ont besoin ;
- améliorer l'accompagnement social et l'insertion professionnelle ;
- simplifier le système des minima sociaux.

Les expérimentations du rSa n'ont pas été principalement conçues autour de l'objectif de lutte contre la pauvreté, puisque les rSa expérimentaux ne s'appliquaient pas aux travailleurs pauvres, mais seulement aux allocataires du RMI et de l'API. Les expérimentations permettent donc surtout d'apporter des enseignements sur l'effet du rSa en matière d'insertion professionnelle. L'évaluation apporte ainsi des éléments de réponse aux questions suivantes :

- Observe-t-on effectivement les effets attendus en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté ?
- Observe-t-on des effets sur les types d'emplois occupés, et la proportion d'emplois à temps partiel ?
- Quel est le rôle de l'accompagnement social et professionnel dans l'insertion professionnelle des allocataires de minima sociaux ?

La méthode d'évaluation

Aux vues de la difficulté pratique et éthique de procéder par échantillonnage aléatoire, le principe d'évaluation retenu pour cette expérimentation consiste à procéder par comparaison géographique. Pratiquement, on compare la situation des allocataires de minima sociaux sur les territoires d'expérimentation avec des territoires témoins les plus ressemblants possible, puis on en déduit les effets du dispositif expérimenté par simple différence.

La qualité de l'évaluation repose à la fois sur le choix adéquat des territoires et sur la qualité des remontées d'informations. Les territoires expérimentaux ont été choisis par les départements à la suite d'une démarche de concertation locale, soit pour leur représentativité, soit pour leur exemplarité (« positive » ou « négative »). Ils constituent donc une donnée de l'évaluation. En revanche, le comité d'évaluation a souhaité que les territoires témoins soient sélectionnés de façon raisonnée[3], avec un processus en trois étapes :

- Le comité d'évaluation établit une liste de *zones témoins candidates* qui ont des caractéristiques socio-démographiques comparables à celles de la zone test, notamment du point de vue de leur taille (population, nombre de cantons, nombre d'allocataires du RMI), de leur densité de population (urbain-rural), ou de leur situation administrative (identité de forme CLI, UTAS, CAS, etc.).
- Il classe ces *zones candidates* selon leur degré de proximité vis-à-vis de la zone test du point de vue de la reprise d'emploi dans le régime RMI, c'est-à-dire la probabilité d'entrer en intéressement estimée à partir des données administratives de la CNAF. Pour cela, des séries semestrielles de taux nets d'entrée en intéressement ont été reconstituées et corrigées des variations dues au contexte local sur la période 2001 à 2007.
- Le département valide la zone témoin proposée par le comité d'évaluation (« meilleur » candidat au sens du critère de proximité utilisé) ou fait une contre proposition s'il estime que la zone présente de trop grandes particularités.

Une vérification a posteriori de la comparabilité des zones expérimentales et des zones témoins montre qu'au niveau national et en ce qui concerne l'évolution du taux de retour à l'emploi, l'ensemble des zones témoins est

[3] Méthodologie proposée et mise en œuvre par Yannick L'Horty, Centre d'Etudes de l'Emploi

en moyenne une réplique, ou "contrefactuel", satisfaisant de l'ensemble des zones tests. Cependant, pour une zone test donnée, les évolutions des zones tests et témoins peuvent être différentes[4].

Les données mobilisées

Les données disponibles sont de deux natures :

1. **Des données quantitatives, issues des fichiers administratifs et statistiques de la CNAF, de la CCMSA, des conseils généraux et de la DARES**. Elles sont collectées à intervalle régulier depuis le début des expérimentations.
   Ces données visent à connaître le nombre de bénéficiaires en emploi ou qui reprennent un emploi, leur âge et leur situation familiale, leur ancienneté dans le dispositif RMI ou API, les caractéristiques du marché du travail dans les zones tests et témoins ainsi que la nature des emplois occupés par les bénéficiaires du rSa. L'intérêt de ces données est qu'elles couvrent de façon exhaustive les allocataires concernés. Mais la collecte comme l'exploitation de ces données administratives a posé de nombreuses difficultés décrites dans l'annexe 2. En particulier, la construction d'indicateurs comparables entre les zones tests et les zones témoins s'est avérée délicate.

   Elles sont complétées par une enquête auprès de 3 500 allocataires du RMI ou de l'API dans les territoires concernés des 15 premiers départements ayant commencé les expérimentations. Cette enquête vise à mieux connaître les caractéristiques des bénéficiaires (leur niveau de formation par exemple), d'apprécier leur parcours professionnel et, éventuellement, la qualité des emplois, de repérer le suivi et l'accompagnement professionnel, et de connaître l'opinion des bénéficiaires sur les dispositifs d'incitation au retour à l'emploi et leur connaissance de ces mécanismes. Les allocataires ont été interrogés à deux reprises : en mai-juin 2008 et en novembre-décembre 2008. La deuxième vague est toujours en cours d'exploitation.

2. **Des retours qualitatifs, auprès des différents acteurs impliqués dans les expérimentations et des bénéficiaires du RMI et de l'API habitant dans les zones expérimentales.** Ces données, recueillies par enquête, concernent une partie seulement des départements.
   Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des expérimentations en Côte d'Or, dans l'Eure, en Loire-Atlantique, dans le Nord et dans le Val d'Oise ont été interrogés en février et en septembre 2008.
   Des bénéficiaires des Bouches du Rhône, de la Charente, de l'Hérault, du Val d'Oise et de la Vienne ont été interrogés entre fin juin et début juillet 2008. Une deuxième vague d'interrogation a eu lieu en octobre-novembre 2008 dans les mêmes départements, sous la forme de groupes de parole.

Les rSa expérimentés diffèrent par leur barème et par leur champ du rSa généralisé

Le parlement a voté la généralisation du rSa à partir du 1er juin 2009. La loi met fin aux expérimentations du rSa à cette même date. Les bénéficiaires du rSa expérimental qui perçoivent un droit supérieur au rSa généralisé en conservent le bénéfice jusqu 'à ce que les versements s'interrompent et au plus tard jusqu'au 31 mai 2010.

[4] Cf. annexe 1 : comparaisons des zones tests et témoins avant expérimentation.

Quelques départements ont cependant choisi d'interrompre totalement leur expérimentation avant le 31 mai 2009.

Les débats parlementaires sur le rSa se sont nourris du rapport intermédiaire du Comité d'Evaluation rendu public en septembre dernier. Il eut certes été plus rigoureux que la généralisation du dispositif soit décidée au vu des résultats finaux de l'expérimentation plutôt que de résultats intermédiaires. La critique en a été faite. Cependant, il faut avoir à l'esprit que l'expérimentation ne portait que sur l'un des aspects du rSa et que l'objectif du rSa généralisé est en réalité double : d'une part il doit faciliter et rendre le retour à l'emploi toujours financièrement plus intéressant que l'inactivité, d'autre part, il doit apporter à certains travailleurs pauvres, non bénéficiaires du RMI et mal couverts par le dispositif de la prime pour l'emploi, un complément de ressources.

En ce qui concerne l'objectif de reprise d'emploi, le rSa complète le dispositif pré-existant de l'intéressement plutôt qu'il ne s'y substitue. Dans le pire des cas, sa généralisation ne signifiait donc aucun changement majeur par rapport aux effets des mécanismes précédents du RMI et de l'intéressement. Dans le meilleur des cas, un progrès dans les comportements de retour à l'emploi était attendu. Le rapport intermédiaire concluait à l'existence probable d'un tel effet. Le rapport final cherche à mieux cerner l'ampleur et, surtout les conditions de ce gain de façon à optimiser la mise en œuvre du rSa généralisé. Cette mise en œuvre devrait être plus efficace si elle peut intégrer tous les enseignements des expérimentations qui figurent dans ce rapport.

En ce qui concerne le soutien aux revenus des travailleurs pauvres, les expérimentations apportent peu d'éléments de réponse chiffrés puisqu'elles ne concernaient pas les travailleurs pauvres non bénéficiaires du RMI. Les travaux de micro-simulation réalisés par la DGTPE, la DREES et la CNAF sur données réelles de ménages ont permis dès l'été dernier d'estimer l'impact sur le niveau de vie des bénéficiaires et de connaître les configurations familiales et les niveaux de revenus des ménages pour qui le soutien était le plus important. Ces éléments ont été pris en compte dans le débat parlementaire et sont brièvement résumés à la fin de ce rapport.

Le rSa généralisé couvre donc un champ plus large que le rSa expérimental. S'il vient se substituer au RMI et à l'API et aux mécanismes actuels d'incitation au retour à l'emploi, il s'adresse également aux travailleurs modestes, pour qui il représente un complément de revenu. Le revenu garanti est égal au montant RMI ou de l'API augmenté d'une fraction des revenus d'activité fixée par décret à 62%. Comme pour le RMI, le rSa est calculé en fonction de l'ensemble des ressources perçues le trimestre précédent. Selon les estimations concordantes de la DGTPE, la DREES et la CNAF le rSa généralisé concernera plus de 3 millions de ménages : plus de 1 million des actuels bénéficiaires du RMI et de l'API et près de 2 millions de travailleurs pauvres.

