

DOSSIER D'ÉTUDE

O  
C  
T  
O  
B  
R  
E

N°156

2012



---

*Sophie Cazain – Pauline Domingo*  
*Violaine Fernandez – Magali Le Tiec*  
*Isabelle Siguret*

## Études sur le revenu de solidarité active (RSA)

*Evolutions et caractéristiques des bénéficiaires –Éléments sur  
leurs trajectoires - mise en place dans les  
caisses d'Allocations familiales*

# Table des matières

---

|   |           |
|---|-----------|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>PARTIE 1. ÉVOLUTIONS ET CARACTÉRISTIQUES DES FOYERS ALLOCATAIRES DU RSA RESIDANT EN FRANCE METROPOLITAINE</b> .....  | <b>6</b>  |
| <b>1. ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FOYERS ALLOCATAIRES DU RSA RESIDANT EN FRANCE METROPOLITAINE, DEPUIS LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF</b> .....  | <b>7</b>  |
| 1.1. Le nombre de foyers allocataires du RSA s'élève à 1,83 million à la fin de l'année 2011 .....  | 7         |
| 1.2. La croissance du nombre de foyers allocataires du RSA a été relativement dynamique la première année, puis elle s'est nettement ralentie entre juin 2010 et décembre 2011.....   | 10        |
| 1.3. L'augmentation du nombre de foyers allocataires du RSA est contrastée sur le territoire métropolitain, en particulier entre fin 2010 et fin 2011 .....                           | 11        |
| <b>2. ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FOYERS ALLOCATAIRES DU RSA SELON LA COMPOSANTE ET PRINCIPALES CARACTERISTIQUES</b> .....   | <b>14</b> |
| 2.1. Qui sont les foyers allocataires du RSA socle ? .....  | 14        |
| 2.1.1. <i>La transition entre l'API et le RSA socle majoré a été affectée par plusieurs changements législatif</i> .....  | 14        |
| 2.1.2. <i>La croissance des bénéficiaires du RSA socle non majoré poursuit celle des allocataires du RMI</i> .....  | 17        |
| 2.1.3. <i>L'évolution du nombre d'allocataires du RMI ou de l'API puis du RSA socle est liée au contexte économique</i> .....   | 19        |
| 2.1.4. <i>Parmi les foyers allocataires du RSA socle, les bénéficiaires du RSA socle et activité se distinguent notamment par l'évolution plus dynamique de leurs effectifs</i> ..... | 20        |
| 2.2. La composante RSA activité seul : quelle montée en charge ? .....  | 26        |
| 2.2.1. <i>Le nombre de foyers allocataires du RSA activité seul augmente fortement la première année, puis connaît une relative stabilité au cours de l'année 2011</i> .....          | 26        |
| 2.2.2. <i>Les foyers allocataires du RSA activité seul se distinguent des bénéficiaires du RSA socle seul</i> .....   | 27        |
| <b>3. LES EXTENSIONS DU DISPOSITIF</b> .....  | <b>31</b> |
| 3.1. En septembre 2010, le RSA jeunes est mis en place.....   | 31        |
| <i>Depuis mars 2011, le nombre d'allocataires du RSA jeunes reste relativement stable, atteignant moins de 10 000 foyers</i> .....  | 31        |
| <i>Comparativement à l'ensemble des bénéficiaires du RSA non majoré, les allocataires du RSA jeunes bénéficient en grande majorité du RSA activité seul</i> .....                     | 32        |
| 3.2. En mars 2011, le dispositif est étendu aux DOM.....  | 34        |
| <i>La montée en charge de la composante RSA activité seul s'effectue à un rythme peu dynamique dans les DOM</i> .....   | 36        |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>PARTIE 2. ANALYSE DES TRAJECTOIRES DES INDIVIDUS BENEFICIAIRES<br/>DU RSA</b> .....                     | <b>39</b> |
| <b>1.VOLATILITE DES TRAJECTOIRES DES INDIVIDUS BENEFICIAIRES DU RSA A 3, 6 ET 11 MOIS..</b>                | <b>42</b> |
| 1.1. La relative stabilité du RSA socle seul .....   | 42        |
| 1.2. La volatilité du RSA activité seul.....   | 42        |
| 1.3. Le RSA socle et activité : une composante de passage très volatile .....                              | 43        |
| <b>2. TRAJECTOIRES A 11 MOIS SELON LES CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES DU RSA..</b>                     | <b>47</b> |
| 2.1. Trajectoires à 11 mois dans chaque composante du RSA selon l'âge.....                                 | 47        |
| 2.1.1. <i>RSA socle seul</i> .....   | 47        |
| 2.1.2. <i>RSA socle et activité</i> .....  | 48        |
| 2.1.3. <i>RSA activité seul</i> .....  | 48        |
| 2.2. Trajectoires à 11 mois dans chaque composante du RSA selon la configuration<br>familiale .....        | 49        |
| 2.2.1. <i>RSA socle seul</i> .....   | 49        |
| 2.2.2. <i>RSA socle et activité</i> .....  | 50        |
| 2.2.3. <i>RSA activité seul</i> .....  | 51        |
| 2.2.4. <i>Bilan des trajectoires RSA en 2010 selon les critères socio-<br/>    démographiques</i> .....    | 52        |
| <b>3. MULTIPLICITE DES TRAJECTOIRES AU SEIN DU DISPOSITIF RSA AU COURS<br/>DE L'ANNEE 2010</b> .....       | <b>53</b> |
| <b>FOCUS. LE NON RECOURS AU RSA</b> .....  | <b>57</b> |
| <b>1. ORDRES DE GRANDEUR</b> .....   | <b>58</b> |
| <b>2. QUI SONT LES NON-RECOURANTS AU RSA ?</b> .....   | <b>59</b> |
| 2.1. Un non-recours plus fréquent pour les couples et les foyers sans enfant .....                         | 59        |
| 2.2. Un non-recours plus marqué en cas d'instabilité de l'éligibilité.....                                 | 61        |
| 2.3. Un non-recours plus fréquent lorsque les conditions de vie sont relativement<br>moins dégradées ..... | 61        |
| <b>3. LES RAISONS DU NON-RECOURS</b> .....   | <b>62</b> |
| 3.1. La moitié des non-recourants n'a jamais bénéficié du RSA mais déclare<br>connaître la prestation..... | 62        |
| 3.2. Comment les non-recourants appréhendent leur éligibilité ? .....                                      | 62        |
| 3.3. Les raisons de non dépôt d'une demande de RSA.....  | 62        |
| <b>4. L'EXPERIMENTATION DE LA CAF DE GIRONDE VISANT A AMELIORER LE RECOURS<br/>AU RSA ACTIVITE</b> .....   | <b>63</b> |
| <b>PARTIE 3. MISE EN PLACE DU RSA DANS LES CAF : CHARGE D'ACTIVITE ET<br/>GOVERNANCE</b> .....             | <b>65</b> |
| <b>1. INFORMER, ACCUEILLIR ET GERER LA PRESTATION</b> .....  | <b>68</b> |
| 1.1. L'information dématérialisée : le test d'éligibilité.....   | 68        |

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| 1.2.      | Assurer l'accueil des demandeurs -----  | 71        |
| 1.2.1.    | <i>L'accueil physique dans les locaux des Caf</i> -----   | 71        |
| 1.2.2.    | <i>Participation des Caf à des plateformes partenariales</i> -----  | 73        |
| 1.3.      | Gérer la prestation-----  | 73        |
| 1.3.1.    | <i>Recueillir les demandes du RSA</i> -----   | 73        |
| 1.3.2.    | <i>Traiter les déclarations trimestrielles de revenu (DTR)</i> -----  | 74        |
| <b>2.</b> | <b>INSTRUIRE LES DOSSIERS DES BENEFICIAIRES SOUMIS AUX DROITS ET DEVOIRS, LES ORIENTER ET LES ACCOMPAGNER -----</b> | <b>76</b> |
| 2.1.      | Instruire les dossiers-----   | 76        |
| 2.2.      | Orienter-----   | 78        |
| 2.3.      | Accompagner-----  | 80        |
| 2.3.1.    | <i>Une mission d'informations, de conseils et de soutien à l'insertion professionnelle</i> -----                    | 80        |
| 2.3.2.    | <i>Une mission d'accompagnement social ciblée</i> -----   | 81        |
| 2.4.      | Un périmètre d'implication dans le dispositif RSA variable d'une Caf à l'autre-----                                 | 83        |
| <b>3.</b> | <b>ORGANISER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PRESTATION, LA PILOTER ET LA GERER AU SERVICE DE L'USAGER -----</b>             | <b>84</b> |
| 3.1.      | Partenariats et échanges d'informations -----   | 85        |
| 3.1.1.    | <i>Le partenariat : les conventions et la participation aux instances partenariales</i> -----                       | 85        |
| 3.1.2.    | <i>Un accroissement des échanges d'informations entre les partenaires institutionnels</i> -----                     | 86        |
| 3.2.      | Organiser et mobiliser les moyens humains-----  | 86        |
| 3.3.      | RSA et qualité du service rendu aux bénéficiaires-----  | 88        |
| 3.3.1.    | <i>Le diagnostic établi à partir des données de pilotage</i> -----  | 88        |
| 3.3.2.    | <i>Le diagnostic des « gestionnaires »</i> -----  | 91        |
| 3.3.3.    | <i>Le point de vue des bénéficiaires</i> -----  | 92        |
|           | <b>BIBLIOGRAPHIE-----</b>   | <b>94</b> |
|           | <b>LISTES DES ENCADRES, TABLEAUX, GRAPHIQUES, CARTES ET SCHEMAS ----</b>  | <b>95</b> |

# Avant-Propos

---

La direction des statistiques des études et de la recherche (DSER) de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) se mobilise depuis près de quatre ans pour contribuer à l'évaluation du revenu de solidarité active (RSA). En amont de la mise en place du RSA, les travaux menés à partir du modèle de microsimulation Myriade avaient permis de tester différents calibrages de la prestation<sup>1</sup>. Durant l'expérimentation du RSA, l'évaluation de l'accompagnement social des bénéficiaires du RSA au titre de l'API<sup>2</sup> avait contribué à tester de nouveaux recueils de données. La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 instituant le RSA avait prévu qu'un comité d'évaluation comprenant des représentants des départements, de l'Etat, de la Cnaf, de la CCMSA, de Pôle emploi, d'associations de lutte contre l'exclusion, des bénéficiaires et des personnalités qualifiées soit constitué pour préparer les travaux d'une conférence nationale (devant se tenir avant fin 2011). La Cnaf a poursuivi ses travaux dans le cadre de ce comité, mais aussi pour des publications synthétiques<sup>3</sup>. Les champs investigués après la mise en place de la prestation ont été divers : montée en charge de la prestation, description de ses bénéficiaires et non-recourants, gouvernance du dispositif. Le rapport final du comité national d'évaluation a été rendu en décembre 2011, faisant suite à deux rapports intermédiaires. Le comité national d'évaluation du RSA a ensuite cessé d'exister. Pour autant, les évaluations autour du RSA ne se sont pas interrompues, et les analyses ont été actualisées. Le présent dossier vise à rassembler les travaux d'actualisation conduits par la Cnaf pour mieux les mettre en perspective. De ce point de vue, trois fils conducteurs peuvent éclairer la lecture.

Le premier est celui des niveaux d'analyse. L'intérêt de ce dossier est d'en proposer deux : celui du « foyer » (partie 1) et celui de l'« individu » (partie 2). Ce double niveau d'analyse est une nécessité compte tenu du double objectif assigné au RSA :

- poursuivant l'objectif de lutter contre la pauvreté des ménages les plus modestes, le RSA, prestation familialisée, a pour niveau d'analyse naturel le foyer ;
- mais le RSA, poursuivant également l'objectif de modifier les comportements d'activité professionnelle<sup>4</sup>, induit un niveau d'analyse individuel permettant la constitution de trajectoire.

Le second fil conducteur porte sur la question moins du niveau d'analyse que de son champ. Alors que traditionnellement les études portent sur les « bénéficiaires du RSA », le focus consacré au non-recours élargit le champ à celui des « foyers éligibles au RSA ». Face à une montée en charge du RSA activité, volet constituant la principale innovation du dispositif bien plus faible qu'anticipée, la question du non-recours a très vite émergé comme un élément central pour appréhender l'efficacité du dispositif. Il a alors fallu pouvoir disposer de données sur l'ensemble des foyers éligibles à la prestation, qu'ils en soient bénéficiaires ou non.

Enfin, le dossier d'étude propose un double point de vue sur le RSA, celui des « éligibles » (bénéficiaires dans les parties 1 et 2, non-recourants dans le focus) et celui des « institutions ». La partie 3, en portant le projecteur sur l'implication des Caisses d'Allocations Familiales dans le dispositif RSA, les modifications organisationnelles induites par cette implication et la charge d'activité générée, montre en quelque sorte l'« envers du décor ». Ce point de vue institutionnel doit pouvoir également éclairer l'analyse du non-recours, à travers par exemple l'effort fourni par les organismes gestionnaires et leurs partenaires pour informer le public cible.

---

<sup>1</sup> Marc C. et Pucci M. (2011), « Une nouvelle version du modèle de microsimulation MYRIADE : trimestrialisation des ressources et évaluation du revenu de solidarité active », Dossier d'étude, Cnaf, n° 137.

<sup>2</sup> Avenel C. (2009), « L'accompagnement social des bénéficiaires du RSA au titre de l'API Evaluation des expérimentations conduites par les Caf », Dossier d'étude, Cnaf, n° 117.

<sup>3</sup> Dans la collection *l'essentiel* de la Cnaf, voir bibliographie.

<sup>4</sup> Par le mécanisme d'incitation financière à la reprise d'emploi ou à l'augmentation du nombre d'heures travaillées.

La multiplicité des points de vue, champs et niveaux d'analyse développée dans ce dossier d'étude fait surgir des questionnements appelant à des prolongements futurs, notamment sur l'impact du RSA et du non-recours au RSA dans la lutte contre la pauvreté des familles, ou sur l'analyse des trajectoires professionnelles des bénéficiaires ou encore les ressorts du non-recours.

**Christine Chambaz ([christine.chambaz@cnaf.fr](mailto:christine.chambaz@cnaf.fr))**

**Pauline Domingo ([pauline.domingo@cnaf.fr](mailto:pauline.domingo@cnaf.fr))**

## Partie 1

---

# Évolutions et caractéristiques des foyers allocataires du RSA

---

Le revenu de solidarité active (RSA) est une prestation qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2009 en France métropolitaine. Il a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation de parent isolé (API) et les dispositifs associés de soutien à la reprise d'un emploi (mesures d'intéressement, contrats aidés et primes de retour à l'emploi). Par ailleurs, il est composé d'un nouveau volet, le « RSA activité seul ». À sa mise en place, le RSA est attribué aux personnes âgées de 25 ans et plus, ou de moins de 25 ans si elles sont en situation d'isolement avec un enfant à charge ou à naître.

Le montant de la prestation est déterminé en fonction de la composition familiale du foyer, du nombre d'enfants à charge, et de ses ressources (revenus d'activité, prestations familiales...), de façon à assurer un niveau de revenu minimum au foyer (le revenu garanti). Le montant de RSA est égal à la somme d'un montant forfaitaire (déterminé en fonction de la composition du foyer) et de 62 % des revenus d'activité du foyer (hors période de cumul intégral<sup>5</sup>), de laquelle sont déduites les ressources du foyer. Le RSA est attribué tant que les ressources du foyer sont inférieures au revenu garanti.

Le RSA est une prestation qui recouvre des situations très différentes. On distingue généralement les foyers allocataires du RSA selon la composante à laquelle ils appartiennent, autrement dit :

- les foyers allocataires du RSA socle seul : ils n'ont pas de revenus d'activité ou les membres du foyer ayant un emploi sont en période de cumul intégral ;
- les foyers allocataires du RSA socle et activité, percevant de faibles revenus d'activité et dont l'ensemble des ressources est inférieur à un montant forfaitaire (intervenant dans le calcul du montant de la prestation et dépendant de la composition du foyer) ;
- les foyers allocataires du RSA activité seul, percevant de faibles revenus d'activité et dont l'ensemble des ressources est supérieur au montant forfaitaire.

La description des bénéficiaires du RSA est réalisée en trois temps. En premier lieu est étudiée l'évolution de l'ensemble des allocataires du RSA depuis la mise en place du dispositif. En second lieu sont décrites les spécificités de chacune des composantes en termes d'évolution et de caractéristiques socio-démographiques. Enfin, le dernier temps est consacré aux extensions du dispositif, d'une part aux jeunes actifs âgés de moins de 25 ans en septembre 2010 et d'autre part aux départements d'Outre-mer (DOM) en janvier 2011. Les effectifs présentés dans les deux premières parties concernent les bénéficiaires résidant en France métropolitaine et incluent les allocataires du RSA jeunes (représentant moins de 1 % de l'ensemble des bénéficiaires du RSA).

---

<sup>5</sup> Le cumul intégral consiste à neutraliser l'ensemble des revenus d'activité pour le calcul du RSA pendant une période de 3 mois suivant la reprise d'emploi, dans la limite de 4 mois au cours des douze derniers mois.

## **Encadré 1 – Définitions et sources**

Le RSA est une prestation attribuée à une personne - appelée allocataire - pour son foyer, c'est-à-dire pour elle-même, son conjoint éventuel et les enfants et autres personnes qui sont à sa charge.

Dans le cadre de cette partie, on retient le vocabulaire suivant :

- l'allocataire désigne soit le foyer entier (on parlera aussi de foyer allocataire), soit la personne représentant le foyer ;
- les bénéficiaires sont les allocataires et leurs éventuels conjoints ;
- les ayants droit désignent les personnes du foyer autre que l'allocataire (éventuels conjoints, enfants et autres personnes à charge) ;
- la population couverte désigne l'ensemble des membres du foyer (l'allocataire et ses ayants droit).

Par ailleurs sont comptabilisés dans cette partie les allocataires ayant un droit payable au RSA, autrement dit on ne tient pas compte des foyers pour lesquels la prestation est momentanément suspendue.

Le nombre d'allocataires du RSA concerne l'ensemble des régimes, à l'exception de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), ce qui représente environ 98 % de l'ensemble des bénéficiaires fin décembre 2011. Les données exploitées sont issues des fichiers statistiques exhaustifs des caisses d'allocations familiales (Caf), délivrant une photographie des allocataires à la fin des mois de mars, juin, septembre (BENETRIM) et décembre (FILEAS).

## **1 – Evolution du nombre de foyers allocataires du RSA résidant en France métropolitaine, depuis la mise en place du dispositif**

### **1.1 – Le nombre de foyers allocataires du RSA s'élève à 1,83 million à la fin de l'année 2011**

Fin décembre 2011, le RSA est versé par les Caf à environ 1,83 million d'allocataires résidant en France métropolitaine. En ajoutant aux allocataires leurs ayants-droits (0,35 million de conjoints et 1,69 million de personnes à charge au sens du RSA), la prestation couvre au total près de 3,88 millions de personnes. Généralement, les allocataires sont répartis selon trois composantes. Ce sont ainsi environ 1,18 million de foyers qui bénéficient du RSA socle seul fin décembre 2011, 209 000 du RSA socle et activité et près de 445 000 du RSA activité seul.

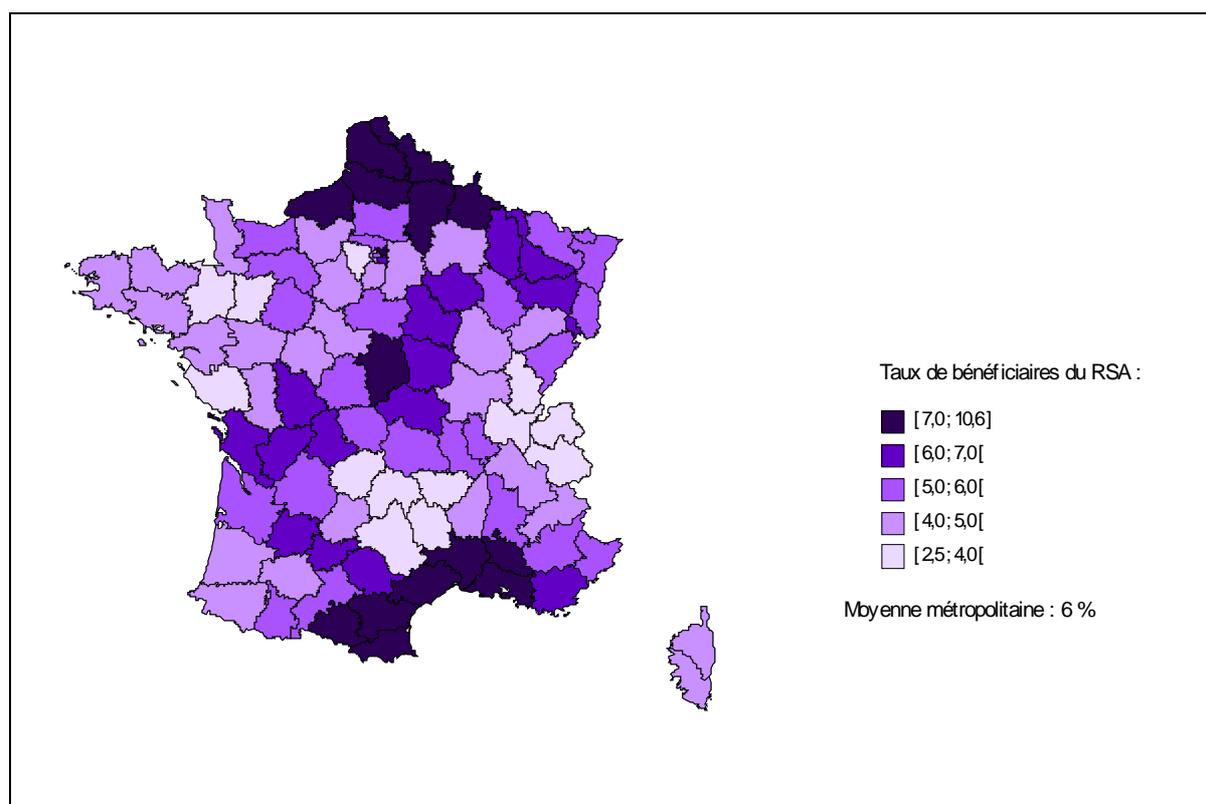
Une autre approche possible consiste à distinguer les allocataires selon qu'ils bénéficient ou non d'une majoration de leur prestation pour situation d'isolement avec enfant(s) à charge ou à naître<sup>6</sup>. On comptabilise alors environ 229 000 allocataires du RSA majoré et près de 1,61 million du RSA non majoré, dont un peu plus de 9 000 bénéficient du RSA jeunes.

---

<sup>6</sup> L'application de cette majoration pour isolement se déclenche à partir du mois au cours duquel survient l'un des événements suivants : déclaration de grossesse, naissance d'un enfant, prise en charge d'un enfant, séparation, veuvage ou dépôt de la demande si l'évènement est antérieur. Le montant de la majoration pour isolement dépend du nombre d'enfants à charge. Cette majoration peut être accordée pendant 12 mois, continus ou discontinus, dans la limite d'un délai de 18 mois à partir de l'évènement générateur ou du dépôt de la demande. Lorsque le plus jeune enfant à charge a moins de 3 ans, cette durée de 12 mois est prolongée jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 3 ans.

Les bénéficiaires du RSA (allocataires et leur éventuel conjoint) se répartissent de façon inégale sur le territoire métropolitain. En effet, la part des personnes bénéficiant du RSA dans la population âgée de 20 à 64 ans varie selon les départements de 2,5 % à 10,6 % fin 2011 (cf. carte 1). Cette répartition est relativement stable depuis la mise en place du dispositif (Donné, Siguret, 2009). Ce sont dans les départements du Nord de la France et du pourtour méditerranéen que ce taux est le plus important, dépassant même 10 % dans le Nord, l'Aude et les Pyrénées-Orientales. La proportion de bénéficiaires du RSA est également supérieure à la moyenne métropolitaine (6 %) dans les départements allant de la Charente-Maritime à la Meurthe-et-Moselle. En revanche, le taux est inférieur à 4 % dans le nord de la région Rhône-Alpes, le sud de l'Auvergne et quelques départements du quart Nord-Ouest.

**Carte 1-Taux de bénéficiaires du RSA (allocataires et conjoints)  
dans la population âgée de 20 à 64 ans\*, par département, fin décembre 2011 (en %)**



Champ : France métropolitaine

Sources : CNAF – DSER (FILEAS) et INSEE (Estimations de population)

(\*) La population est celle au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

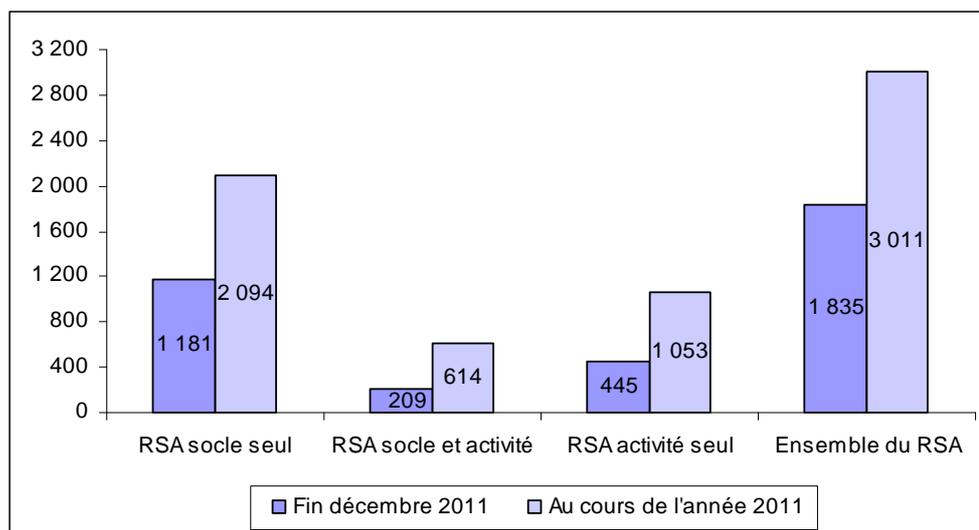
Parmi les allocataires du RSA et leurs conjoints éventuels, ceux qui appartiennent à un foyer bénéficiant du RSA socle et qui perçoivent des revenus d'activité inférieurs à 500€, sont soumis aux droits et devoirs. Ce sont environ 1,57 million de bénéficiaires concernés à la fin de l'année 2011. Ils représentent ainsi la quasi totalité (près de 99 %) des allocataires et conjoints éventuels qui bénéficient du RSA socle.

Par ailleurs, dans la majorité des publications, le nombre d'allocataires du RSA correspond au nombre de foyers bénéficiant de la prestation à une date donnée. Cependant, les bénéficiaires connaissent de nombreux changements de situation chaque mois. Afin de prendre en considération l'ensemble des foyers concernés par la prestation en 2011, une autre approche consiste à comptabiliser les effectifs au cours de l'année, et non plus en fin d'année. Il s'agit d'ajouter au nombre d'allocataires présents fin décembre 2011, ceux ayant perçu du RSA au moins un mois<sup>7</sup> au cours de l'année 2011. Ainsi, environ 3,01 millions<sup>8</sup> de foyers ont

<sup>7</sup> Le dénombrement des bénéficiaires au cours de l'année résulte de l'exploitation des fichiers statistiques mensuels des Caf.

bénéficié du RSA au cours de l'année, alors qu'ils sont environ 1,83 million fin décembre (cf. graphique 1). Le nombre d'allocataires du RSA socle seul est près de 1,8 fois plus élevé au cours de l'année 2011 qu'en fin d'année, celui du RSA activité seul 2,4 fois plus élevé et celui du RSA socle et activité 3 fois plus élevé.

**Graphique 1 - Nombre de foyers allocataires du RSA fin décembre 2011 et au cours de l'année 2011, selon la composante (en milliers)**



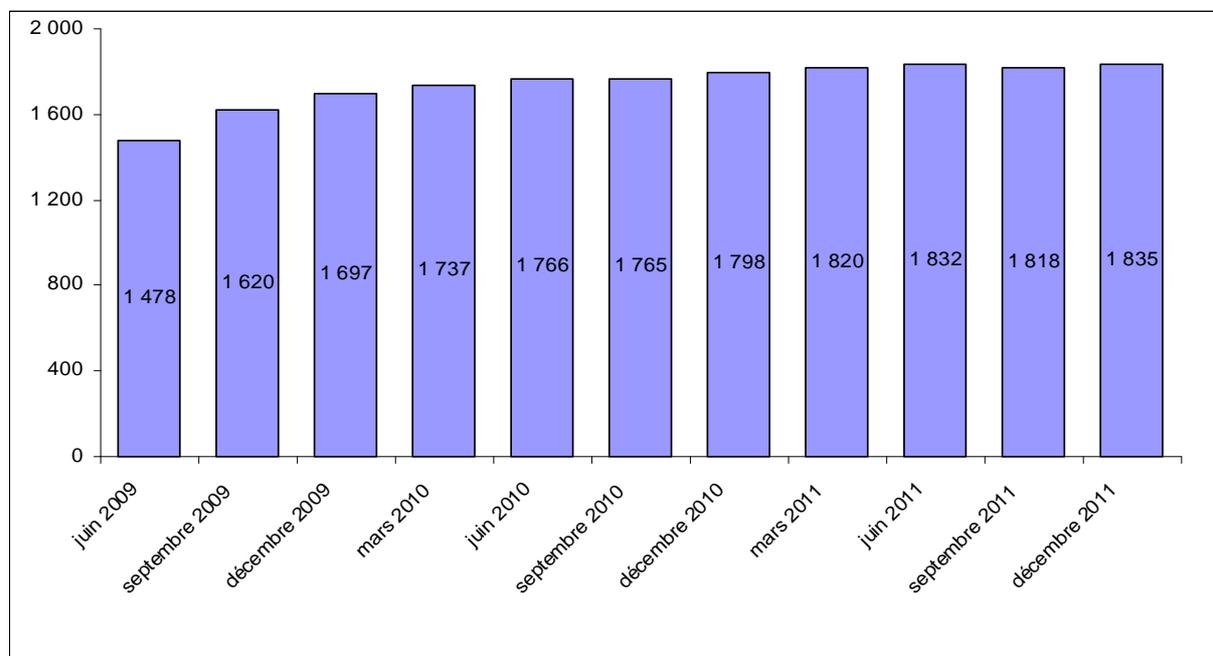
Champ : France métropolitaine  
Source : CNAF – DSER (FILEAS et ALLNAT)

## 1.2 – La croissance du nombre de foyers allocataires du RSA a été relativement dynamique la première année, puis elle s’est nettement ralentie entre juin 2010 et décembre 2011

L'évolution du nombre de foyers allocataires du RSA entre juin 2009 et décembre 2011 présente deux phases bien distinctes. La première a lieu entre juin 2009 et juin 2010, au cours de laquelle les bénéficiaires connaissent une croissance relativement dynamique (environ 19 %), les effectifs passant de près de 1,48 million à 1,77 million de foyers (cf. graphique 2). La seconde phase se caractérise par une progression nettement ralentie du nombre d'allocataires (près de 4 % entre juin 2010 et décembre 2011), les effectifs atteignant environ 1,83 million à la fin de l'année 2011.

<sup>8</sup> Le nombre de bénéficiaires du RSA au cours de l'année ne correspond pas à la somme des effectifs des trois composantes. Certains allocataires peuvent en effet bénéficier de différentes composantes au cours de l'année : ils sont alors comptabilisés dans les effectifs de chaque composante, mais comptés une seule fois dans les effectifs du RSA toutes composantes confondues.

**Graphique 2 - Nombre de foyers allocataires du RSA entre fin juin 2009 et fin décembre 2011 (en milliers)**



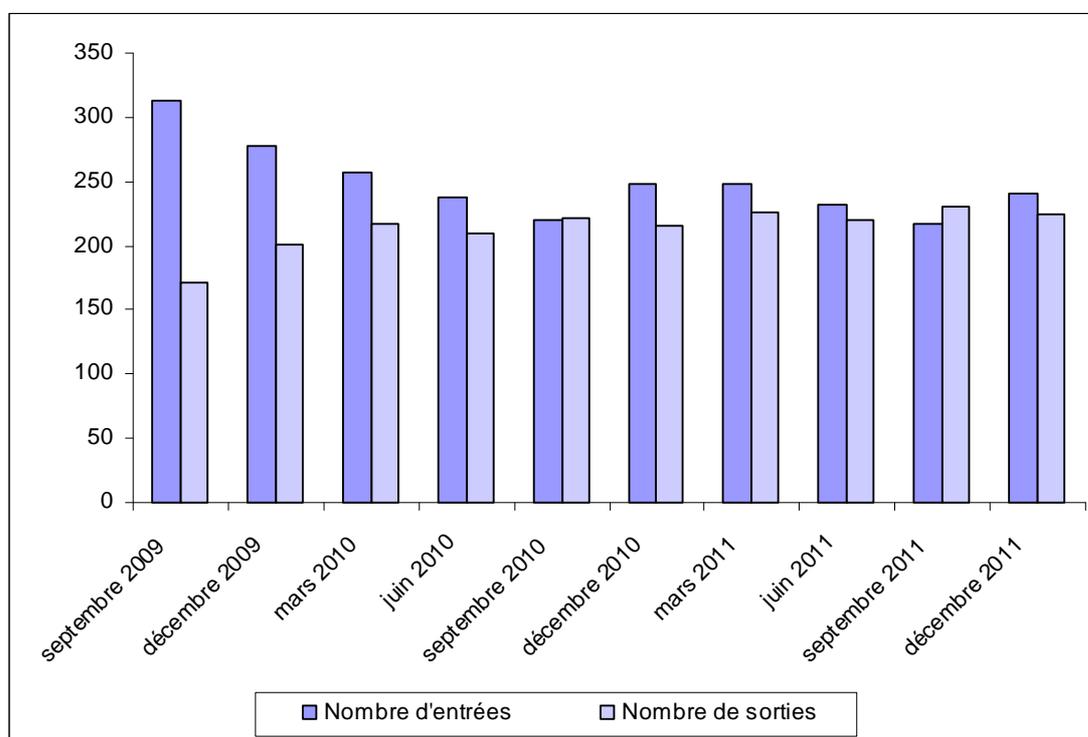
Champ : France métropolitaine

Source : CNAF – DSER (BENETRIM et FILEAS)

Note : à partir de septembre 2010, le nombre d'allocataires du RSA inclut les bénéficiaires du RSA jeunes.

Le nombre d'allocataires du RSA connaît une croissance continue entre juin 2009 et décembre 2011, qui s'explique par un nombre d'entrées dans le dispositif supérieur à celui des sorties (cf. graphique 3). Ainsi, trois mois après la mise en place du RSA, le nombre d'entrées s'élève à plus de 300 000 bénéficiaires. Ce nombre ralentit légèrement les trimestres suivants, dépassant cependant toujours 200 000 foyers. Le nombre de sorties reste quant à lui relativement stable sur la période, avoisinant 200 000 bénéficiaires. À partir de juin 2010, le niveau des entrées atteint progressivement celui des sorties, ce qui entraîne un ralentissement de l'augmentation du nombre d'allocataires du RSA.