En matière d'accompagnement, seules les personnes dont les ressources du foyer sont inférieures au montant forfaitaire du rSa généralisé et qui perçoivent des revenus d'activité inférieurs à 500 euros sont tenues en contrepartie des prestations reçues de rechercher un emploi ou d'entreprendre les démarches et actions favorisant une meilleure insertion professionnelle. Les personnes concernées par l'obligation d'accompagnement sont suivies par un référent désigné par l'organisme vers lequel le président du Conseil général choisit de les orienter, soit dans le champ professionnel, soit dans le champ social. Elles concluent avec ce référent un contrat d'engagements réciproques. Le référent peut mobiliser une aide financière ponctuelle, l'aide pour le retour à l'emploi (APRE) pour prendre en charge des dépenses liées au retour à l'emploi (frais de vestiaire, frais de transport, frais de garde, frais de formation…).

Les politiques d'insertion relèvent de la responsabilité du Conseil général, qui en assure l'organisation. Le Conseil général conclut une convention d'orientation et d'accompagnement qui définit les modalités de prise en charge des bénéficiaires du rSa soumis par ailleurs à certains droits et devoirs. Il conclut un pacte territorial d'insertion qui associe l'ensemble des acteurs dont la coopération est indispensable pour la mise en œuvre de son programme départemental d'insertion.

La montée en charge du dispositif expérimental

L'expérimentation rSa-RMI

33 départements ont participé à l'expérimentation.

Les territoires d'expérimentation concernés comprennent plus de 111 000 allocataires du RMI. Les tailles des territoires d'expérimentation sont très variables d'un département à l'autre : les Bouches du Rhône expérimentent sur la ville de Marseille, qui compte plus de 40 000 allocataires du RMI ; quatre départements, l'Aisne, le Nord, le Pas de Calais et la Seine Saint Denis expérimentent sur des territoires qui comprennent au total entre 4 000 et 8 000 allocataires (mais l'Aisne limite le champ de l'expérimentation aux bénéficiaires en contrat aidé CIRMA ou CA) ; la plupart des départements ont choisi des territoires comprenant entre 1 000 et 3 500 allocataires ; la Côte d'Or, le Gers, le Calvados et les Côtes d'Armor expérimentent sur des territoires comptant moins de 1 000 allocataires du RMI.

L'expérimentation rSa-API

Les territoires de l'expérimentation comportaient au total près de 20 000 allocataires de l'API. En particulier, cinq départements ont des territoires d'expérimentation qui comprennent plus de 1 000 allocataires (Aisne, Bouches-du-Rhône, Nord, Pas de Calais, Seine Saint Denis).

Le nombre de bénéficiaires rSa

Le nombre de bénéficiaires détaillé ici est fourni par les organismes payeurs (CNAF et CCMSA). La définition retenue est donc celle d'un droit ouvert à l'allocation rSa, au regard des revenus d'activité perçus par le ménage au cours du trimestre précédent. Le nombre de bénéficiaires suivis par les Conseils Généraux peut être sensiblement supérieur, car il intègre des personnes dont l'allocation est suspendue, soit parce qu'elles n'ont plus de revenus d'activité, soit parce que leurs revenus d'activité dépassent le plafond.

Pour interpréter ces chiffres, il est important de garder en mémoire que seuls les allocataires RMI ou API en emploi au moment du calcul des droits sont comptabilisés comme bénéficiaires du rSa expérimental. Les allocataires RMI ou API qui perdent leur emploi ou sont sans emploi ne sont pas comptabilisés comme bénéficiaires du rSa. Par ailleurs, dans certains départements, l'expérimentation ne concerne que les allocataires du RMI qui retrouvent un emploi après le commencement de l'expérimentation (flux) tandis que dans d'autres elle touche l'ensemble des allocataires en emploi (stock).

Le nombre de bénéficiaires du rSa a augmenté régulièrement jusqu'en septembre 2008, avec l'entrée progressive de nouveaux départements en expérimentation. Sur le dernier trimestre 2008, il a légèrement décru, en lien notamment avec la dégradation du contexte économique et la baisse de la reprise d'emploi.

Nombre de bénéficiaires du rSa issus du régime général [5]

(y compris les allocataires qui bénéficient de la clause de sauvegarde anticipée[6])

	Mars 2008	Juin 2008	Septembre 2008	Décembre 2008
rSa-RMI	9 700	12 600	14 100	13 700
rSa-API	1 300	1 400	1 600	1 600
Total rSa	11 000	14 000	15 700	15 300

Source : cnaf

Nombre de bénéficiaires issus du rSa régime agricole[7]

	Mars 2008	Juin 2008	Septembre 2008	Décembre 2008
rSa-RMI	312	415	472	466
rSa-API	6	5	13	8
Total rSa	318	420	485	484

Source : ccmsa

[5] Pour un détail par département, cf annexe 2

[6] Près de neuf départements sur dix ont mis en œuvre une clause de sauvegarde (cf. annexe 2). Cette clause est appliquée lorsque le RSA se révèle moins avantageux financièrement que l'intéressement. Parmi eux, certains ont choisi de l'appliquer de manière « anticipée » : si le montant RSA qui doit être versé à partir du 4ème mois de reprise d'activité est inférieur à ce que l'allocataire aurait touché dans le cadre de l'intéressement, l'allocataire est maintenu dans le système de droit commun et bénéficie de l'intéressement. Il peut à nouveau basculer dans le RSA si sa situation professionnelle change ou après la période des 12 mois d'intéressement. Certains départements réservent l'anticipation aux bénéficiaires déjà en emploi au moment du démarrage des expérimentations. Les personnes bénéficient de l'accompagnement en emploi prévu dans les zones expérimentales indépendamment de l'utilisation de cette clause. En décembre 2008, ils représentent 9% au RSA-RMI et 28% au rSa-API : leurs droits à l'intéressement de droit commun dans le cadre de la réglementation RMI ou API sont maintenus car plus élevés que le rSa.

[7] Régime spécifique pour les exploitants agricoles ou salariés agricoles

Le rSa et l'insertion professionnelle

Deux effets attendus sur l'insertion professionnelle

Le rSa est conçu pour que les allocataires du RMI et de l'API qui exercent un emploi soient toujours financièrement gagnants par rapport à l'inactivité quel que soit le nombre d'heures travaillées et le type de contrat de travail.

En matière d'insertion professionnelle, le rSa poursuit en fait deux objectifs distincts :

- une amélioration du taux de retour à l'emploi, qui concerne les bénéficiaires de minima sociaux sans emploi
- une pérennisation de l'insertion professionnelle, en particulier en incitant au maintien en emploi après 12 mois.

C'est d'ailleurs à l'horizon de 12 mois que la différence entre les deux dispositifs est la plus forte.

Sur les 12 premiers mois, le passage du dispositif RMI plus intéressement au dispositif rSa ne modifie pas de manière radicale la contrainte budgétaire des ménages :

- Le cumul des revenus d'activité est un peu plus favorable avec le rSa pour les emplois de moins de 78 heures : après les trois mois de cumul intégral, le cumul a lieu sur 50% du revenu d'activité dans le dispositif du RMI, il a lieu sur 60 à 70% dans l'expérimentation rSa.
- Pour les emplois de 78 heures ou plus, la prime forfaitaire de 150 euros et les 1000 euros versés au 4ème mois de retour à l'emploi dans le dispositif RMI sont remplacés par un cumul sur 60 à 70% (la prime est éventuellement conservée si elle est supérieure au rSa pour les départements qui appliquent la clause de sauvegarde anticipée). Par exemple, pour une personne seule travaillant à mi-temps au Smic, l'allocation rSa versée varie de 192 à 244 euros selon le taux de cumul retenu pour l'expérimentation.
- Les bénéficiaires de contrats aidés, qui n'avaient pas le droit à l'intéressement, perçoivent le rSa.

Après 12 mois, l'intéressement cesse définitivement avec le RMI, alors qu'il continue avec le rSa tant que les revenus d'activité du bénéficiaire et de son foyer ne dépassent pas un plafond déterminé par sa situation familiale. C'est donc à ce degré d'ancienneté dans la reprise d'emploi que les écarts entre les deux systèmes sont le plus susceptibles de se creuser.

Cette aide financière revue par rapport au système actuel de l'intéressement est généralement couplée avec un accompagnement professionnel renforcé, qui a pu mettre quelques mois à se mettre en place.

Pour que le nouveau dispositif entraîne les effets attendus sur l'emploi, il est bien sûr nécessaire que l'ensemble des allocataires RMI et API des zones expérimentales soient informés au préalable de son fonctionnement.

Quel effet sur l'insertion professionnelle ?

Cette partie présente les principaux éléments recueillis au cours de l'évaluation qui permettent de mesurer l'effet du rSa expérimental sur le retour à l'emploi et de décrire les emplois occupés[8].

Le taux d'entrée en emploi des allocataires du RMI dans les zones expérimentales est en moyenne plus élevé que dans les zones témoins, mais l'écart varie assez fortement entre départements et selon les périodes

Le taux d'entrée en emploi utilisé ici mesure le nombre d'allocataires du RMI qui reprennent un emploi au cours d'un trimestre donné sur le total d'allocataires sans emploi le trimestre précédent. L'annexe 2 détaille les enjeux méthodologiques que pose le calcul du taux de retour à l'emploi à partir des données administratives existantes et les différentes variantes testées dans le calcul du taux moyen.