**Graphique 3 - Nombre d'entrées et de sorties du dispositif RSA (en milliers)**



Champ : France métropolitaine

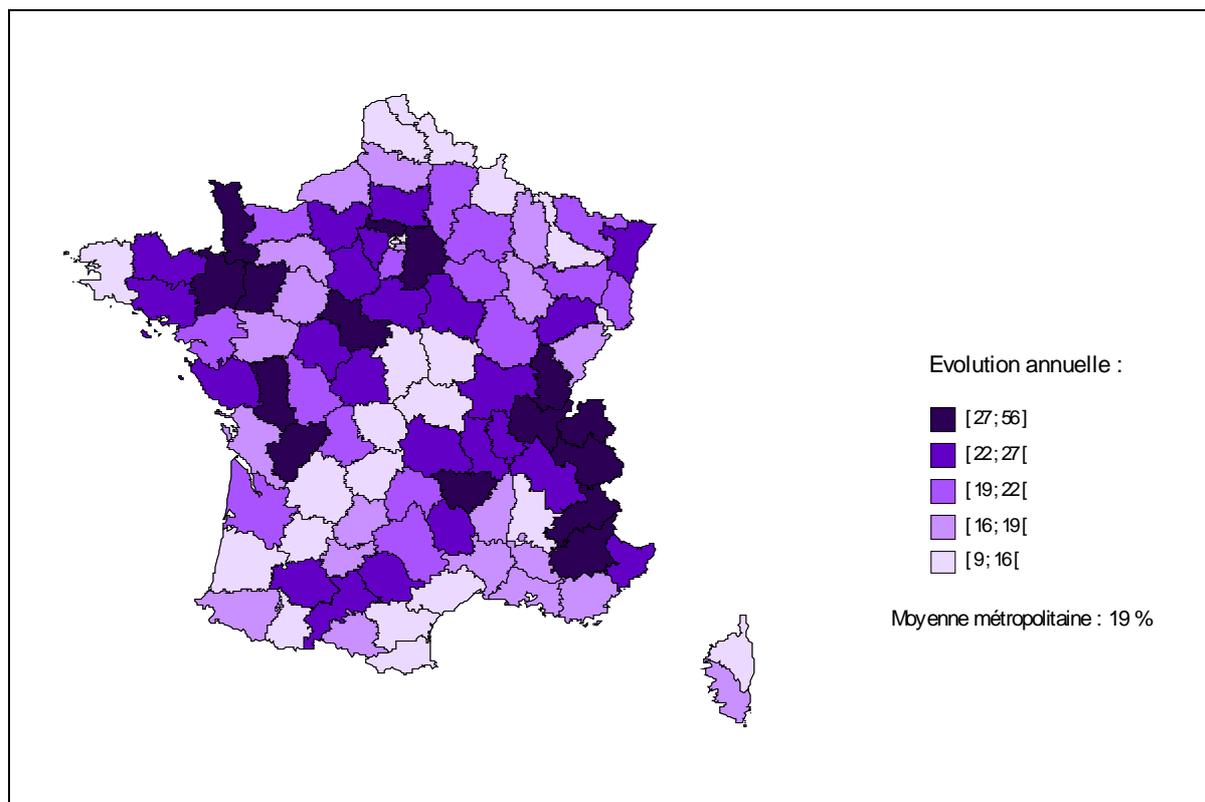
Source : CNAF – DSER (BENETRIM et FILEAS)

Note de lecture : Fin décembre 2011, environ 240 000 foyers bénéficient du RSA, alors qu'ils ne bénéficiaient pas de cette prestation fin septembre.

### **1.3 – L'augmentation du nombre de foyers allocataires du RSA est contrastée sur le territoire métropolitain, en particulier entre fin 2010 et fin 2011**

Entre juin 2009 et juin 2010, le nombre de bénéficiaires du RSA augmente fortement sur l'ensemble du territoire métropolitain, mais cette progression est plus ou moins accentuée selon les départements (cf. carte 2). Plus de la moitié des départements connaissent une croissance des effectifs supérieure à la moyenne métropolitaine (environ 19 %). Les taux d'évolution les plus élevés s'observent notamment en Île-de-France et les départements alentours, l'Ille-et-Vilaine, la Manche, la Mayenne, la plupart des départements des régions Auvergne et Rhône-Alpes, les Hautes-Alpes et les Alpes-de-Haute-Provence. Le nombre d'allocataires du RSA augmente de façon plus modérée dans les départements allant des Landes à la Nièvre, certains départements du Languedoc-Roussillon et du pourtour méditerranéen, ainsi que le Nord-Pas-de-Calais, le taux dépassant toutefois 9 %.

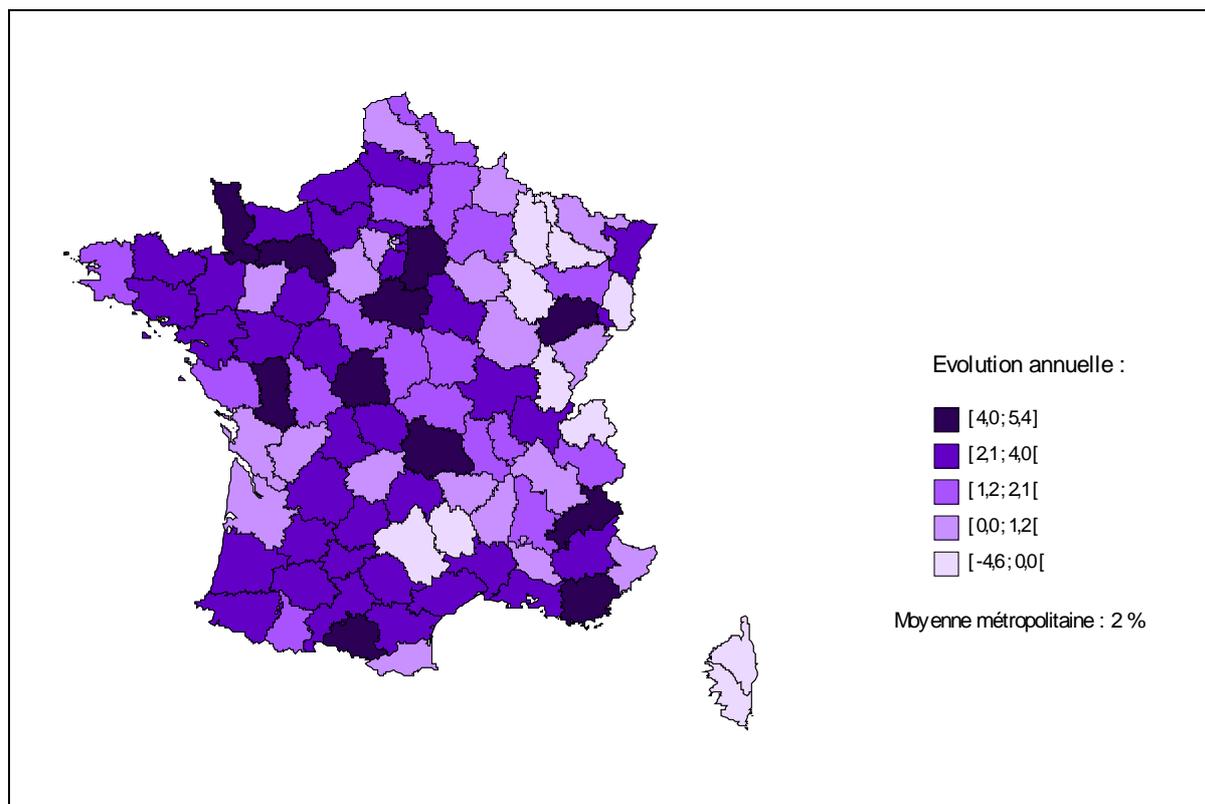
## Carte 2 - Évolution du nombre de foyers allocataires du RSA, entre juin 2009 et juin 2010, par département (en %)



Champ : France métropolitaine  
Source : CNAF – DSER (FILEAS)

Le nombre d'allocataires du RSA connaît ensuite une augmentation entre fin 2010 et fin 2011 nettement moins soutenue que celle observée la première année de la mise en place du dispositif. Cette évolution est contrastée sur le territoire métropolitain, variant d'environ -5 % à 5 % selon les départements (cf. carte 3). La moitié des départements connaissent une progression plus faible que la moyenne (environ 2 %), en particulier dans le Nord, l'Est, la région Rhône-Alpes et quelques départements de la façade atlantique. Le nombre de bénéficiaires du RSA diminue même entre fin 2010 et fin 2011 dans la Meuse, la Meurthe-et-Moselle, la Haute-Marne, le Bas-Rhin, le Jura, la Haute-Savoie, la Lozère, l'Aveyron et en Corse. À l'inverse, les effectifs augmentent de plus de 2 % dans les départements situés dans la moitié ouest de la France, en Île-de-France et dans quelques départements de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

**Carte 3 - Évolution du nombre de foyers allocataires du RSA, entre décembre 2010 et décembre 2011, par département (en %)**



Champ : France métropolitaine  
Source : CNAF – DSER (FILEAS)

**Encadré 2 – Près de 8,2 milliards\* ont été versés en 2011 au titre du RSA, en ce qui concerne les allocataires résidant en France métropolitaine**

Le RSA fait l'objet d'un financement associant les départements et l'Etat. La partie socle du RSA est financée par les départements et la partie activité par l'Etat, excepté pour le RSA jeunes qui est financé dans son intégralité par l'Etat. Ce sont les Caf qui versent cependant la totalité de la prestation aux allocataires. En France métropolitaine, le montant total de RSA versé s'élève à près de 8,2 milliards d'euros en 2011, dont 24,2 millions d'euros au titre du RSA jeunes. Le montant de RSA socle représente près de 6,8 milliards d'euros et celui de RSA activité près de 1,4 milliard d'euros. Ces montants, exprimés en droits constatés, concernent le régime général et n'incluent pas ceux versés par la Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA). Ils sont issus des données comptables de la Cnaf et tiennent compte des dernières régularisations relatives à l'année écoulée.

\* Ce montant n'inclut pas le RSA expérimental, ni la prime exceptionnelle

## **2 – Evolution du nombre de foyers allocataires du RSA selon la composante et principales caractéristiques**

Étudier l'évolution et les caractéristiques des bénéficiaires du RSA dans son ensemble peut masquer des différences importantes selon que les allocataires bénéficient du RSA socle ou du RSA activité seul. En effet, la composante RSA socle a remplacé les anciens dispositifs RMI et API, alors que la composante RSA activité seul constitue le nouveau volet de la prestation.

### **2.1 – Qui sont les foyers allocataires du RSA socle ?**

Une première approche possible consiste à distinguer les allocataires du RSA socle, selon qu'ils bénéficient ou non d'une majoration de leur prestation pour situation d'isolement avec enfant(s) à charge ou à naître. Les allocataires du RSA socle sont alors répartis en deux catégories : les bénéficiaires du RSA socle majoré, dont la grande majorité sont d'anciens allocataires de l'API et les bénéficiaires du RSA socle non majoré, dont la plupart sont d'anciens allocataires du RMI. Cependant, la bascule des allocataires des anciens dispositifs dans le RSA socle s'est fait différemment pour les bénéficiaires de l'API et ceux du RMI.

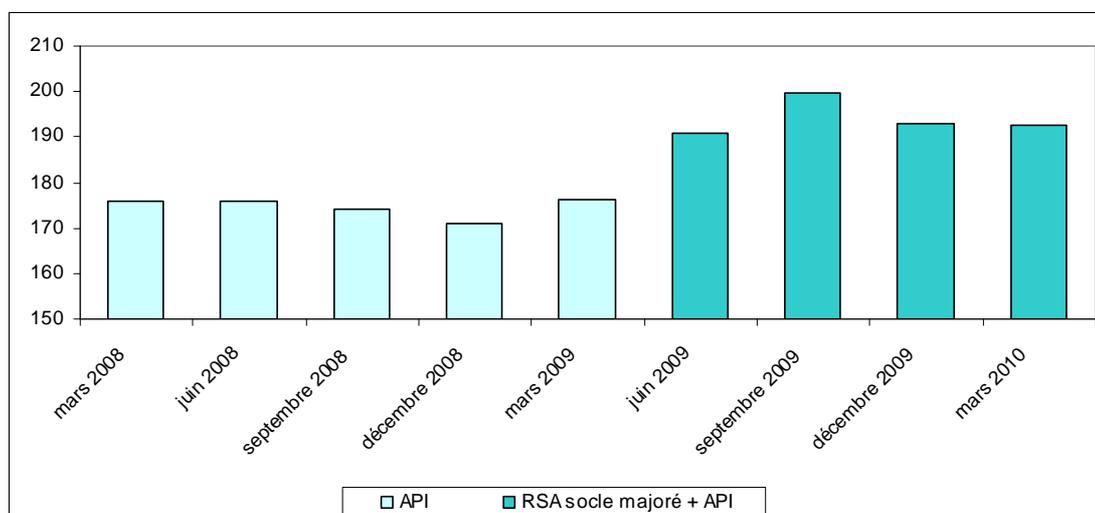
#### *2.1.1 – La transition entre l'API et le RSA socle majoré a été affectée par plusieurs changements législatifs*

Avant la mise en place du RSA, le nombre d'allocataires de l'API était relativement stable, atteignant environ 175 000 foyers entre mars 2008 et mars 2009 (cf. graphique 4). Le nombre de bénéficiaires a ensuite connu une forte augmentation, s'élevant à près de 200 000 foyers fin septembre 2009. La transition entre l'API et le RSA socle majoré a en effet été affectée par plusieurs changements législatifs. Le facteur principal de cette progression a été l'attribution automatique de la majoration isolement pour les bénéficiaires du RSA (auparavant, les allocataires de l'API devaient déposer une demande spécifique). Par ailleurs, l'âge limite des enfants à charge a été relevé de 20 à 25 ans, s'alignant ainsi sur celui des enfants à charge au sens du RMI. Une autre mesure réglementaire expliquant cette augmentation concerne les majorations d'allocations familiales qui ne sont plus désormais prises en compte dans les ressources. Enfin, une règle de gestion simplifiée a été appliquée temporairement, consistant à élargir les droits potentiels à la prestation<sup>9</sup>. Cette règle a pris fin au cours du dernier trimestre 2009, entraînant ainsi une baisse du nombre de bénéficiaires. Entre décembre 2009 et mars 2010, le nombre d'allocataires du RSA socle majoré reste relativement stable (soit environ 193 000 foyers), n'étant plus affecté par ces changements législatifs.

---

<sup>9</sup> Cette règle a été appliquée de manière à faciliter la mise en œuvre du RSA. Sur une période transitoire, les droits au RSA majoré ont été calculés à partir de la date d'entrée au RSA, la situation d'isolement de l'allocataire pouvant avoir une antériorité allant jusqu'à 24 mois. La législation prévoit en fait que le versement sur 12 mois de la majoration pour isolement (en dehors des foyers avec jeunes enfants) tient compte des situations d'isolement ne datant pas de plus de 18 mois.

**Graphique 4 - Nombre d'allocataires de l'API et du RSA socle majoré (en milliers)**



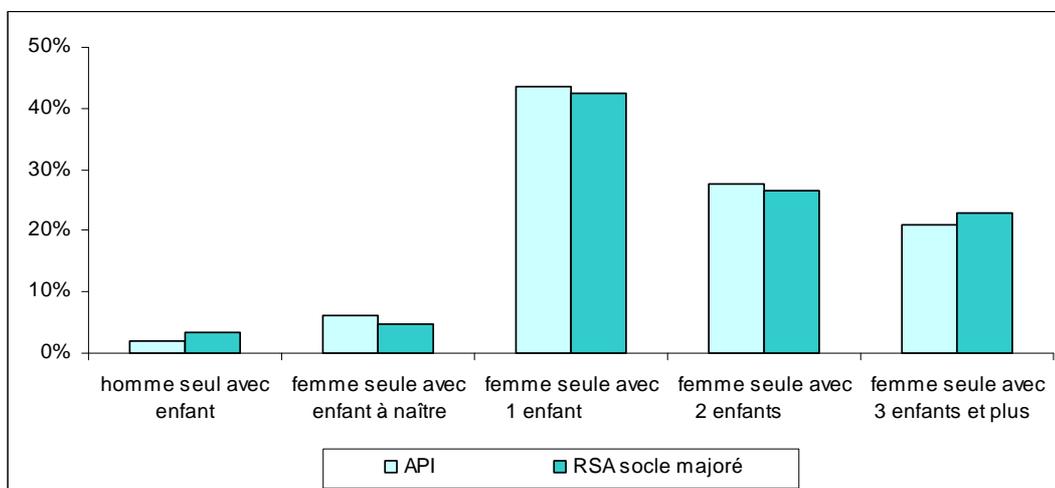
Champ : France métropolitaine

Source : CNAF – DSER (BENETRIM et FILEAS)

Note : Entre juin 2009 et mars 2010, les effectifs comprennent les bénéficiaires du RSA socle majoré et les allocataires payés au titre de l'API qui n'ont pas basculé dans le dispositif RSA. En effet, les bénéficiaires d'une aide à la reprise d'un emploi ont conservé leur droit à l'API, si le montant de leur prestation était supérieur au montant de RSA auquel ils ouvraient droit. Ils deviennent allocataires du RSA à la fin de leur période d'intéressement ou de contrat aidé. En mars 2010, il reste moins de 100 allocataires payés au titre de l'API.

Les bénéficiaires du RSA socle majoré présentent des caractéristiques légèrement différentes de celles des anciens allocataires de l'API, les règles d'attribution de ces deux prestations n'étant pas tout à fait les mêmes (cf. graphique 5). Ainsi, la part des familles monoparentales dont les enfants sont âgés de plus de 3 ans s'élève à plus d'un tiers fin mars 2010, contre environ un quart un an auparavant. Les bénéficiaires du RSA socle majoré sont donc plus nombreux que ceux de l'API à percevoir leur prestation pendant une durée maximale de 12 mois. Par ailleurs, la proportion d'hommes est passée d'un peu moins de 2 % fin mars 2009 à plus de 3 % fin mars 2010. Ces évolutions s'expliquent notamment par le relèvement de l'âge limite des enfants à charge et l'attribution automatique de la majoration isolement. Cette dernière règle ouvre des droits au RSA socle majoré à des foyers qui n'auraient pas forcément déposé de demande à l'API.

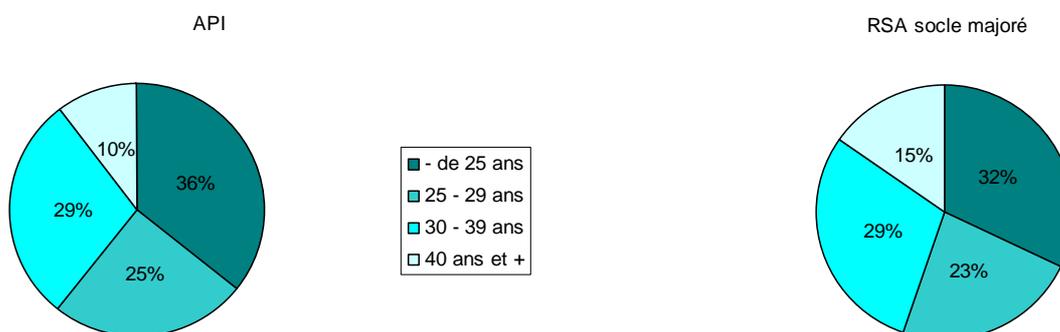
**Graphique 5 - Répartition des allocataires de l'API fin mars 2009 et du RSA socle majoré fin mars 2010, selon la configuration familiale (en %)**



Champ : France métropolitaine  
 Source : CNAF – DSER (BENETRIM)

Par ailleurs, les allocataires du RSA socle majoré fin mars 2010 sont légèrement plus âgés que ceux qui bénéficiaient de l'API fin mars 2009 (cf. graphique 6). En effet, les moins de 30 ans représentent environ 55 % des allocataires du RSA socle majoré, alors que cette part atteignait plus de 60 % parmi ceux qui bénéficiaient de l'API. Au contraire, le nombre d'allocataires de plus de 40 ans est plus élevé parmi les bénéficiaires du RSA socle majoré que parmi les anciens allocataires de l'API (respectivement 15 % et 10 %).

**Graphique 6 - Répartition par âge\* des allocataires de l'API fin mars 2009 et du RSA socle majoré fin mars 2010 (en %)**

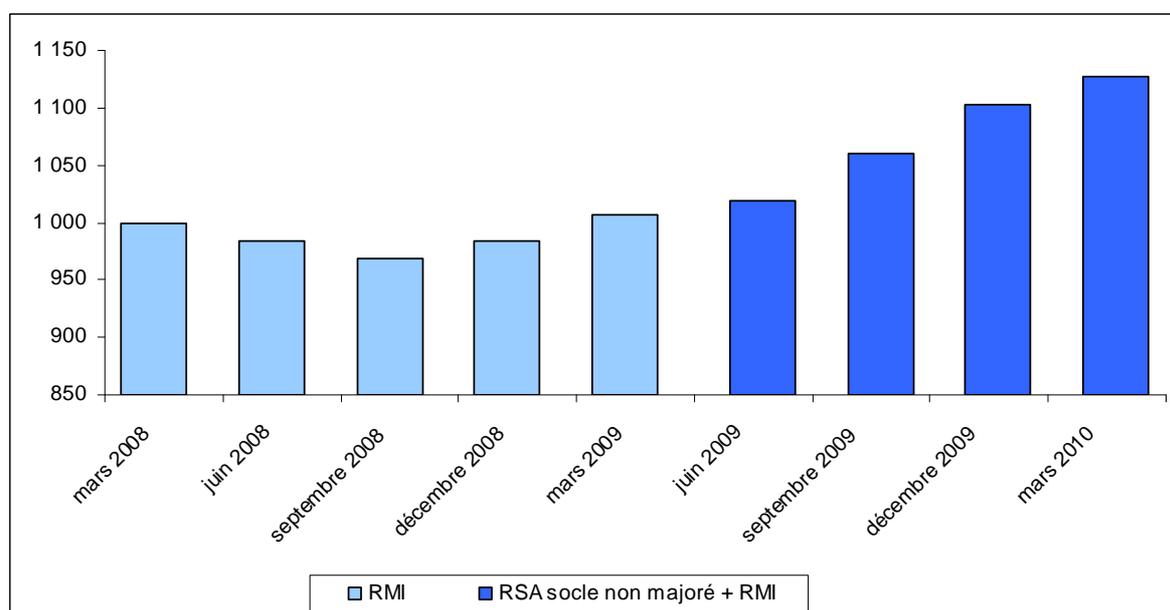


Champ : France métropolitaine  
 Source : CNAF – DSER (BENETRIM)  
 (\*) L'âge considéré est celui du responsable du foyer.

### 2.1.2 – La croissance des bénéficiaires du RSA socle non majoré poursuit celle des allocataires du RMI

La transition entre le RMI et le RSA socle non majoré ne s'est pas accompagnée de changement législatif. La croissance du nombre de bénéficiaires du RSA socle non majoré est donc dans la continuité de celle observée pour les allocataires du RMI depuis septembre 2008 (cf. graphique 7). Cette évolution peut s'expliquer par la forte dégradation du marché du travail observée depuis l'été 2008. En effet, un lien entre le chômage et le RMI a été établi sur une longue période (1991-2006), mettant en évidence qu'une hausse importante du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de catégories 1 et 6 se traduit avec un certain retard par une augmentation du nombre d'allocataires du RMI (Cazain, Donné, 2008).

**Graphique 7 - Nombre d'allocataires du RMI et du RSA socle non majoré (en milliers)**



Champ : France métropolitaine

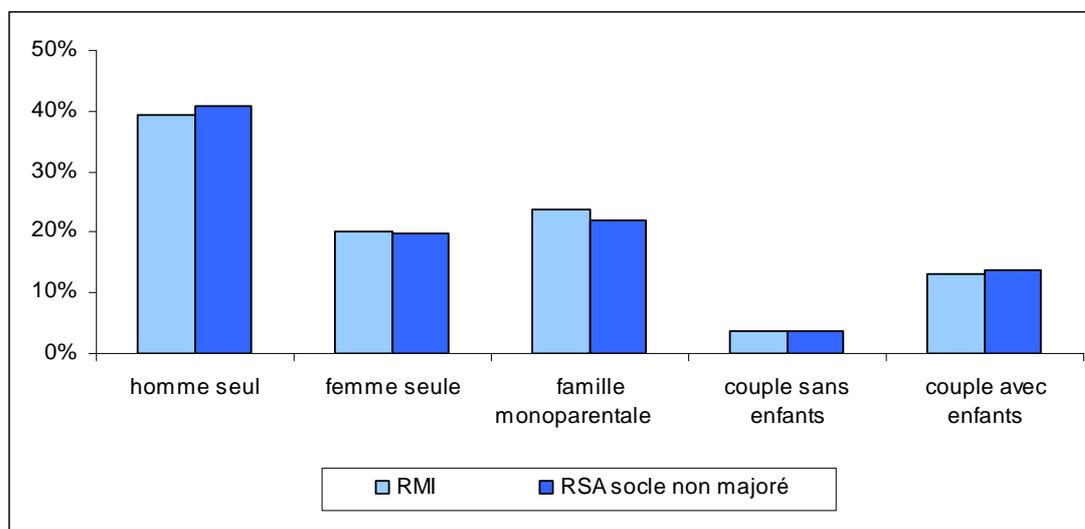
Source : CNAF – DSER (BENETRIM et FILEAS)

Note : Entre juin 2009 et mars 2010, les effectifs comprennent les bénéficiaires du RSA socle non majoré et les allocataires payés au titre du RMI qui n'ont pas basculé dans le dispositif RSA. En effet, les bénéficiaires d'une aide à la reprise d'un emploi ont conservé leur droit au RMI, si le montant de leur prestation était supérieur au montant de RSA auquel ils ouvraient droit. Ils deviennent allocataires du RSA à la fin de leur période d'intéressement ou de contrat aidé. En mars 2010, il reste environ 1 000 allocataires payés au titre du RMI.

Le profil des bénéficiaires du RSA socle non majoré fin mars 2010 est très proche de celui des allocataires du RMI fin mars 2009. En effet, près de 40 % des allocataires<sup>10</sup> sont âgés de moins de 35 ans et près d'un quart de 50 ans et plus. Par ailleurs, les foyers se composent essentiellement de personnes seules : environ 40 % d'hommes seuls et 20 % de femmes seules (cf. graphique 8). Les familles monoparentales représentent également une part non négligeable (près d'un quart).

<sup>10</sup> L'âge considéré est celui du responsable du foyer.

### Graphique 8 - Répartition des allocataires du RMI fin mars 2009 et du RSA socle non majoré fin mars 2010, selon la configuration familiale (en %)



Champ : France métropolitaine  
 Source : CNAF – DSER (BENETRIM)

#### 2.1.3 – L'évolution du nombre d'allocataires du RMI ou de l'API puis du RSA socle est liée au contexte économique

L'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI ou de l'API puis du RSA socle est étudiée de décembre 2005<sup>11</sup> à décembre 2011. Celle-ci est affectée par la revalorisation des barèmes au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, ainsi que de l'effet des variations saisonnières. Il convient donc de neutraliser ces effets, afin de distinguer l'impact des changements législatifs de celui relatif au contexte économique sur le nombre de bénéficiaires. On suppose que le lien établi entre le chômage et le RMI peut être appliqué à l'ensemble des allocataires du RSA socle, qu'ils bénéficient ou non d'une majoration. En effet, les bénéficiaires du RSA socle non majoré sont prépondérants, puisqu'ils représentent plus de 85 % de l'ensemble fin 2011.

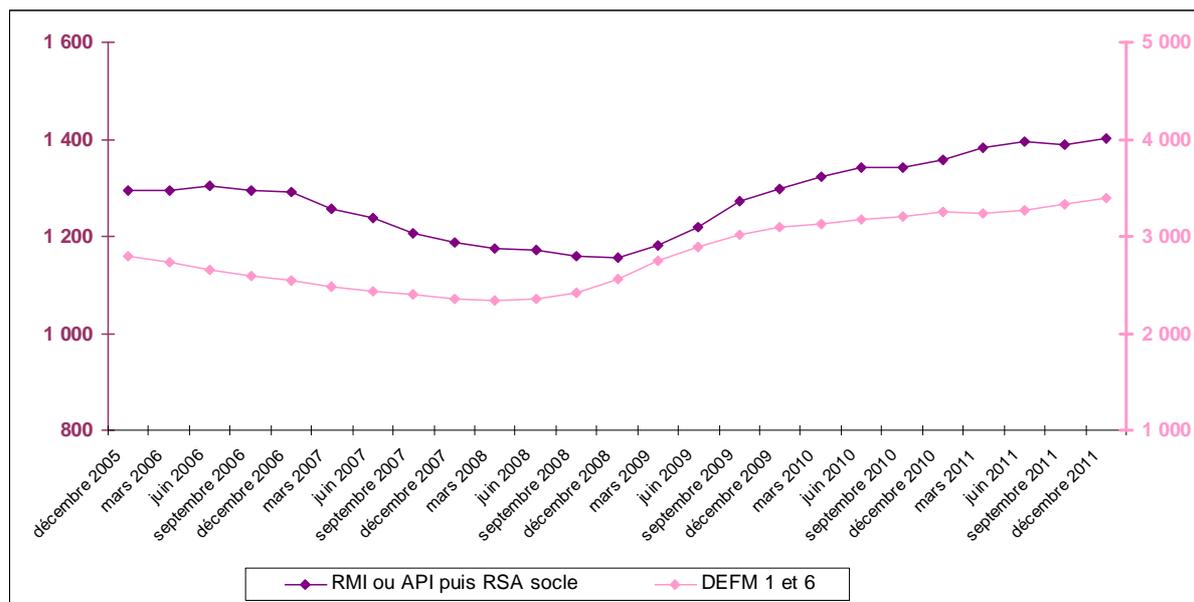
Entre décembre 2005 et décembre 2006, le nombre d'allocataires payés au titre du RMI ou de l'API est relativement stable en données corrigées des variations saisonnières (CVS), atteignant près de 1,30 million (cf. graphique 9). Les effectifs connaissent ensuite une baisse importante entre fin 2006 et fin 2007 (environ 8 %). Deux réformes expliquent en partie cette évolution : la réforme de l'intéressement pour les bénéficiaires du RMI et de l'API à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2006 (Cazain *et al.*, 2007) et l'obligation pour les allocataires de l'API de faire valoir leur droit à l'allocation de soutien familial (ASF) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007. Ces mesures expliquent pour plus de la moitié la baisse du nombre d'allocataires entre décembre 2006 et décembre 2007. Par ailleurs, cette diminution est également liée à l'embellie du marché du travail constatée à partir de juin 2005. La baisse du nombre d'allocataires du RMI ou de l'API se poursuit ainsi au cours de l'année 2008, le contexte économique restant favorable. Les effectifs en données CVS passent d'environ 1,19 million fin décembre 2007 à près de 1,16 million fin décembre 2008, soit une baisse de près de 3 %.

À partir de l'été 2008, le marché du travail se dégrade fortement. Ce retournement de conjoncture conduit à une croissance élevée du nombre d'allocataires du RMI ou de l'API puis du RSA socle, de plus de 12 %

<sup>11</sup> la réforme de l'assurance-chômage décidée fin 2002 n'ayant plus d'effets sur le nombre d'allocataires du RMI au second semestre 2005.

entre fin 2008 et fin 2009. Au cours de l'année 2010, le nombre de bénéficiaires du RSA socle continue à augmenter, mais de façon moins soutenue qu'en 2009 (près de 5 % entre décembre 2009 et décembre 2010). Ce ralentissement se confirme au cours de l'année 2011, les effectifs ne progressant que d'environ 3 % entre fin 2010 et fin 2011. Cette croissance moins dynamique que celle observée à la mise en place du dispositif s'explique en effet par l'amélioration relative du marché de l'emploi en 2010 et 2011.

**Graphique 9 - Nombre d'allocataires du RMI ou de l'API puis du RSA socle et nombre de DEFM (données CVS, en milliers)**



Champ : France métropolitaine

Sources : CNAF – DSER (BENETRIM et FILEAS) et Pôle emploi, DARES

Note de lecture : Le nombre d'allocataires du RMI ou de l'API puis du RSA socle passe de près de 1,30 million à 1,40 million entre fin décembre 2005 et fin décembre 2011, en données CVS.

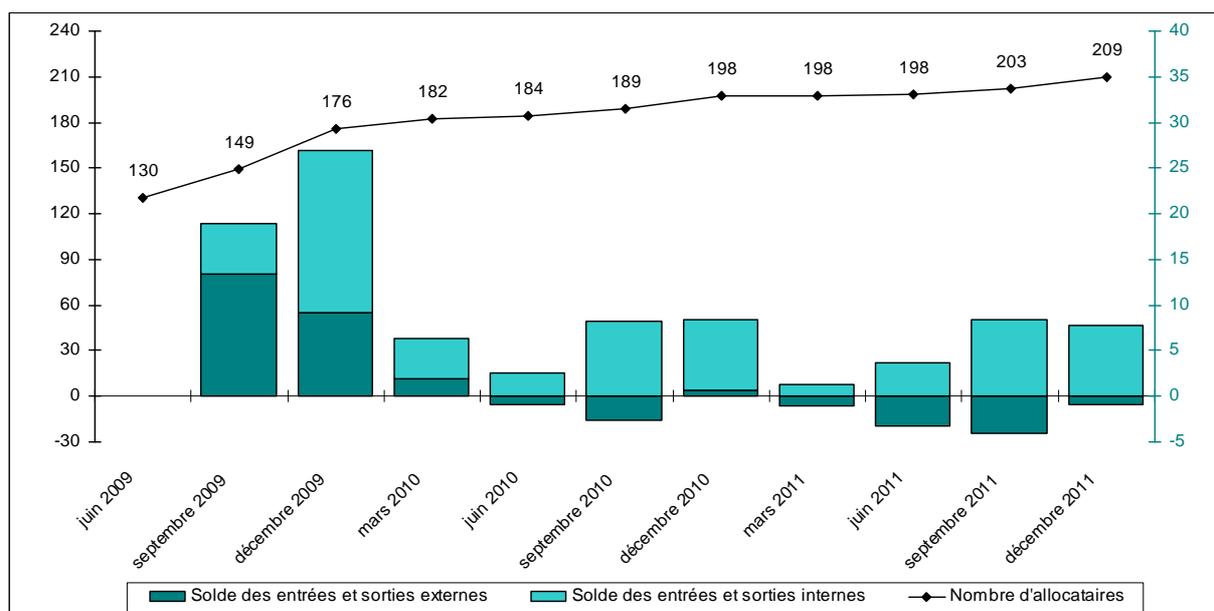
#### 2.1.4 – Parmi les foyers allocataires du RSA socle, les bénéficiaires du RSA socle et activité se distinguent notamment par l'évolution plus dynamique de leurs effectifs

Les bénéficiaires du RSA socle sont souvent décrits en raisonnant sur l'ensemble de la composante, mais leur étude peut également être réalisée en distinguant les foyers selon qu'ils perçoivent ou non des revenus d'activité. En effet, les allocataires du RSA socle et activité et ceux du RSA socle seul présentent des évolutions et leurs caractéristiques socio-démographiques bien différentes.

Depuis la mise en place du dispositif, la composante RSA socle et activité connaît une croissance dynamique de ses effectifs. Le nombre d'allocataires augmente en effet de 41 % entre juin 2009 et juin 2010, passant d'environ 130 000 à près de 184 000 foyers (cf. graphique 10). La croissance se ralentit ensuite nettement mais s'élève toutefois à près de 6 % entre fin 2010 et fin 2011, les effectifs passant d'environ 198 000 à 209 000 foyers. L'évolution du nombre d'allocataires du RSA socle et activité est liée aux flux d'entrées et de sorties externes au dispositif, mais dépend également des transitions internes qui existent entre les composantes.

L'augmentation des foyers bénéficiaires du RSA socle et activité observée entre juin 2009 et décembre 2011 est marquée par deux phases bien distinctes. La première a lieu au second semestre 2009, au cours de laquelle la croissance des effectifs résulte d'un nombre d'entrées supérieur à celui des sorties - c'est-à-dire d'un solde positif - aussi bien en ce qui concerne les flux externes que les flux internes. La seconde phase s'étend de mars 2010 à décembre 2011 et se caractérise par une progression du nombre d'allocataires du RSA socle et activité qui s'explique seulement par les transitions internes. Ainsi, la croissance de près de 7 000 bénéficiaires entre septembre et décembre 2011 résulte d'un nombre d'entrants en provenance du RSA socle seul et du RSA activité seul supérieur de près de 8 000 foyers au nombre de sortants vers ces deux composantes, le solde des entrées et sorties externes au dispositif étant négatif (près de -1 000 foyers).