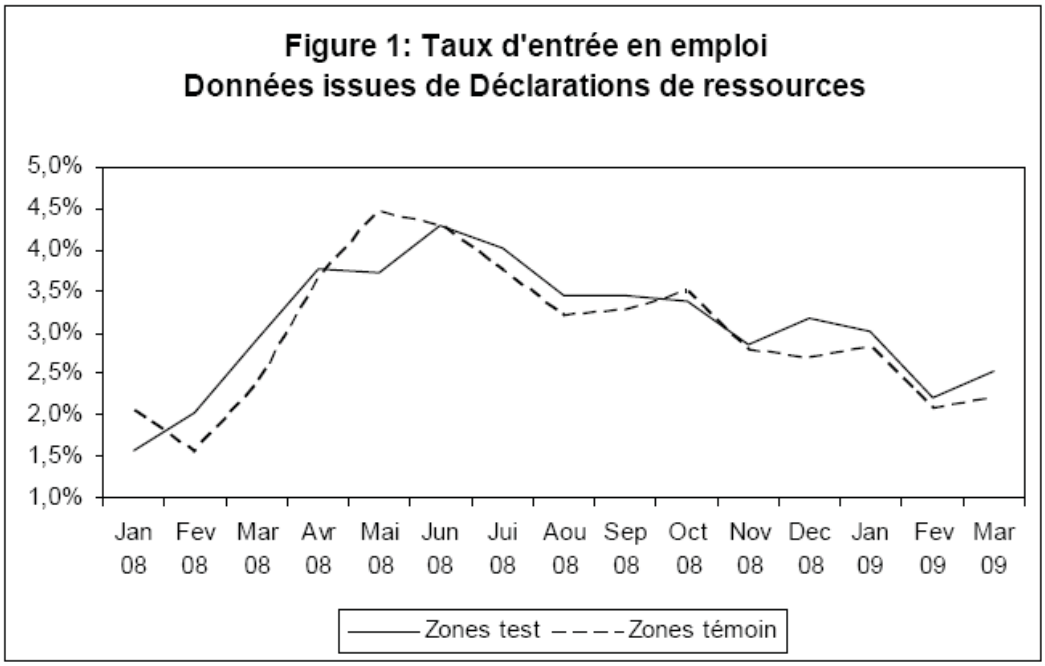
Le taux d'entrée en emploi a été calculé sur 15 périodes de 3 mois consécutives à partir des Déclarations Trimestrielles de Ressources que les allocataires renvoient aux CAF pour le calcul du montant de l'allocation RMI ou rSa[9].

Le taux d'entrée en emploi dans les zones expérimentales est en moyenne supérieur au taux observé dans les zones témoins pour onze des quinze mois d'expérimentation considérés (janvier 2008 à mars 2009). Par ailleurs, la courbe fait apparaître l'impact de la crise économique sur la reprise d'emploi des plus démunis : à partir de mai 2008, en zone test comme en zone expérimentale, le taux d'entrée en emploi diminue presque continûment jusqu'en mars 2009.

[8] La majeure partie des résultats présentés dans cette partie ne concernent pas l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'API et font uniquement référence à l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI, qui constituent une part beaucoup plus importante des futurs allocataires du rSa généralisé.

[9] Par convention, les trimestres sont calés sur les mois de transmission de la déclaration, soit janvier 2008 à mars 2009.

Taux d'entrée en emploi[10] de janvier 2008 à mars 2009



Note : source Cnaf, calcul des auteurs. Les situations d'activité font référence au trimestre antérieur au mois indiqué. Les départements sont intégrés aux calculs à partir du moment où l'intégralité du trimestre appartient à l'expérimentation. Méthode d'équipondération des départements.

Cumulé sur l'ensemble des mois de janvier 2008 à mars 2009, le taux mensuel moyen d'entrée en emploi en zones témoins est de 3,1%. L'écart entre zones expérimentales et zones témoins est de 0,28 point de pourcentage, **soit un surcroît de 9% du taux d'entrée en emploi dans les zones expérimentant le rSa.**

Cependant, l'écart moyen cache des disparités entre départements et de fortes fluctuations dans le temps. Ceci introduit une imprécision statistique dans l'estimation de l'effet du rSa expérimental sur le retour à l'emploi, que l'on peut traduire par la notion d'intervalle de confiance. Si on veut annoncer un résultat avec une forte certitude (très exactement avec un risque de se tromper de seulement 5%), on peut seulement affirmer que **le véritable impact est compris dans un intervalle de confiance qui va de -6% à 25%**. Au-delà de la valeur moyenne observée de 9%, l'incertitude sur le véritable effet du rSa expérimental reste donc très forte. Bien sûr, cet intervalle est constitué aux trois quarts de valeurs positives, mais il comprend également la valeur zéro et des valeurs négatives. Avec une forte certitude, on ne peut donc pas rejeter la possibilité que le rSa expérimental n'ait pas eu d'effet sur les sorties vers l'emploi. Mais on ne peut pas rejeter non plus la possibilité qu'il ait eu des effets substantiels. Pour en dire davantage, il faut admettre des risques d'erreur plus élevés : ainsi, **la probabilité de se tromper en affirmant que l'effet du rSa expérimental sur le retour à l'emploi est supérieur à zéro est de 12%, une valeur un tout petit peu élevée mais qui laisse néanmoins une place limitée à l'incertitude**. En grossissant légèrement le trait, on pourrait donc dire qu'il y a un peu moins de 9 chances sur 10 que le rSa ait un effet positif sur la reprise d'emploi et un peu plus de 1 chance sur 10 qu'il ait l'effet opposé.

[10] Compte tenu de la source utilisée, les DTR, le taux de retour à l'emploi de janvier prend en compte des reprises d'emploi intervenues au cours des trois mois précédents (octobre, novembre, décembre). Pour ne considérer que des reprises d'emploi qui sont effectivement intervenues après le démarrage des expérimentations, le taux de retour à l'emploi n'est pris en compte dans la moyenne qu'au 4ème mois qui suit le démarrage des expérimentations.

L'écart mensuel moyen de 0,28 point de pourcentage sur les taux moyens d'entrée en emploi peut paraître faible. En fait, il faut bien voir qu'il s'agit d'un écart mensuel et que ce n'est pas l'écart absolu, mais l'écart relatif qui compte. Cet écart de 0,28 point représente une hausse d'environ 9% du taux initial. Pour avoir une idée de cet impact, il faut songer que, avec un flux d'entrée constant au RMI et si les emplois obtenus étaient stables, le stock de RMIstes sans emploi en régime stationnaire pourrait diminuer de 9% grâce à la mise en place du rSa.

La deuxième source d'information sur l'impact de l'expérimentation du rSa sur les retours à l'emploi est l'enquête réalisée auprès de 2 900 allocataires du RMI. Elle offre une mesure plus directe des situations d'emploi que ne le font les sources administratives, mais sur un effectif plus faible de quinze départements qui limite encore la précision statistique. Les résultats de l'enquête sont en cohérence avec les résultats issus des données administratives : le taux d'entrée en emploi, mesuré comme la part des allocataires ayant repris au moins un emploi entre le début des expérimentations et la date de la première interrogation (en mai 2008), est un peu supérieur dans les zones expérimentales par rapport aux zones témoins (19,1% contre 17,6%), soit un écart de 1,5 point de pourcentage[11]. Cela représente une augmentation du taux d'entrée en emploi de 8,5%, exactement du même ordre que dans l'estimation précédente. Comme pour les données administratives, cependant, l'intervalle de confiance associé à cette estimation de l'effet du rSa est également large. Avec le risque d'erreur usuel de 5%, il comprend une proportion non négligeable de valeurs négatives.

Dans cette enquête, les écarts sont plus marqués, et significatifs au seuil usuel de 5%, pour les personnes seules, sans conjoint ni enfant (22% ont occupé un emploi au cours de la période étudiée contre 17% en zone témoin) et les personnes titulaires d'un baccalauréat ou d'un diplôme supérieur (35% accèdent à l'emploi en zone expérimentale contre 18% en zone test). L'accès à l'emploi semble avoir été facilité pour les populations ne cumulant pas trop d'obstacles pour le retour à l'emploi (comme le manque de qualifications ou les problèmes de garde d'enfants).

Ces chiffres sont des moyennes obtenues sur l'ensemble des zones considérées. Les variations sont fortes d'une zone à l'autre, ce qui peut pour partie s'expliquer par le choix des territoires d'expérimentation. L'enquête qualitative auprès des acteurs a notamment montré que la perception de l'expérimentation variait fortement selon le choix du territoire. Alors que certains territoires sont apparus facilitateurs, d'autres se sont révélés très problématiques, soit en raison de l'absence d'offres d'emploi, soit en raison de l'isolement des acteurs de l'accompagnement ou de la faiblesse de l'offre d'insertion. Il n'est peut-être pas étonnant dans ces conditions que les résultats obtenus varient fortement d'une zone à l'autre.

.

Le rapport intermédiaire faisait état d'un écart observé de l'ordre de 30%. Ce taux était estimé avec un très large intervalle de confiance, car il s'appuyait sur un faible nombre d'observations, et l'on avait insisté alors sur un certain nombre de facteurs susceptibles de biaiser l'estimation. Les données mobilisées couvraient seulement la période de décembre 2007 à avril 2008, période durant laquelle un grand nombre de départements expérimentateurs ont démarré les expérimentations. Or la phase de montée en charge de tout programme présente toujours des particularités. La base statistique des données utilisées était elle-même fragile. En conséquence, le comité d'évaluation a jugé bons de conduire des travaux d'analyse complémentaires afin

[11] Ces taux d'entrée en emploi sont calculés sur une période qui s'étend du démarrage des expérimentations à mai-juin 2008, qui est différente selon les départements puisqu'ils n'ont pas tous démarré les expérimentations au même moment : pour les départements qui ont débuté en novembre, la période de calcul est d'environ 7 mois, tandis qu'elle est d'environ 5 mois pour les départements qui ont démarré en janvier.

d'améliorer la qualité des séries de taux de retour à l'emploi et une meilleure comparabilité des deux ensembles de zones.

Peu de données pour analyser l'effet sur le maintien dans l'emploi au-delà de la première année après la prise d'emploi

Par rapport au dispositif préexistant d'intéressement proposé pendant 12 mois aux bénéficiaires du RMI qui reprenaient un emploi, le rSa permet de pérenniser l'aide financière au-delà de la première année, tant que les ressources du bénéficiaire et de son foyer ne dépassent pas un plafond défini par sa situation familiale. Dans les départements qui ont attribué le rSa uniquement aux bénéficiaires qui ont repris un emploi après le démarrage des expérimentations, la durée d'observation n'est pas suffisante pour observer l'effet de la pérennisation de l'aide au-delà de 12 mois. Ce cas de figure aurait pu être étudié dans les départements qui intègrent dans le dispositif rSa les allocataires déjà en emploi au moment du démarrage des expérimentations. Nombre d'entre eux ont en effet bénéficié dès les premiers mois de l'expérimentation du prolongement de l'aide financière au-delà de 12 mois. Mais, on ne disposait pas des statistiques correspondantes dans les zones témoins. Les données administratives mobilisées pour calculer le taux d'entrée en emploi n'ont donc pas permis de suivre les RMIstes actifs au-delà de la période de 12 mois dans les zones témoins, et de savoir si leur probabilité de rester en emploi diffère de celle des bénéficiaires du rSa dans les zones expérimentales.

Seule l'enquête a permis d'observer cet écart. Comme pour les taux de retour à l'emploi, l'écart est positif, mais l'intervalle de confiance associé à la mesure est très large.

Les conclusions issues de l'analyse des séries du taux mensuel d'entrée en emploi ne sont pas contredites par d'autres indicateurs plus indirects, et aussi moins précis dans la mesure où la comparaison entre zones expérimentales et zones témoins y est plus délicate et où ils sont présentés sans test statistique permettant d'apprécier la significativité des différences observées. Il s'agit des indicateurs suivants :

- L'évolution du nombre de bénéficiaires RMI sans emploi
- L'évolution des dépenses au titre du RMI et du RSA

En effet, si le rSa joue le rôle attendu à la fois sur l'incitation à la reprise d'emploi et sur l'amélioration du maintien dans l'emploi, il doit conduire in fine à une baisse relative du nombre de bénéficiaires RMI comme à la baisse des dépenses au titre du RMI et du RSA.

Le nombre de bénéficiaires RMI sans emploi a plus baissé dans les zones expérimentales

Evolution du nombre d'allocataires payés au RMI sans emploi

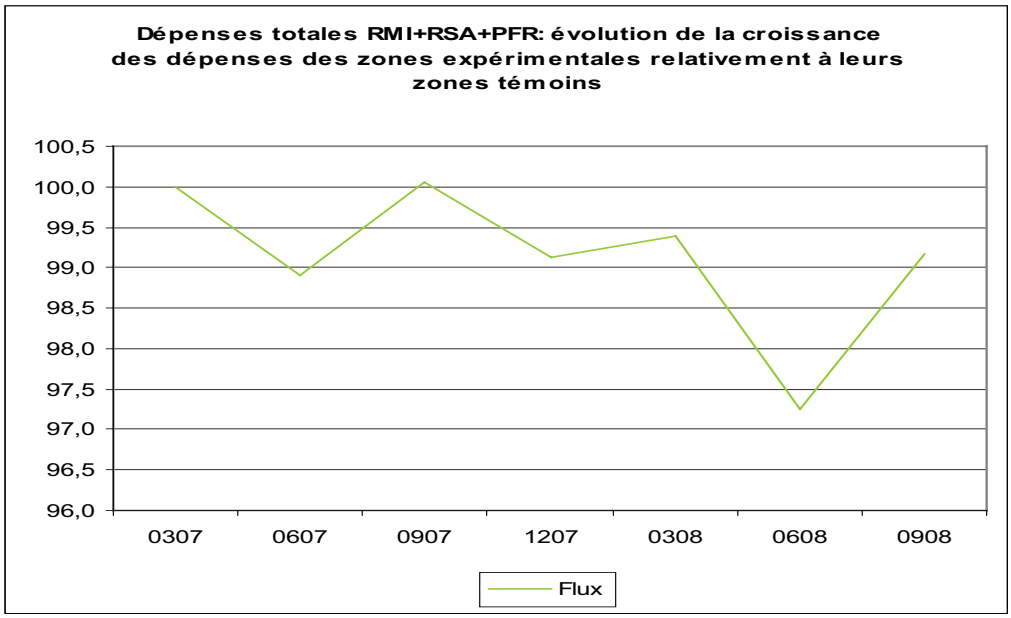
	12/2007	03/2008	06/2008	09/2008	12/2008
Zone expérimentale rSa	100,0	100,5	96,3	93,0	93,9
Zone témoin	100,0	102,3	99,2	96,0	97,7

Source : Cnaf

Guide de lecture : dans une zone expérimentale « moyenne » pour 100 bénéficiaires du RMI sans emploi en décembre 2007, on en compte 93,9 en juin 2008[12]

De décembre 2007 à décembre 2008, le nombre d'allocataires payés au RMI et qui sont sans emploi[13] a diminué. Cependant, après une période de décroissance régulière de ce nombre d'allocataires, le dernier trimestre marque une phase de remontée, conséquence probable du ralentissement économique. En moyenne, sur les territoires expérimentaux le nombre d'allocataires payés au RMI et qui sont sans emploi a baissé de 6,1% un en an, tandis qu'il n'a fléchi que 2,3% en zone témoin.

Les dépenses RMI+aides à l'emploi ont plus diminué dans les zones expérimentales où le rSa était ouvert uniquement aux entrants en emploi



Source : Cnaf

Champ : zones expérimentales expérimentant le rSa uniquement sur le flux d'entrants en emploi et leurs zones témoins

Guide de lecture : Entre mars et septembre 2007, les expérimentations n'ont pas encore démarré, les dépenses entre zones expérimentales et zones témoins sont semblables. A partir de cette date, les expérimentations démarrent progressivement, les dépenses en zone expérimentale diminuent par rapport aux zones témoins ;

[12] En raison des tailles variables des zones d'expérimentation, le même poids est donné à chaque zone, pour mesurer une moyenne des évolutions sur l'ensemble des territoires. On accorde la même « importance » à l'évolution du nombre d'allocataires dans chacune des zones, quelque soit le nombre d'allocataires du RMI concernés.

[13] On identifie les allocataires sans emploi comme ceux ayant un revenu d'activité nul.

On ne considère ici que les départements accordant le rSa uniquement aux personnes qui reprennent un emploi[14] après le démarrage des expérimentations : on compare alors deux dispositifs dont les coûts sont identiques pour les bénéficiaires sans emploi ; pour les bénéficiaires en emploi, le coût est très légèrement supérieur dans le dispositif expérimental (du fait de l'application éventuelle de la clause de sauvegarde, de la pente du rSa plus favorable que l'intéressement proportionnel et du versement de l'allocation à tous les bénéficiaires, y compris ceux en emploi aidé). Dans les deux cas, la prestation versée en emploi est en moyenne inférieure à celle versée sans emploi. L'écart entre zones expérimentales et zones témoins est faible mais il peut traduire un meilleur ratio emploi/sans emploi dans les zones expérimentales.

Un peu plus d'emplois à temps très partiels dans les zones expérimentales ?

Evolution comparative zones expérimentales/témoin de l'emploi des allocataires du RMI ou du rSa entre décembre 2007 et septembre 2008

	Flux	stock	Ensemble
en emploi	7,8%	10,5%	9,1%
foyer avec un salaire < 500€	8,4%	12,8%	10,6%
foyer avec un salaire < 200€	9,4%	15,4%	12,4%
sans emploi	-3,0%	-2,8%	-3,0%

Source : Cnaf

Guide de lecture : ce tableau présente l'évolution relative du nombre d'allocataires RMI dans les zones expérimentales par rapport aux zones témoins en fonction de la situation de l'allocataire vis-à-vis de l'emploi, en prenant comme référence décembre 2007. Entre décembre 2007 et septembre 2008, le nombre d'allocataires en emploi a plus augmenté en zone expérimentale qu'en zone témoin. Dans l'ensemble des départements, cette hausse relative est de 9,1%, elle est de 7,8% dans les départements qui ont accordé le rSa seulement aux allocataires qui reprenaient un emploi (flux) et de 10,5% dans les départements qui ont accordé le rSa à tous les allocataires en emploi au moment du démarrage de l'expérimentation (stock).