**Graphique 10 - Nombre de foyers allocataires et solde des entrées et sorties du RSA socle et activité, entre fin juin 2009 et fin décembre 2011 (en milliers)**



Champ : France métropolitaine

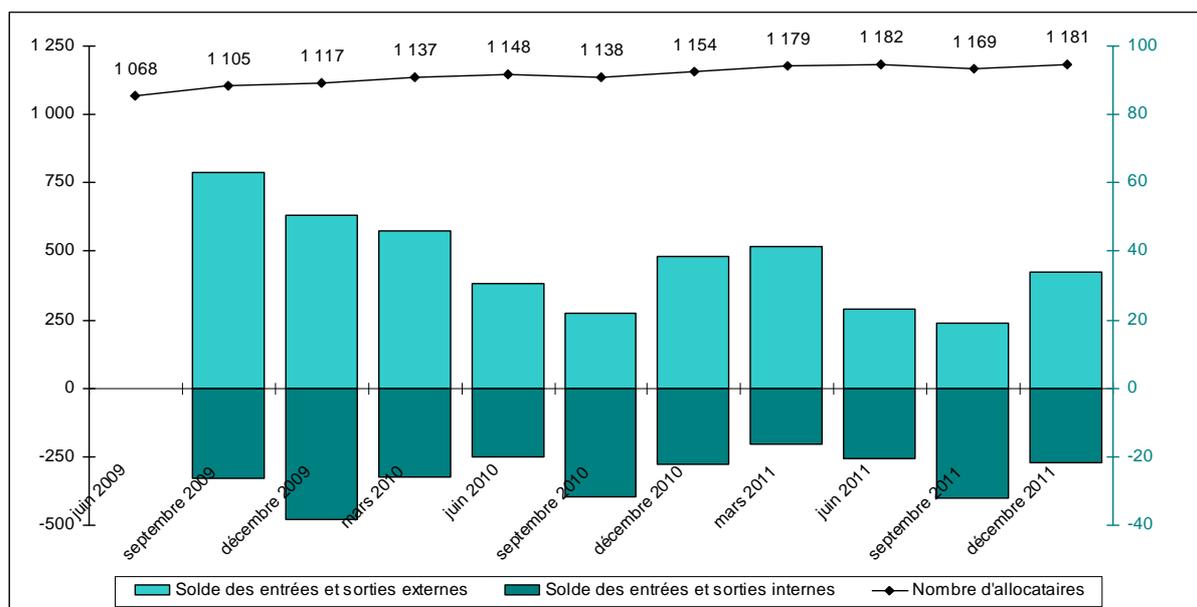
Source : CNAF – DSER (BENETRIM et FILEAS)

Note de lecture : le nombre d'allocataires du RSA socle et activité passe d'environ 130 000 à 149 000 entre juin et septembre 2009. Cette augmentation de 19 000 bénéficiaires résulte d'un solde positif des flux externes (13 000), ainsi que des flux internes (6 000).

Quant à la composante RSA socle seul, la croissance de ses effectifs est beaucoup moins dynamique que celle du RSA socle et activité et elle est liée essentiellement aux flux externes au dispositif. La progression du nombre d'allocataires du RSA socle seul est toutefois plus soutenue entre juin 2009 et juin 2010 que sur le reste de la période. Les effectifs augmentent en effet d'environ 7 % la première année, passant de près de 1,07 million à 1,15 million d'allocataires (cf. graphique 11). La croissance ralentit ensuite pour atteindre environ 2 % entre fin 2010 et fin 2011. À l'opposé de la composante RSA socle et activité, le nombre d'allocataires du RSA socle seul augmente uniquement sous l'effet des flux externes au dispositif, et ce

depuis la mise en place du dispositif RSA. Ainsi, la progression du nombre de bénéficiaires du RSA socle seul d'environ 12 000 foyers entre septembre et décembre 2011 est due à un solde positif concernant les flux externes (environ 34 000 bénéficiaires) compensant largement le solde négatif des transitions internes (près de -22 000 allocataires).

**Graphique 11 - Nombre de foyers allocataires et solde des entrées et sorties du RSA socle seul, entre fin juin 2009 et fin décembre 2011 (en milliers)**



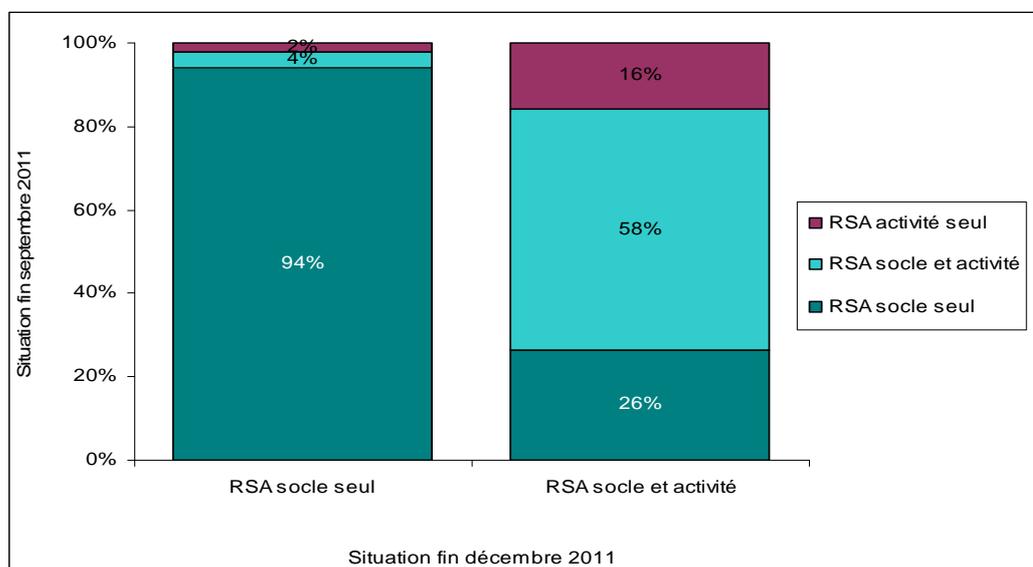
Champ : France métropolitaine

Source : CNAF – DSER (BENETRIM et FILEAS)

Note de lecture : le nombre d'allocataires du RSA socle seul passe d'environ 1,07 à 1,11 million entre juin et septembre 2009. Cette augmentation de 0,4 million de bénéficiaires résulte d'un solde positif des flux externes (63 000) et d'un solde négatif des flux internes (- 26 000).

Une autre approche permettant de comparer ces deux composantes consiste à se placer un trimestre donné et d'étudier la situation des bénéficiaires du RSA socle trois mois auparavant. Ainsi, environ 42 % des bénéficiaires du RSA socle et activité fin décembre 2011 bénéficiaient d'une autre composante fin septembre 2011 : environ un quart du RSA socle seul et près de 16 % du RSA activité seul (cf. graphique 12). À l'inverse, la majorité des allocataires du RSA socle seul étaient déjà dans cette composante trois mois auparavant (environ 94 %). Le RSA socle et activité est donc une composante beaucoup plus volatile que peut l'être le RSA socle seul. Ces résultats sont relativement similaires d'un trimestre à l'autre, depuis juin 2009.

**Graphique 12 - Transitions entre les composantes du RSA socle, entre fin septembre et fin décembre 2011 (en %)**



Champ : France métropolitaine

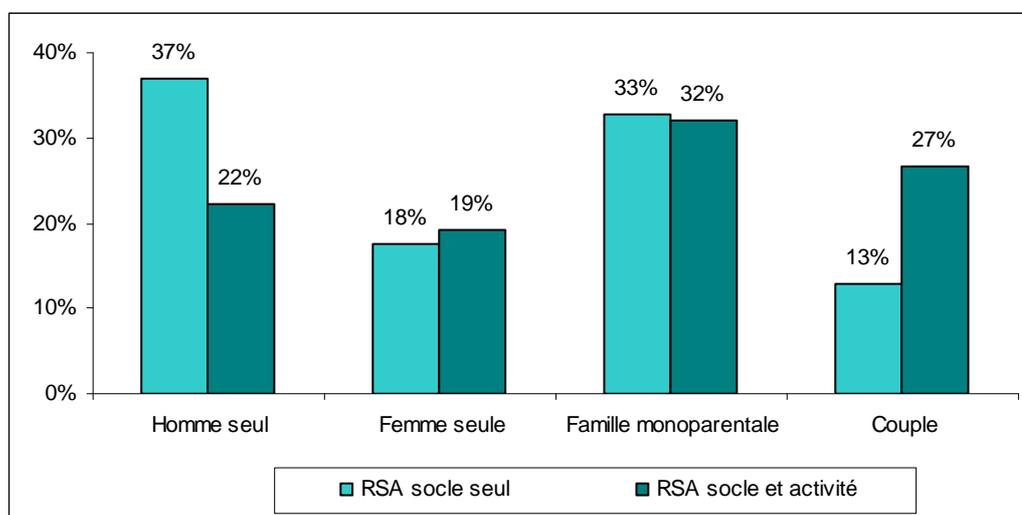
Source : CNAF – DSER (BENETRIM et FILEAS)

Note de lecture : Parmi les foyers allocataires du RSA socle seul fin décembre 2011, 94 % bénéficiaient déjà du RSA socle seul fin septembre.

Les bénéficiaires du RSA socle et activité se distinguent également des allocataires du RSA socle seul par leurs caractéristiques socio-démographiques (cf. graphique 13). Si la part des familles monoparentales est comparable entre les deux composantes (environ un tiers fin 2011), les allocataires du RSA socle et activité sont deux fois plus souvent en couple (environ 27 %). À l'inverse, les hommes seuls représentent seulement 22 % des bénéficiaires du RSA socle et activité, alors que cette configuration familiale est la plus fréquente parmi les allocataires du RSA socle seul (environ 37 %). Par ailleurs, les bénéficiaires du RSA socle et activité sont légèrement plus âgés que les allocataires du RSA socle seul : fin décembre 2011, près de 55 % ont un âge<sup>12</sup> compris entre 30 et 49 ans (contre environ 51 %) et près de 25 % sont âgés de moins de 30 ans (contre plus de 27 %).

<sup>12</sup> L'âge considéré est celui du responsable du foyer.

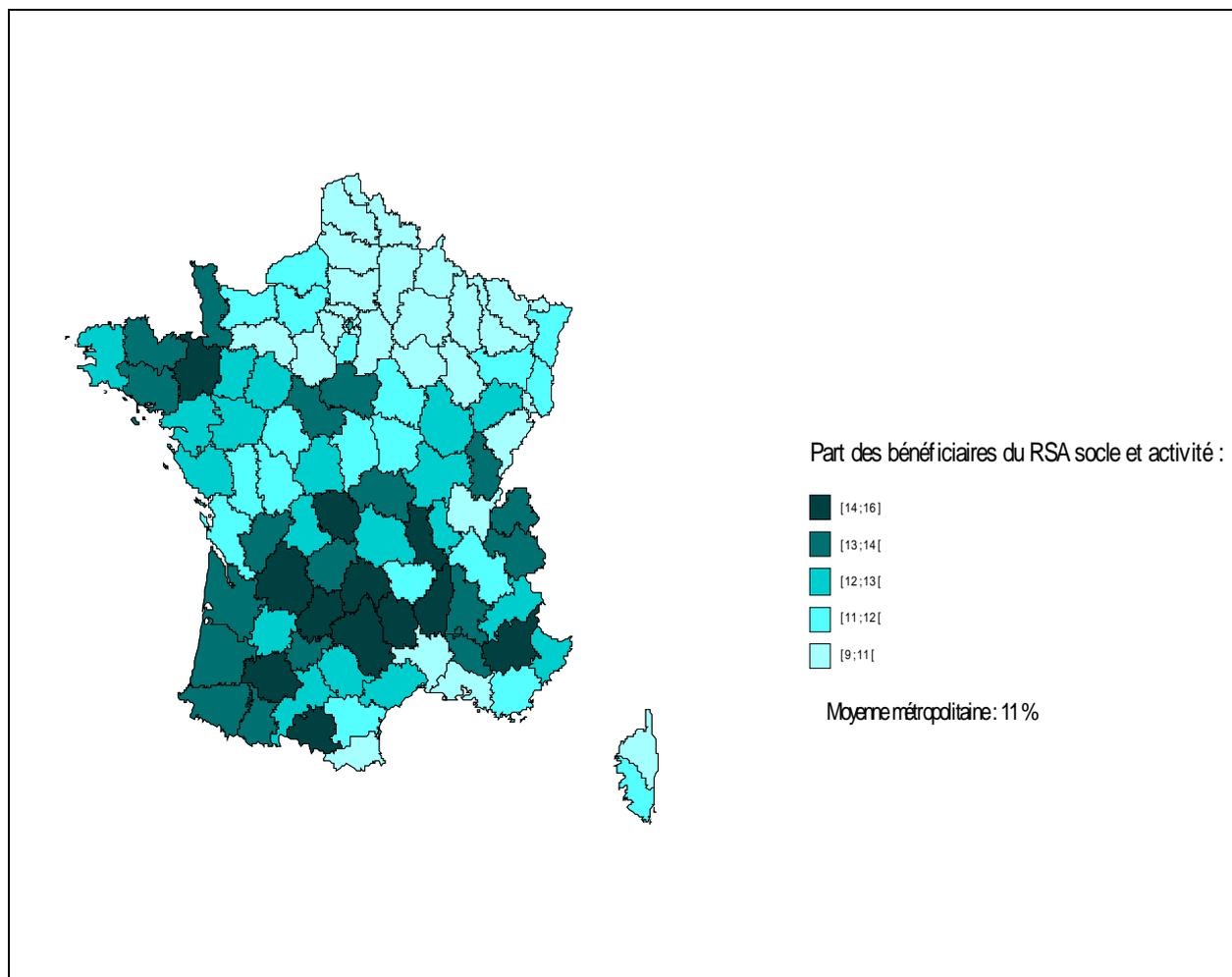
**Graphique 13 - Répartition des foyers allocataires du RSA socle seul et du RSA socle et activité, par configuration familiale, fin décembre 2011 (en %)**



Champ : France métropolitaine  
 Source : CNAF – DSER (FILEAS)

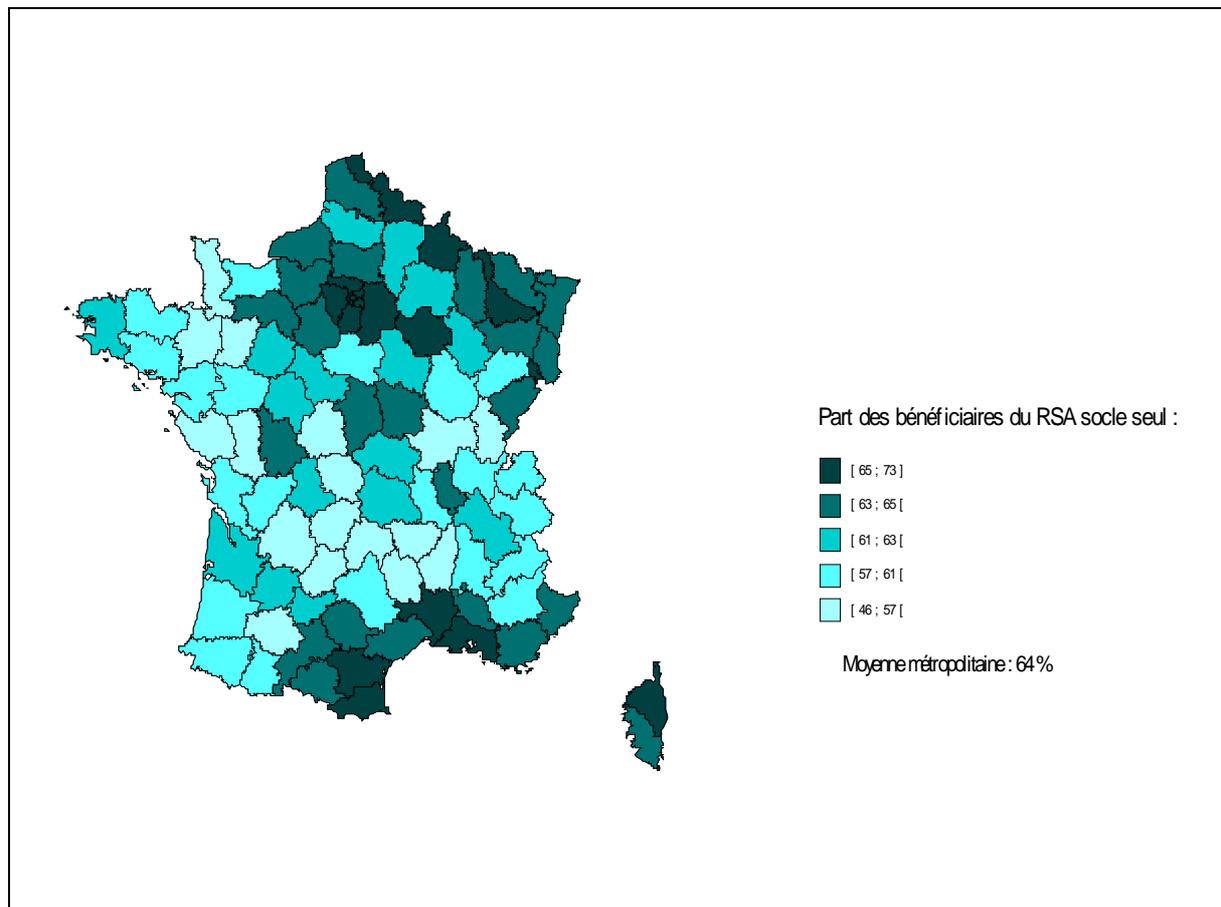
Par ailleurs, les bénéficiaires du RSA socle et activité et ceux du RSA socle seul se différencient par leur répartition géographique (cf. cartes 4 et 5). Parmi l'ensemble des allocataires du RSA, la part des bénéficiaires du RSA socle et activité est plus élevée dans les départements situés au sud d'une ligne allant du quart Nord-Ouest au quart Sud-Est de la France. La proportion des allocataires dans ces départements est, en effet, supérieure à la moyenne métropolitaine (environ 11 % fin 2011). La part des bénéficiaires du RSA socle et activité est en revanche plus faible dans les départements du quart Nord-Est. Ce sont d'ailleurs dans ces régions que la composante RSA socle seul a tendance à être sur-représentée. Sa part est notamment plus élevée que la moyenne métropolitaine (environ 64 %) en Île-de-France, dans l'Aube, la Meurthe-et-Moselle, les Ardennes et le Nord. La proportion des allocataires du RSA socle seul est également importante dans les départements bordant la méditerranée et la Corse.

**Carte 4 - Part des foyers bénéficiaires du RSA socle et activité parmi l'ensemble des allocataires du RSA, fin décembre 2011, par département (en %)**



Champ : France métropolitaine  
Source : CNAF – DSER (FILEAS)

**Carte 5 - Part des foyers bénéficiaires du RSA socle seul parmi l'ensemble des allocataires du RSA, fin décembre 2011, par département (en %)**



Champ : France métropolitaine  
Source : CNAF – DSER (FILEAS)

## 2.2 – La composante RSA activité seul : quelle montée en charge ?

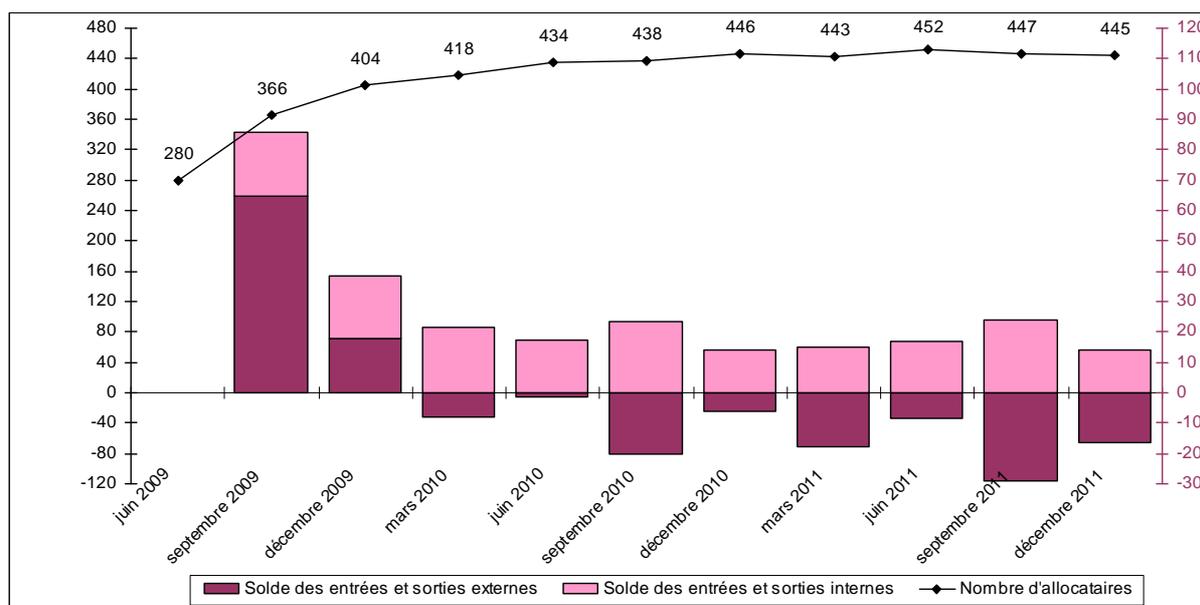
Le nouveau volet du dispositif RSA connaît une montée en charge beaucoup moins dynamique que prévue. En effet, les estimations réalisées en 2009 à partir du modèle de microsimulation de la Cnaf<sup>13</sup> prévoyaient plus d'un million de foyers susceptibles de bénéficier du RSA activité seul. Or, le nombre d'allocataires atteint seulement 445 000 foyers fin décembre 2011. La différence entre les effectifs observés et ceux prévus pourrait s'expliquer par un non-recours important, étant donné qu'il s'agit de couvrir un nouveau public. D'après une enquête réalisée par la DARES, le taux de non-recours au RSA activité seul est estimé à près de 70 % au dernier trimestre 2010 (cf. focus sur le non-recours).

<sup>13</sup> Les estimations réalisées par le modèle de microsimulation de la Cnaf étant relativement concordantes avec celles des autres administrations.

### 2.2.1 – Le nombre de foyers allocataires du RSA activité seul augmente fortement la première année, puis connaît une relative stabilité au cours de l'année 2011

La progression du nombre de foyers bénéficiaires du RSA activité seul s'effectue en deux temps, comme pour les composantes RSA socle seul et RSA socle et activité. Tout d'abord, les effectifs connaissent une hausse continue et particulièrement dynamique, de près de 55 % entre juin 2009 et juin 2010. Le nombre d'allocataires du RSA activité seul passe alors d'environ 280 000 à 434 000 foyers (cf. graphique 14). La croissance des effectifs observée au second semestre 2009 résulte d'un solde positif à la fois en ce qui concerne les flux externes et les flux internes. À partir de 2010, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA activité seul s'explique seulement par les transitions internes qui existent entre les composantes. Les effectifs progressent alors à un rythme moins soutenu et s'élèvent à près de 446 000 foyers fin décembre 2010. Entre septembre et décembre 2010, le nombre d'entrées en provenance du RSA socle seul et du RSA socle et activité est supérieur d'environ 14 000 foyers au nombre de sorties vers ces composantes, compensant largement le solde des flux externes (-6 000 foyers). Au cours de l'année 2011, la croissance du nombre de bénéficiaires poursuit son ralentissement, les effectifs devenant relativement stables<sup>14</sup> (près de 445 000 foyers fin 2011). En effet, le solde des flux internes atteint le même niveau que le solde des flux externes.

**Graphique 14 - Nombre de foyers allocataires et solde des entrées et sorties du RSA activité seul, entre fin juin 2009 et fin décembre 2011 (en milliers)**



Champ : France métropolitaine

Source : CNAF – DSER (BENETRIM et FILEAS)

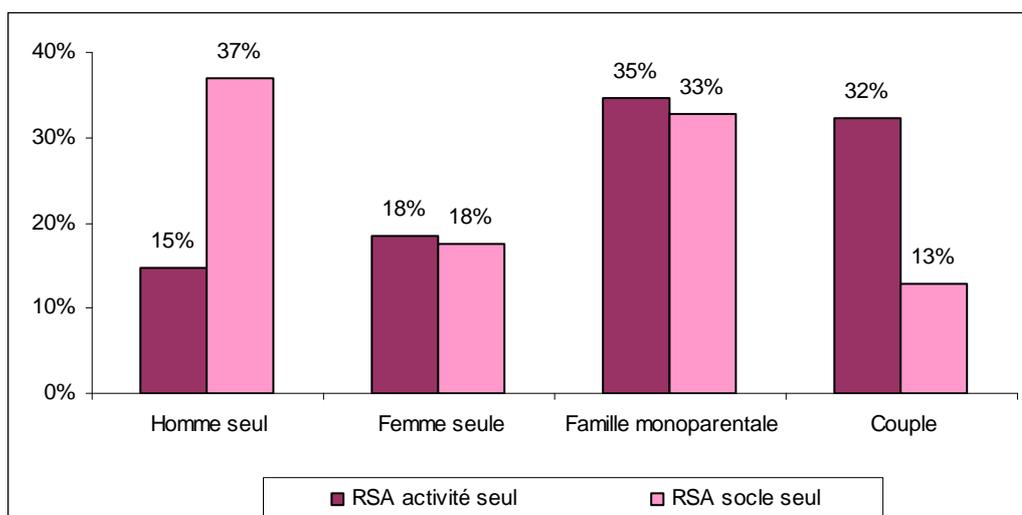
Note de lecture : le nombre d'allocataires du RSA activité seul passe d'environ 280 000 à 366 000 entre juin et septembre 2009. Cette augmentation de 86 000 bénéficiaires résulte d'un solde positif des flux externes (65 000), ainsi que des flux internes (21 000).

### 2.2.2 – Les foyers allocataires du RSA activité seul se distinguent des bénéficiaires du RSA socle seul

<sup>14</sup> L'augmentation du nombre d'allocataires du RSA activité seul entre mars et juin 2011 s'observe également les deux années précédentes, ce qui laisse supposer l'existence d'une saisonnalité encore difficile à chiffrer précisément.

À la fin de l'année 2011, les foyers bénéficiaires du RSA activité seul sont pour plus d'un tiers des familles monoparentales, comme pour l'ensemble des allocataires du RSA. Cependant, cette composante s'oppose nettement à celle du RSA socle seul (cf. graphique 15). En effet, les couples sont fortement représentés parmi les bénéficiaires du RSA activité seul (32 % contre 13 %), contrairement aux hommes seuls qui sont beaucoup moins nombreux (15 % contre 37 %). Par ailleurs, les bénéficiaires du RSA activité seul sont majoritairement âgés de 30 à 50 ans mais de façon plus prononcée que les allocataires du RSA socle seul (58 % au lieu de 51 %). En revanche, les bénéficiaires âgés de 50 ans et plus sont moins présents parmi les allocataires du RSA activité seul (16 % contre 21 % pour la composante RSA socle seul).

**Graphique 15 - Répartition des foyers bénéficiaires du RSA activité seul et du RSA socle seul, par configuration familiale, fin décembre 2011 (en %)**



Champ : France métropolitaine  
Source : CNAF – DSER (FILEAS)

Parmi les foyers bénéficiaires du RSA activité seul, 71 % perçoivent une aide au logement fin décembre 2011, alors que l'ensemble des allocataires du RSA n'est que 62 % à en bénéficier. Cette population assume plus souvent une charge de loyer que les autres composantes. En effet, 70 % des bénéficiaires du RSA activité seul sont locataires, contre 54 % des bénéficiaires du RSA socle seul. De même, ils sont deux fois moins nombreux à être hébergés à titre gratuit que ne le sont les bénéficiaires du RSA socle seul. En outre, les bénéficiaires du RSA activité seul sont légèrement plus nombreux à percevoir des allocations familiales (27 % contre 23 % pour le RSA socle seul), ayant plus souvent des enfants à charge.

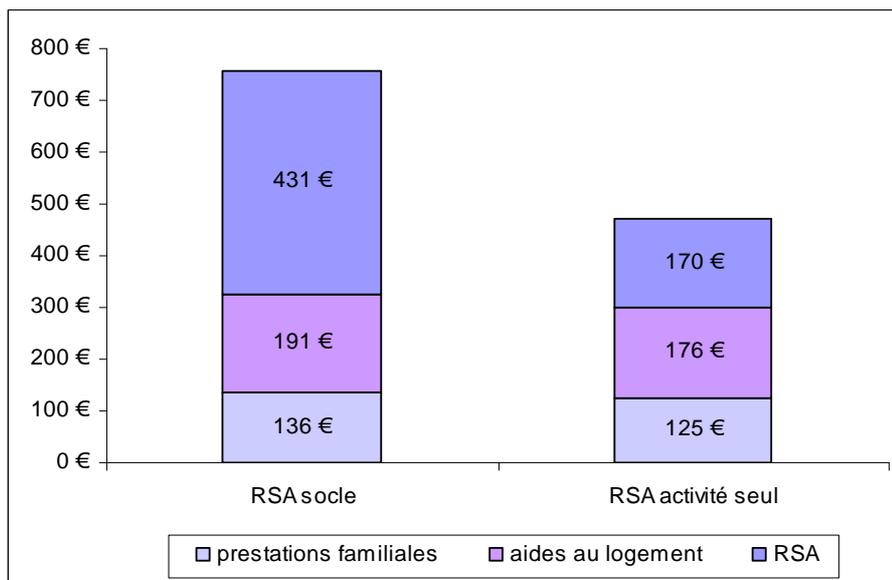
Enfin, les allocataires du RSA activité seul perçoivent chaque mois en moyenne 471 euros de prestations<sup>15</sup> versées par les Caf fin décembre 2011. Le montant moyen perçu au titre du RSA s'élève à 170 euros chaque mois et celui perçu au titre des aides au logement à 176 euros, ce qui représente respectivement 36 % et 37 % de l'ensemble des prestations (cf. graphique 16). En ce qui concerne les bénéficiaires du RSA socle, leur montant moyen de prestations s'élève à 758 euros. Ils perçoivent en moyenne 431 euros au titre du RSA, soit 57 % de l'ensemble des prestations. Les aides au logement représentent, quant à elles, environ un quart des aides perçues chaque mois.

Les bénéficiaires du RSA activité seul se répartissent de façon contrastée sur le territoire métropolitain (cf. carte 6). La part de cette composante dans l'ensemble du RSA est notamment plus élevée dans certains

<sup>15</sup> Les prestations ont ici été regroupées en trois grandes catégories : prestations familiales, aides au logement et RSA.

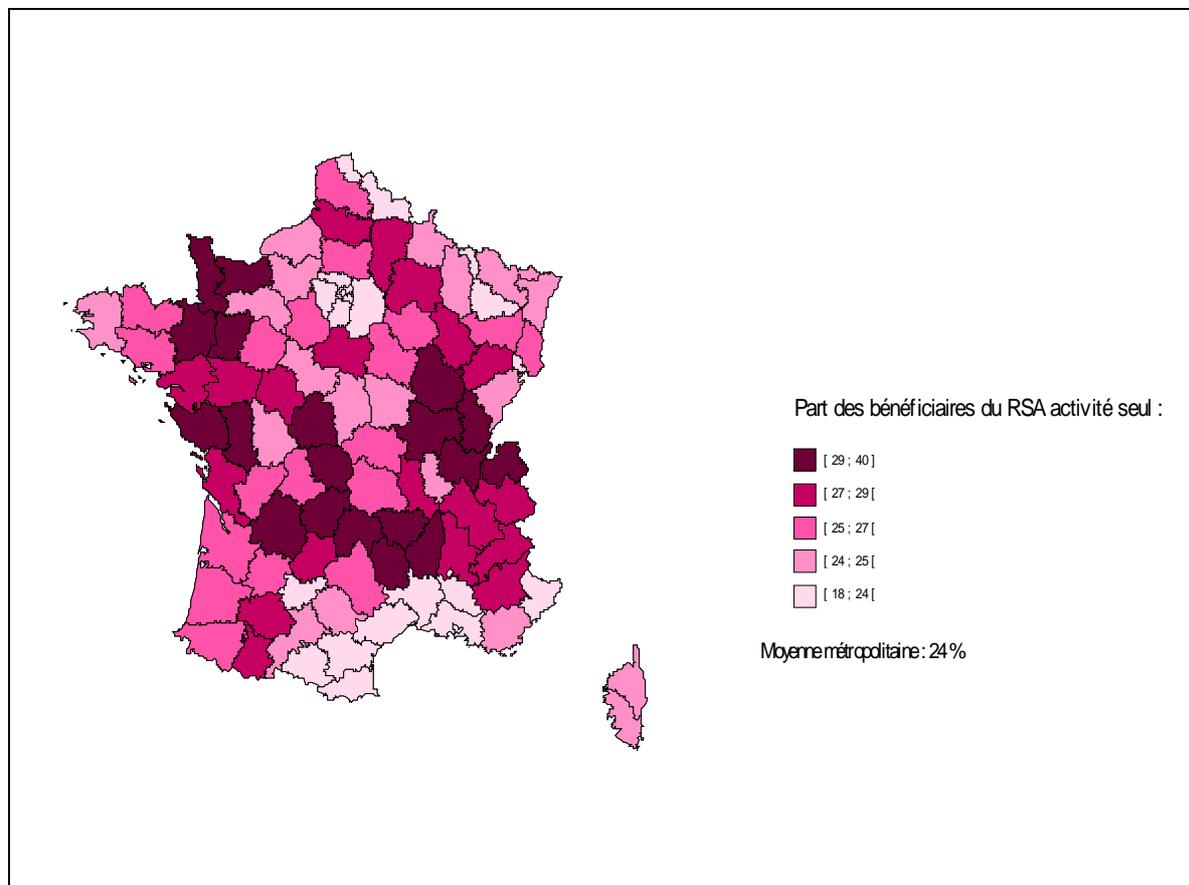
départements du quart Nord-Ouest de la France, de l’Auvergne, du Limousin, de Bourgogne et de Rhône-Alpes. À l’inverse, la proportion des allocataires du RSA activité seul est inférieure à la moyenne métropolitaine (24 %) en Ile-de-France, sur le pourtour méditerranéen et dans les départements du Tarn-et-Garonne, du Nord et de la Meurthe-et-Moselle. Ce sont en particulier dans ces régions que la part des bénéficiaires du RSA socle seul s’avère la plus élevée.

**Graphique 16 - Montants moyens des prestations perçues par les allocataires du RSA socle et du RSA activité seul, fin décembre 2011**



Champ : France métropolitaine  
Source : CNAF – DSER (FILEAS)

**Carte 6 - Part des foyers bénéficiaires du RSA activité seul parmi l'ensemble des allocataires du RSA, fin décembre 2011, par département (en %)**



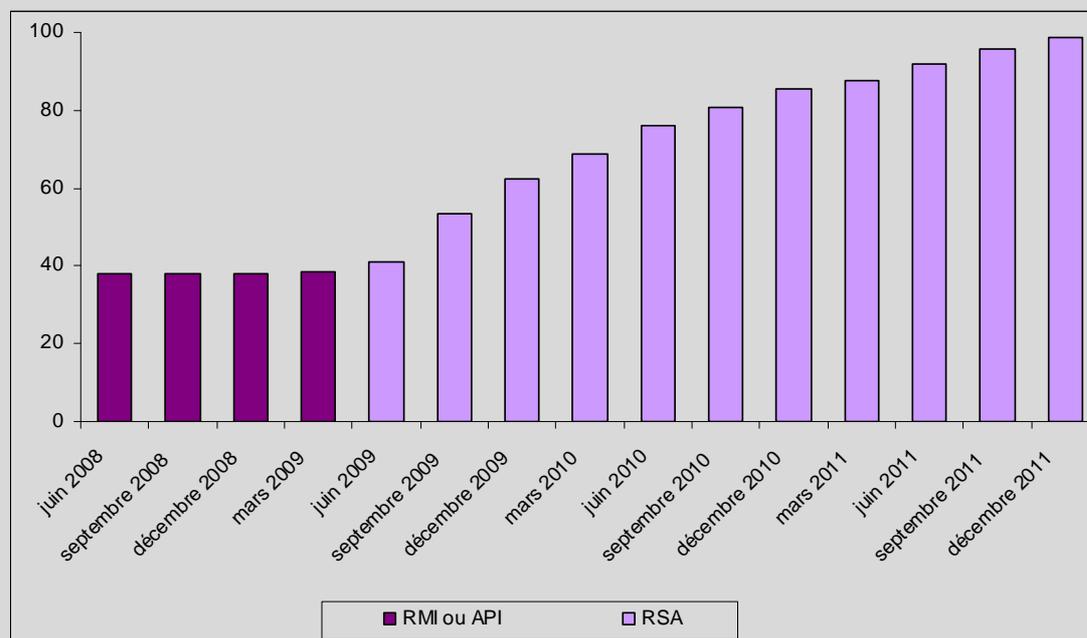
Champ : France métropolitaine  
Source : CNAF – DSER (FILEAS)

### Encadré 3 - Depuis la mise en place du RSA, le nombre d'allocataires ayant le statut d'ETI a plus que doublé, alors qu'il était constant auparavant

Le RSA s'adresse à des bénéficiaires occupant des situations d'emploi variées, dont notamment les entrepreneurs et travailleurs indépendants (ETI), qui représentent environ 4 % des allocataires du RSA. Depuis la mise en place du dispositif, les bénéficiaires ayant le statut d'ETI connaissent une croissance sensible (cf. graphique 17). Le nombre d'ETI a en effet plus que doublé, les effectifs passant d'environ 41 000 fin juin 2009 à plus de 98 000 fin décembre 2011. En revanche, parmi les allocataires payés au titre du RMI ou de l'API, le nombre d'ETI est resté relativement constant chaque trimestre entre juin 2008 et mars 2009, atteignant environ 38 000 foyers.

La progression du nombre de bénéficiaires ayant le statut d'ETI ne concerne pas seulement le RSA activité seul, nouveau volet de la prestation, mais également les deux autres composantes. Le nombre d'ETI bénéficiant du RSA activité seul a été multiplié par 5 depuis la mise en place du dispositif, atteignant près de 20 000 foyers fin décembre 2011. Cependant, le nombre de bénéficiaires du RSA socle ayant le statut d'ETI, connaît également une augmentation sensible, puisque les effectifs ont plus que doublé en deux et demi. Ainsi, le nombre d'ETI bénéficiant du RSA socle seul passe d'environ 14 000 foyers fin juin 2009 à 32 000 fin décembre 2011, et ceux bénéficiant du RSA socle et activité d'environ 23 000 à près de 47 000 foyers.

**Graphique 17 - Nombre de bénéficiaires du RMI ou de l'API et du RSA, ayant le statut d'ETI (en milliers)**



Champ : France métropolitaine

Source : CNAF – DSER (BENETRIM et FILEAS)

### **3 – Les extensions du dispositif**

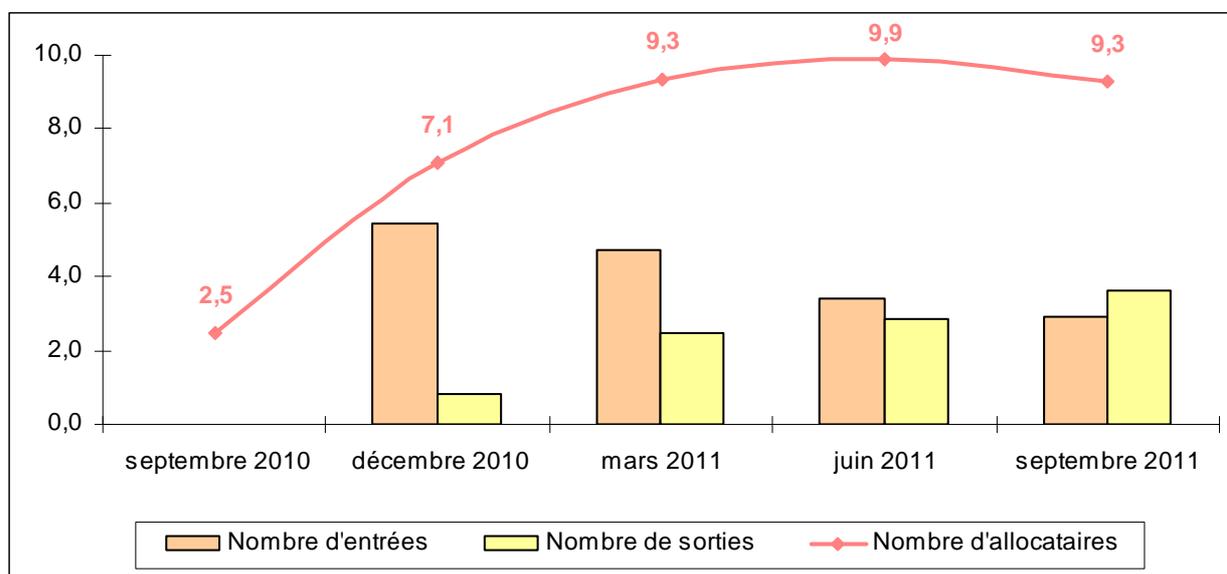
#### **3.1 – En septembre 2010, le RSA jeunes est mis en place**

À partir du 1<sup>er</sup> septembre 2010, le RSA est accessible aux jeunes âgés de 18 à 25 ans sans enfant à charge ni grossesse en cours, avec une condition préalable d'activité professionnelle. Ces nouveaux allocataires bénéficient du RSA non majoré et peuvent prétendre aussi bien au RSA socle qu'au RSA activité. Le montant du RSA jeunes est calculé de la même façon que celui du RSA non majoré, qu'il s'agisse du RSA socle seul, du RSA socle et activité ou du RSA activité seul. Cependant une condition préalable d'activité professionnelle est exigée. Les allocataires du RSA jeunes doivent en effet avoir exercé une activité pendant au moins 3 214 heures (soit deux fois la durée légale annuelle du travail), autrement dit l'équivalent de deux années d'activité à temps plein. Cette condition doit être remplie au cours d'une durée de trois ans précédant la demande de RSA jeunes (en cas de périodes de chômage indemnisé, cette durée peut être prolongée au maximum de six mois). Il est intéressant d'étudier les principales caractéristiques de ce nouveau public un an après l'extension du dispositif, en le comparant notamment à l'ensemble des bénéficiaires du RSA non majoré.

Depuis mars 2011, le nombre d'allocataires du RSA jeunes reste relativement stable, atteignant moins de 10 000 foyers.

À la mise en place du dispositif, seuls 2 500 foyers résidant en France métropolitaine bénéficient du RSA jeunes (cf. graphique 18). Entre septembre et décembre 2010, le nombre d'entrées connaît une forte augmentation, avec plus de 5 000 bénéficiaires supplémentaires. On dénombre ainsi environ 7 000 allocataires du RSA jeunes à la fin de l'année 2010. Trois mois plus tard, les effectifs atteignent plus de 9 000 foyers, et ce niveau est resté relativement stable au cours de l'année 2011. On constate en effet un ralentissement du nombre d'entrées, le nombre de bénéficiaires supplémentaires passant de près de 5 000 au premier trimestre à environ 3 000 au troisième trimestre 2011. Le nombre de sorties du dispositif RSA jeunes connaît quant à lui une augmentation et présente un niveau comparable à celui des sorties au second semestre 2011.

**Graphique 18 - Nombre de foyers allocataires du RSA jeunes, et nombre d'entrées et de sorties du dispositif RSA jeunes (en milliers)**



Champ : France métropolitaine  
 Source : CNAF – DSER (BENETRIM et FILEAS)

Afin de compléter le dénombrement des allocataires en fin de trimestre, il est possible de comptabiliser les bénéficiaires ayant perçu le RSA jeunes au moins un mois entre septembre 2010 et septembre 2011. Cette mesure bien différente permet de prendre en considération l'ensemble des allocataires concernés par le dispositif RSA jeunes depuis sa mise en place. Ainsi, ce sont près de 19 000 foyers qui ont bénéficié du RSA jeunes entre fin septembre 2010 et fin septembre 2011. L'écart entre les deux approches s'observe pour l'ensemble des composantes. Le nombre de bénéficiaires du RSA socle comptabilisés sur une année est près de trois fois plus élevé que celui observé fin septembre 2011, et le nombre d'allocataires du RSA activité seul est deux fois plus élevé.

Comparativement à l'ensemble des bénéficiaires du RSA non majoré, les allocataires du RSA jeunes bénéficient en grande majorité du RSA activité seul.

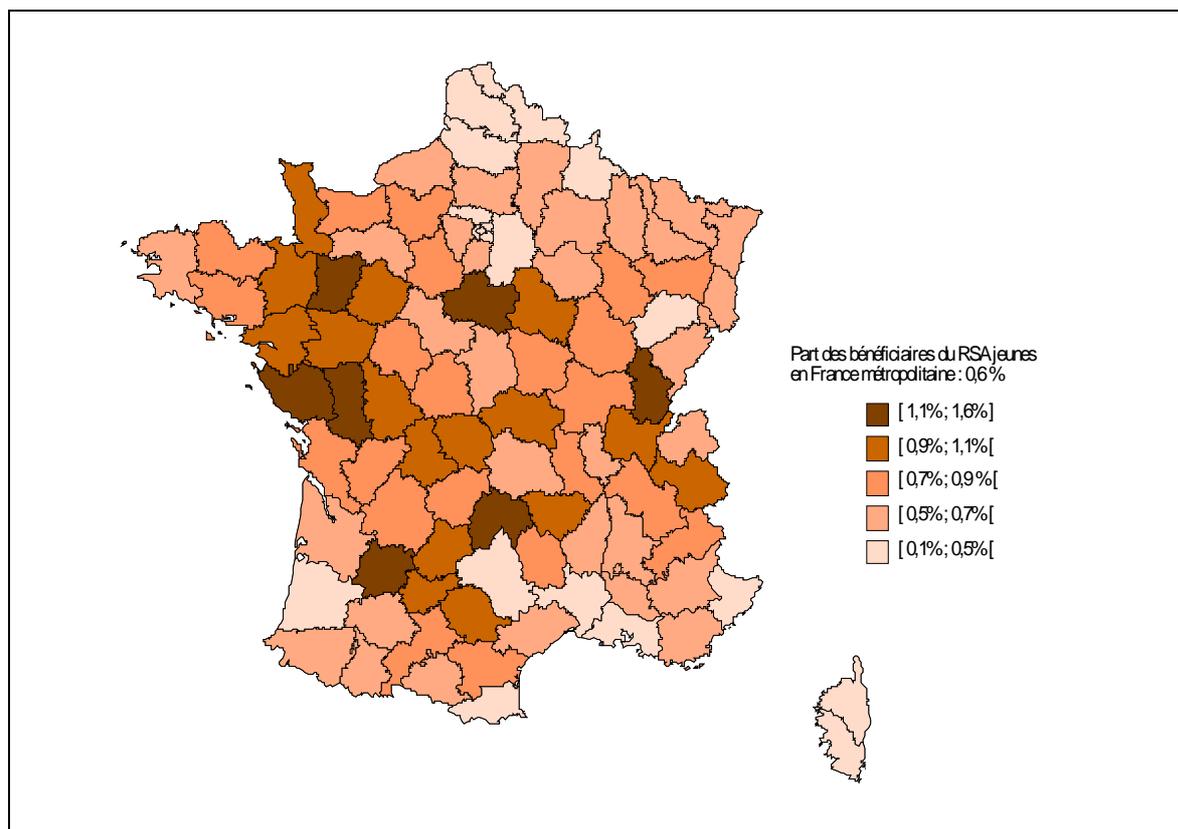
Le dispositif RSA s'adresse aux jeunes actifs âgés de 18 à moins de 25 ans, sans enfant à charge. Fin septembre 2011, la très grande majorité des foyers bénéficiant du RSA jeunes se composent de personnes seules : 46 % sont des femmes seules et 38 % des hommes seuls. Concernant l'ensemble des bénéficiaires du RSA non majoré, la part des personnes seules est un peu moins élevée (environ 78 %). Parmi les allocataires du RSA jeunes, seulement un quart sont âgés de 18 à 20 ans, dont la moitié ont 20 ans. Les bénéficiaires sont plus souvent âgés de 23 ou 24 ans, représentant plus de 4 foyers sur 10. Quand ils atteignent l'âge de 25 ans, les allocataires ne bénéficient plus du RSA jeunes, mais une partie d'entre eux maintiennent leur droit au RSA non majoré (plus de 10 % chaque trimestre).

Par ailleurs, les allocataires du RSA jeunes se distinguent de l'ensemble des bénéficiaires du RSA non majoré, notamment par la répartition de leurs effectifs par composante. Ainsi, près des trois-quarts des

allocataires du RSA jeunes bénéficient du RSA activité seul fin septembre 2011, et cette proportion est restée relativement stable depuis septembre 2010. À l'inverse, seulement un quart de l'ensemble des allocataires du RSA non majoré bénéficie du RSA activité seul. L'entrée plus importante des jeunes actifs dans la composante RSA activité seul s'explique essentiellement par la condition préalable d'activité exigée pour bénéficier du RSA jeunes. Par ailleurs, les allocataires du RSA jeunes se différencient de l'ensemble des bénéficiaires du RSA non majoré par un montant moyen de RSA activité seul plus faible : ils perçoivent en moyenne 122 euros, contre 167 euros pour l'ensemble.

Fin septembre 2011, les bénéficiaires du RSA jeunes représentent moins de 1 % de l'ensemble des allocataires du RSA non majoré. Cette part est peu contrastée sur l'ensemble du territoire métropolitain, ne dépassant pas 2 % (cf. carte 7). Elle est légèrement plus élevée dans les départements allant de la Bretagne à la région Rhône-Alpes, variant entre 0,7 % et 1,4 %, et atteint plus de 1,5 % dans le Lot-et-Garonne et les Deux-Sèvres. À l'inverse, moins de 0,5 % des allocataires du RSA non majoré bénéficient du RSA jeunes dans les départements du Nord, la Somme, les Ardennes et la plupart des départements de l'Île-de-France. De même, cette proportion est relativement faible dans certains départements du pourtour méditerranéen et en Corse.

**Carte 7 - Part des allocataires du RSA jeunes parmi les bénéficiaires du RSA non majoré, fin septembre 2011, par département (en %)**



Champ : France métropolitaine  
Source : CNAF – DSER (BENETRIM)

### 3.2 – En mars 2011, le dispositif est étendu aux DOM

Le RSA est étendu aux DOM<sup>16</sup> à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Jusqu'à cette date, les foyers résidant dans ces départements ont continué de bénéficier du RMI, de l'API et des dispositifs associés de soutien à la reprise d'un emploi. Au début de l'année 2011, la majorité de ces bénéficiaires ont basculé automatiquement dans le RSA<sup>17</sup>. Par ailleurs, suite à la dégradation de la situation économique dans les DOM, une prestation temporaire a été mise en place en mai 2009<sup>18</sup> : le revenu de soutien temporaire à l'activité (RSTA). Le RSTA est versé à tous les individus percevant des revenus d'activité inférieurs à 1,4 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Les bénéficiaires du RSTA appartenant à un foyer allocataire du RMI ou de l'API basculent automatiquement dans le RSA. Les autres bénéficiaires ouvrent droit au RSA seulement s'ils décident d'en faire la demande, ils peuvent sinon continuer à bénéficier du RSTA.

Le RSA concerne environ 185 000 foyers résidant dans les DOM fin mars 2011, ce qui représente 9 % de l'ensemble des allocataires en France entière. Parmi ces foyers, la très grande majorité bénéficie du RSA socle (environ 92 %). Comparativement, la composante RSA socle représentait 81 % de l'ensemble des allocataires en Métropole, lors de la mise en place du dispositif. La part de la composante RSA activité seul dans les DOM est donc bien inférieure à celle observée en France métropolitaine en juin 2009. Cette différence peut s'expliquer en partie par les règles de transition entre le RSTA et le RSA. En effet, les personnes résidant dans les DOM et exerçant une activité professionnelle ont la possibilité de maintenir leur droit au RSTA plutôt que de basculer dans le RSA.

La description des allocataires du RSA dans les DOM peut être complétée en étudiant leur situation avant la mise en place du dispositif. En effet, les bénéficiaires peuvent être de nouveaux allocataires ou bien déjà percevoir une prestation versée par les Caf. Fin mars 2011, la grande majorité bénéficiait déjà d'une prestation fin décembre 2010. Ainsi, près des trois-quarts étaient payés au titre du RMI, 15 % au titre de l'API et 4 % bénéficiaient d'un dispositif associé de soutien à la reprise d'un emploi (mesure d'intéressement ou contrat aidé). La composante RSA activité seul se distingue par la répartition des prestations perçues fin 2010. Ainsi, environ 38 % étaient allocataires du RMI ou de l'API, soit une proportion nettement moins élevée que pour l'ensemble des allocataires du RSA. À l'inverse, près d'un tiers des foyers bénéficiaient d'une mesure d'intéressement ou d'un contrat aidé et 24 % percevaient une prestation autre que le RMI, l'API et leurs dispositifs associés.

Les allocataires du RSA dans les DOM se distinguent de ceux résidant en France métropolitaine par la répartition de leurs configurations familiales. Même si les personnes seules représentent la grande majorité des bénéficiaires du RSA fin mars 2011, leur répartition diffère selon la présence ou non d'enfant(s) à charge au sein du foyer (cf. graphique 19). Ainsi, en France métropolitaine, près de la moitié des allocataires du RSA sont des personnes seules sans enfant à charge, contre 41 % dans les DOM. Au contraire, les bénéficiaires résidant dans les DOM sont plus souvent des familles monoparentales : près de 45 % contre seulement un tiers en France métropolitaine. La part des allocataires du RSA bénéficiant d'une majoration pour isolement est d'ailleurs plus élevée dans les DOM (19 %) qu'en France métropolitaine (13 %).

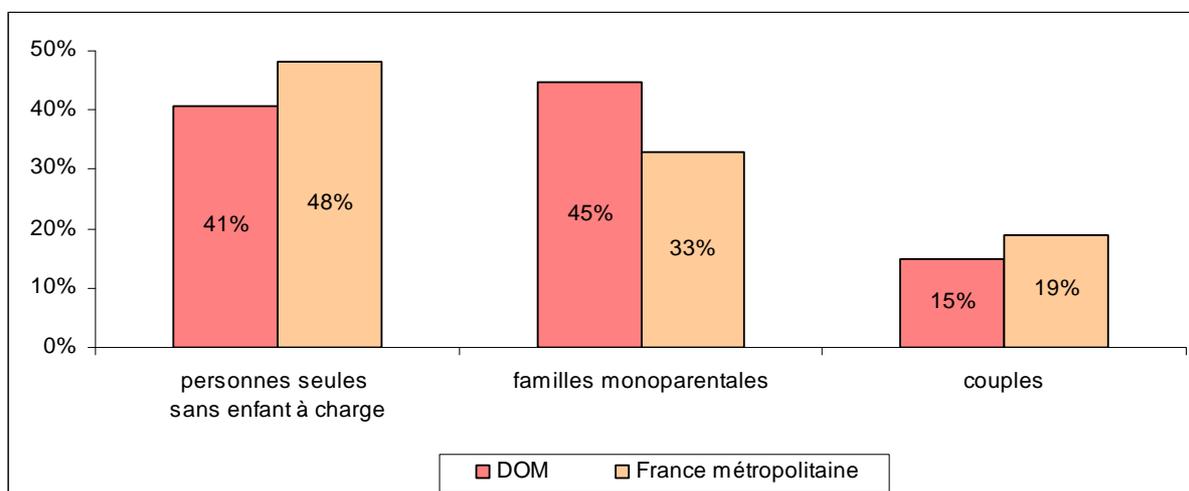
---

<sup>16</sup> La Guadeloupe, La Martinique, La Guyane, La Réunion.

<sup>17</sup> Les bénéficiaires de la prime forfaitaire d'intéressement et des contrats aidés ne basculent dans le RSA qu'après avoir épuisé leurs droits à ces dispositifs.

<sup>18</sup> Le [décret \(n°2009-602\)](#) du 27 mai 2009 institue le RSTA.

**Graphique 19 - Répartition des foyers allocataires du RSA par configuration familiale, fin mars 2011 (en %)**

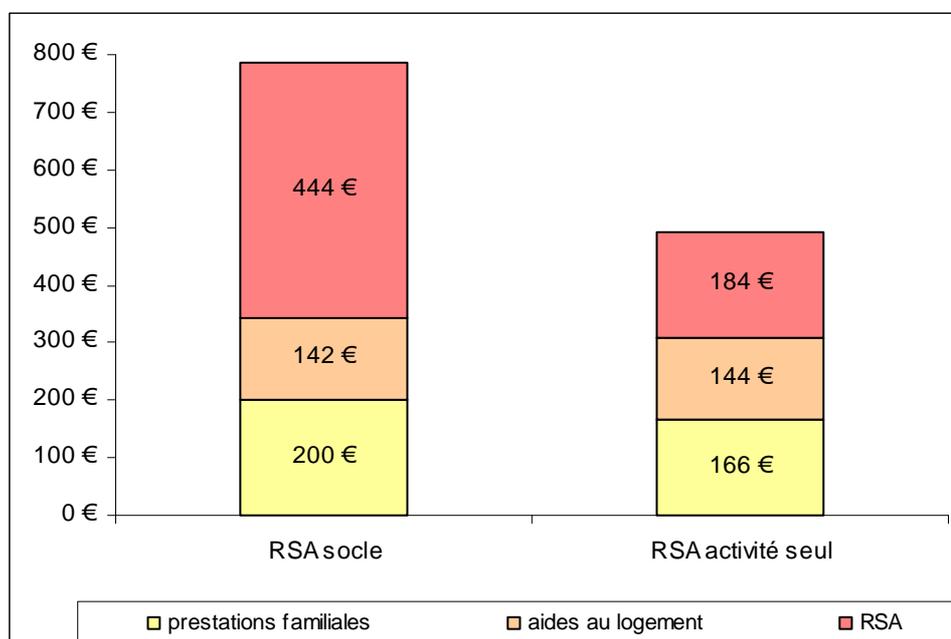


Champ : France métropolitaine et DOM  
Source : CNAF – DSER (BENETRIM)

Par ailleurs, les allocataires du RSA socle résidant dans les DOM perçoivent chaque mois en moyenne 785 euros de prestations<sup>19</sup> versées par les Caf. Le montant moyen perçu au titre du RSA s'élève à 444 euros fin mars 2011, soit 57 % de l'ensemble des prestations (cf. graphique 20). Les prestations familiales représentent, quant à elles, environ un quart des aides perçues chaque mois. En ce qui concerne les bénéficiaires du RSA activité seul, leur montant moyen de prestations s'élève à 493 euros. Ils perçoivent en moyenne 184 euros au titre du RSA et 166 euros au titre des prestations familiales, ce qui représente respectivement 37 % et 34 % de l'ensemble des prestations.

<sup>19</sup> Une comparaison des montants versés en France métropolitaine ne peut être réalisée, dans la mesure où il existe des spécificités dans les DOM, notamment en ce qui concerne les prestations familiales.

## Graphique 20 - Montants moyens des prestations perçues par les allocataires du RSA socle et du RSA activité seul, fin mars 2011



Champ : DOM

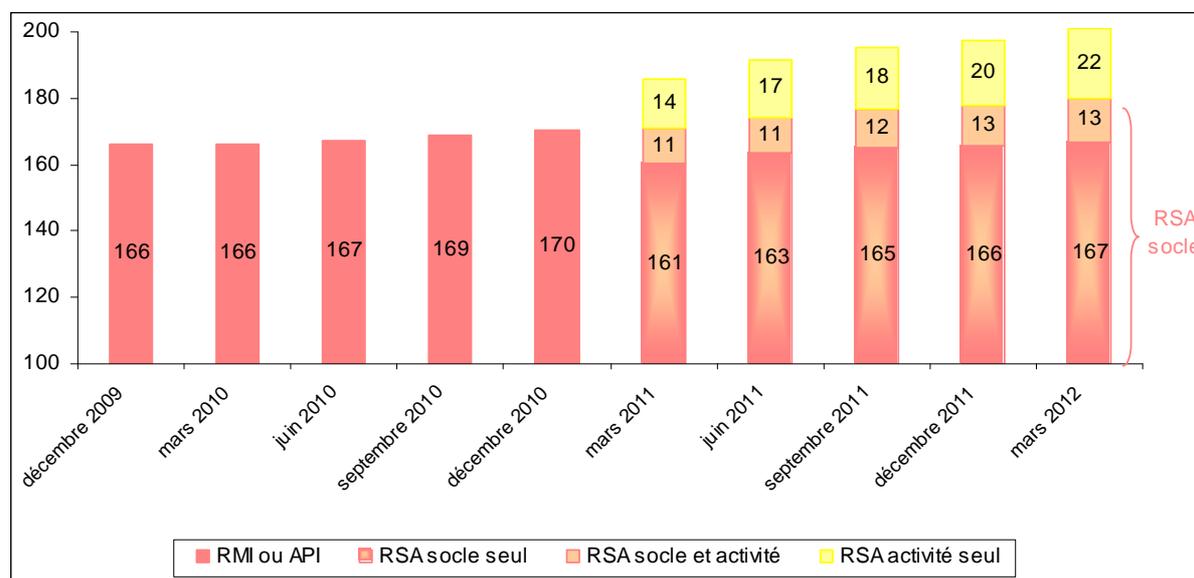
Source : CNAF – DSER (BENETRIM)

### 3.3 La montée en charge de la composante RSA activité seul s'effectue à un rythme peu dynamique dans les DOM

Un an après l'extension du dispositif dans les DOM, il est possible de réaliser un premier bilan de la montée en charge du RSA dans ces départements, hors Mayotte. Concernant la composante RSA socle, le nombre de bénéficiaires passe de près de 172 000 foyers fin mars 2011 à 180 000 fin mars 2012 (cf. graphique 21). Les effectifs connaissent une progression régulière tout au long de l'année, qui s'observe aussi bien pour les bénéficiaires du RSA socle seul que ceux du RSA socle et activité. Cette croissance est plus soutenue que l'évolution du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) ou de l'allocation de parent isolé (API) constatée en 2010. Le nombre de bénéficiaires de ces anciens dispositifs est, en effet, passé d'environ 166 000 à 170 000 entre fin décembre 2009 et fin décembre 2010.

Le nouveau volet de la prestation concerne quant à lui près de 22 000 foyers fin mars 2012, contre environ 14 000 un an auparavant. La part des allocataires du RSA activité seul dans l'ensemble des bénéficiaires passe ainsi de 8 % à 11 % en un an. Comparativement, près d'un quart des allocataires du RSA bénéficiaient de cette composante un an après la mise en place du dispositif en France métropolitaine. La montée en charge du RSA activité seul s'effectue donc à un rythme beaucoup moins dynamique dans les DOM. Cette évolution peut s'expliquer notamment par le maintien du droit au RSTA jusqu'à la fin de l'année 2012. La plupart des personnes, exerçant une activité professionnelle, ont en effet choisi de continuer à bénéficier du RSTA, plutôt que de basculer dans le RSA activité.

**Graphique 21 - Nombre d'allocataires du RMI ou de l'API puis du RSA (en milliers)**

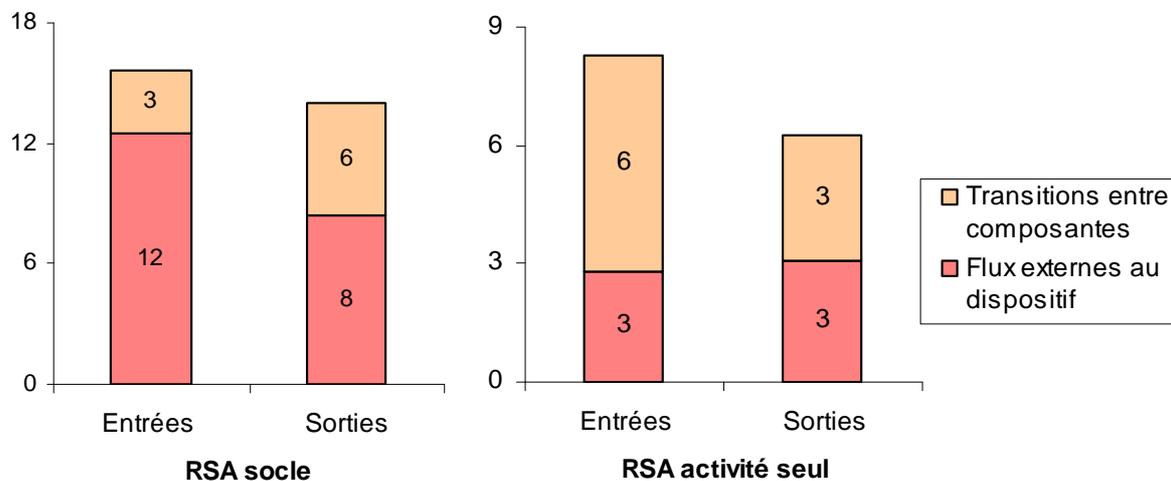


Champ : DOM hors Mayotte  
 Source : CNAF – DSER (BENETRIM et FILEAS)

Le nombre de foyers bénéficiaires du RSA résidant dans les DOM évolue d'un trimestre à l'autre en lien avec les flux d'entrée et de sortie du dispositif. Ainsi, l'augmentation du nombre d'allocataires entre fin décembre 2011 et fin mars 2012 s'explique par un nombre d'ouvertures de droit plus élevé que celui des sorties : environ 15 000 allocataires supplémentaires contre 11 000 sortants du dispositif. Depuis mars 2011, le nombre d'ouvertures de droit est compris entre 14 000 et 16 000 chaque trimestre. Il dépasse systématiquement le nombre des sorties, qui est resté relativement stable au cours de l'année 2011.

L'évolution du nombre de bénéficiaires de chaque composante est liée aux flux d'entrées et de sorties externes au dispositif, mais dépend également des transitions internes existant entre le RSA socle et le RSA activité seul. Concernant le RSA socle, ce sont les flux externes qui contribuent à la hausse du nombre d'allocataires entre décembre 2011 et mars 2012. Le nombre d'ouvertures de droit est en effet plus élevé que celui des sorties du dispositif, soit environ 4 000 allocataires supplémentaires (cf. graphique 22). Ce nombre de bénéficiaires compense par ailleurs la baisse des effectifs liée aux transitions entre composantes (près de 3 000). Au contraire, l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA activité seul résulte uniquement des transitions internes. Ainsi, près de 6 000 foyers passent du RSA socle au RSA activité seul entre décembre 2011 et mars 2012 et inversement pour 3 000 allocataires. Les flux externes au dispositif n'ont quant à eux pas d'impact sur l'évolution de cette composante, puisque le nombre d'entrées est équivalent à celui des sorties.

**Graphique 22 - Nombre d'entrées et de sorties des bénéficiaires du RSA socle et du RSA activité seul, entre décembre 2011 et mars 2012 (en milliers)**



Champ : DOM hors Mayotte

Source : CNAF - DSER (FILEAS et BENETRIM)

Note de lecture : Entre décembre 2011 et mars 2012, environ 12 000 foyers ont ouvert un droit au RSA socle et 3 000 sont entrés dans cette composante en provenance du RSA activité seul.

## Partie 2

---

# Analyse des trajectoires des individus bénéficiaires du RSA

---

Pour compléter les données d'ensemble des allocataires du RSA, on s'intéresse ici aux trajectoires des individus afin de mieux apprécier la volatilité et la multiplicité des transitions vécues par les bénéficiaires au cours de l'année 2010 en France métropolitaine.

Cette analyse a été effectuée à partir des données disponibles dans le panel de la Cnaf (PANAME) outil de suivi d'un échantillon au 1/26<sup>ème</sup> des individus allocataires. Outre les caractéristiques de cet outil décrit dans l'encadré 4, on retiendra en particulier deux spécificités par rapport aux sources de données mobilisées précédemment dans la partie 1. D'une part, l'unité de suivi est l'individu et non le foyer<sup>20</sup>, et d'autre part, le recul de constitution du panel permet de renforcer la connaissance des droits par l'apurement des éventuelles suspensions ou révisions de dossier pour des prestations gérées trimestriellement comme le RSA.

A partir du panel, nous avons observé le devenir des individus bénéficiaires du RSA de janvier 2010 à différents horizons : leur situation vis-à-vis du RSA est déclinée par composantes à 3 mois, 6 mois et enfin 11 mois. Quatre états possibles sont distingués pour chaque individu à une date donnée : bénéficiaire d'un droit payable (cf. encadré 1) au RSA socle seul, au RSA socle et activité, au RSA activité seul et aucun droit payable au RSA. Pour apporter un éclairage supplémentaire, sont également repérés les individus restés dans la même composante sur toute la période.

Dans un premier temps, nous analysons la volatilité des trajectoires à 3, 6 et 11 mois des individus dans chaque composante du RSA. Dans un second temps, afin de déterminer si des trajectoires types à 11 mois peuvent être associées à des caractéristiques spécifiques des bénéficiaires, les trajectoires sont déclinées selon des variables socio-démographiques. Et enfin, nous avons cherché à appréhender la multiplicité des transitions vécues par les bénéficiaires au cours d'une année. On comptabilise le nombre de transitions internes (changer de composante) et externes au dispositif (passer d'un droit au RSA à aucun droit ou inversement) au cours de l'année 2010.

---

<sup>20</sup> Notre échantillon étant représentatif des individus, il comprend deux fois plus de couples que si l'on avait suivi des foyers.

## **Encadré 4 - PANAME – le Panel d’Adultes Membres d’un foyer Caf**

### **Qu’est-ce que le panel ?**

Le panel d’individus allocataires (PANAME) est un outil développé par la Direction des statistiques, des Etudes et de la Recherche (DSER), construit dans le but d’améliorer la connaissance des trajectoires des bénéficiaires de prestations sociales et familiales et ainsi mieux évaluer les politiques publiques mises en œuvre. C’est un outil qui permet le suivi d’un échantillon d’individus adultes membres d’un foyer Caf, même en cas de déménagement ou de changement de dossier (suite à une séparation ou à une mise en couple). De la sorte, il faut bien noter que si un individu quitte un foyer à une date donnée, suite à une séparation par exemple, pour en rejoindre un autre, le panel ne s’intéressera pas à l’évolution du droit de son foyer d’origine mais à l’évolution des droits dont l’individu a bénéficié à chaque date. Par ailleurs, les données sont apurées des éventuelles suspensions ou révisions de dossiers qui sont relativement importantes dans la gestion de prestation trimestrielle comme le RSA ou l’AAH.

### **Informations contenues dans le panel**

Le panel est actuellement constitué de 3 vagues : de 2008 à 2010. Le suivi des individus composant le panel est assuré au cours d’une même année, ainsi qu’au fil de ces années.

Les informations disponibles sont :

- les caractéristiques sociodémographiques de l’individu (sexe, âge, activité, situation matrimoniale ...) ;
- les droits et montants des différentes prestations pour les 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> semestres de l’année N (historique sur 12 mois) ;
- les données mensuelles sur la perception du RSA dans chaque composante ;
- les éléments principaux déclarés dans les DTR (Déclarations Trimestrielles de Ressources).

### **Caractéristiques principales du panel**

Le panel permet de suivre des individus adultes (allocataire et conjoint éventuel) et le foyer auquel il appartient : l’unité d’étude n’est donc pas le « foyer » ou l’« allocataire ». Il faudra donc être vigilant quant à l’interprétation des résultats. Il comprend des informations apurées des éventuelles suspensions ou révisions de dossiers dans le dispositif liées à des délais dans l’actualisation des dossiers des allocataires car son tirage est tardif, ce qui fiabilise les données. De par sa construction, le panel ne couvre que les individus appartenant à un foyer ayant perçu des allocations au cours d’une des vagues du panel.

Le panel des allocataires est un fichier de nature administrative, constitué à partir des bases allocataires, et porte exclusivement sur des individus appartenant à un foyer bénéficiaire des prestations versées par les Caf. Il est donc dépendant des évolutions législatives. Celles-ci rendent son contenu variable au cours du temps, en fonction des critères donnant droit aux prestations des Caf.

Notre connaissance de l’environnement réel de l’individu est imparfaite. Nous savons qui sont les membres de sa famille (en l’occurrence, son conjoint ou concubin s’il existe, les enfants à charge au sens de la législation sociale et les autres personnes à charge si la famille perçoit une prestation logement) mais nous ne sommes pas en mesure de reconstituer l’ensemble du ménage auquel il appartient, ni son foyer fiscal.

## **1 – Volatilité des trajectoires des individus bénéficiaires du RSA à 3, 6 et 11 mois**

En janvier 2010, 83 673 individus du panel sont bénéficiaires du RSA. Ils sont représentatifs des 2,2 millions d'individus adultes percevant la prestation à cette date. Ils se répartissent de la manière suivante : 61 % sont au RSA socle seul, 12 % sont au RSA socle et activité et 27 % sont au RSA activité seul.

### **1.1 – La relative stabilité du RSA socle seul**

Trois mois après, 86 % des individus bénéficiaires du RSA socle seul en janvier 2010 sont toujours dans cette composante, plus des trois-quarts le sont encore six mois plus tard et 69 % 11 mois plus tard. La très grande majorité d'entre eux y sont restés continûment : 85 % des allocataires au RSA socle seul le restent pendant trois mois consécutifs, 74 % pendant 6 mois consécutifs et 61 % durant 11 mois sans arrêt (cf. tableau 1 et schémas 1 à 3).

Au cours du temps, lorsque les bénéficiaires ne sont plus au RSA socle seul, ils passent au RSA socle et activité (4 % à 3 mois et 6 % à 11 mois), ou au RSA activité seul (entre 3 % au bout de 3 mois et 7 % 11 mois plus tard), ou sortent<sup>21</sup> du RSA (7 % 3 mois plus tard et 18 % au bout de 11 mois). À l'horizon de onze mois, les sorties du RSA sont donc plus fréquentes (18 %), cette trajectoire devient importante au cours du temps alors que les autres transitions internes au RSA restent relativement faibles.