L'évolution relative, entre décembre 2007 et septembre 2008, du nombre d'allocataires en emploi avec un salaire inférieur à 500€, entre les zones tests et les zones témoins, n'est pas sensiblement différente de celle de l'ensemble des allocataires en emploi. En revanche, la progression en 2008 du nombre d'allocataires en emploi avec un faible salaire (moins de 200€)[15] est plus forte dans les départements qui ont appliqué le rSa à toutes les personnes en emploi (stock) : l'écart entre zones expérimentales et zones témoins atteint 15%. L'effet est moindre (9,4%) dans les départements qui accordent le rSa seulement aux personnes qui ont repris un emploi après le démarrage des expérimentations. Si le mode de calcul du rSa rend effectivement plus attractif les emplois à temps très partiel, l'effet est particulièrement important au-delà de la période d'intéressement et donc vraisemblablement plus perceptible dans les départements appliquant le rSa à tous les allocataires en emploi, quelle que soit leur ancienneté dans l'emploi.

[14] Dans les départements qui versent le rSa à des bénéficiaires déjà en activité au moment du démarrage de l'expérimentation, le caractère pérenne du rSa génère un surcoût (l'intéressement n'est versé que jusqu'au 12ème mois). Ce surcoût l'emporte sur les éventuelles économies générées par la remise en emploi.
Dans les départements qui accordent le rSa uniquement aux personnes qui reprennent un emploi après le démarrage des expérimentations, sur la première année, il n'y a pas de surcoût lié au caractère pérenne du rSa entre les zones expérimentales et les zones témoins.

[15] Pour les couples, au moins un des conjoints a moins de 200€ de salaire

La présence d'un plus grand nombre de temps très partiels dans les zones expérimentales est confirmée par l'enquête : parmi les personnes en emploi au moment de l'enquête, 11% travaillent au plus 9 heures par semaine dans les zones où le rSa est expérimenté, contre 6% en zone témoin. Dans le même temps, les durées de trajet des personnes employées sont plus faibles en zone expérimentale : pour 41% des personnes en emploi en zone expérimentale, le trajet n'excède pas 10 minutes, contre 28% en zone témoin. Parallèlement, seules 39% des personnes travaillant en zones tests ont un trajet supérieur à 15 minutes, contre 53% en zones témoins. Ces plus faibles temps de trajet et temps de travail observés en zones expérimentales pourraient suggérer que le mode de calcul du rSa rend plus attractif certains emplois à faible durée de travail, pour autant que le rapport entre temps de travail et temps de trajet ne soit pas disproportionné.

La plus forte proportion d'emploi de courte durée hebdomadaire dans les zones expérimentales ne traduit pas par une moindre satisfaction sur les conditions de travail ou sur le temps de travail : 83% des personnes ayant pris un emploi depuis le début des expérimentations sont "satisfaites" ou "très satisfaites" de leurs conditions de travail en zone expérimentale, contre 73% en zones témoins. En ce qui concerne le temps de travail, elles expriment un niveau de satisfaction équivalent entre les deux types de zones.

Les ménages qui reprennent un emploi dans les zones expérimentales ont une plus grande ancienneté dans le dispositif RMI que dans les zones témoins

Les allocataires inscrits au RMI depuis plus de 4 ans sont un peu plus nombreux parmi les entrants en emploi dans les zones expérimentales (25 %) que dans les zones témoins (21 %).

Tableau 3.1 - Caractéristiques des allocataires RMI entrants en emploi

	Zones expérimentales	Zones témoins
Age		
Moins de 30 ans	29%	29%
30 à 39 ans	32%	32%
40 à 49 ans	26%	25%
50 et plus	14%	13%
Ancienneté		
Moins de 6 mois	23%	27%
6 à 11 mois	14%	16%
12 à 23 mois	18%	17%
24 à 35 mois	12%	12%
36 à 47 mois	7%	7%
48 mois ou plus	25%	21%
Situation familiale		
Homme seul	32%	33%
Femme seule	19%	21%
Couple	27%	25%
Famille monoparentale	21%	21%

Guide de lecture : dans les zones expérimentales, 32 % des allocataires du RMI ayant repris un emploi entre janvier et septembre 2008 ont entre 30 et 39 ans.
Source : CNAF, tableaux de bord mensuels des expérimentations du RSA.

Ce résultat laisse penser que le rSa permet de remettre en emploi un public depuis plus longtemps hors que l'emploi que le dispositif de droit commun.

Une explication possible, qui ne peut malheureusement pas être testée compte tenu de la nature des données disponibles, est que les plus anciens au RMI ont déjà eu l'expérience du retour à l'emploi et du cumul des revenus d'activité qui s'interrompt après 12 mois. Ils seraient donc plus sensibles que les autres à la pérennité offerte par le rSa. Par ailleurs, l'accompagnement proposé dans le cadre des expérimentations a pu permettre de lever les freins au retour à l'emploi, qui ont pu empêcher par le passé ces bénéficiaires de reprendre un emploi suffisant pour quitter le dispositif.

Une majorité des emplois occupés par les bénéficiaires du rSa sont dans le secteur marchand

Pour les bénéficiaires entrés dans le rSa au cours de l'année 2008 et qui bénéficient d'un suivi de leur parcours d'insertion par le Conseil Général, les emplois dans le secteur marchand représentent 61% des emplois occupés par les bénéficiaires entrant au rSa.

La part d'emplois durables (CDI+CDD de plus de 6 mois) atteint 30%. Environ 8% des entrants sont à leur compte. L'intérim et les CDD courts représentent 25% des emplois occupés à l'entrée dans le dispositif. 27% des entrants sont en contrats aidés, 5% suivent une formation professionnelle et 6% sont sur d'autres types de contrat.

Ces données collectées par les Conseils Généraux ne peuvent être comparées entre zones expérimentales et zones témoins, car il n'a pas été possible de connaître dans les mêmes conditions la situation d'emploi des bénéficiaires du RMI dans les zones témoins.

L'enquête quantitative permet cependant de disposer d'éléments de comparaison : les résultats ne font pas apparaître de différences significatives dans les types d'emploi occupés par les allocataires du RMI dans les deux types de zones.

L'accompagnement : la clé de la réussite ?

Le rSa vient positiver le regard porté sur les allocataires du RMI

D'après les retours de l'enquête qualitative auprès des bénéficiaires visés par le rSa, les bénéficiaires du RMI souffrent de l'image très négative associée à ce dispositif. L'allocataire du RMI est généralement considéré comme un assisté, voire un profiteur, qu'on imagine toujours très éloigné de l'emploi.
Avec le rSa, le regard change, car ce dispositif, dans sa phase expérimentale, est par principe associé à l'exercice d'un emploi. Les allocataires du rSa sont alors perçus comme des personnes qui cherchent à s'en sortir par le travail.

Les bénéficiaires présentent d'ailleurs le travail comme une source indispensable d'équilibre mental et social, avant même de parler d'équilibre financier. La grande majorité se déclare d'ailleurs en recherche d'emploi (ou d'un meilleur emploi).

Les bénéficiaires interrogés sont nombreux à connaître des parcours professionnels instables, composés d'une succession de missions d'intérim, de CDD et de contrats aidés, entrecoupés de périodes de chômage plus ou moins longues. Dans ces conditions, l'accès à un emploi ne constitue pas forcément la garantie d'une amélioration de leur situation financière. La reprise d'emploi, surtout s'il est précaire et/ou à temps partiel, est même parfois perçue comme un risque de perdre le peu qui leur revient (en particulier les droits connexes associés au RMI). La peur des indus, qui interviennent d'après l'expérience des bénéficiaires quasi systématiquement lors d'une reprise d'activité, est également très répandue chez les bénéficiaires. Les indus génèrent des dettes qui peuvent mettre en grande difficulté les personnes concernées.

Pour sortir de la précarité, les bénéficiaires aspirent donc à trouver un emploi durable et à temps plein (à l'exception des familles monoparentales, qui peuvent préférer un temps partiel, pour pouvoir s'occuper de leurs enfants). Ils espèrent ainsi sortir de l'incertitude et de l'irrégularité des ressources.

Les bénéficiaires visés soulignent l'importance d'une aide financière couplée avec un accompagnement social et professionnel

Les bénéficiaires interrogés sont conscients que parvenir à un emploi durable exige de réunir un faisceau de circonstances favorables (une offre disponible, une qualification adéquate, la résolution d'obstacles pratiques, une écoute…) qu'ils ne sont pas toujours en mesure de réunir seuls. L'aide financière est alors bienvenue voire nécessaire, mais pas suffisante. Elle doit s'accompagner d'un solide accompagnement social et professionnel. Ainsi, les bénéficiaires considèrent les deux volets du rSa comme indissociables.
Avec l'apparition de la crise économique, dans la deuxième partie de l'expérimentation, la raréfaction des offres d'emploi renforce encore aux yeux des bénéficiaires l'importance du volet accompagnement par rapport à l'incitation financière.