### **1.2 – La volatilité du RSA activité seul**

Trois mois après, 69 % des individus bénéficiaires du RSA activité seul sont encore dans cette composante mais cette proportion chute fortement au cours du temps (59 % à 6 mois et 46 % à 11 mois). Deux trajectoires dominent six mois plus tard : le maintien dans la même composante pour 59 % d'entre eux (51 % l'ayant été continûment) et l'absence de droit au RSA pour 31 % de cette population (cf. tableau 1 et schémas 1 à 3). Les sorties du RSA s'accroissent à l'horizon de onze mois : en décembre 2010, 42 % d'entre eux n'ont plus aucun droit payable à la prestation et 46 % sont encore au RSA activité seul (les deux tiers d'entre eux étant restés continûment). Les transitions vers le RSA socle (seul ou socle et activité) sont en revanche très peu fréquentes sur toute la période (respectivement 7 % et 5 % pour chaque composante).

### **1.3 – Le RSA socle et activité : une composante de passage très volatile**

La variété des trajectoires est très grande pour les bénéficiaires du RSA socle et activité en janvier 2010 (cf. tableau 1 et schémas 1 à 3) et cela s'observe dès l'issue du premier trimestre où presque la moitié ne sont plus dans cette composante avec une tendance qui s'accroît fortement au fil du temps (72 % ne sont plus dans cette composante à 11 mois). Ainsi, six mois plus tard seuls 45 % d'entre eux sont dans cette même composante (et le taux chute à 38 % s'ils y sont restés continûment), 21 % sont au RSA socle seul, 17 % sont au RSA activité seul et 17 % n'ont plus de droit au RSA. À l'horizon de onze mois, les sorties du RSA socle et activité sont un peu plus fréquentes : 39 % perçoivent une autre composante du RSA (22 % du RSA socle seul et 17 % du RSA activité seul) et 23 % sont sortis du dispositif. La forte volatilité des bénéficiaires

---

<sup>21</sup> Ces sorties du dispositif peuvent tout autant découler d'un changement de configuration familiale que d'une augmentation des revenus d'activité suite à une meilleure insertion sur le marché du travail. En effet, les séparations ou mises en couple, la fin ou le début de la prise en charge d'un enfant peuvent, même à ressources constantes, induire un changement de droit à la prestation.

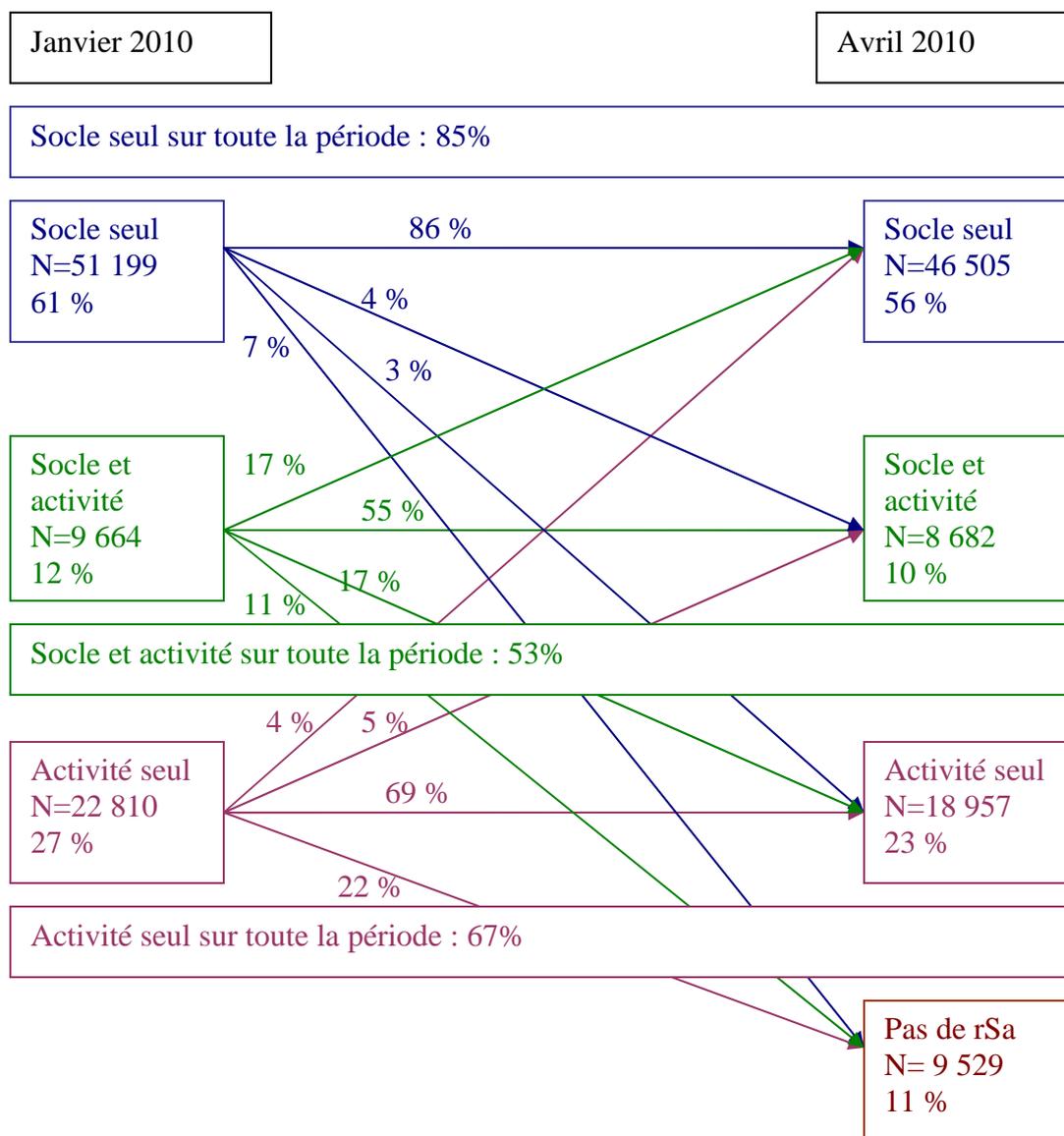
du RSA socle et activité à 3, 6 et 11 mois semble montrer que le socle et activité est finalement plus souvent une composante de passage qu'une composante stable associée à de faibles niveaux de revenus d'activité.

**Tableau 1 - Trajectoires à 3, 6 et 11 mois des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010**

|   | RSA socle seul<br>en janvier 2010 |              |              | RSA socle et activité<br>en janvier 2010 |              |              | RSA activité seul<br>en janvier 2010 |              |              |
|---|-----------------------------------|--------------|--------------|--|--------------|--------------|--------------------------------------|--------------|--------------|
|   | Avril                             | Juillet      | Déc          | Avril                                    | Juillet      | Déc          | Avril                                | Juillet      | Déc          |
| <i>Même composante<br/>sur toute la période</i> | 85 %                              | 74 %         | 61 %         | 53 %                                     | 38 %         | 27 %         | 67 %                                 | 51 %         | 34 %         |
| RSA socle seul                                  | <b>86 %</b>                       | <b>78 %</b>  | <b>69 %</b>  | 17 %                                     | 21 %         | 22 %         | 4 %                                  | 5 %          | 7 %          |
| RSA socle et activité                           | 4 %                               | 5 %          | 6 %          | <b>55 %</b>                              | <b>45 %</b>  | <b>38 %</b>  | 5 %                                  | 5 %          | 5 %          |
| RSA activité seul                               | 3 %                               | 5 %          | 7 %          | 17 %                                     | 17 %         | 17 %         | <b>69 %</b>                          | <b>59 %</b>  | <b>46 %</b>  |
| Aucun droit au RSA                              | 7 %                               | 12 %         | 18 %         | 11 %                                     | 17 %         | 23 %         | 22 %                                 | 31 %         | 42 %         |
| <b>Total</b>                                    | <b>100 %</b>                      | <b>100 %</b> | <b>100 %</b> | <b>100 %</b>                             | <b>100 %</b> | <b>100 %</b> | <b>100 %</b>                         | <b>100 %</b> | <b>100 %</b> |

Source : CNAF-DSER (PANAME)  
 Champ : France métropolitaine  
 Période : de janvier à décembre 2010

## Schéma 1 - Trajectoires à 3 mois des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010



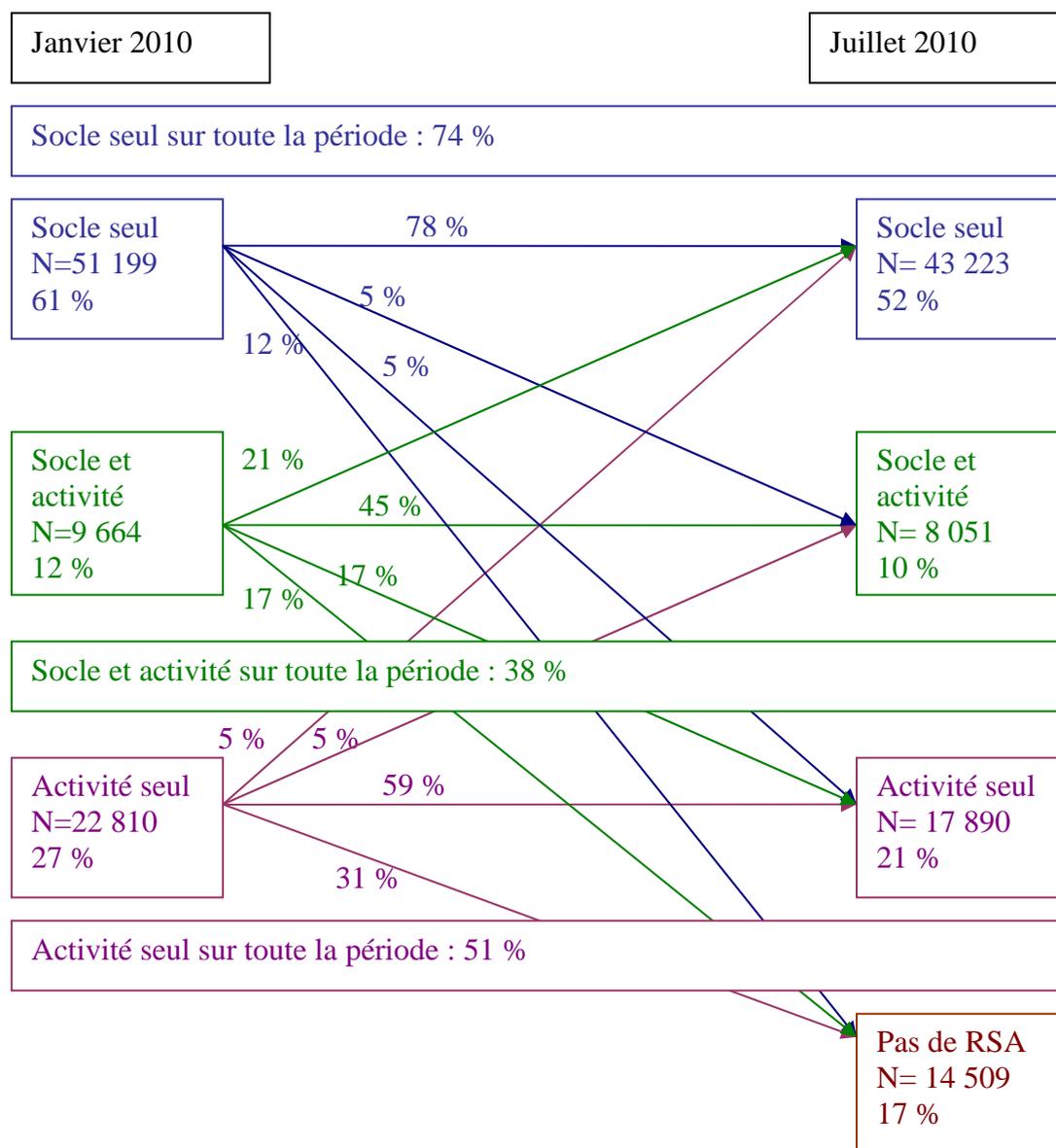
Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : parmi les bénéficiaires du RSA en janvier 2010, 61 % sont au RSA socle seul en janvier (soit 51 199 bénéficiaires). Parmi ces 51 199 bénéficiaires, 86 % d'entre eux sont toujours au RSA socle seul en avril, 4 % perçoivent le RSA socle et activité en avril, 3 % le RSA activité seul et 7 % ne perçoivent plus de RSA trois mois plus tard. 85 % des allocataires au RSA socle seul le restent pendant trois mois consécutifs.

## Schéma 2 - Trajectoires à 6 mois des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010



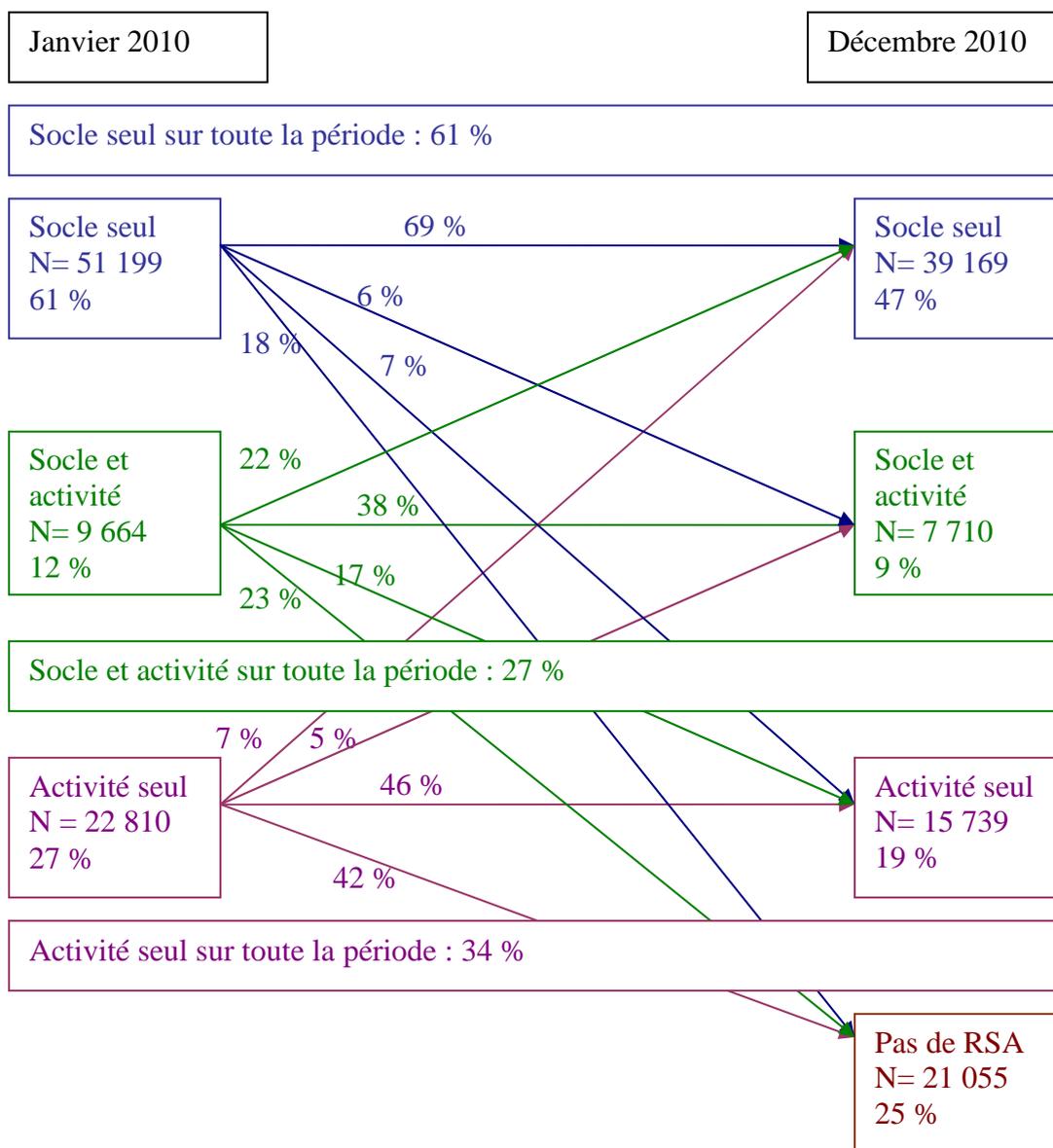
Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : parmi les bénéficiaires du RSA en janvier 2010, 61 % sont au RSA socle seul en janvier (soit 51 199 bénéficiaires). Parmi ces 51 199 bénéficiaires, 78 % d'entre eux sont toujours au RSA socle seul en juillet, 5 % perçoivent le RSA socle et activité en juillet, 5 % le RSA activité seul et 12 % ne perçoivent plus de RSA six mois plus tard. 74 % des allocataires au RSA socle seul le restent pendant six mois consécutifs.

### Schéma 3 - Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010



Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : parmi les bénéficiaires du RSA en janvier 2010, 61 % sont au RSA socle seul en janvier (soit 51 199 bénéficiaires). Parmi les 51 199 bénéficiaires, 69 % d'entre eux sont toujours au RSA socle seul en décembre, 6 % perçoivent le RSA socle et activité en décembre, 7 % le RSA activité seul et 18 % ne perçoivent plus de RSA onze mois plus tard. 61 % des allocataires au RSA socle seul le restent pendant onze mois consécutifs.

## 2 – Trajectoires à 11 mois selon les caractéristiques des bénéficiaires du RSA

Afin de déterminer si les trajectoires à 11 mois sur l'année 2010 peuvent être associées à des caractéristiques spécifiques des bénéficiaires du RSA, les trajectoires sont déclinées selon l'âge et la composition familiale des individus. Plus précisément, selon la composante de départ, on examine si certaines catégories d'âge sont sur ou sous-représentées dans les trajectoires identifiées entre janvier et décembre 2010.

### 2.1 – Trajectoires à 11 mois dans chaque composante du RSA selon l'âge

#### 2.1.1 – RSA socle seul

Plus les bénéficiaires sont âgés, plus il y a une inertie dans le RSA socle seul. Les trois-quarts des bénéficiaires du RSA socle seul âgés de plus de 49 ans, le sont encore 11 mois après. En moyenne, ce n'est le cas que de 69 % des bénéficiaires en janvier 2010 (cf. tableau 2).

En dehors des moins de 25 ans qui ont la charge d'enfant(s) en bas âge, les moins de 40 ans sont plus mobiles que les plus de 40 ans. 21 % des 25-29 ans au RSA socle seul en janvier 2010 sont totalement sortis du dispositif (contre 18 % en moyenne). Alors que 10 % des 25-29 ans passent de la composante RSA socle seul au RSA activité seul, seulement 3 % des 50 ans et plus sont dans ce cas. Ce sont donc les jeunes de 25 à 29 ans qui sont davantage concernés par la sortie du RSA onze mois plus tard.

**Tableau 2 - Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA socle seul en janvier 2010, selon l'âge**

|                                      | Situation 11 mois après<br>(décembre 2010) |                          |                       |                        |
|--------------------------------------|--|--------------------------|-----------------------|------------------------|
|                                      | RSA<br>socle seul                          | RSA socle<br>et activité | RSA<br>activité seul  | Pas de RSA             |
| Moins de 25 ans                      | 70 %                                       | 6 %                      | 10 %                  | 14 %                   |
| 25 à 29 ans                          | 62 %                                       | 7 %                      | 10 %                  | 21 %                   |
| 30 à 39 ans                          | 67 %                                       | 6 %                      | 8 %                   | 19 %                   |
| 40 à 49 ans                          | 71 %                                       | 6 %                      | 7 %                   | 16 %                   |
| 50 ans et plus                       | 75 %                                       | 4 %                      | 3 %                   | 18 %                   |
| <b>Total (%)</b><br><i>Effectifs</i> | <b>69 %</b><br>(35 418)                    | <b>6 %</b><br>(2 929)    | <b>7 %</b><br>(3 630) | <b>18 %</b><br>(9 222) |

Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : parmi les individus adultes âgés de moins de 25 ans ayant perçu du RSA socle seul en janvier 2010 : 11 mois plus tard, 70 % perçoivent encore du RSA socle seul, 6 % du RSA socle et activité, 10 % bénéficient du RSA activité seul et 14 % n'ont plus de droit payable au RSA.

### 2.1.2 – RSA socle et activité

Pour les bénéficiaires du RSA socle et activité, comme pour les bénéficiaires du RSA socle seul, plus les bénéficiaires sont âgés, plus il y a une persistance dans la composante 11 mois après (cf. tableau 3). Les plus de 40 ans restent plus souvent dans la même composante RSA socle et activité : 42 % des 40-49 ans et 52 % des 50 ans et plus contre 38 % en moyenne.

En outre, les plus jeunes sont très mobiles et ont des difficultés spécifiques d’insertion, ils sont sur-représentés dans des trajectoires opposées : vers le RSA socle seul et vers la sortie du RSA. Suite à un passage en RSA socle et activité onze mois auparavant, être âgé de moins de 30 ans semble favoriser les transitions vers le RSA socle seul (31 % des moins de 25 ans et 25 % des 25 à 29 ans contre 22 % en moyenne). Mais les jeunes sont aussi sur-représentés vers la sortie du dispositif 11 mois après (26 % des moins de 25 ans et 30 % des 25 à 29 ans contre 23 % en moyenne).

**Tableau 3 - Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA socle et activité en janvier 2010, selon l’âge**

|                  | Situation 11 mois après<br>(décembre 2010) |                          |                      |             |
|------------------|--|--------------------------|----------------------|-------------|
|                  | RSA<br>socle seul                          | RSA socle<br>et activité | RSA<br>activité seul | Pas de RSA  |
| Moins de 25 ans  | 31 %                                       | 25 %                     | 18 %                 | 26 %        |
| 25 à 29 ans      | 25 %                                       | 26 %                     | 19 %                 | 30 %        |
| 30 à 39 ans      | 21 %                                       | 35 %                     | 18 %                 | 26 %        |
| 40 à 49 ans      | 22 %                                       | 42 %                     | 17 %                 | 19 %        |
| 50 ans et plus   | 20 %                                       | 52 %                     | 13 %                 | 15 %        |
| <b>Total (%)</b> | <b>22 %</b>                                | <b>38 %</b>              | <b>17 %</b>          | <b>23 %</b> |
| <i>Effectifs</i> | (2 142)                                    | (3 697)                  | (1 628)              | (2 197)     |

Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : parmi les individus adultes âgés de moins de 25 ans ayant perçu du RSA socle et activité en janvier 2010 : 11 mois plus tard, 31 % perçoivent du RSA socle seul, 25 % encore du RSA socle et activité, 18 % bénéficient du RSA activité seul et 26 % n’ont plus de droit payable au RSA.

### 2.1.3 – RSA activité seul

Comme pour le RSA socle et activité, les jeunes bénéficiaires du RSA activité seul sont encore sur-représentés dans des trajectoires opposées, passage au socle seul et sortie du dispositif (cf. tableau 4). Les bénéficiaires plus âgés restent plus souvent dans la même composante : 52 % des 40-49 ans et 54 % des 50 ans et plus au RSA activité seul sont dans le même état onze mois plus tard contre 37 % des individus âgés de 25 à 29 ans. La part de ceux qui sortent du RSA parmi les individus au RSA activité seul en janvier 2010 diminue avec l’âge : elle est de 50 % pour les 25-29 ans, de 37 % pour les 40-49 ans et de 35 % pour les 50 ans et plus. Dans une moindre mesure, c’est aussi le cas pour les transitions vers le RSA socle seul (de 13 à 5 %).

**Tableau 4 - Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA activité seul en janvier 2010, selon l'âge**

|                  | <b>Situation 11 mois après<br/>(décembre 2010)</b> |                                  |                              |                   |
|------------------|--|----------------------------------|------------------------------|-------------------|
|                  | <b>RSA<br/>socle seul</b>                          | <b>RSA socle<br/>et activité</b> | <b>RSA<br/>activité seul</b> | <b>Pas de RSA</b> |
| Moins de 25 ans  | 13 %   | 5 %                              | 34 %                         | 48 %              |
| 25 à 29 ans      | 9 %  | 4 %                              | 37 %                         | 50 %              |
| 30 à 39 ans      | 7 %  | 4 %                              | 43 %                         | 46 %              |
| 40 à 49 ans      | 6 %  | 5 %                              | 52 %                         | 37 %              |
| 50 ans et plus   | 5 %  | 6 %                              | 54 %                         | 35 %              |
| <b>Total (%)</b> | <b>7 %</b>   | <b>5 %</b>                       | <b>46 %</b>                  | <b>42 %</b>       |
| <i>Effectifs</i> | <i>(1 609)</i>                                     | <i>(1 084)</i>                   | <i>(10 481)</i>              | <i>(9 636)</i>    |

Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : parmi les individus adultes âgés de moins de 25 ans ayant perçu du RSA activité seul en janvier 2010 : 11 mois plus tard, 13 % perçoivent du RSA socle seul, 5 % du RSA socle et activité, 34 % bénéficient encore du RSA activité seul et 48 % n'ont plus de droit payable au RSA.

## **2.2 – Trajectoires à 11 mois dans chaque composante du RSA selon la configuration familiale**

Les trajectoires sont maintenant déclinées selon la configuration familiale de l'individu adulte bénéficiaire du RSA afin de déceler si certaines d'entre elles sont sous ou sur-représentées dans les trajectoires types définies entre janvier et décembre 2010 selon la composante de départ.

### *2.2.1 – RSA socle seul*

Les individus en couple (avec ou sans enfant à charge) sortent davantage de la composante socle seul que les personnes seules et les familles monoparentales (respectivement 63 % et 65 % des couples sont restés dans le socle seul contre 69 % en moyenne ; cf. tableau 5). Après 11 mois, les couples sans enfant à charge percevant du RSA socle seul en janvier 2010 sont plus souvent sortis du RSA par rapport aux autres configurations familiales avec enfant(s) à charge : 24 % contre 15 % des familles monoparentales et 17 % des couples avec enfant(s) à charge. Avoir accès à des modes de garde peut être un frein pour sortir du dispositif, surtout lorsque les enfants sont en bas âge.

**Tableau 5 - Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA socle seul en janvier 2010, selon la configuration familiale**

|                                  | Situation 11 mois après<br>(décembre 2010) |                          |                         |                |
|----------------------------------|--|--------------------------|-------------------------|----------------|
|                                  | RSA<br>socle seul                          | RSA socle<br>et activité | RSA<br>activité<br>seul | Pas de RSA     |
| Homme seul                       | 71 %                                       | 4 %                      | 6 %                     | 19 %           |
| Femme seule                      | 69 %                                       | 5 %                      | 6 %                     | 20 %           |
| Famille monoparentale            | 71 %                                       | 6 %                      | 8 %                     | 15 %           |
| Couple sans personne à charge    | 63 %                                       | 5 %                      | 8 %                     | 24 %           |
| Couple avec personne(s) à charge | 65 %                                       | 9 %                      | 9 %                     | 17 %           |
| <b>Total (%)</b>                 | <b>69 %</b>                                | <b>6 %</b>               | <b>7 %</b>              | <b>18 %</b>    |
| <i>Effectifs</i>                 | <i>(35 418)</i>                            | <i>(2 929)</i>           | <i>(3 630)</i>          | <i>(9 222)</i> |

Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : parmi les hommes seuls ayant perçu du RSA socle seul en janvier 2010 : 11 mois plus tard, 71 % perçoivent encore du RSA socle seul, 4 % du RSA socle et activité, 6 % bénéficient du RSA activité seul et 19 % n'ont plus de droit payable au RSA.

### 2.2.2 – RSA socle et activité

Étant donné la volatilité de cette composante (observée précédemment), la multiplicité des trajectoires s'observe encore (cf. tableau 6). En particulier, les hommes seuls ont deux tendances divergentes : ils sont surreprésentés dans le passage au RSA socle seul (26 % contre 22 % en moyenne) et dans la sortie du dispositif (28 % contre 23 %). La part des familles monoparentales passant du RSA socle et activité au socle seul est importante : 26 % contre 22 % en moyenne dans cette trajectoire. La persistance dans la composante RSA socle et activité concerne en grande partie les couples avec personne(s) à charge (45 % contre 40 % en moyenne). On peut supposer que cette sur-représentation des couples avec enfant(s) à charge est liée aux situations potentiellement stables des familles où un seul des parents travaille et l'autre s'occupe de la garde des enfants.

**Tableau 6 - Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA socle et activité en janvier 2010, selon la configuration familiale**

|                                  | Situation 11 mois après<br>(décembre 2010) |                          |                      |             |
|----------------------------------|--|--------------------------|----------------------|-------------|
|                                  | RSA<br>socle seul                          | RSA socle<br>et activité | RSA<br>activité seul | Pas de RSA  |
| Homme seul                       | 26 %                                       | 32 %                     | 14 %                 | 28 %        |
| Femme seule                      | 20 %                                       | 39 %                     | 18 %                 | 23 %        |
| Famille monoparentale            | 26 %                                       | 32 %                     | 20 %                 | 22 %        |
| Couple sans personne à charge    | 18 %                                       | 40 %                     | 17 %                 | 25 %        |
| Couple avec personne(s) à charge | 20 %                                       | 45 %                     | 15 %                 | 20 %        |
| <b>Total</b>                     | <b>22 %</b>                                | <b>38 %</b>              | <b>17 %</b>          | <b>23 %</b> |
| <i>Effectifs</i>                 | (2 142)                                    | (3 697)                  | (1 628)              | (2 197)     |

Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : parmi les hommes seuls ayant perçu du RSA socle et activité en janvier 2010 : 11 mois plus tard, 26 % perçoivent du RSA socle seul, 32 % encore du RSA socle et activité, 14 % bénéficient du RSA activité seul et 28 % n'ont plus de droit payable au RSA.

### 2.2.3 – RSA activité seul

Pour la composante RSA activité seul, les hommes seuls sans personne à charge sont très mobiles, puisque seulement un tiers des hommes seuls restent dans le RSA activité (34 % contre 46 % en moyenne). Presque la moitié (48 %) d'entre eux ne sont plus au RSA 11 mois après (contre 42 % en moyenne). D'un autre côté, ils sont aussi plus nombreux que la moyenne à être au RSA socle seul à la fin de la période (12 % contre 7 % en moyenne ; cf. tableau 7).

Comme les hommes seuls, les individus en couple sans personne à charge se distinguent par un taux de sortie du dispositif RSA élevé : ils sont 49 % dans ce cas en décembre 2010 (contre 42 % en moyenne).

Les bénéficiaires les plus stables dans la composante RSA activité seul sont les femmes seules et les individus en couples avec enfants(s) à charge (respectivement 48 % et 50 % contre 46 % sur l'ensemble). Les femmes représentent 82 % des salariés à temps partiels (Insee, Chiffres Clés 2010). Leur revenu, logiquement inférieur à celui des hommes, les rend plus facilement éligibles au RSA activité seul qui vient compléter leur revenu d'activité. Pour les couples avec enfants, le RSA activité seul peut aussi être lié au travail à temps partiel ou à des situations de mono-activité compatibles avec l'organisation familiale et le mode de garde des enfants.

**Tableau 7 - Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA activité seul en janvier 2010, selon la configuration familiale**

|                                  | Situation 11 mois après<br>(décembre 2010) |                          |                      |                |
|----------------------------------|--|--------------------------|----------------------|----------------|
|                                  | RSA socle<br>seul                          | RSA socle<br>et activité | RSA activité<br>seul | Pas de RSA     |
| Homme seul                       | 12 %                                       | 6 %                      | 34 %                 | 48 %           |
| Femme seule                      | 6 %  | 5 %                      | 48 %                 | 41 %           |
| Famille monoparentale            | 6 %  | 6 %                      | 46 %                 | 42 %           |
| Couple sans personne à charge    | 6 %  | 4 %                      | 41 %                 | 49 %           |
| Couple avec personne(s) à charge | 6 %  | 4 %                      | 50 %                 | 40 %           |
| <b>Total</b>                     | <b>7 %</b>                                 | <b>5 %</b>               | <b>46 %</b>          | <b>42 %</b>    |
| <i>Effectifs</i>                 | <i>(1 609)</i>                             | <i>(1 084)</i>           | <i>(10 481)</i>      | <i>(9 636)</i> |

Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : parmi les hommes seuls ayant perçu du RSA activité seul en janvier 2010 : 11 mois plus tard, 12 % perçoivent du RSA socle seul, 6 % du RSA socle et activité, 34 % bénéficient encore du RSA activité seul et 48 % n'ont plus de droit payable au RSA.

#### 2.2.4 – Bilan des trajectoires RSA en 2010 selon les critères socio-démographiques

Ces premiers résultats mettent en évidence que la mobilité semble davantage concerner les plus jeunes. Quelle que soit la composante du RSA, la persistance de l'état observé croît avec l'âge. Les hommes seuls se distinguent au travers de trajectoires heurtées et souvent à contre-courant par rapport aux autres bénéficiaires du RSA (passage en socle seul *versus* sortie du RSA, instabilité dans le RSA activité seul). Les trajectoires des couples avec enfants bénéficiaires du RSA activité (seul ou associé au socle) sont généralement plus stables, ceci est sûrement lié à au mode de conciliation travail/famille retenu par la famille.

L'interprétation de ces trajectoires demeure délicate et mériterait d'être approfondie car les transitions entre composantes de même que les sorties du dispositif peuvent refléter des changements de configuration familiale<sup>22</sup> ou des changements de situation sur le marché du travail (perte ou reprise d'emploi, allongement ou réduction du temps de travail, progression salariale...).

### 3 – Multiplicité des trajectoires au sein du dispositif RSA au cours de l'année 2010

Les trajectoires des bénéficiaires du RSA entre deux dates sont très diverses, mais ne rendent pas compte des transitions infra-annuelles. Une part seulement des bénéficiaires reste continûment dans une même composante. Le panel permet d'appréhender la multiplicité des entrées / sorties internes et externes au RSA.

Sur la période de janvier à décembre 2010, nous comptabilisons les transitions internes (changer de composante) et externes au dispositif (passer d'un droit au RSA à aucun droit ou inversement). Quatre états

<sup>22</sup> Par exemple, certaines personnes seules ont pu sortir du RSA du fait d'une mise en couple.

possibles sont distingués pour chaque individu à une date donnée : bénéficiaire d'un droit payable au RSA socle seul, au RSA socle et activité, au RSA activité seul et aucun droit payable au RSA. Pour apporter un éclairage supplémentaire sur les trajectoires précédentes, les résultats sont déclinés selon la composante de départ.

Un bénéficiaire du RSA sur deux en janvier 2010 évolue au cours de l'année soit en interne et/ou en externe au sein du dispositif. En presque un an, parmi les individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010, plus d'un quart (27 %) ont changé au moins une fois de composante et presque un tiers (32 %) sont sortis au moins une fois du dispositif. 22 % de ces transitions externes concernent une sortie du dispositif des bénéficiaires et 10 % font au moins un aller-retour dans le RSA en moins d'un an (cf. tableau 8). Par ailleurs, 9 % ont fait au moins une entrée et sortie en interne ou en externe au dispositif.

**Tableau 8 - Transitions internes et externes au dispositif au cours de l'année 2010 des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010**

| Internes                         | Externes | 0                       | 1                       | 2                     | + de 2                | Total                   |
|----------------------------------|----------|-------------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| <b>0</b>                         |          | 50 %                    | 16 %                    | 4 %                   | 3 %                   | <b>73 %</b><br>(61 446) |
| <b>1</b>                         |          | 8 %                     | 4 %                     | 1 %                   | 1 %                   | <b>14 %</b><br>(11 542) |
| <b>2</b>                         |          | 6 %                     | 1 %                     | 1 %                   | 0 %                   | <b>8 %</b><br>(6 908)   |
| <b>+ de 2</b>                    |          | 4 %                     | 1 %                     | 0 %                   | 0 %                   | <b>5 %</b><br>(3 777)   |
| <b>Total</b><br><i>Effectifs</i> |          | <b>68 %</b><br>(56 997) | <b>22 %</b><br>(18 734) | <b>6 %</b><br>(5 103) | <b>4 %</b><br>(2 839) | <b>100%</b><br>(83 673) |

Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : 50 % des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010 n'ont pas changé de situation vis-à-vis du RSA, 16 % d'entre eux n'ont pas connu de transitions internes et une transition externe, 4 % d'entre eux n'ont pas transité en interne et transité deux fois en externe et 3 % d'entre eux n'ont pas changé de composante mais ont fait plus d'un aller-retour dans le RSA.

Les bénéficiaires du RSA socle seul semblent moins mobiles que l'ensemble des bénéficiaires du RSA : 61 % d'entre eux restent continûment dans le RSA socle seul au cours des 11 mois, 23 % ont au moins changé une fois de composante et ils sont autant (23 %) à être sortis au moins une fois du RSA (cf. tableau 9). 17 % d'entre eux sont sortis du dispositif et 6 % y sont retournés après une sortie, cette part est plus faible que parmi les bénéficiaires du RSA toutes composantes confondues (10 %).

**Tableau 9 - Transitions internes et externes au dispositif au cours de l'année 2010 des individus bénéficiaires du RSA socle seul en janvier 2010**

| Internes                         | Externes | 0                       | 1                      | 2                     | + de 2              | Total                    |
|----------------------------------|----------|-------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------|--------------------------|
| <b>0</b>                         |          | 61 %                    | 12 %                   | 3 %                   | 1 %                 | <b>77 %</b><br>(39 485)  |
| <b>1</b>                         |          | 7 %                     | 3 %                    | 1 %                   | 0 %                 | <b>11 %</b><br>(5 840)   |
| <b>2</b>                         |          | 6 %                     | 1 %                    | 0 %                   | 1 %                 | <b>8 %</b><br>(4 010)    |
| <b>+ de 2</b>                    |          | 3 %                     | 1 %                    | 0 %                   | 0 %                 | <b>4 %</b><br>(1 864)    |
| <b>Total</b><br><i>Effectifs</i> |          | <b>77 %</b><br>(39 617) | <b>17 %</b><br>(8 432) | <b>4 %</b><br>(2 190) | <b>2 %</b><br>(960) | <b>100 %</b><br>(51 199) |

Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : 61 % des individus bénéficiaires du RSA socle seul en janvier 2010 n'ont pas changé de situation vis-à-vis du RSA, 12 % d'entre eux n'ont pas connu de transitions internes et une transition externe, 3 % d'entre eux n'ont pas transité en interne et transité deux fois en externe et 1 % d'entre eux n'ont pas changé de composante mais ont fait plus d'un aller-retour dans le RSA.

Les deux tiers des bénéficiaires (66 %) ne sont plus au RSA activité seul 11 mois plus tard, ce qui confirme leur plus grande mobilité comparativement aux bénéficiaires du RSA (cf. tableau 10). 21 % ont au moins changé une fois de composante et 54 % sont au moins sortis une fois du RSA (contre 32 % sur l'ensemble, cf. tableau 8). Ils connaissent plus souvent des transitions externes : 37 % sortent du dispositif dont 31 % sortent directement sans changer de composante ; ce qui traduit une proximité vers la sortie du dispositif. 10 % d'entre eux en sortent et y retournent et 7 % font plus d'un aller-retour. On peut supposer que pour une partie des bénéficiaires ayant de nombreuses transitions infra-annuels, les montants de RSA perçus sont faibles du fait de ressources proches des seuils de sortie du dispositif.

**Tableau 10 - Transitions internes et externes au dispositif au cours de l'année 2010 des bénéficiaires du RSA activité seul en janvier 2010**

| Internes                         | Externes | 0                       | 1                      | 2                      | + de 2                | Total                    |
|----------------------------------|----------|-------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|--------------------------|
| <b>0</b>                         |          | 34 %                    | 31 %                   | 8 %                    | 6 %                   | <b>79 %</b><br>(18 007)  |
| <b>1</b>                         |          | 5 %                     | 4 %                    | 1 %                    | 1 %                   | <b>11 %</b><br>(2 438)   |
| <b>2</b>                         |          | 4 %                     | 2 %                    | 1 %                    | 0 %                   | <b>7 %</b><br>(1 583)    |
| <b>+ de 2</b>                    |          | 3 %                     | 0 %                    | 0 %                    | 0 %                   | <b>3 %</b><br>(782)      |
| <b>Total</b><br><i>Effectifs</i> |          | <b>46 %</b><br>(10 599) | <b>37 %</b><br>(8 361) | <b>10 %</b><br>(2 294) | <b>7 %</b><br>(1 556) | <b>100 %</b><br>(22 810) |

Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : 34 % des individus bénéficiaires du RSA activité seul en janvier 2010 n'ont pas changé de situation vis-à-vis du RSA, 31 % d'entre eux n'ont pas connu de transitions internes et une transition externe, 8 % d'entre eux n'ont pas transité en interne et transité deux fois en externe et 6 % d'entre eux n'ont pas changé de composante mais ont fait plus d'un aller-retour dans le RSA.

Presque les trois quart (73 %) des bénéficiaires du RSA socle et activité en janvier 2010 ne le sont plus 11 mois plus tard, 59 % d'entre eux ont au moins transité une fois en interne et 30 % d'entre eux en externe (cf. tableau 11). Ils connaissent souvent d'une à plusieurs transition(s) interne(s) (34 % changent une fois de composante, 13 % deux fois et 12 % trois fois). En externe, ils sortent du dispositif pour 20 % d'entre eux : 7 % y retournent et 3 % font plus d'un aller-retour dans le dispositif. La variété des trajectoires pour les bénéficiaires du RSA socle et activité se retrouve bien dans ces résultats, ainsi que leur grande mobilité ; en effet, 16 % ont connu au moins une transition interne et externe contre 9 % sur la globalité des bénéficiaires du RSA en janvier 2010 (cf. tableau 8).

**Tableau 11 - Transitions internes et externes au dispositif au cours de l'année 2010 des bénéficiaires du RSA socle et activité en janvier 2010**

| Internes                         | Externes | 0                      | 1                      | 2                   | + de 2              | Total                   |
|----------------------------------|----------|------------------------|------------------------|---------------------|---------------------|-------------------------|
| <b>0</b>                         |          | 27 %                   | 9 %                    | 3 %                 | 2 %                 | <b>41 %</b><br>(3 954)  |
| <b>1</b>                         |          | 23 %                   | 8 %                    | 2 %                 | 1 %                 | <b>34 %</b><br>(3 264)  |
| <b>2</b>                         |          | 10 %                   | 2 %                    | 1 %                 | 0 %                 | <b>13 %</b><br>(1 315)  |
| <b>+ de 2</b>                    |          | 10 %                   | 1 %                    | 1 %                 | 0 %                 | <b>12 %</b><br>(1 131)  |
| <b>Total</b><br><i>Effectifs</i> |          | <b>70 %</b><br>(6 781) | <b>20 %</b><br>(1 941) | <b>7 %</b><br>(619) | <b>3 %</b><br>(323) | <b>100 %</b><br>(9 664) |

Source : CNAF-DSER (PANAME)

Champ : France métropolitaine

Période : de janvier à décembre 2010

Note de lecture : 27 % des individus bénéficiaires du RSA socle et activité en janvier 2010 n'ont pas changé de situation vis-à-vis du RSA, 9 % d'entre eux n'ont pas connu de transitions internes et une transition externe, 3 % d'entre eux n'ont pas transité en interne et transité deux fois en externe et 2 % d'entre eux n'ont pas changé de composante mais ont fait plus d'un aller-retour dans le RSA.

Pour conclure ce chapitre sur les trajectoires sur l'année 2010, les bénéficiaires du RSA regroupent des populations très hétérogènes même si deux grandes catégories semblent se dégager. Une première moitié d'entre eux est mobile : en presque un an, plus d'un quart ont changé au moins une fois de composante et presque un tiers sont sortis au moins une fois du dispositif. Ces changements de situations peuvent amener à la sortie du dispositif, mais pas toujours de manière définitive, notamment chez les individus bénéficiaires du RSA activité seul. Pour ces individus, de courts et fréquents passages en RSA socle et activité sont recensés. Cette composante est également marquée par une forte diversité de trajectoires. Ce fort dynamisme lié aux transitions internes confirme les résultats observés dans la partie 1.

L'autre moitié est plus stable dans sa composante sur l'année 2010. Une grande part d'entre eux reste en RSA socle seul, plus particulièrement les personnes célibataires. Une certaine stabilité s'observe également dans la composante RSA activité seul, surtout chez les couples avec des enfants à charge. En effet, l'organisation familiale joue un rôle important et peut pérenniser des situations installées (couples mono-actifs ou travail à temps partiel). L'âge est également un facteur influent, quelle que soit la composante du RSA, la persistance de l'état observé croît avec l'âge.

# Le non-recours au RSA<sup>23</sup>

---

Comme cela a été mentionné dans la première partie la montée en charge du RSA activité seul a été lente et le nombre de foyers bénéficiaires est bien en deçà des estimations qui avaient été conduites *ex ante*. Dans ce contexte, l'évaluation du RSA a aussi porté sur ses éligibles non bénéficiaires. Les non-recourants au RSA ont-ils des caractéristiques démographiques et sociales spécifiques qui les distinguent des bénéficiaires ? Outre la méconnaissance ou la mauvaise connaissance du RSA, les non-recourants mentionnent-ils d'autres motifs de non demande de la prestation, tels que le faible intérêt financier ou la complexité des démarches ? Ce focus apporte des premiers éléments de réponses à ces questions à partir d'une exploitation de l'enquête quantitative sur le RSA (cf. encadré 5). Celle-ci permet en effet de quantifier l'ampleur du non-recours (1.), de caractériser les non-recourants (2.) et d'identifier les raisons de non-recours (3.).

Alors que la mauvaise connaissance apparaît comme le principal motif de non recours, ce focus reprend les principaux résultats d'une expérimentation visant à tester l'effet d'une information personnalisée sur le taux de recours (4.).

Comme dans la première partie, les résultats présentés dans ce focus portent sur les foyers (et non les individus). Pour faciliter la lecture, le terme « non-recourant » est souvent utilisé pour « foyer non-recourant ».

### Encadré 5 - Enquête quantitative sur le RSA, 2010-2011

Dans le cadre des travaux du comité national d'évaluation du RSA, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) a réalisé une enquête auprès de personnes à revenus modestes, visant à appréhender la connaissance du RSA et les conditions de vie des membres des foyers repérés comme éligibles au RSA, à décrire la situation des bénéficiaires de la prestation, et à étudier le phénomène de non recours.

L'enquête s'est déroulée en deux phases. La première a été réalisée fin 2010, au téléphone, auprès de 15 000 foyers sélectionnés à partir de leur déclaration fiscale (de revenus et de taxe d'habitation) comme ayant des revenus faibles en 2008. La seconde, en face-à-face, a été menée début 2011 auprès de 3 300 personnes tirées parmi les répondants de la première phase repérés comme éligibles au RSA.

---

<sup>23</sup> Ce focus a fait en partie l'objet d'une publication : Domingo P., Pucci M. (2012), « Les non-recourants au RSA », *L'essentiel*, n°124.

## 1 – Ordres de grandeur

Parmi les foyers éligibles au RSA, le taux de non-recours (cf. encadré 6) varie fortement selon les composantes. Au dernier trimestre 2010, le taux de non-recours au RSA socle est de 35 % en moyenne : 36 % pour la composante socle seul et 33 % pour la composante socle et activité. Le taux de non-recours au RSA activité seul est près de deux fois plus important (68 %). Au total, près de 1,7 millions de foyers éligibles au RSA au dernier trimestre 2010 n'en étaient pas bénéficiaires, induisant un montant non distribué de l'ordre de 432 millions d'euros<sup>24</sup>.

Dans l'enquête, les montants mensuels de RSA qui auraient dû être perçus au dernier semestre 2010 sont de l'ordre de 408 euros pour les foyers non-recourants au RSA socle et de 134 euros pour les non-recourants au RSA activité alors que le montant moyen versé aux foyers bénéficiaires s'élève respectivement à 439 euros et 160 euros.

**Tableau 12 - Quelques ordres de grandeur sur le non-recours des foyers éligibles au RSA**

|  | <b>RSA<br/>socle seul</b> | <b>RSA socle<br/>et activité</b> | <b>RSA<br/>activité seul</b> |
|--|---------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| Taux de non-recours au dernier trimestre 2010<br>(Enquête DARES sur le RSA)  | 36 %                      | 33 %                             | 68 %                         |
| Montant mensuel moyen de droit RSA pour les non-<br>recourants au dernier trimestre 2010 (Enquête DARES sur<br>le RSA) | 408 €                     | 398 €                            | 134 €                        |
| Nombre de foyers non-recourants en décembre 2010 estimé<br>à partir des fichiers CNAF et CCMSA (en milliers)           | 657                       | 102                              | 977                          |
| Estimation de la masse de RSA non versée en décembre 2010<br>(en millions d'euros)                                     | 258                       | 39                               | 136                          |
| Estimation de la masse de RSA non versée annuellement<br>(sans prise en compte de la PPE) (en milliards d'euros)       | 3,1                       | 0,4                              | 1,6                          |

Champ : Foyers éligibles au RSA en France métropolitaine.

Sources : Enquête sur le RSA, phase téléphonique, DARES, 2011 ; données administratives de décembre 2010 (CNAF et CCMSA).

(1) Pour chaque composante, la dépense « théorique » de RSA en décembre 2010 est évaluée à partir des effectifs de bénéficiaires et des montants moyens de droit RSA (hors rappels et indus) observés dans les fichiers de la CNAF et de la CCMSA.

(2) La masse financière de RSA non versée est estimée par application des parts de non-recours issues de l'enquête aux dépenses théoriques.

<sup>24</sup> Cette évaluation, tout comme celle de la perte pour les ménages, induite par le non recours, sont légèrement surestimées, car elles ne tiennent pas compte du fait que le RSA activité est déduit de la prime pour l'emploi (PPE) à laquelle peuvent prétendre certains des non-recourants.

## Encadré 6 - Mesure du non-recours

L'enquête quantitative sur le RSA a été spécifiquement conçue pour reproduire un test d'éligibilité au RSA. Ainsi, il est possible, pour chaque répondant à l'enquête, de confronter deux informations : l'éligibilité théorique au RSA de leur foyer au regard des revenus et de la situation familiale déclarés et le bénéficiaire réel de la prestation (variable déclarée par la personne enquêtée). Le croisement de ces deux informations permet de distinguer quatre populations : les foyers éligibles au RSA au vu des déclarations à l'enquête et bénéficiaires de la prestation (E.B), les foyers ni éligibles, ni bénéficiaires (NE.NB), les foyers « non-recourants », éligibles au RSA mais non bénéficiaires (E.NB) et enfin les foyers qui ne sont pas éligibles au RSA mais qui déclarent en bénéficiaire (NE.B). Cette étonnante dernière catégorie, qui représente 524 foyers dans l'enquête, soit 11 % des bénéficiaires, peut résulter d'une erreur de déclaration de la personne au moment de l'enquête, d'une situation de régularisation liée à un recours antérieur, ou d'une approximation du test d'éligibilité de l'enquête<sup>25</sup>.

Compte tenu de l'incertitude concernant les causes d'inéligibilité de certains bénéficiaires, les bénéficiaires non éligibles ont été exclus de l'analyse. Ainsi, le taux de non-recours utilisé rapporte la population éligible au RSA, non bénéficiaire et n'ayant pas déposé de demande à l'ensemble de la population éligible selon la formule suivante :

Taux de non-recours = (E.NB-demandeurs) / (E.NB + E.B).

## 2 – Qui sont les non-recourants au RSA ?

### 2.1 – Un non-recours plus fréquent pour les couples et les foyers sans enfant

Quelle que soit la composante du RSA considérée, le non-recours est plus important pour les couples (62 %) que pour les personnes seules (cf. tableau 13). Les couples, en particulier lorsqu'ils n'ont pas d'enfant, peuvent en effet avoir le sentiment de « mieux arriver à se débrouiller financièrement » (mutualisation des dépenses, économies d'échelle sur les dépenses de logement, etc.)<sup>26</sup>.

Parmi les personnes seules (avec ou sans enfant), les femmes recourent davantage au RSA que les hommes. Avoir des enfants fait diminuer le taux de non-recours pour chaque composante du RSA. Ainsi, le taux de non-recours passe de 52 % pour les foyers sans enfant à 47 % pour ceux ayant un enfant. L'hypothèse peut être faite que les familles avec enfant(s), notamment celles éligibles à la composante socle du RSA, sont pour la majorité déjà en relation avec les Caisses d'Allocations Familiales et donc probablement mieux informées sur leurs droits.

Le non-recours au RSA a tendance à augmenter avec l'âge<sup>27</sup>. Enfin, quelle que soit la composante considérée, le taux de non-recours est plus faible pour les éligibles sans diplôme que pour ceux qui en ont un<sup>28</sup>. Plusieurs hypothèses peuvent être formulées à l'égard de ce constat : le moindre lien aux institutions des plus diplômés, leur croyance plus forte dans le caractère transitoire de leur situation ou encore leur refus plus grand de dépendre de l'aide sociale compte tenu de leur diplôme.

<sup>25</sup> Le calcul de l'éligibilité par les Caf étant particulièrement complexe, un certain nombre d'hypothèses ont dû être apportées : la neutralisation et le cumul intégral (augmentation du droit au RSA pendant 3 mois) ne sont pas pris en compte ; la prise en compte des indemnités journalières de sécurité sociale, des primes exceptionnelles et du forfait logement dans ce calcul a été simplifiée. Voir l'annexe 1 du rapport du comité national d'évaluation pour plus de détails (Domingo, Pucci, 2012).

<sup>26</sup> Voir par exemple l'étude de Philippe Cordozzo sur les liens entre structures familiales, pauvreté monétaire et précarité ressentie (« Les liens entre structures familiales et précarité », dans *Portraits de familles*, sous la dir. de Arnaud Régnier-Loillier, 2009).

<sup>27</sup> Le niveau d'analyse est le foyer. L'âge considéré est celui du répondant à l'enquête.

<sup>28</sup> Le niveau d'analyse est le foyer. Le diplôme considéré est le plus élevé pour les foyers constitués d'un couple.

**Tableau 13 - Taux de non-recours au RSA par composante et caractéristiques socio-démographiques des foyers éligibles au RSA**

|  |                              | <b>RSA<br/>socle seul</b> | <b>RSA socle<br/>et activité</b> | <b>RSA<br/>activité seul</b> | <b>Ensemble</b> |
|--|------------------------------|---------------------------|----------------------------------|------------------------------|-----------------|
| <b>Ensemble</b>  |                              | <b>36 %</b>               | <b>33 %</b>                      | <b>68 %</b>                  | <b>50 %</b>     |
| Statut conjugal  | Couple                       | 42 %                      | 40 %                             | 73 %                         | <b>62 %</b>     |
|  | Homme seul                   | 40 %                      | 37 %                             | 71 %                         | <b>49 %</b>     |
|  | Femme seule                  | 30 %                      | 23 %                             | 57 %                         | <b>40 %</b>     |
| Nombre d'enfants à charge  | Sans enfant                  | 43 %                      | 36 %                             | 67 %                         | <b>52 %</b>     |
|  | 1 enfant                     | 29 %                      | 23 %                             | 63 %                         | <b>47 %</b>     |
|  | 2 enfants ou plus            | 22 %                      | 33 %                             | 71 %                         | <b>50 %</b>     |
| Age du répondant   | Moins de 30 ans              | 28 %                      | 32 %                             | 63 %                         | <b>46 %</b>     |
|  | De 30 à 39 ans               | 31 %                      | 35 %                             | 62 %                         | <b>47 %</b>     |
|  | De 40 à 49 ans               | 35 %                      | 29 %                             | 70 %                         | <b>51 %</b>     |
|  | 50 ans et plus               | 45 %                      | 34 %                             | 74 %                         | <b>55 %</b>     |
| Diplôme (le plus élevé dans un couple)   | Aucun diplôme                | 33 %                      | 24 %                             | 63 %                         | <b>42 %</b>     |
|  | Diplôme inférieur au Bac     | 35 %                      | 36 %                             | 69 %                         | <b>52 %</b>     |
|  | Bac et plus                  | 42 %                      | 35 %                             | 68 %                         | <b>54 %</b>     |
| Situation d'éligibilité au RSA en mai 2009   | Éligible                     | 30 %                      | 29 %                             | 63 %                         | <b>45 %</b>     |
|  | Non éligible                 | 60 %                      | 46 %                             | 82 %                         | <b>70 %</b>     |
| Type d'emploi au moment de l'enquête pour les foyers éligibles au titre des revenus des trois mois précédents <sup>(*)</sup> | Pas d'emploi                 | 32 %                      | 21 %                             | 62 %                         | <b>33 %</b>     |
|  | CDI à temps plein            | 90 %                      | 59 %                             | 78 %                         | <b>77 %</b>     |
|  | Autre emploi à temps plein   | 63 %                      | 52 %                             | 75 %                         | <b>68 %</b>     |
|  | CDI à temps partiel          | 61 %                      | 30 %                             | 55 %                         | <b>50 %</b>     |
|  | Autre emploi à temps partiel | 48 %                      | 25 %                             | 36 %                         | <b>33 %</b>     |
| RUC hors RSA au-dessus du seuil de bas revenu  |                              | 32 %                      | 37 %                             | 76 %                         | <b>70 %</b>     |
| RUC hors RSA en dessous du seuil de bas revenu   |                              | 36 %                      | 32 %                             | 65 %                         | <b>48 %</b>     |

Champ : Foyers éligibles au RSA en France métropolitaine.

Source : Enquête sur le RSA, phase téléphonique, DARES, 2011.

(\*) Pour les couples, ces catégories correspondent aux situations « aucun emploi », « au moins un emploi en CDI », au moins un emploi à temps plein (hors CDI) », « au moins un CDI à temps partiel (pas d'emploi à temps plein) », « au moins un autre emploi à temps partiel (pas de CDI ni de temps plein) ».

## 2.2 – Un non-recours plus marqué en cas d'instabilité de l'éligibilité

Un foyer éligible au RSA récemment ou sur une courte durée risque davantage de ne pas y recourir. Ainsi, sept foyers sur dix éligibles au RSA au dernier trimestre 2010 mais qui ne l'étaient pas en mai 2009 n'ont pas déposé de demande de RSA ; ce n'est le cas que de 45 % des foyers éligibles aux deux dates (cf. tableau 13). Par ailleurs, une proportion importante de non-recourants en décembre 2010 sont devenus non éligibles un trimestre plus tard.

L'instabilité de l'éligibilité peut s'expliquer par des changements professionnels. Ainsi, une personne éligible au RSA socle qui retrouve un emploi au moment de faire sa demande de RSA peut renoncer à le faire. De fait, 60 % des personnes seules éligibles au titre des revenus des trois mois précédents et en emploi

au moment de l'enquête sont non recourantes contre 32 % de celles restées sans emploi (cf. tableau 13). Le taux de non-recours au RSA activité seul est, pour sa part, supérieur lorsque les bénéficiaires potentiels sont en contrat à durée indéterminée et/ou à temps plein au moment où ils auraient pu déposer une demande de RSA.

## **2.3 – Un non-recours plus fréquent lorsque les conditions de vie sont relativement moins dégradées**

Toutes composantes du RSA confondues, 48 % des ménages éligibles à bas revenu<sup>29</sup> (avant RSA) n'ont pas recours à la prestation contre 70 % des ménages éligibles mais au-dessus du seuil de bas revenu (cf. tableau 13). La plus grande fréquence du non-recours parmi les foyers éligibles les moins pauvres pourrait s'expliquer par au moins deux facteurs : un intérêt financier moindre de la prestation (dont le montant versé est plus faible quand on a des ressources plus importantes) mais aussi leur sentiment d'avoir moins besoin d'aide que les autres.

Les résultats de l'enquête quantitative permettent d'alimenter cette seconde hypothèse. Par rapport aux bénéficiaires, les non-recourants y déclarent davantage qu'ils s'en sortent financièrement, et moins souvent qu'ils s'imposent des restrictions. En outre, ils ont plus souvent puisé dans leurs économies pour s'en sortir, ce qui sous-entend qu'ils en avaient encore. Enfin, les non-recourants expriment moins fréquemment le sentiment d'être pauvre (42 % contre 62 % des bénéficiaires).

## **3 – Les raisons du non-recours**

### **3.1 – La moitié des non-recourants n'a jamais bénéficié du RSA mais déclare connaître la prestation**

En décembre 2011, plus d'un tiers des non-recourants (35 %) connaissent le RSA car ils en ont déjà bénéficié depuis son instauration en juin 2009. Ces non-recourants sont plus souvent qu'en moyenne des personnes seules, notamment des hommes, éligibles au RSA socle. Leurs trajectoires professionnelles sont davantage marquées par des alternances d'emploi et de chômage qui les conduisent à être alternativement éligibles au « socle seul » ou au « socle et activité ». Ces changements de situation peuvent être source de confusion et favoriser le non-recours.

Plus d'un non-recourant sur dix (11 %) n'a en revanche jamais bénéficié du RSA et ne connaît même pas son existence. Il s'agit plus fréquemment d'hommes seuls, éligibles au RSA socle seul, non diplômés et sans emploi à la date de l'enquête.

Plus de la moitié des non-recourants (54 %) n'a enfin jamais bénéficié du RSA mais en connaît l'existence : 44 % déclarent connaître « un peu » le RSA tandis que 20 % déclarent le connaître « bien ou très bien ». La télévision ou la radio (55 %) est le média principal par lequel ils ont connu la prestation, devant l'entourage (ami et famille, 22 %) et les administrations et associations (13 %).

---

<sup>29</sup> Le seuil de bas revenus est une mesure approchée du seuil de pauvreté monétaire, disponible dans les fichiers des Cad. Le seuil de bas revenus correspond à 60 % du revenu médian et s'élève pour l'année 2010 à 956 euros mensuels.

### **3.2 – Comment les non-recourants appréhendent leur éligibilité ?**

Les 54 % de non-recourants qui connaissent le RSA sans l'avoir jamais perçu ont été interrogés sur l'appréciation de leur éligibilité à la prestation. Parmi eux :

- 19 % sont convaincus de ne pas pouvoir bénéficier du RSA. Cette certitude peut tenir au fait qu'ils sont plus nombreux qu'en moyenne à déclarer « bien ou très bien » connaître le RSA. Il s'agit plus fréquemment de couples, de jeunes de moins de 30 ans et de foyers vivant au-dessus du seuil de bas revenu.
- 35 % n'excluent pas d'être éligibles au RSA soit parce qu'ils ont même la conviction de pouvoir en bénéficier (7 %) soit parce qu'ils pensent ne pas pouvoir en bénéficier, mais sans en être sûrs faute d'avoir creusé la question (28 %).

### **3.3 – Les raisons de non dépôt d'une demande de RSA**

Parmi les 35 % de non-recourants qui n'ont jamais bénéficié de la prestation, tout en connaissant son existence et sans exclure de pouvoir en bénéficier, les deux-tiers (68 %) mentionnent néanmoins, comme raisons de non dépôt d'une demande de RSA, une certaine méconnaissance du dispositif et de ses conditions. En particulier, 30 % pensent que le RSA est destiné aux personnes sans emploi et la même proportion déclare ne pas savoir comment faire les démarches. Les motifs de non dépôt d'une demande reflétant un manque de connaissance sont davantage évoqués par les non-recourants éligibles au RSA activité seul, ayant des enfants et ceux en couple.

Un peu plus de quatre non-recourants sur dix qui n'excluent pas d'être éligibles au RSA déclarent qu'ils n'ont pas déposé de demande parce qu'ils « se débrouillent autrement financièrement ». Il s'agit plus souvent d'hommes seuls et de foyers éligibles au RSA socle et activité.

Un peu plus d'un quart des non-recourants interrogés n'ont pas fait valoir leurs droits pour une raison de principe. Ils n'ont pas déposé de demande au motif qu'ils n'ont « pas envie de dépendre de l'aide sociale, de devoir quelque chose à l'Etat ». Ce motif va souvent de pair avec le fait de déclarer « ne pas être intéressé par la prestation » et « se débrouiller autrement financièrement ».

La complexité que représentent les démarches peut parfois être un frein au recours. De fait, un cinquième des non-recourants qui n'excluent pas d'être éligibles n'ont pas fait la demande au motif que « les démarches sont trop compliquées », sans que l'on puisse savoir si ce jugement est porté par des personnes s'étant effectivement renseignées sur ces démarches ou s'il s'agit de jugements d'ordre général sur les démarches administratives.

Le « manque de temps pour faire les démarches » n'est avancé que par 11 % des non-recourants n'excluant pas d'être éligibles pour expliquer leur absence de démarche. De même, l'anticipation d'un changement de situation est également peu citée (10 %). Le faible intérêt financier de la prestation et la peur de perdre des droits connexes apparaissent en revanche comme des motifs marginaux.

## 4 – L'expérimentation de la Caf de la Gironde visant à améliorer le recours au RSA activité

Améliorer la connaissance du RSA et favoriser une meilleure évaluation de l'éligibilité devrait être un gage d'amélioration de son efficacité. De ce point de vue, l'expérimentation de la Caf de la Gironde visant à mieux informer les bénéficiaires potentiels du RSA activité est encourageante. Elle montre qu'il est possible d'infléchir le non-recours en prenant contact avec les ménages repérés comme potentiellement éligibles. Pour autant, cette expérimentation souligne la difficulté à cibler les foyers éligibles au RSA à partir des fichiers administratifs compte tenu de la complexité de la prestation et du caractère instable des trajectoires d'éligibilité. Par ailleurs, une meilleure information sur le RSA, pour souhaitable qu'elle soit, ne suffira pas à résoudre le problème du non-recours si la méconnaissance du dispositif par les non-recourants est surtout la conséquence d'un faible intérêt manifesté pour l'allocation, ou d'un refus de principe.

La Caf de la Gironde a mené une expérimentation dans le courant de l'année 2010 visant à évaluer l'effet d'une communication renforcée auprès de personnes potentiellement éligibles au RSA activité sur le non-recours à cette composante. La Caf a dans un premier temps cherché à repérer des foyers potentiellement éligibles au RSA activité dans le fichier de ses allocataires au titre des prestations familiales ou d'aides au logement. Cette estimation comprend une grosse marge d'incertitude dans la mesure où elle repose sur des revenus annuels (pour 2008)<sup>30</sup>, même si la Caf disposait également de la situation familiale présente. Trois groupes ont ensuite été constitués à partir des foyers non allocataires du RSA mais repérés comme étant potentiellement éligibles au RSA activité :

- Les foyers du premier groupe (1 471 allocataires) ont reçu fin mai ou début juin 2010 un courrier postal leur présentant le RSA et les informant de leur éligibilité potentielle. Ce courrier comprenait également un formulaire de demande de RSA ;
- Les foyers du deuxième groupe (938 allocataires) ont reçu vers la même date un courrier électronique leur présentant le dispositif et les informant de leur éventuelle éligibilité. Un lien électronique renvoyait vers le test d'éligibilité du site internet de la Caf ;
- Aucune information spécifique n'a été adressée aux foyers du troisième groupe, qui servait de témoin (8 630 allocataires).

Enfin, certains foyers des deux premiers groupes ont reçu un SMS de rappel quinze jours après le premier envoi postal ou électronique.

On peut tirer trois conclusions principales des résultats observés près de neuf semaines après l'envoi des courriers et courriels :

(i) - Il existe un non-recours au RSA, qu'il est possible de réduire en prenant contact avec les ménages repérés comme potentiellement éligibles. On observe des écarts significatifs entre les trois groupes en matière de dépôt de demandes de RSA et d'ouverture effective de droits :

⇒ 19 % des ménages ayant reçu une information par courrier postal, et 7 % des ménages contactés par courriel, ont déposé une demande de RSA, contre seulement 2 % pour le groupe témoin ;

⇒ Ces demandes ont abouti à une ouverture de droits pour 9,2 % des ménages contactés par courrier, 4 % des ménages contactés par courriels, contre 1 % des ménages n'ayant pas reçu d'informations spécifiques (groupe témoin).

---

<sup>30</sup> La Caf ne dispose d'information trimestrielle sur les revenus que pour les bénéficiaires du RSA.

(ii) - Le non-recours serait plus important parmi les ménages éligibles à des montants relativement faibles. En effet, les ouvertures de droit parmi les ménages contactés aboutissent à des montants de RSA plus faibles que les ouvertures de droits parmi les ménages du groupe témoin.

(iii) - L'estimation de l'éligibilité à partir des revenus annuels passés reste imprécise. L'existence du non-recours s'accompagne d'un « sur-recours » non négligeable, c'est-à-dire de demandes de RSA par des ménages non éligibles. On constate ainsi que, parmi les demandes reçues et traitées, 43 % de celles adressées par les ménages contactés par courrier n'ont pas débouché sur l'ouverture de droits, les ménages n'étant en fait pas éligibles, bien qu'ils aient été repérés comme « potentiellement éligibles » par la Caf sur la base de leurs revenus 2008.

## Partie 3

---

# Mise en place du RSA dans les Caf : charge d'activité et gouvernance

---

La mise en œuvre du RSA a constitué pour la branche Famille un défi majeur en terme de charge d'activité et de gouvernance.

En effet, la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion, a modifié, potentiellement de manière substantielle, le rôle des partenaires des conseils généraux, notamment le réseau des Caf, dans la gestion du RSA et l'accompagnement de ses bénéficiaires. En particulier :

- ✓ Les Caf disposent depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009, comme le conseil général ou les CCAS de la compétence d'instruction des dossiers ; précédemment, dans le cadre du RMI, ceci n'était le cas que si la CAF avait délégué pour le faire.
- ✓ Les Caf peuvent être amenées, si elles en ont délégué, à apporter leur concours au conseil général dans la prise en charge du processus d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Par ailleurs, le RSA, ayant une cible plus large que les anciens bénéficiaires du RMI et de l'API (via le RSA activité), les Caf doivent informer et accueillir un nouveau public de travailleurs pauvres et traiter leurs demandes de RSA. En outre, la mise en place du RSA concordant avec la dégradation du marché du travail, les Caf ont vu, de manière mécanique, augmenter le nombre de demandes pour le RSA « socle » (anciennement RMI et API).

L'objectif de cette partie est de rendre compte de la charge d'activité générée par le RSA depuis sa phase de montée en charge. Dans ce contexte de modifications simultanées du champ des bénéficiaires, du rôle des Caf et de dégradation de la conjoncture, elle vise également à identifier l'investissement des Caf dans les différentes dimensions du dispositif que sont l'information, l'instruction des dossiers, l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires, les échanges de données avec les partenaires, etc. Enfin, ce chapitre souligne les modifications organisationnelles qui ont été nécessaires pour assurer cet investissement. Cette partie entend répondre successivement aux questions suivantes :

- ✓ Comment la Branche Famille et le réseau des Caf assurent-ils leur mission d'information et d'accueil des demandeurs du RSA (1) ?
- ✓ Quel est le positionnement des Caf en matière d'instruction des dossiers, d'orientation et d'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires (2) ?
- ✓ Quels partenariats et moyens humains ont-ils été mobilisés pour mettre en œuvre le RSA et assurer son pilotage (31) ?
- ✓ La charge d'activité générée par le RSA a-t-elle modifié la qualité du service rendu à l'utilisateur (32) ?

Pour ce faire, plusieurs sources de données sont mobilisées:

- ✓ L'enquête « RSA dans les Caf », menée en 2011, auprès de l'ensemble des Caf (cf. encadré 7)

- ✓ L'enquête nationale de satisfaction auprès des allocataires (cf. encadré 8)
- ✓ Des données de pilotage de la Branche Famille (cf. encadré 9)

### **Encadré 7 - L'enquête « RSA dans les Caf »**

L'enquête « RSA dans les Caf » a été menée, par voie électronique, auprès de l'ensemble des Caf (hors DOM), aux mois de mars et avril 2011, soit près de deux ans après l'entrée en vigueur du revenu de solidarité active. 107 réponses ont été collectées\*. Le questionnaire, de près de 300 questions, porte sur les conventions de gestion que les Caf ont signé avec les conseils généraux et sur les modalités d'organisations mises en œuvre pour assurer l'ensemble de la gestion du RSA (information, instruction, orientation, accompagnement). Sur ces sujets, il comporte à la fois des éléments factuels et des questions d'opinion. La plupart des répondants sont responsables du service prestations, directeur ou directeur adjoint.

Cette enquête s'inscrit dans la continuité de celle menée à la Cnaf en 2006, suite à la décentralisation du RMI. L'appariement entre ces deux enquêtes permet d'intégrer les changements opérés suite à la mise en place du RSA dans une vision longitudinale du rôle du réseau des Caf dans la gestion des minima sociaux.

Cette enquête a donné lieu à une publication synthétique dans la collection *E-ssentiel* de la Cnaf (Domingo, Donné, 2011).

\* - La départementalisation en cours a conduit certaines Caf à répondre de façon coordonnée : les huit Caf du Nord ; les Caf d'Arras et Calais ; celles d'Aubenas et Annonay, Saint-Etienne et Roanne.

### **Encadré 8.- L'enquête nationale de satisfaction auprès des allocataires des Caf, vague 2011**

Cette troisième enquête nationale de satisfaction s'inscrit dans une démarche d'amélioration du service rendu aux allocataires.

Les objectifs de cette enquête sont :

- d'apprécier et mesurer la satisfaction des allocataires sur le service rendu ;
- de connaître les motifs de satisfaction et d'insatisfaction en fonction de leur situation et par rapport aux différentes dimensions du service ;
- de dégager les principales attentes des allocataires ;
- de mesurer les évolutions de la satisfaction des allocataires depuis 2007 et ainsi évaluer l'impact des actions mises en place par les Caf suite à la dernière enquête.