Si les bénéficiaires rencontrés sont très demandeurs d'un accompagnement lorsqu'ils sont sans emploi, ils ont un positionnement ambigu par rapport à la poursuite de l'accompagnement une fois qu'ils sont en emploi. Spontanément, ils en perçoivent moins l'intérêt que lorsqu'ils sont en recherche d'emploi. Ils craignent que ce

suivi entraîne des contraintes supplémentaires et ils trouvent que cela va à l'encontre de la recherche d'autonomie à laquelle ils aspirent. Ils sont tout de même à la recherche d'un soutien en cas de difficultés dans l'organisation de leur vie quotidienne ou avec leur employeur. Par ailleurs, ils sont conscients de l'intérêt de poursuivre le suivi pour consolider leur insertion tant qu'ils n'ont pas obtenu un emploi durable à temps plein.

Les premiers bénéficiaires du rSa interrogés en juin n'avaient pas encore bien perçu les changements en matière d'accompagnement. Ce constat est confirmé par la première vague de l'enquête quantitative, réalisée à la même période, où la fréquence comme la nature de l'accompagnement reçu n'étaient pas très différents entre les zones expérimentales et les zones témoins. Les bénéficiaires interrogés à l'automne mentionnent plus souvent la présence de « référents rSa » en charge d'un accompagnement professionnel personnalisé, en plus du suivi habituel par les travailleurs sociaux. Il semble que les départements ont parfois eu besoin de quelques mois pour mettre en place cet accompagnement renforcé ou spécifique, surtout lorsque le dispositif était dès l'origine ouvert aux bénéficiaires déjà en emploi (le volume de bénéficiaires à suivre étant alors beaucoup plus important).

Quand ils bénéficient de ce suivi renforcé, les allocataires ont un avis très positif sur cet accompagnement spécifique, qui leur apparaît en rupture avec le suivi social traditionnel des travailleurs sociaux et la prise en charge standardisée de l'ANPE : ils signalent une véritable écoute, une prise en charge individualisée, un soutien actif dans la recherche d'emploi, des mises en relation avec des employeurs…

Un intérêt également souligné par les acteurs locaux

En accord avec le discours des bénéficiaires, les acteurs interrogés insistent sur l'intérêt du renforcement de l'accompagnement pour lever les freins à la reprise d'activité (problèmes de mobilité et de garde d'enfants en particulier). L'accompagnement professionnel (vers et dans l'emploi) est d'ailleurs une dimension essentielle de l'expérimentation dans tous les départements. Il vise, avec l'accord de l'allocataire généralement symbolisé par la signature d'un avenant rSa, à lever les freins au retour à l'emploi (mobilité, garde d'enfant, qualification…) puis à consolider l'insertion professionnelle. Il prend des formes variées selon les départements : renforcement de l'accompagnement RMI en rendant prioritaire les allocataires du rSa dans les actions d'insertion existantes, développement d'outils spécifiques comme des cellules pluridisciplinaires ou des plateformes d'accueil, ou d'actions nouvelles tournées vers l'accompagnement dans l'emploi.

Pour nombre de départements, l'insertion professionnelle constituait déjà une orientation majeure de la politique d'insertion, en complément du traditionnel accompagnement social en place depuis l'origine du dispositif RMI. Un certain nombre de plans départementaux d'insertion (PDI) affichent explicitement cette finalité d'insertion professionnelle, surtout depuis la décentralisation du RMI, en 2004. Dans cette expérimentation, cette orientation est réaffirmée.

L'accompagnement vers l'emploi peut prendre plusieurs formes (mobilisation des dispositifs d'insertion tels que les entreprises d'insertion ou les PLIE, Plans Locaux Pluriannuels pour l'Insertion par l'Emploi, aide à la construction du projet professionnel, aide à la recherche d'emploi, voire prospection et démarches en direction des entreprises).

Les Conseils généraux découvrent pour la plupart les spécificités de l'accompagnement dans l'emploi. Il n'est jamais systématique et ne nécessite pas obligatoirement un contact avec l'employeur. Ils réfléchissent à de nouvelles pratiques professionnelles et la mise en place d'outils adaptés aux contraintes de publics en emploi, permettant une réelle progressivité des parcours (en particulier pour les personnes qui ont repris un emploi à temps très partiel).

Selon les départements, l'accompagnement professionnel des bénéficiaires du rSa est confié aux référents RMI, qui bénéficient éventuellement d'une formation complémentaire, ou à des référents spécialisés. Quelle que soit l'option retenue, l'accompagnement est souvent fait en lien avec le service public de l'emploi et les organismes spécialisés. Une diversité de compétences étant nécessaire pour assurer un suivi global de qualité, les profils des personnes en charge de l'accompagnement sont très variés : travailleurs sociaux, conseillers,... Cette diversité pose la question de la cohérence dans la manière d'accompagner, préalable à la cohérence des parcours suivis par les bénéficiaires. Cette cohérence est d'autant plus difficile à construire que les acteurs concernés appartiennent à différentes institutions. Dans le cadre des expérimentations, Les Conseils généraux y ont répondu de différentes manières : formations, référentiel métier, observation des pratiques, appui technique, groupes de travail, création d'un lieu unique d'accueil…

Les acteurs interrogés conviennent généralement que l'expérimentation a été l'occasion de rencontres plus soutenues ou mêmes nouvelles avec les bénéficiaires. En particulier, ce n'est pas seulement le chef de famille qui est concerné mais aussi son conjoint. De plus, le regard porté sur le parcours est plus partagé entre différents professionnels issus de différents organismes.

La possibilité d'un coup de pouce financier au moment de la reprise d'emploi

Beaucoup de départements ont réutilisé la Prime de Retour à l'Emploi (1000 euros versés au 4ème mois de la reprise d'emploi dans le dispositif actuel du RMI) pour financer des aides spécifiques afin de soutenir la reprise d'activité. Ces aides sont étudiées au cas par cas et sont mobilisables très rapidement. Les frais généralement pris en charge sont les frais liés au transport, les frais de garde ponctuelle et dans l'urgence, les frais d'inscription à des concours ou des formations, les frais vestimentaires, les frais de cantine, l'aide à l'hébergement à proximité du lieu de travail… Toutefois, ces aides ont été assez peu mobilisées pendant la durée de l'expérimentation. D'après les remontées issues des Conseils Généraux, 1 800 personnes en auraient bénéficié au cours de l'année 2008, pour un montant moyen de 318 euros.

Il est vrai que de nombreux Conseils Généraux avaient déjà prévu dans leur dispositif d'insertion destiné aux allocataires du RMI des aides de ce type. Ces aides ont généralement été mobilisées en premier. Mais cela interroge toutefois sur la nature des obstacles rencontrés, qui ne sont pas seulement matériels ou techniques mais qui peuvent tenir à des difficultés plus profondes, plus complexes à prendre en considération dans le cadre d'une reprise d'activité (problèmes de santé en particulier).

La communication sur le dispositif expérimental est restée confidentielle et très ciblée

Les différentes enquêtes convergent pour démontrer que la communication sur le dispositif expérimental est en général restée limitée (une exception, l'Eure, qui en tant que 1er département expérimentant le rSa a engagé des campagnes de communication de plus grande envergure et a retenu toute l'attention des médias). Ainsi, dans les monographies sur la mise en œuvre du rSa, les responsables des Conseils généraux ont fait part d'un certain nombre de craintes (comme principalement les retombées associées aux inégalités de traitement induites de fait par les expérimentations ou les incertitudes sur la durée de l'expérimentation) qui les ont amenés à privilégier une information ciblée sur les allocataires potentiellement concernés (mailing, réunions collectives) plutôt qu'une information générale à l'ensemble de la population. Il est à noter que certains Conseils généraux ont développé leurs outils de communication en consultant des groupes de bénéficiaires, associés à la construction du dispositif expérimental. Les CAF ont également développé des supports de communication pour les bénéficiaires de l'API.

Si la communication aurait pu être plus développée, elle a cependant atteint une partie des bénéficiaires concernés. Dans les entretiens qualitatifs, les allocataires interrogés mentionnent des réunions collectives, la réception de courriers ou de plaquettes d'information. Dans l'enquête quantitative, 54% des allocataires du RMI des zones expérimentales avaient entendu parler du rSa au moment de l'enquête (dont 26% parce qu'ils ont été informés spécifiquement) ; 40% des allocataires API avaient entendu parler du rSa (dont 21% parce qu'ils ont été informés spécifiquement). Dans les zones témoins, la proportion des allocataires ayant entendu parler du rSa n'est que de 35% pour les allocataires du RMI et 18% pour les allocataires de l'API.

Les allocataires du RMI des zones expérimentales qui ont entendu parler du rSa en ont par ailleurs bien repéré le principal objectif : 59% ont répondu que le rSa garantit que les ressources de l'allocataire augmentent lorsqu'il reprend un emploi. Seulement 32% sont conscients que le rSa contribue à diminuer la pauvreté des travailleurs mais cet objectif correspond davantage au dispositif généralisé qu'au dispositif expérimental. Près des trois quarts savent que le rSa est versé sous la forme d'une allocation. Autant savent qu'il faut avoir un emploi pour y prétendre. Ils connaissent plus approximativement le mode de calcul et la durée de versement de cette allocation. Les allocataires les mieux au fait du fonctionnement de l'allocation sont logiquement ceux qui en ont bénéficié et plus généralement ceux qui sont *a priori* plus proches de l'emploi.

L'enquête quantitative auprès des bénéficiaires montre par ailleurs que le dispositif actuel d'incitation à la reprise d'activité (l'intéressement) est mal identifié et connu : seuls 38% des bénéficiaires du RMI des zones témoins déclarent connaître l'existence d'une aide financière au retour à l'emploi et 18% seulement des personnes en emploi s'attendaient à bénéficier d'une aide lors de leur reprise d'emploi. En outre, le système actuel d'incitation n'est pas associé à un nom en particulier et les mécanismes en sont mal connus (à l'exception de la Prime de Retour à l'Emploi).

Toutefois, les premiers résultats de l'enquête qualitative menée auprès des bénéficiaires indiquent clairement que la plupart des bénéficiaires du rSa sont en attente d'informations complémentaires sur le dispositif. Ces données supplémentaires s'avèrent même essentielles pour les rassurer quant au passage d'un concept de statut de bénéficiaire du RMI à celui de dégressivité d'une allocation rSa. Les personnes interrogées craignent en effet, que le basculement du RMI ou de l'API vers le rSa entraîne la perte de certaines aides et de droits connexes, sans distinguer des contreparties de long terme, apportées par le rSa. Ces informations

complémentaires doivent donner des repères concrets pour matérialiser l'accession à autonomie (type plancher de ressources).

La participation à une expérimentation, plutôt valorisante pour les bénéficiaires, génère aussi des inquiétudes : que se passera-t-il en fin d'expérimentation ?

Une plus forte mobilisation des acteurs

Si les expérimentations du rSa reposent sur des procédures qui donnent un pouvoir de décision aux Conseils généraux pour les bénéficiaires du RMI et aux préfectures pour les bénéficiaires de l'API, les montages partenariaux laissent une large place à d'autres acteurs (organismes payeurs, service public de l'emploi, associations, entreprises…). Selon les territoires et selon la qualité du partenariat avant l'expérimentation, la mobilisation et la coopération de ces acteurs dans l'expérimentation sont plus ou moins inédites et plus ou moins renforcées.

Dans tous les cas, les relations entre les Conseils Généraux et les Caisses d'Allocations Familiales sont étroites. Les formes de partenariat apparaissent toutefois sensiblement différentes selon les cas, allant de la co-construction du dispositif à l'exécution d'une prestation pour le CG. Au-delà du surcroît de travail qu'a entraîné l'expérimentation, les dossiers étant traités en partie manuellement, les Caisses d'Allocations Familiales impliquées considèrent que l'expérimentation a été l'occasion de redonner du sens à leur métier. En particulier, celles qui ont pris en charge l'accompagnement des bénéficiaires de l'API y ont vu l'occasion de se rapprocher des publics, de mieux comprendre leurs difficultés d'accès au marché du travail, de proposer des initiatives correspondant à la fois aux besoins des personnes et aux particularités des territoires. Les Caisses de Mutualité Sociale Agricole sont également associées dans les expérimentations, mais elles sont moins impliquées car le nombre de ressortissants du régime agricole concernés est beaucoup plus faible.

Quelques départements ont engagé des actions spécifiques de mobilisation des entreprises ciblées sur certains secteurs d'activité ou généralisées à l'ensemble des employeurs du bassin d'emploi (mailing, petits déjeuners avec les chefs d'entreprise, groupes de travail, démarchages dans les entreprises, forum emplois…). Le souhait de développer les liens avec les entreprises découle généralement de constats antérieurs à l'expérimentation rSa , sur l'inadéquation entre les offres d'emploi et les qualifications des personnes par exemple. Cependant, d'autres Conseils généraux se sont interrogés sur l'opportunité de s'adresser directement aux entreprises à propos du rSa, évoquant une double crainte : le risque de stigmatisation des bénéficiaires et le risque d'incitation à la précarisation des emplois.

Les bénéficiaires sont quant à eux soucieux que leur statut de bénéficiaire rSa ne soit pas connu des employeurs.

Le rSa et la lutte contre la pauvreté

D'après les enquêtes qualitatives auprès des bénéficiaires, le rSa représente un complément de revenu toujours bienvenu pour les ménages concernés. Les personnes interrogées ont bien compris cet objectif de soutien aux revenus, pour des personnes victimes du temps partiel subi et de la précarisation du marché du travail. Les montants moyens de rSa versés sont compris entre 100 et 200 euros, selon les barèmes choisis par les départements.

Dans le système de l'intéressement, le couperet de la fin de l'intéressement, après 12 mois, peut mettre en péril l'équilibre financier d'un ménage. Le caractère pérenne du rSa représente vraiment un plus : selon les enquêtes qualitatives, ce type de soutien sans limitation semble même plus apprécié qu'une somme importante versée en une seule fois, type PRE. Les bénéficiaires qui arrivaient en fin d'intéressement dans le système RMI ou les bénéficiaires qui prennent un contrat aidé sont conscients de la plus value nette que représente le rSa par rapport au dispositif de droit commun. Comme indiqué plus haut, c'est surtout à ce stade que l'on attend un effet significatif du rSa.

Les entretiens menés auprès des bénéficiaires dans le cadre de travaux monographiques montrent que pour ceux qui reprennent un emploi, le passage du cumul intégral, les trois premiers mois, au cumul partiel à 60 ou 70% engendre parfois une déception. Par la suite, la fluctuation du montant du rSa est parfois aussi mal vécue, certains bénéficiaires ayant tendance à évaluer leur situation sur la base non pas de leur budget global, cumulant allocations et revenus d'activité, mais du budget allocations, qu'ils voient donc diminuer, ce qui leur donne le sentiment de perdre des droits acquis. Le montant de l'allocation est ainsi « fléché » sur une dépense précise (loyer, alimentation, enfants, frais de transport…). Ce sentiment est d'ailleurs contradictoire avec la volonté clairement affirmée de sortir de l'assistanat et d'être autonomes grâce aux fruits de leur travail.

Si le principe de la variabilité du montant de l'aide est connu et accepté, son application est souvent mal comprise : le calcul du montant de l'allocation étant trimestriel, les variations de l'allocation ne suivent pas exactement les variations des revenus d'activité.

Dans la phase expérimentale, un aspect capital du rSa, le soutien aux ménages modestes en emploi, n'était pas mis en œuvre. Les expérimentations n'apportent de ce fait aucun enseignement sur l'effet du rSa sur la réduction de la pauvreté. De ce point de vue, on doit se reposer sur les travaux de micro-simulation entrepris sur données réelles de ménage par la DGTPE, la DREES et la CNAF dans la phase de réflexion sur le rSa généralisé. Ces travaux avaient pour objectif d'estimer l'impact du rSa sur le niveau de vie de ses futurs et sur la distribution de revenus de l'ensemble de la population **à comportement constant vis-à-vis de l'emploi**[16].
Différents scénarii ont été envisagés, selon les hypothèses de généralisation du dispositif. Par rapport aux expérimentations, les scénari repris ici prévoient le versement du rSa à l'ensemble des travailleurs pauvres et

[16] A des fins de simplicité d'analyse, ces travaux partent de l'hypothèse simplificatrice et sans doute fausse que le rSa ne modifierait pas les comportements d'emploi de ses futurs bénéficiaires. Dans la mesure où les bénéficiaires déjà en emploi lors de la généralisation n'ont effectivement que peu d'incitations à modifier leur comportement vis-à-vis de l'emploi, une telle approche est néanmoins justifiée.

pas seulement aux allocataires du RMI et de l'API. Ils prévoient l'articulation entre le rSa et la PPE, de telle sorte que la somme versée correspond au maximum entre rSa et PPE.
Le revenu garanti est diminué du forfait logement pour les logés à titre gratuit et propriétaires non accédants et du minimum entre les allocations logement et le forfait pour les locataires et les accédants.

Selon ces hypothèses,

- Avec un taux de cumul de 65% entre montant forfaitaire et revenus d'activités, le taux de pauvreté, actuellement de 13,2%, baisse dans une fourchette de 0,8 à 1,8 points selon les modèles, ce qui représente entre 500 000 et 1 million de personnes en moins en situation de pauvreté
- Avec un taux de cumul de 60%, le taux de pauvreté baisse dans une fourchette de 0,5 à 1,3 points ce qui représente entre 300 et 750 000 personnes en moins en situation de pauvreté.
- **Avec un taux de cumul de 62%, qui correspond au taux fixé par décret pour le rSa généralisé, le taux de pauvreté baisse dans une fourchette de 0,6 à1,5 points, ce qui représente entre 350 000 et 850 000 personnes en moins en situation de pauvreté**.

Des chiffrages plus complets ont été effectués par la DGTPE avec le taux de cumul de 62%. Ces chiffrages permettent en particulier d'estimer le nombre de ménages gagnants au rSa par rapport au dispositif actuel: près de 1,7 millions de ménages, regroupant 4,6 millions de personnes. Le montant moyen des gains est de 109 euros par mois. Les gagnants sont particulièrement nombreux parmi les familles monoparentales et les couples monoactifs et parmi les ménages ayant des revenus d'activité inférieurs au SMIC.