700 allocataires par Caf ont été interrogés par téléphone entre la mi-février et la fin avril 2011, soit 71 437 allocataires au total. Tous les allocataires interrogés ont bénéficié au moins d'une prestation légale au cours des douze mois précédant l'enquête. L'échantillon, constitué au 31 décembre 2010, a été construit en quatre strates en fonction des allocations perçues :

- les bénéficiaires des aides au logement seules ;
- les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), du revenu minimum d'insertion (RMI) ou de l'allocation de parent isolé (API) ;

- les bénéficiaires de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) ;
- les « autres bénéficiaires » ne percevant ni le RSA, ni le RMI, ni l'API, ni la PAJE et ni les aides au logement seules.

Le questionnaire, d'une quinzaine de minutes, était organisé autour de 7 grandes rubriques : la constitution des dossiers, la gestion courante des dossiers, la gestion des événements particuliers et des réclamations, la relation de service, la satisfaction globale, les perceptions de l'évolution de la qualité de service assurée, l'image des Caf.

Pour une synthèse des résultats, on peut se reporter à *l'e-ssentiel* n°113 et pour une analyse approfondie au *Dossier d'étude* de la Cnaf n° 154 (Le-Tiec, Vérité, 2012).

## **Encadré 9 - Les données de pilotage de la branche Famille**

### **Le Recueil National des Données des Caf**

Le Recueil National des Données des Caf (RNDC) s'inscrit dans la démarche globale de développement d'outils de pilotage de la Branche Famille. Cet outil de restitution a pour objectif de fournir aux directions des Caf et de la Cnaf une aide au pilotage interne et au suivi de leurs résultats, particulièrement dans le cadre de la Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) signée entre la branche Famille et l'État. Cet outil intègre la production et la restitution de données décisionnelles et d'indicateurs de suivi des performances des Caf tels que le délai de traitement des pièces, le taux de réponse téléphonique, le temps d'attente à l'accueil physique.

### **Les données portant sur le test d'éligibilité au RSA**

Dans le cadre du suivi de la montée en charge du RSA, des variables de comptage afférentes à l'utilisation du test d'éligibilité sur le site Internet *Caf.fr* ont été construites. Elles permettent de comptabiliser le nombre d'accès au test d'éligibilité (nombre de connexions) et de distinguer les tests conduits à leur terme de ceux arrêtés en cours de route. Parmi les tests entièrement complétés, il est alors possible de distinguer les tests selon leur résultats : non éligibilité, éligibilité à la composante « socle seul », « socle et activité » ou « activité seul ».

Ces données de comptage des connexions rencontrent plusieurs limites qui rendent leur interprétation délicate. En particulier, il n'est pas possible de savoir si les connexions concernent des personnes distinctes. Ainsi, ces données ne peuvent pas s'interpréter comme un nombre de personnes s'étant connectées au test (une même personne ayant pu accéder plusieurs fois au test). Par ailleurs, ces données ne permettent pas de repérer avec précisions les connexions qui concernent des individus déjà allocataires du RSA. Ainsi, les connexions au test peuvent également concerner des personnes déjà bénéficiaires du RSA.

### **Les données issues du logiciel @RSA**

Conçu et expérimenté dans un premier temps par la Cnaf, le logiciel @RSA est un outil de gestion et d'aide à la décision pour les phases d'instruction et d'orientation. Il comporte plusieurs modules correspondants aux différentes étapes de prise en charge du bénéficiaire : gestion du premier contact, instruction administrative du dossier du bénéficiaire, recueil des données socioprofessionnelles et proposition d'orientation.

Les données issues du logiciel @ RSA sont à interpréter avec précaution. En effet, une partie des services instructeurs n'utilisent pas ce logiciel pour instruire les dossiers. Si la quasi-totalité des Caf et MSA utilisent ce logiciel, ce n'est le cas que dans les deux tiers des départements pour les services départementaux et les CCAS (Arnold, Lelièvre, 2011). Ainsi, les données issues du logiciel @ RSA sous-estiment le nombre total d'instructions.

## 1 – Informer, accueillir et gérer la prestation

La création du RSA a nécessité un effort d'information auprès des bénéficiaires potentiels et des anciens bénéficiaires du RMI et de l'API. Outre la contribution de la Cnaf et des Caf à l'élaboration et à la diffusion des campagnes d'informations nationales et locales, en collaboration avec les conseils généraux, la Cnaf a mis en place un test d'éligibilité à la prestation disponible au plus grand nombre. Gestionnaire de la prestation, le réseau des Caf s'est, par ailleurs, positionné comme un acteur de référence pour l'accueil des demandeurs du RSA à travers la participation aux plateformes partenariales et l'accueil physique dans les locaux des Caf.

### 1.1 – L'information dématérialisée : le test d'éligibilité

Le test d'éligibilité au RSA a été mis en ligne en avril 2009 sur le site Internet *Caf.fr*. Il permet, à partir d'une vingtaine de questions portant sur la situation familiale et professionnelle et la composition des ressources du foyer, de simuler le droit à la prestation. D'après l'enquête « RSA dans les Caf » (cf. encadré 7), le test d'éligibilité est largement accessible dans le réseau des Caf : il est proposé dans la très grande majorité des lieux d'accueil et proposé au téléphone dans 60 Caf (cf. tableau 14).

**Tableau 14 - Part des Caf proposant le test d'éligibilité**

| Dans votre Caf, quelles sont les possibilités de faire le test d'éligibilité? | Nombre de Caf | En % |
|---|---------------|------|
| Dans les lieux d'accueil  | 101           | 94 % |
| Au téléphone  | 59            | 55 % |
| Non réponse   | 3             | 3 %  |

Champ : Ensemble des Caf de France métropolitaine.  
Source : CNAF - enquête « RSA dans les Caf », 2011.

**Tableau 15 - L'efficacité du test d'éligibilité**

| Le test d'éligibilité permet-il de :   |             | Nombre de Caf | En % |
|--|-------------|---------------|------|
| De bien voir si une personne a droit ou non au RSA ?   | Oui         | 90            | 84 % |
|  | Non         | 16            | 15 % |
|  | Non réponse | 1             | 1 %  |
| De bien estimer le montant de RSA d'un foyer?  | Oui         | 54            | 51 % |
|  | Non         | 51            | 48 % |
|  | Non réponse | 2             | 2 %  |
| De bien orienter les personnes entre celles qui sont soumises aux droits et devoirs et celles qui ne le sont pas ? | Oui         | 78            | 73 % |
|  | Non         | 28            | 26 % |
|  | Non réponse | 1             | 1 %  |

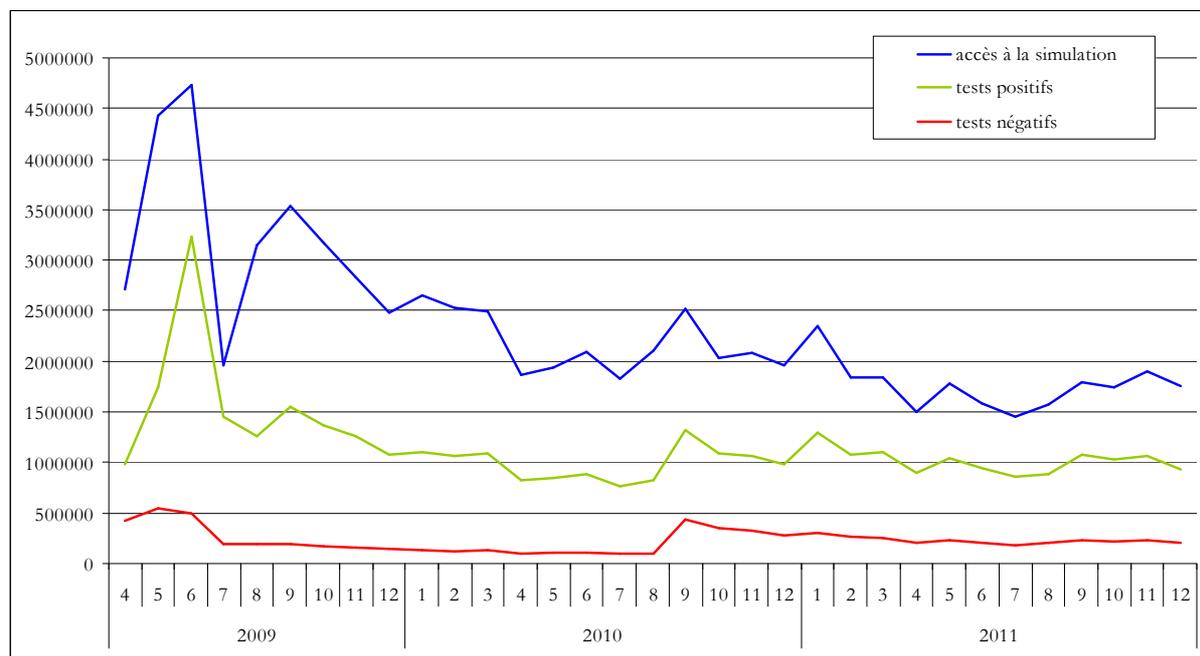
Champ : Ensemble des Caf de France métropolitaine.

Source : CNAF - enquête « RSA dans les Caf », 2011.

D'après cette même enquête, le test d'éligibilité est jugé efficace par 73 % des répondants (directeurs de Caf et responsables des prestations) pour orienter les personnes, selon qu'elles soient soumises au droit et devoirs ou non. En revanche, le test semble moins performant pour estimer le montant de RSA (cf. tableau 15).

Il reste que le test d'éligibilité est un outil largement mobilisé par les bénéficiaires potentiels ou réels du RSA (cf. encadré 9 qui précise les précautions à prendre pour interpréter les données sur le test d'éligibilité). Lors de l'entrée en vigueur du RSA, plus de 3,5 millions de tests d'éligibilité au RSA ont été effectués sur le site [Caf.fr](http://Caf.fr). À partir de 2010, ce nombre s'est stabilisé autour de 2 millions en moyenne chaque mois (cf. graphique 23). Une analyse fine des connexions met en évidence un pic le 5 de chaque mois, à la suite du paiement mensuel. Il est vraisemblable que le test soit utilisé par les allocataires du RSA pour vérifier le montant de leur prestation. Les écarts entre les montants estimés par le test et ceux perçus effectivement peuvent être source d'un surcroît d'appels téléphoniques et de visites au guichet.

**Graphique 23 - Nombre d'accès au test d'éligibilité au RSA et résultats du test \***



Source : CNAF – DSER, suivi de la montée en charge du RSA (y compris RSA jeunes et RSA dans les DOM)

Champ : France métropolitaine et DOM.

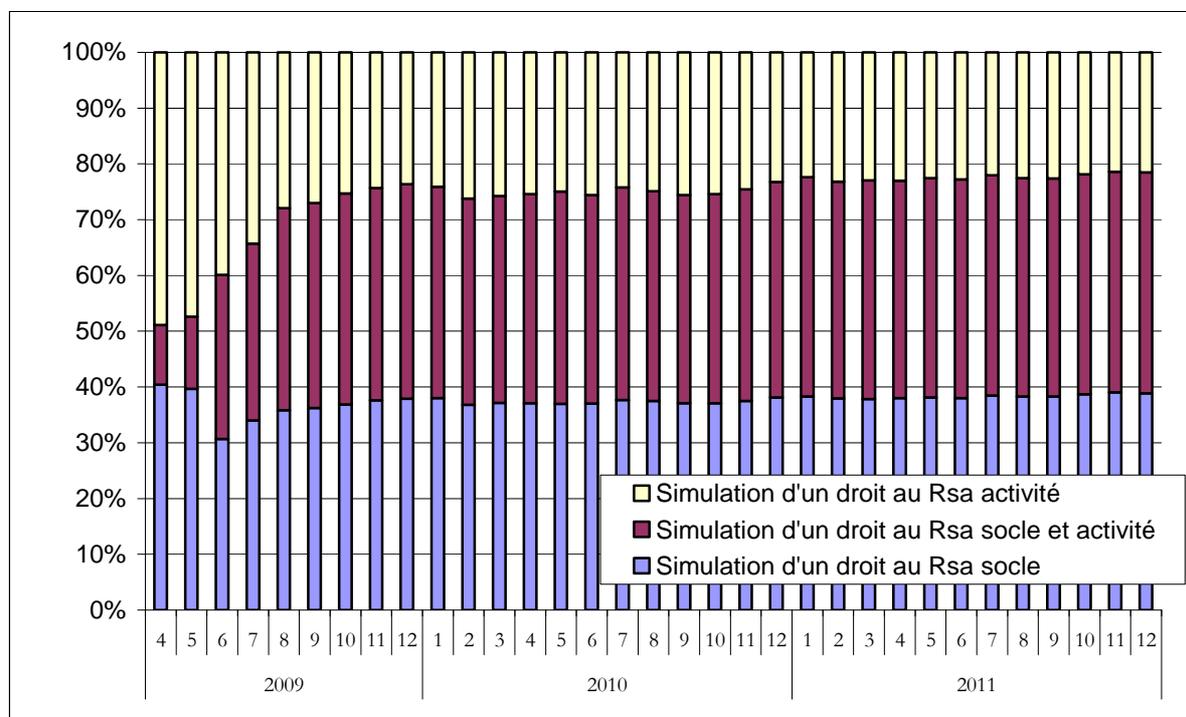
\* Jusqu'en août 2010 seuls les accès au test généralisé et leur résultat sont comptabilisés. A partir de septembre 2010 sont également comptabilisés les accès au test pour le RSA jeunes et à partir de décembre 2010 pour le RSA dans les DOM.

Le suivi des résultats des tests montre que les connexions concernent plus souvent des personnes éligibles au RSA que non éligibles. En moyenne sur l'année 2011, 58 % des accès au test d'éligibilité ont simulé une ouverture de droit au RSA (généralisé, DOM et jeunes) alors que 13 % des tests sont négatifs<sup>31</sup>. Le test permet sans doute d'éviter aux non éligibles de se rendre au guichet des Caf et par conséquent de générer une surcharge à l'accueil.

Enfin, la ventilation des tests simulant une ouverture de droit selon la composante de RSA est relativement stable depuis 2010 (cf. graphique 24) : les simulations orientant vers un organisme instructeur dans le cadre des « droits et devoirs » (RSA socle et RSA socle et activité) concernent environ les  $\frac{3}{4}$  des tests positifs chaque mois en moyenne. Les tests positifs simulant l'ouverture d'un droit au RSA activité sont donc moins nombreux et ont même tendance à diminuer au fil du temps : ils sont passés d'un quart des tests positifs en moyenne chaque mois sur l'année 2010 à un cinquième en moyenne sur l'année 2011. Ces données sont concordantes avec les difficultés du RSA activité à atteindre sa cible (cf. focus sur le non-recours).

<sup>31</sup> La somme des accès au test d'éligibilité ayant simulé une ouverture de droit et des accès ayant donné une réponse négative n'est pas égale au nombre total d'accès au test car une part des tests n'est pas réalisée entièrement et n'est donc ni positif, ni négatif.

**Graphique 24 - Répartition des tests d'éligibilité simulant une ouverture de droit selon la composante de RSA généralisé (hors RSA jeunes et RSA dans les DOM)**



Source : CNAF – DSER, suivi de la montée en charge du RSA  
 Champ : France Métropolitaine

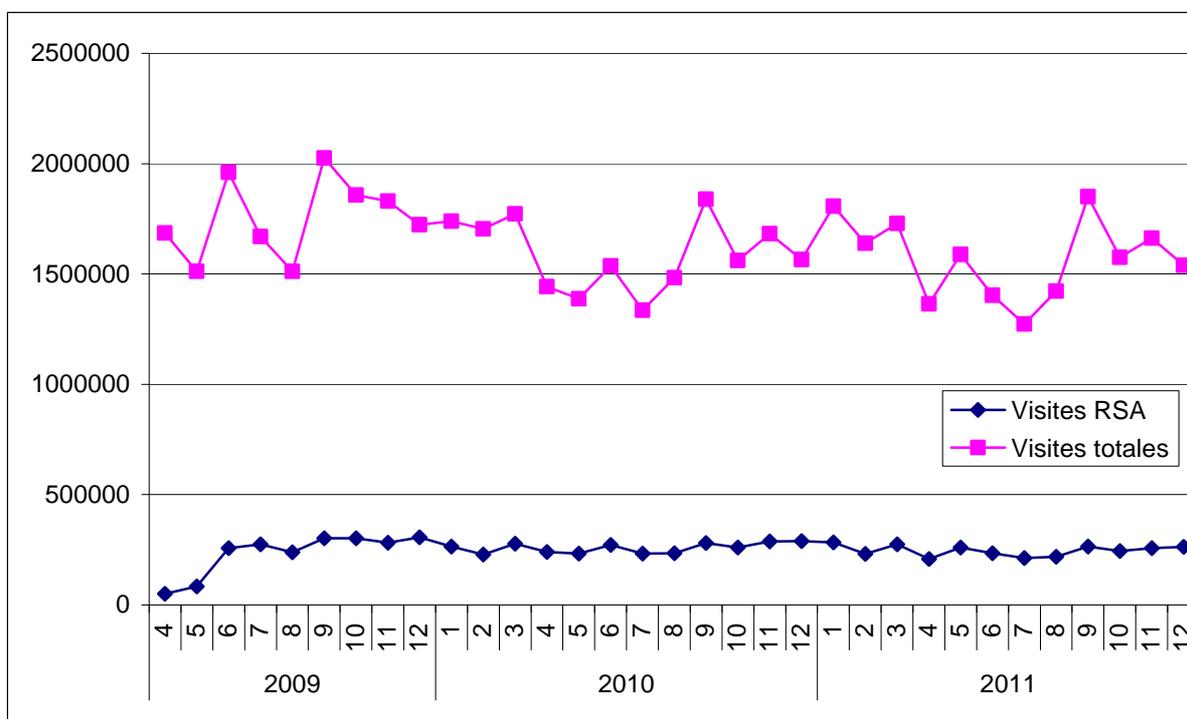
## 1.2 – Assurer l'accueil des demandeurs

### 1.2.1 – L'accueil physique dans les locaux des Caf

La prestation RSA, du fait sans doute de sa complexité, de sa nouveauté et du public auquel elle s'adresse génère une charge d'activité importante en terme d'accueil physique. Le nombre mensuel de visites RSA se situe en moyenne autour de 250 000 et représente en moyenne 16 % du nombre total de visites au guichet (cf. graphiques 25 et 26). Il s'agit là d'un ordre de grandeur, sous-estimé car la nature de la prestation faisant l'objet de la visite est parfois non renseigné ou mal renseigné. En outre, le système d'informations ne permet de saisir qu'une seule prestation à l'origine de la visite alors que les allocataires peuvent venir pour plusieurs prestations<sup>32</sup>.

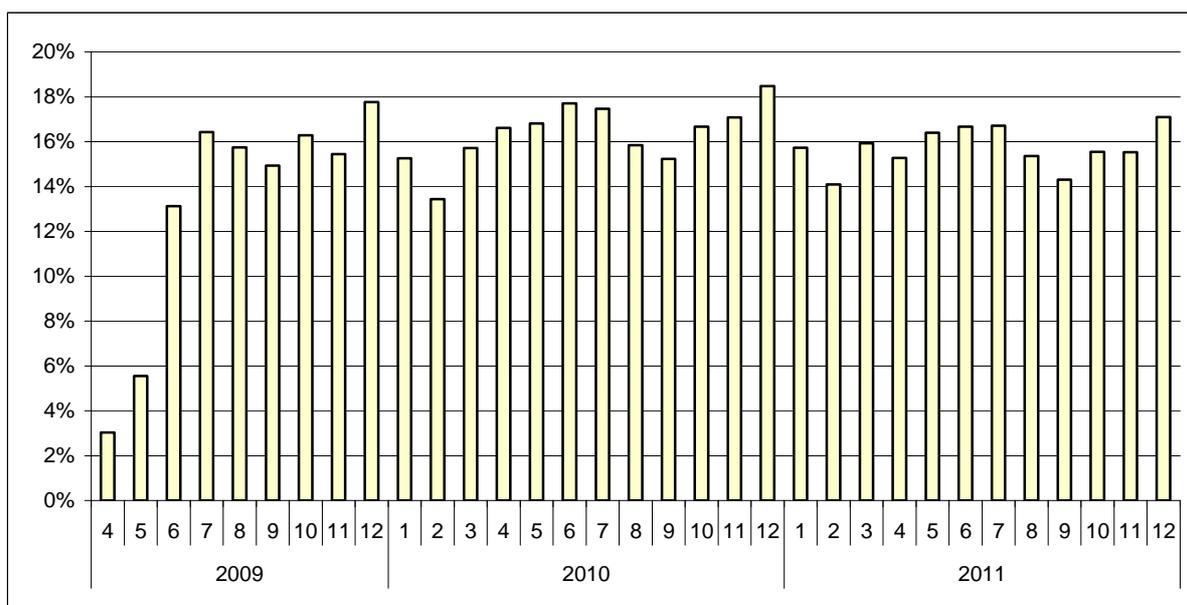
<sup>32</sup> « Le système d'information a été conçu de manière à pouvoir suivre la nature de la prestation concernée pour chaque visite. Or, en pratique, il s'avère que cette donnée est souvent mal renseignée voire totalement inexistante dans d'autres cas. Par ailleurs, elle ne contient qu'une seule nature de prestation par contact, ce qui ne reflète pas bien la réalité du terrain (une personne peut venir pour plusieurs prestations à la fois par exemple). Enfin, certaines Caf ont mis en place des espaces d'accueil dédiés aux bénéficiaires du RSA, espaces bien souvent non équipés des outils pour suivre ces contacts. L'indicateur « nombre de visites RSA » peut donc être sous-estimé si la nature de la prestation à l'origine de la visite est mal renseignée ». (Le-Tiec, 2010).

**Graphique 25 - Nombre de visites mensuelles au guichet**



Source : CNAF – DSER  
 Champ : France métropolitaine et DOM

**Graphique 26 - Part des visites RSA sur le nombre total de visites au guichet**



Source : CNAF – DSER  
 Champ : France métropolitaine et DOM

Les données de suivi des visites ne distinguant pas les autres prestations ayant fait l'objet d'une visite à la Caf, il est difficile d'apprécier la charge relative due au RSA en matière d'accueil physique. L'Enquête de satisfaction auprès des allocataires (vague 2011, cf. encadré 8) donne quelques indications en la matière. Elle souligne que les bénéficiaires du RSA sont plus enclins à privilégier le déplacement auprès de leur Caf. En effet, d'après cette enquête, 62 % des bénéficiaires du RSA se sont rendus dans les locaux de leur Caf au cours des 12 derniers mois, alors qu'ils ne sont que 36 % parmi l'ensemble des allocataires (Le Tiec, Vérité, 2012). Cette enquête montre également que le canal physique est plus souvent plébiscité pour la constitution du dossier RSA. 35 % des allocataires ont effectué ces démarches uniquement à l'accueil physique de la Caf (avec ou sans rendez-vous), 26 % l'ont fait auprès d'un autre organisme uniquement, 25 % n'ont fait aucune démarche et 13 % ont multiplié les démarches (à la Caf et dans un autre lieu, par l'envoi d'un courrier...) (Le Tiec, Vérité, 2012).

### *1.2.2 – Participation des Caf à des plateformes partenariales*

La quatrième mesure du plan de simplification et d'amélioration du RSA proposé par M. Daubresse en août 2011 (Daubresse, 2011) encourageait la mise en œuvre de plateformes uniques<sup>33</sup> (ou de journées) pour l'accueil, l'instruction et l'orientation des bénéficiaires du RSA. Celles-ci apparaissent en effet peu développées : d'après l'enquête « RSA dans les Caf », seulement 29 départements avaient mis en place de tels dispositifs d'accueil. Toujours d'après cette enquête, la participation des Caf à ces plateformes partenariales apparaît en demi-teinte : 17 Caf mettent à disposition leurs locaux pour organiser ces plateformes ou journées d'accueil et seulement 8 Caf déclarent y mettre à disposition des agents. Il est vrai que la mise à disposition de personnel est souvent difficile à organiser pour deux raisons : la première est que les Caf n'ont pas d'agents spécifiquement dédiés au RSA et la seconde est que ce sont autant d'agents qui n'assurent pas l'accueil en Caf.

## **1.3 – Gérer la prestation**

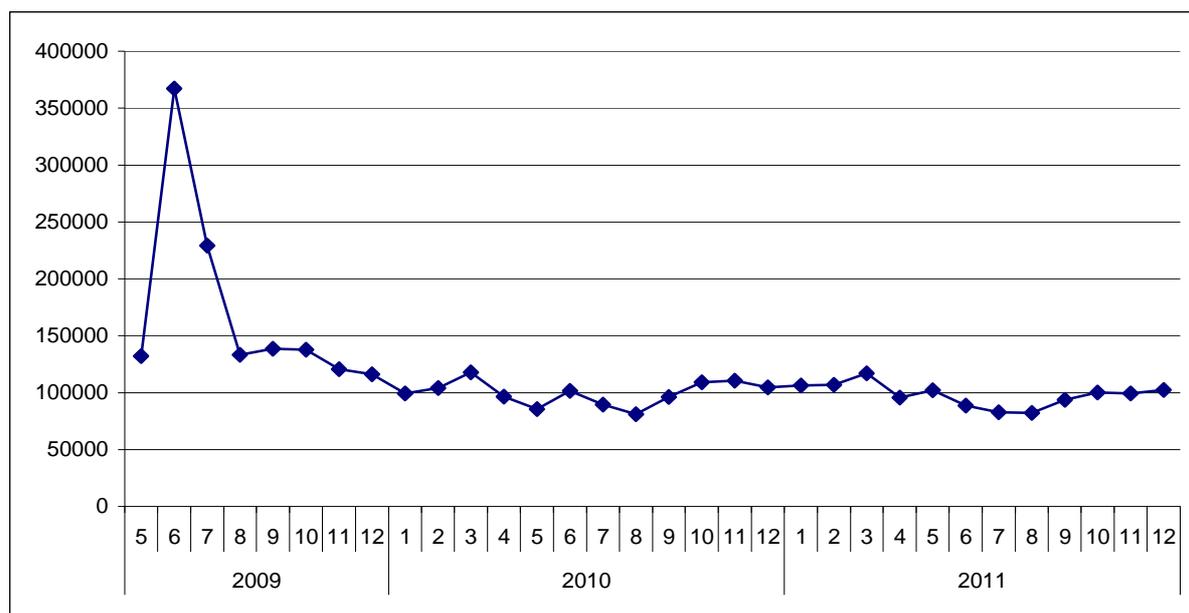
### *1.3.1 – Recueillir les demandes du RSA*

Le traitement des demandes de RSA constitue une charge d'activité importante dans les Caf. Les demandes ont été particulièrement massives au moment de l'entrée en vigueur de la prestation puis en décroissance (Le Tiec, 2010). Le nombre de demandes arrivées est relativement stable depuis 2010 malgré les campagnes d'informations ciblées dans le cadre du plan Daubresse. Au cours des années 2010 et 2011, on dénombre environ 100 000 demandes RSA arrivées chaque mois dans les Caf de France métropolitaine (cf. graphique 27). Il faut noter qu'un certain nombre de demandes n'aboutissent pas à une ouverture de droit et génère une charge d'activité « inutile ».

---

<sup>33</sup> Il s'agit de « guichet unique » où le bénéficiaire pourrait rencontrer l'ensemble des organismes devant intervenir dans l'ouverture du droit au RSA et dans la mise en place de l'accompagnement (Conseil Général, Caf, Pôle Emploi,...). Il pourrait réaliser dans un même lieu et au cours d'une même journée les deux phases que sont l'instruction et l'orientation.

## Graphique 27 - Demandes de RSA arrivées



Source : CNAF – DSER

Champ : France métropolitaine et DOM

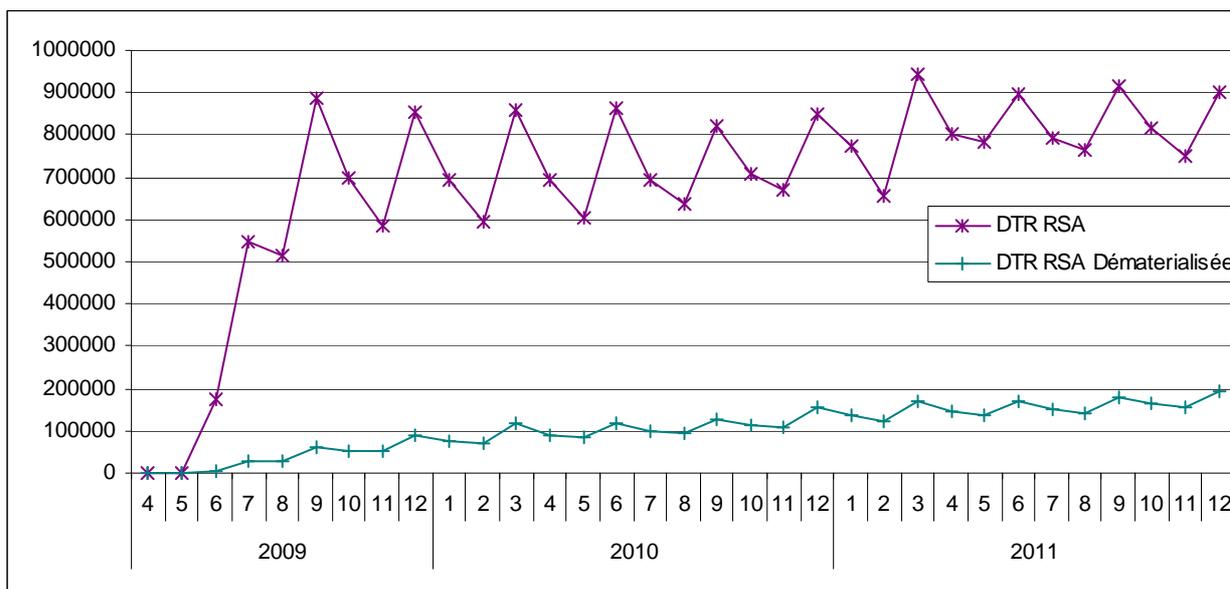
### 1.3.2 – Traiter les déclarations trimestrielles de revenu (DTR)

Une fois le droit ouvert, l'obligation d'envoyer la déclaration trimestrielle de revenu (tous les trois mois) génère une charge importante si celle-ci est reçue sous format papier par les Caf. Le nombre de DTR reçues représente de fait une charge importante mais fluctuante (cf. graphique 28). En effet, on observe des fluctuations trimestrielles de la charge des Caf liées à l'arrivée importante de dossiers en juin 2009 (au moment de la création de la prestation), dont la situation est réexaminée tous les trimestres. On estime que ces fluctuations liées à un pur effet de calendrier devraient se gommer en 5 à 6 ans.

Les DTR dématérialisées (reçues suite à une téléprocédure), dont le traitement constitue « une charge quasi nulle pour les caisses<sup>34</sup> constitue un enjeu important du point de vue de la charge d'activité. La part des DTR dématérialisées est en constante progression depuis la mise en place du RSA, passant d'un dixième au début de l'année 2010 à un cinquième à la fin de l'année 2011 (cf. graphique 29).

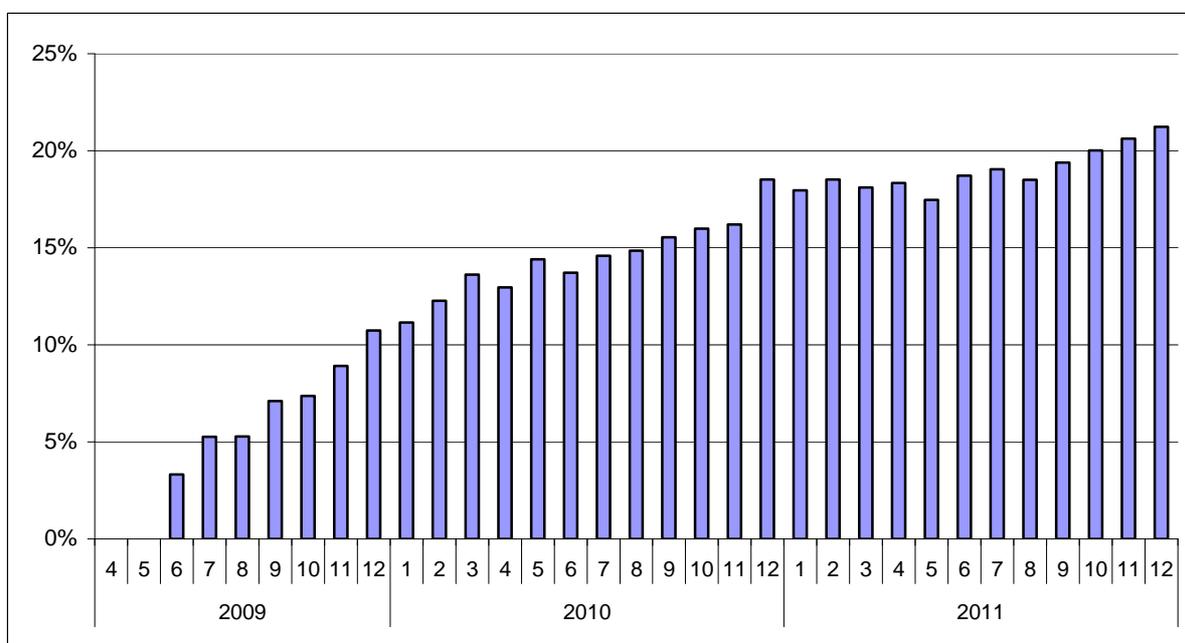
<sup>34</sup> Dans le cas des DTR dématérialisées, les tâches d'ouverture et de saisie des informations sont directement faites par le système informatique (Le Tiec, 2010).

**Graphique 28 - Nombre de DTR traitées selon le type de réception (papier ou dématérialisée)**



Source : CNAF – DSER  
 Champ : France métropolitaine et DOM

**Graphique 29 - Part des DTR dématérialisées**



Source : CNAF – DSER  
 Champ : France métropolitaine et DOM

## 2 – Instruire les dossiers des bénéficiaires soumis aux droits et devoirs, les orienter et les accompagner

Le passage du RMI au RSA redéfinit potentiellement le périmètre d'action des Caf à la fois en matière d'instruction des dossiers, qui devient une compétence des Caf, et en matière d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires si le conseil général leur en délègue la compétence. Quel est le positionnement des Caf sur ces trois dimensions ?

### 2.1 – Instruire les dossiers

Dés lors qu'ils sont soumis aux droits et devoirs<sup>35</sup>, les bénéficiaires du RSA doivent procéder à l'instruction de leur dossier auprès des organismes et associations habilités<sup>36</sup>. L'instruction consiste en un accueil personnalisé permettant de compléter la demande et recevoir une information sur les droits et devoirs. L'intégration de l'activité d'instruction des demandes dans l'activité des Caf constitue une évolution majeure dans l'organisation des Caf.

Les Caf, qui étaient très peu nombreuses à avoir délégation pour instruire le RMI – 13 % en 2006 - sont, en 2011, 92 % à réaliser l'instruction administrative des dossiers pour les bénéficiaires soumis aux « droits et devoirs » (cf. tableau 16).

Le développement massif de la compétence d'instruction est d'autant plus remarquable qu'il concerne une part élevée des instructions. L'enquête menée en avril 2011 auprès de l'ensemble des Caf métropolitaines estime que les Caf réalisent en moyenne sept instructions sur dix et qu'un quart d'entre elles réalisent la quasi-totalité (95 %) des instructions sur leur département (cf. tableau 17).

**Tableau 16 - Part des Caf assurant l'instruction des dossiers « droits et devoirs »**

|                 | Instruction des dossiers « droits et devoirs » |
|-----------------|--|
| Oui             | 92 %   |
| Non             | 8 %  |
| <b>Ensemble</b> | <b>100 %</b>                                   |

Champ : Ensemble des Caf de France métropolitaine

Source : CNAF - enquête « RSA dans les Caf », 2011

<sup>35</sup> Sont soumis aux droits et devoirs l'allocataire et son conjoint remplissant deux conditions : bénéficiaire du RSA socle et avoir des revenus individuels d'activité mensuels inférieurs à 500 euros en moyenne.

<sup>36</sup> A noter que les personnes non soumises aux droits et devoirs doivent simplement enregistrer leur demande auprès des organismes habilités. Elles peuvent, si elles le souhaitent, procéder à l'instruction de leur dossier.