Répartition des gagnants (en revenu disponible) par composition familiale
Simulation concernant le rSa généralisé

	Nombre de ménages gagnants	Part de gagnants dans la sous-population	Gain moyen mensuel (en €)
personnes seules*	697 000	7%	97 €
dont sans enfant	418 000	5%	91 €
dont avec enfant	279 000	20%	106 €
couples sans enfant	301 000	4%	110 €
dont monoactifs	273 000	5%	113 €
dont biactifs	28 000	1%	81 €
couples avec enfants	661 000	8%	122 €
dont monoactifs	598 000	23%	126 €
dont 1 enfant	*240 000*	*25%*	*136 €*
dont 2 enfants	*212 000*	*22%*	*130 €*
dont 3 enfants ou plus	*146 000*	*20%*	*103 €*
dont biactifs	63 000	1%	85 €
Ensemble	1 659 000	6%	109 €

* et ménages complexe

Source : modèle Saphir (ERF 2003 vieilli 2007, législation 2007), DGTPE.

Lecture : parmi les ménages composés d'une personne seule avec ou sans enfant, 697 000 (soit 7% de ces ménages) gagnent à la réforme. Leur gain moyen est de 97 € mensuels.

Conclusion

Au terme de ce rapport, le comité d'évaluation souhaite, tout d'abord, rappeler l'exemplarité de la démarche mise en œuvre dans le cadre du rSa et en tirer des enseignements pour l'avenir. L'expérimentation du rSa constitue une des premières grandes expérimentations sociales en France. Cette nouvelle approche de la réforme des politiques sociales s'inspire de méthodes de test utilisées depuis longtemps dans le domaine médical et appliquées depuis déjà plusieurs années aux politiques sociales dans les pays anglosaxons. Elle consiste à vérifier l'efficacité des dispositifs envisagés sur des territoires restreints et à l'aide de protocoles d'évaluation rigoureux, dans l'optique d'une généralisation à l'ensemble du territoire.

On ne peut que souhaiter qu'à l'avenir cette démarche soit beaucoup plus largement utilisée car elle contribue à la rationalisation des dépenses du secteur social. Dans cette perspective, l'expérimentation du rSa est riche d'enseignements pour le déploiement d'autres programmes expérimentaux, particulièrement sur la question des dispositifs d'incitation au retour à l'emploi. A cet égard, l'évaluation a rencontré quatre principales difficultés qu'il conviendra de garder en mémoire pour le lancement de programmes ultérieurs :

- pour des raisons pratiques et éthiques, il n'a pas été possible de mettre en place un système d'échantillonnage individuel aléatoire pour sélectionner les allocataires pouvant intégrer le programme expérimental. Si un compromis satisfaisant a pu être trouvé avec les Conseils Généraux volontaires pour participer à cette expérimentation en sélectionnant de façon raisonnée des zones témoins comparables aux zones expérimentales, la perte de précision statistique que cela a induit dans les analyses a été particulièrement préjudiciable, surtout pour mesurer des effets que l'on anticipait de faible ampleur. Ce problème aurait pu être atténué par le choix d'un plus grand nombre de zones expérimentales ou de mois d'observations.
- L'utilisation des données administratives, qui présentent l'intérêt d'être exhaustives, pour mesurer l'effet sur l'insertion professionnelle s'est révélée très complexe. Il est en effet très difficile de construire des séries comparables entre zones tests et zones témoins, alors même que les conditions d'attribution des aides y sont différentes. Par ailleurs, les données collectées sur l'accompagnement auprès des Conseils Généraux n'ont pas pu être exploitées de façon satisfaisante, en raison de l'hétérogénéité des dispositifs, des outils de gestion et des modes de collecte. Il est apparu que seules les enquêtes pouvaient assurer la comparabilité des informations collectées sur les deux types de zones. Cependant, la taille des échantillons doit être très élevée pour mesurer les effets attendus ce qui génère des frais très importants. La période d'observation a été limitée à 15 mois. Une expérimentation plus longue aurait permis de consolider les conclusions obtenues, d'autant que si l'aide financière a été versée dès l'origine, l'accompagnement personnalisé a parfois pris plusieurs mois avant de fonctionner à plein régime.
- Les dispositifs expérimentés présentaient de nombreuses variantes d'un département à l'autre. Cette hétérogénéité n'a pas pu être prise en compte dans les analyses. En particulier, il n'a pas été possible de mesurer l'impact de la pente sur les taux de retour à l'emploi, ni isoler l'impact respectif de l'aide financière et de l'accompagnement. Elle a plutôt contribué à compliquer l'interprétation des conclusions et en diminuer la signification statistique.

Une solution pour éviter à l'avenir ces écueils consiste à faire précéder l'expérimentation d'une étude préalable, calibrant les volumétries nécessaires pour détecter les effets attendus, aussi bien pour les territoires d'expérimentation que pour les échantillonnages d'enquête, en prenant en compte les différents types d'incertitude,

Dans la mesure où les expérimentations du rSa ne concernaient pas les travailleurs pauvres mais seulement les bénéficiaires du RMI et de l'API, elles n'apportaient que peu d'enseignements sur l'objectif de lutte contre la pauvreté, fondamental dans le dispositif généralisé par la loi du 1 décembre 2008. En complément des expérimentations, des travaux de micro-simulation concordants réalisés par la DGTPE, la DREES et la CNAF concluent à un impact sur la pauvreté non négligeable, particulièrement pour les familles monoparentales et les couples mono-actifs avec enfants.

Les travaux du comité d'évaluation se sont essentiellement fixés pour objectif de mesurer l'effet des expérimentations sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux.

A cet égard, les analyses menées à partir de plusieurs sources indiquent que le taux moyen de retour à l'emploi est en moyenne plus élevé dans les zones expérimentales que dans les zones témoins. Compte tenu des fortes disparités entre départements et des fluctuations dans le temps, ce résultat est entouré d'une imprécision statistique. L'écart constaté est significatif à 88%[17]. Cela signifie que la probabilité d'avoir raison en affirmant que l'effet du rSa expérimental sur le retour en emploi est positif est de 88%, ce qui laisse une place limitée à l'incertitude. Des indicateurs plus indirects concernant l'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI sans emploi ou les dépenses au titre du RMI et du rSa corroborent ce constat.

Les travaux qualitatifs soulignent, pour leur part, l'importance de l'accompagnement professionnel des allocataires RMI sur les territoires expérimentaux, sans toutefois pouvoir en mesurer précisément l'effet sur l'emploi. Les enquêtes confirment l'aspiration des bénéficiaires à trouver un emploi stable et mettre fin à l'incertitude et l'irrégularité des ressources et leurs fortes attentes en terme d'aide financière et surtout d'accompagnement, notamment en vue de lever les nombreux freins au retour à l'emploi qu'ils rencontrent (manque de qualification, manque de mobilité, problèmes de garde d'enfants…) et qu'ils ne sont pas en mesure de résoudre par eux-mêmes. Lorsqu'ils bénéficient d'un accompagnement, les allocataires en ont une opinion généralement favorable et valorisent le rôle qu'il a joué dans leur insertion. Les acteurs de l'insertion sont également convaincus de la nécessité de travailler différemment, avec un accompagnement plus personnalisé et mieux coordonné.
Les bénéficiaires ont également fait part de leurs craintes quant à l'articulation du rSa avec les aides connexes au RMI ou à l'API, craintes justifiées au regard du budget extrêmement tendu avec lequel ces ménages doivent vivre.

La loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active limite l'obligation d'accompagnement aux personnes dont les ressources du foyer sont inférieures au montant forfaitaire du rSa (ex montant RMI ou API) et qui perçoivent des revenus d'activité inférieurs à 500 euros. Elle confirme le rôle essentiel du Conseil Général sur l'organisation de l'accompagnement et l'activation du partenariat, et le laisse libre de choisir les modalités qui

[17] Le seuil de significativité statistique usuel est de 95%

semblent les plus adaptées aux acteurs locaux et aux caractéristiques des publics comme de l'emploi local. Les enseignements des expérimentations sur ce volet de l'accompagnement pourront aider les Conseils Généraux dans cette tâche.

La loi généralisant le rSa prévoit l'évaluation du dispositif au cours des trois premières années de sa mise en oeuvre. La méthodologie d'évaluation d'un dispositif généralisé à l'ensemble du territoire sera forcément différente de celle utilisée au cours de l'expérimentation. Il est néanmoins souhaitable que le Comité chargé de cette évaluation tienne compte des conclusions du présent rapport au moment de la définition des questions auxquelles il devra répondre sur le dispositif. En particulier, au-delà du suivi de la mise en œuvre de l'allocation, il sera essentiel que le comité d'évaluation du rSa généralisé observe les différentes procédures d'orientation et d'accompagnement mises en œuvre par les départements et mesure leur impact sur les comportements d'emploi des bénéficiaires (et éventuellement des employeurs) et qu'elle étudie l'évolution de l'ensemble des aides locales facultatives.