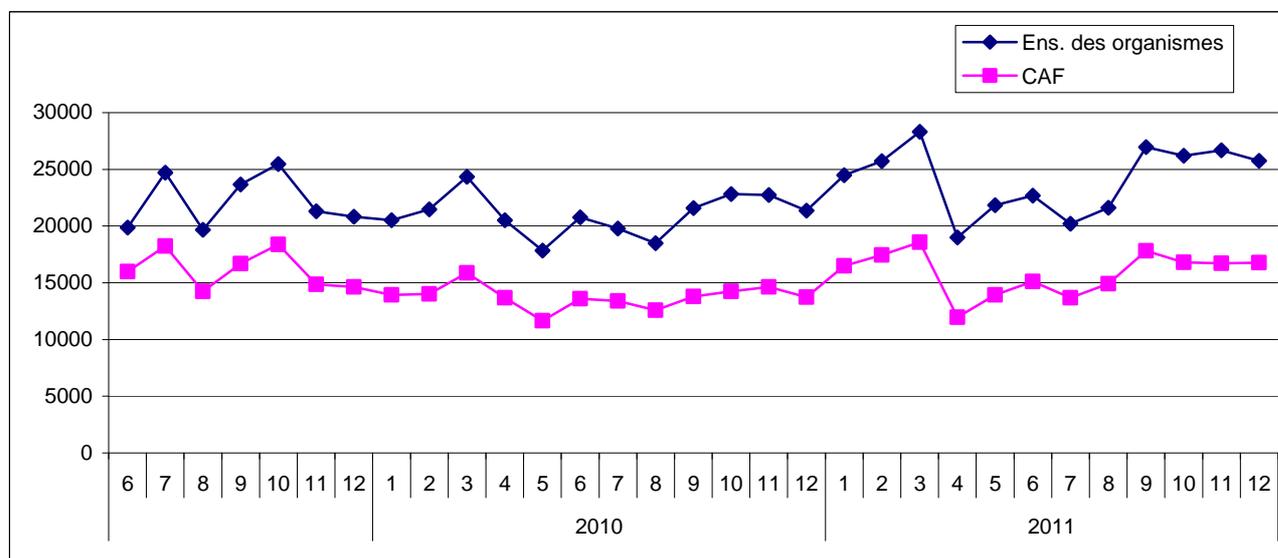
**Tableau 17 - Part des instructions « droits et devoirs » réalisées par les Caf**

|   |      |
|---|------|
| Part moyenne  | 68 % |
| Quartile inférieur (25 % des Caf réalisent moins de...) | 45 % |
| Médiane (la moitié des Caf réalise moins de...)         | 78 % |
| Quartile supérieur (25 % des Caf réalise plus de ...)   | 95 % |

Champ : Ensemble des Caf de France métropolitaine  
 Source : CNAF - enquête « RSA dans les Caf », 2011

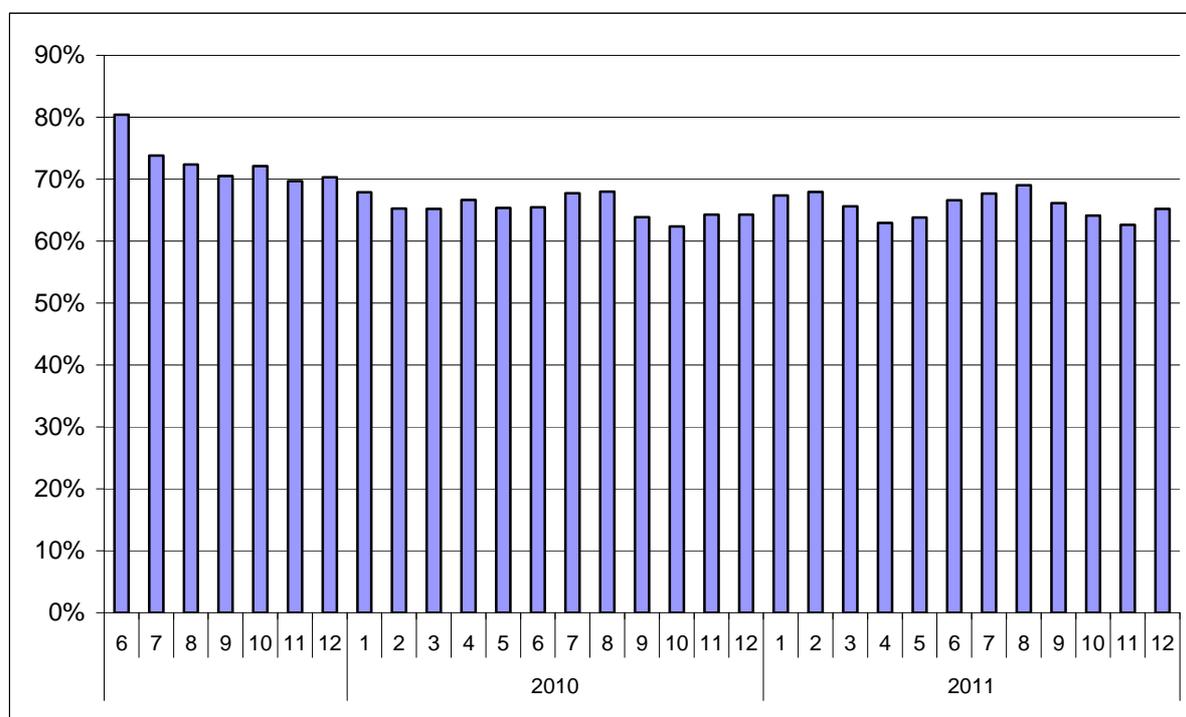
Le logiciel permettant d'instruire les dossiers, @RSA (cf. encadré 9 précisant les précautions d'interprétation des données issues du logiciel @RSA), même s'il n'est pas utilisé par tous les organismes instructeurs, permet d'objectiver les données déclaratives de l'enquête « RSA dans les Caf ». En moyenne, les Caf instruisent 150 000 dossiers chaque mois ce qui représente 65 % du nombre d'instructions totales réalisées avec le logiciel @RSA (cf. graphiques 30 et 31).

**Graphique 30 - Nombre d'instructions abouties avec le logiciel @RSA selon les organismes instructeurs**



Champ : France métropolitaine et DOM (à partir de janvier 2011)  
 Source : CNAF – DSER

**Graphique 31 - Part des instructions abouties par les Caf sur l'ensemble des instructions réalisées avec le logiciel @RSA**



Champ : France métropolitaine et DOM (à partir de janvier 2011)

Source : CNAF – DSER

## 2.2 - Orienter

Le conseil général a la responsabilité de procéder à l'orientation des bénéficiaires du RSA, soumis aux droits et devoirs en matière d'insertion. Il peut s'appuyer sur ses partenaires locaux pour réaliser cette orientation, notamment les organismes chargés de l'instruction des dossiers. Les Caf, sur délégation du conseil général, peuvent donc participer à la phase d'orientation des bénéficiaires selon trois modalités définies par la branche Famille :

- Option 1: Elles peuvent recueillir, via un entretien personnalisé, les données socio-professionnelles des allocataires (parcours scolaire et professionnel notamment). Ces données seront ensuite utiles pour décider de leur orientation vers un parcours d'accompagnement personnalisé à dominante sociale ou professionnelle.
- Option 2 : Elles peuvent proposer, au département, un parcours d'insertion et pré-orienter l'allocataire. Il appartient ensuite au département de confirmer ou d'approfondir l'analyse des besoins de l'allocataire pour décider de son orientation finale.
- Option 3 : Elles peuvent orienter directement l'allocataire pour le compte du conseil général, vers l'accompagnement adapté à ses besoins en matière d'insertion.

A noter que les trois options ne sont pas exclusives les unes des autres, en particulier les options « 1 et 2 » et « 2 et 3 » sont tout à fait compatibles.

Dans les faits, d'après l'enquête « RSA dans les Caf », plus de la moitié des Caf (56 %) ont délégué pour intervenir en matière d'appui à l'orientation, quelle que soit l'option choisie (cf. tableau 18). Néanmoins, la contribution au volet « orientation » du dispositif est principalement centrée sur le recueil des données socio-professionnelles : il mobilise cinq Caf sur dix. Les options 2 (pré orientation) et 3 (orientation directe) font l'objet d'une délégué dans seulement 15 % des Caf : huit Caf proposent une pré orientation au Conseil Général et huit autres orientent directement pour le compte du Conseil Général.

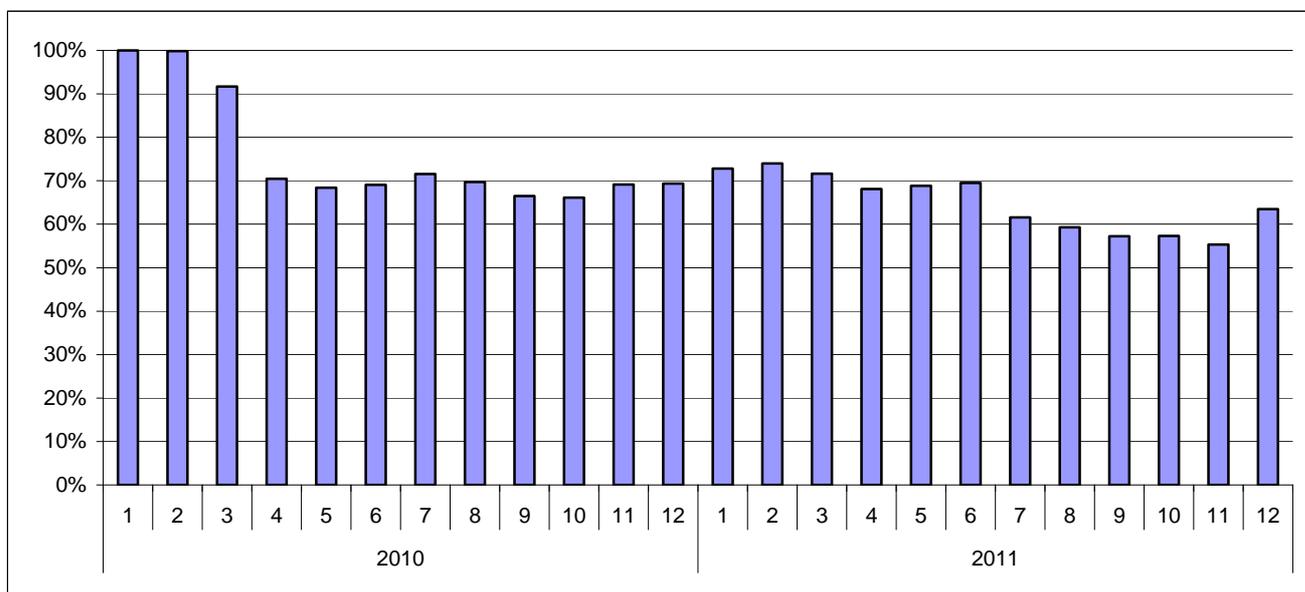
**Tableau 18 - Répartition des Caf en matière de mise en œuvre de l'offre de service appui à l'orientation**

|                              | <b>Ensemble</b> | Option 1 : Recueil des données socio-professionnelles | Option 2 ou 3 : Participation à la phase d'orientation |
|------------------------------|-----------------|---|--|
| Oui                          | 56 %            | 51 %  | 15 %   |
| Non, en cours de négociation | 4 %             | -   | 4 %  |
| Non                          | 40 %            | 49 %  | 81 %   |
| <b>Ensemble</b>              | <b>100 %</b>    | <b>100%</b>   | <b>100%</b>  |

Champ : ensemble des Caf de France métropolitaine  
 Source : CNAF - enquête « RSA dans les Caf », 2011

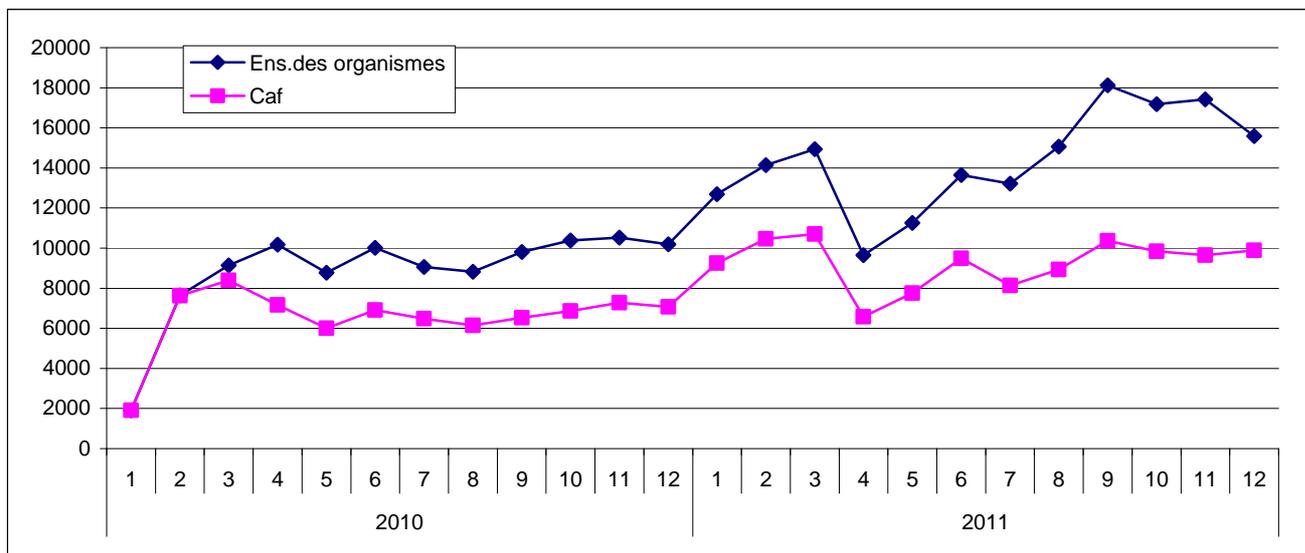
D'après le logiciel @RSA, les Caf réalisent en moyenne 67 % des recueils de données socio-professionnelles (cf. graphique 32). Notons que le nombre de recueils de données socio-professionnelles est en constante progression (hormis le point d'avril 2011) depuis le début de l'année 2010 ce qui illustre l'utilisation progressive du logiciel, pour le recueil des données socio-professionnelles, par les différents organismes (cf. graphique 33).

**Graphique 32 - Part des recueils (aboutis) de données socio-professionnelles réalisés par les Caf avec le logiciel @RSA**



Champ : France métropolitaine et DOM (à partir de janvier 2011)  
 Source : CNAF – DSER

**Graphique 33 - Nombre de recueils de données socio-professionnelles aboutis avec le logiciel @RSA selon l'organisme**



Champ : France métropolitaine et DOM (à partir de janvier 2011)  
 Source : CNAF – DSER

## 2.3 – Accompagner

### 2.3.1 – Une mission d'informations, de conseils et de soutien à l'insertion professionnelle

Dans la continuité de ce qu'elle proposait aux bénéficiaires de l'API<sup>37</sup>, la branche Famille s'est engagée, dans la Convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 contractualisée avec l'Etat, à proposer aux familles monoparentales avec de jeunes enfants allocataires du RSA des informations, des conseils et un soutien à leur insertion sociale et professionnelle. La mise en œuvre de cette mission est de la seule compétence des Caf et ne nécessite pas de délégation du Conseil Général. Pour autant, dans la mesure du possible, la Cnaf préconise que ces actions soient valorisées localement en figurant dans les pactes territoriaux et/ou dans les conventions partenariales relatives à l'orientation et à la mise en œuvre du droit à l'accompagnement.

D'après l'enquête « RSA dans les Caf », cette mission d'informations et conseils auprès des familles monoparentales avec jeunes enfants s'est relativement bien implantée au sein du réseau des Caf : près de deux tiers des Caf ont mis en œuvre cette mission. Pour un quart d'entre elle, le dispositif s'adresse à un public plus large : familles monoparentales quel que soit l'âge des enfants, travailleurs salariés, etc. (cf. tableau 19).

**Tableau 19 - Principales caractéristiques de l'offre de service d'informations et conseils auprès des familles monoparentales avec jeunes enfants**

|   | Effectifs de Caf | En % des Caf concernées |
|---|------------------|-------------------------|
| <i>A quel moment du processus RSA l'offre de service informations, conseils et soutien est-elle proposée ?</i>                              |                  |                         |
| Au moment de l'instruction ou après (avant l'orientation)   | 33               | 50 %                    |
| Au moment de l'orientation  | 6                | 9 %                     |
| Après l'orientation   | 15               | 23 %                    |
| Autres  | 12               | 18 %                    |
| <i>Dans quelles conditions est proposée l'offre de service informations, conseils et soutien ?</i>  |                  |                         |
| Aux seuls bénéficiaires du RSA majoré   | 48               | 73 %                    |
| A un nombre limité de bénéficiaires   | 14               | 21 %                    |
| Dans le cadre d'un territoire géographique limité   | 9                | 14 %                    |
| <i>Quelles sont les modalités de mise en œuvre de l'offre de service informations, conseils et soutien ? (plusieurs réponses possibles)</i> |                  |                         |
| Contact systématique des bénéficiaires  | 23               | 35 %                    |
| Accueil individuel  | 51               | 77 %                    |
| Animations par la Caf de réunions collectives   | 14               | 21 %                    |
| Participation à des journées partenariales  | 7                | 11 %                    |
| Autres  | 2                | 3 %                     |

Champ : 66 Caf de France métropolitaine ayant mis en place l'offre de service d'informations et conseils auprès des familles monoparentales avec jeunes enfants

Source : CNAF - enquête « RSA dans les Caf », 2011

<sup>37</sup> L'enquête conduite en 2005 par la CNAF sur l'API (CNAF, Commission d'Action Sociale du 28 novembre 2006) montrait que 91 Caf avaient mis en œuvre le socle minimum d'accompagnement des bénéficiaires de l'API, prévu par la Convention d'objectifs et de gestion 2005-2008 signée avec l'Etat. Ce socle reposait, selon les Caf, sur la proposition de participer à une réunion d'informations collectives ou sur la proposition d'entretien individuel avec un travailleur social.

La mission d'informations, conseils et soutien est, dans la grande majorité des Caf la mettant en œuvre, assurée par un travailleur social et prend en général la forme d'un accueil individuel des bénéficiaires, de tous les nouveaux bénéficiaires du RSA majoré (qui le souhaitent) (cf. tableau 19). Quant au moment dans le processus RSA choisi pour proposer cette offre de service, il est très variable d'une caisse à l'autre, traduisant la pluralité des choix opérés par les conseils généraux pour organiser le parcours des bénéficiaires soumis aux droits et devoirs.

### 2.3.2 Une mission d'accompagnement social ciblée

Suite à la décision d'orientation, un référent est désigné pour accompagner l'allocataire dans ses démarches d'insertion sociale et/ou professionnelle.

Les bénéficiaires dont la situation sociale et familiale fait apparaître des difficultés ne leur permettant pas de s'engager immédiatement dans une démarche d'insertion professionnelle sont orientés vers un accompagnement social adapté à leur situation. Dans ce cadre, les CAF, par délégation du conseil général, peuvent assurer le rôle de *référént social unique* en particulier auprès des bénéficiaires du RSA monoparentaux avec de jeunes enfants.

Lorsque les bénéficiaires du RSA sont aptes à pouvoir s'engager dans des démarches de recherche d'emploi, ils sont orientés vers un accompagnement professionnel et un référent emploi, en général au sein de Pôle emploi. Pour autant ces bénéficiaires peuvent rencontrer des difficultés ponctuelles et passagères, d'ordre familial ou social, faisant obstacle ou perturbant leurs démarches d'insertion professionnelle (problème de mode de garde, de logement, etc.). Les référents emploi en charge de ces bénéficiaires peuvent alors faire appel aux CAF, en tant *qu'appui social au référent emploi*, pour proposer un accompagnement ponctuel, visant à lever ces freins familiaux ou sociaux à la reprise d'emploi. Le rôle d'appui social au référent emploi fait également l'objet d'une délégation du conseil général.

Dans les faits, deux ans après la mise en place du RSA, un tiers des caisses a délégation pour être référent social unique et une CAF sur cinq pour apporter un appui social au référent emploi (cf. tableau 20). Au total, 43 % des CAF ont délégation pour participer au volet accompagnement du dispositif en tant que référent et/ou appui au référent.

**Tableau 20. Répartition des CAF selon leur participation au volet accompagnement du dispositif RSA**

|                              | Accompagnement              |                 |
|------------------------------|-----------------------------|-----------------|
|                              | Appui au référent principal | Référent unique |
| Oui                          | 20 %                        | 32 %            |
| Non, en cours de négociation | 4 %                         | 4 %             |
| Non                          | 76 %                        | 64 %            |
| <b>Ensemble</b>              | <b>100 %</b>                | <b>100 %</b>    |

Champ : Ensemble des CAF de France métropolitaine.

Source : CNAF - enquête « RSA dans les CAF », 2011.

La délégation d'accompagnement est en général non facturée (cf. tableau 21). Elle s'adresse à des publics spécifiques (monoparents, mais aussi familles avec enfant, etc.). Dans un quart des cas, elle est exercée sur un territoire géographique limité et souvent pour un nombre de bénéficiaires également limité.

**Tableau 21. Conditions des délégations en matière d'accompagnement**

|   | Effectifs de CA | En % |
|---|-----------------|------|
| Délégation facturée au conseil général                              | 10              | 22 % |
| Délégation ciblée sur des publics spécifiques                       | 44              | 96 % |
| Délégation pour un nombre limité de bénéficiaires                   | 21              | 46 % |
| Délégation dans le cadre d'un territoire géographique limité        | 12              | 26 % |
| Proposition d'actions spécifiques dans le cadre des accompagnements | 24              | 52 % |

Champ : Les 46 CAF de France métropolitaine qui ont délégation pour proposer un accompagnement en tant qu'appui au référent et/ou en tant que référent social unique.

Source : CNAF - enquête « RSA dans les CAF », 2011.

Quant au contenu de l'accompagnement proposé, il repose sur les leviers habituels mobilisés par les travailleurs sociaux dans le cadre d'un suivi individuel (aide financière, accès aux droits, aide à la recherche d'un mode de garde, aide à la gestion du budget, etc.). Pour autant plus de la moitié des CAF concernées (24 CAF) ont développé des actions dédiées spécifiquement aux bénéficiaires du RSA qu'elles accompagnent (cf. tableau 21). Il s'agit par exemple d'action collective de remobilisation vers l'emploi, de module d'informations autour de la notion de droits et devoirs ou encore d'aides financières en complément de l'Aide personnalisée à la reprise d'emploi (APRE) pour le maintien ou l'accès à l'emploi.

Le passage au RSA a ainsi permis de formaliser et d'uniformiser des pratiques parfois déjà existantes dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires de l'API. Néanmoins, sachant que seulement 10 % des caisses s'étaient investies sur le volet insertion du RMI, ces résultats traduisent une extension importante des délégations attribuées aux CAF au delà de son rôle de gestionnaire de la prestation.

## 2.4 Un périmètre d'implication dans le dispositif RSA variable d'une CAF à l'autre

**Tableau 22. Implication des CAF sur les différentes dimensions du dispositif RSA**

|          | Instruction | Mission sociale<br>information conseil | Recueil de<br>données socio-<br>professionnelles | Orientation | Accompagnement       |                 |
|----------|-------------|--|--|-------------|----------------------|-----------------|
|          |             |  |  |             | Appui au<br>référént | Référént unifié |
| Oui      | 92 %        | 63 %                                   | 51 %   | 15 %        | 20 %                 | 32 %            |
| Non      | 8 %         | 37 %                                   | 49 %   | 85 %        | 80 %                 | 68 %            |
| Ensemble | 100 %       | 100 %                                  | 100 %  | 100 %       | 100 %                | 100 %           |

Champ : Ensemble des CAF de France métropolitaine.

Source : CNAF - enquête « RSA dans les CAF », 2011.

Le tableau 22 récapitule le positionnement du réseau des CAF sur les différentes dimensions du dispositif RSA au niveau national. Mais ce positionnement est très variable d'une CAF à l'autre. En retenant les phases d'instruction et de recueil de données socioprofessionnelles ainsi que le volet « orientation/accompagnement », quatre types d'implication des CAF dans le processus RSA se dégagent (cf. tableau 23) :

- 27 % des CAF réalisent à la fois l'instruction et le recueil des données socioprofessionnelles et ont une délégation du conseil général pour le volet orientation et/ou accompagnement.
- 24 % des CAF sont engagées principalement sur la phase d'instruction, même si 8 d'entre elles mettent en œuvre l'offre de service « informations, conseils ».
- 24 % des CAF réalisent à la fois l'instruction et le recueil des données socioprofessionnelles, mais n'interviennent pas sur le volet « orientation/accompagnement ». Pour autant, 16 d'entre elles mettent en œuvre l'offre de service « informations, conseils ».
- 18% des CAF réalisent l'instruction (sans être investies du recueil des données socio-professionnelles) et ont délégation du conseil général pour le volet « orientation/accompagnement ».

**Tableau 23. Répartition des CAF selon leurs modalités d'interventions dans le dispositif RSA**

| Instructio | Recueil de | Délégation d'orientat | Nombre   | Commentaires  |
|------------|------------|-----------------------|----------|---|
|            |            | et/ou d'accompagnem   | CAF (en  |   |
| Non        | Non        | Non                   | 4 (4%)   | Dont 2 CAF mettant en œuvre l'offre de ser<br>« informations, conseils »                                      |
| Non        | Non        | Oui                   | 5 (5%)   | Dont 4 CAF ayant délégation pour être référé<br>social  |
| Oui        | Non        | Non                   | 26 (24%) | Dont 8 CAF qui mettent en œuvre l'offre de<br>service « informations, conseils »                              |
| Oui        | Oui        | Non                   | 26 (24%) | Dont 16 CAF qui mettent en œuvre l'offre de<br>service « informations, conseils »                             |
| Oui        | Oui        | Oui                   | 29 (27%) | Dont 16 CAF ayant délégation pour être référé<br>social et 6 CAF n'intervenant qu'en matière<br>d'orientation |
| Oui        | Non        | Oui                   | 18 (17%) | Dont 15 CAF ayant délégation pour être référé<br>social   |

Lecture : Quatre CAF ne sont impliquées ni dans l'instruction des dossiers de RSA, ni pour le recueil des données socio-professionnelles, ni dans la phase d'orientation et/ou d'accompagnement.

Champ : Ensemble des CAF de France métropolitaine.

Source : CNAF - enquête « RSA dans les CAF », 2011.

Compte tenu des effectifs, il est difficile à partir de l'enquête de comprendre les choix d'organisation<sup>38</sup>. Pour autant, deux variables semblent être corrélées avec ces choix : le nombre d'intervenants sociaux dont dispose la CAF et la précarité du territoire<sup>39</sup>. Les CAF ayant de nombreux travailleurs sociaux et intervenant sur des territoires en grande difficulté sociale ont tendance à se positionner davantage que les autres sur le volet accompagnement du dispositif.

### 3 Organiser la mise en œuvre de la prestation, la piloter et la gérer au service de l'utilisateur

Pour assurer la mise en place du RSA, les CAF ont dû :

- en externe, renforcer le partenariat avec le conseil général et animer les échanges des données sur le RSA entre les partenaires (3.1.).
- en interne, réorganiser, mobiliser et redéployer les moyens humains (3.2.).

Même si l'ensemble de ces mutations n'ont pas toujours suffi à absorber l'accroissement de la charge d'activité générée par la mise en place du RSA, il semble que les bénéficiaires du RSA soient globalement satisfaits du service rendu par les CAF (3.3.).

#### 3.1 Partenariats et échanges d'informations

##### 3.1.1 Le partenariat : les conventions et la participation aux instances partenariales

La mise en place du RSA a redéfini et formalisé les rôles des différents acteurs impliqués dans le dispositif. Le conseil général en assure le pilotage. Pôle Emploi est un acteur central du dispositif puisqu'il est « un

<sup>38</sup>Une enquête de terrain qualitative serait sans doute plus appropriée.

<sup>39</sup>La pauvreté du territoire d'intervention de la caisse est mesurée par son nombre de bénéficiaires du RSA socle.

partenaire important des conseils généraux à la fois à l'entrée du dispositif dans le cadre de la préparation et l'étude de l'orientation des bénéficiaires, au cours de l'accompagnement professionnel, au sein des équipes pluridisciplinaires ainsi que dans la gouvernance des pactes territoriaux d'insertion (PTI)» (Arnold, Lelièvre, 2011). Les CAF, organisme payeur, sont les premiers services instructeurs et sont davantage sollicités sur l'accompagnement de publics spécifiques, tels que les monoparents avec jeunes enfants. Dans ce cadre partenarial le législateur avait prévu deux types de conventions entre les partenaires, la première portant sur les aspects de gestion de la prestation et de politique de contrôle, la seconde précisant les relations partenariales pour assurer l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires soumis aux droits et devoirs.

D'après l'enquête « RSA dans les CAF », près de deux ans après la mise en place du RSA, la quasi-totalité des CAF avaient signé une convention de gestion avec leur conseil général (106 CAF sur 107). La négociation de ces conventions ne semble pas avoir posé de problèmes majeurs. Pour autant, elle a induit dans plus de la moitié des CAF une redéfinition du périmètre d'action des CAF en matière de gestion de la prestation. Pour les autres, les anciennes pratiques du temps du RMI ont été reconduites.

Les conventions d'orientation et d'accompagnement ont été signées par les trois quart des CAF concernées. Elles ont en revanche suscité davantage de difficultés que pour les conventions de gestion : 35 CAF auraient souhaité une délégation en matière d'orientation et/ou d'accompagnement qu'elles ne réalisent pas, faute d'accord avec le conseil général.

La séparation de la gestion de la prestation, assurée par les CAF, et du pilotage du dispositif, assuré par les conseils généraux nécessite une collaboration étroite entre ces deux acteurs. Si les CAF sont largement associées aux instances de pilotage de la prestation (dans 9 cas sur 10), leur participation aux instances d'échange sur les cas individuels est moindre (40 % des caisses), même lorsqu'elles sont impliquées dans l'accompagnement des bénéficiaires.

Quant aux autres acteurs, ils n'ont que rarement engagé un partenariat avec les CAF. D'après l'enquête « RSA dans les CAF », seulement 20 CAF indiquent avoir noué un partenariat spécifique sur le RSA avec Pôle Emploi et 14 CAF avec la Préfecture. Néanmoins ces partenariats s'avèrent souvent peu formalisés et peu actifs.

### 3.1.2 *Un accroissement des échanges d'informations entre les partenaires institutionnels*

Compte tenu de la complexité du dispositif, constitué de trois catégories de RSA (socle seul, socle et activité et activité seul) et de la multiplicité des acteurs susceptibles d'instruire les dossiers, les échanges d'informations constituent une condition essentielle au bon fonctionnement du RSA. Les CAF se sont fortement impliquées dans ce domaine dès la mise en place de la prestation si bien que plus du quart des CAF se considèrent comme l'animateur des échanges d'informations au sein du département.

Les *techniques de transmission* de données sont devenues plus sophistiquées. Plusieurs flux électroniques d'informations individuelles sur les bénéficiaires et les données financières ont été construits. Ils sont diffusés aux partenaires (conseils généraux, Pôle emploi, caisse nationale d'assurance-maladie, etc.) à un rythme mensuel ou quotidien selon le type d'informations. Les données de pilotage statistiques (tableau de bord) sont également mises à disposition des CAF et des conseils généraux. En outre, un outil spécifique, nommé @RSA, permettant de traiter les demandes (instruction des dossiers, recueil des données socioprofessionnelles, etc.), a été mis en oeuvre.

Dans le même temps, le *contenu* des informations échangées a été étendu (description très fine de l'ensemble des ressources du foyer et de sa composition) pour tenir compte de la législation du dispositif, plus complexe que celle du RMI. Cette extension a pu susciter des difficultés en phase de montée en charge : 80 % des CAF signalent que le conseil général leur a fait part de problèmes avec les flux individuels, notamment des difficultés de lecture des données et d'incohérences dans les données transmises.

Enfin, sous l'effet de la dégradation du marché du travail et de l'extension du champ des bénéficiaires, le nombre de dossiers transmis s'est fortement accru, de 54 % entre mars 2009 et mars 2011.

### 3.2 Organiser et mobiliser les moyens humains

Pour assurer les différentes dimensions du dispositif – l'instruction, les échanges d'informations et l'accompagnement – des modifications organisationnelles ont été nécessaires (cf. tableau 24). Les évolutions les plus notables concernent la gestion administrative du dispositif pour laquelle 64 % des CAF ont procédé à des changements organisationnels (contre 26 % lors de la décentralisation du RMI) et les deux tiers à des recrutements. Quant à l'implication nouvelle dans la phase d'accompagnement, elle s'est traduite par le redéploiement du personnel en place.

**Tableau 24. Changements organisationnels et moyens mobilisés pour assurer les différents volets du dispositif RSA (en %)**

| Part des CAF en %                           | Volet du dispositif RSA |                        |                       |                              |
|---|-------------------------|------------------------|-----------------------|------------------------------|
|   | Gestion financière      | Gestion administrative | Appui à l'orientation | Accompagnement bénéficiaires |
| <b>Changements organisationnels</b>         |                         |                        |                       |                              |
| Fusion de services ou de pôles              | 0                       | 1                      | 0                     | 1                            |
| Création de services ou de pôles            | 0                       | 16                     | 4                     | 8                            |
| Autre changement intervenu                  | 90                      | 35                     | 20                    | 21                           |
| Aucun changement intervenu (ou non conce    | 91                      | 48                     | 76                    | 70                           |
| <b>Moyens mobilisés</b>                     |                         |                        |                       |                              |
| Redéploiement de moyens financiers          | 0                       | 0                      | 0                     | 0                            |
| Affectation de nouveaux moyens humains      | 5                       | 64                     | 5                     | 10                           |
| Redéploiement des moyens humains            | 19                      | 23                     | 21                    | 24                           |
| Pas de modifications notables (ou non conce | 76                      | 13                     | 74                    | 66                           |

Champ : Ensemble des CAF de France métropolitaine.

Source : CNAF - enquête « RSA dans les CAF », 2011.

En outre, sept répondants sur dix déclarent que la mise en place du RSA a nécessité de redéfinir des postes de travail. Les catégories de personnels concernés sont les techniciens conseils (évolution des outils et circuit de traitement) et les travailleurs sociaux (renforcement de leur mission d'« accès au droit » et d'« accompagnement individuel »).

Ces modifications de postes se sont accompagnées pour l'ensemble des caisses par la mise en place de nombreuses formations : 97 % des caisses ont mis en place des formations sur la législation du RSA et les outils informatiques ; des formations sur l'offre de service socle information, conseil ont eu lieu dans 6 CAF sur 10 et un tiers des CAF a proposé des formations sur l'orientation et l'accompagnement.

Les données sur le personnel des caisses permettent de compléter le diagnostic fait par les responsables des prestations légales ou les directeurs des CAF lors de l'enquête sur la mise en place du RSA. Globalement, les effectifs de personnel assurant la gestion administrative des prestations et aides versées par la branche Famille se sont maintenus entre 2009 et 2011, mais certaines catégories de personnel, les plus formées et polyvalentes, ont connu une nette évolution, notamment les techniciens conseils allocataires<sup>40</sup> et les techniciens conseils expert (cf. tableau 25). La mise en place du RSA semble donc s'être accompagnée non pas d'une augmentation significative des personnels à même d'informer, d'instruire ou de liquider la

<sup>40</sup> Un technicien conseil allocataires est d'après la grille des emplois de la branche Famille un personnel polyvalent techniquement (prestations familiales et aides financières d'action sociale) et fonctionnellement (accueil physique, téléphonique, liquidation).

prestation mais plutôt d'une montée en compétence des personnels en lien avec un effort de formation déployé par les CAF.

**Tableau 25. Evolution du personnel des CAF en charge de la gestion administrative des dossiers allocataires**

| Intitulé des emplois de la famille professionnelle gestion situations clients (métier de « gestionnaire conseil allocataires ») | Effectifs en... |               |               | Evolution 2011/200 |
|---|-----------------|---------------|---------------|--------------------|
|   | 2009            | 2010          | 2011          |                    |
| Technicien conseil allocataires et expert (polyvalent)  | 2 045           | 2 311         | 2 446         | 19,6               |
| Technicien conseil et technicien spécialisé (prestation familiale/logement/aide financière)                                     | 4 961           | 5 024         | 4 585         | -7,6 %             |
| Technicien conseil accueil physique (polyvalent)  | 196             | 198           | 247           | 26,0 %             |
| technicien accueil spécialisé (accueil extérieur, itinérant, multiservices, etc.)   | 422             | 434           | 378           | -10,4 %            |
| Technicien conseil partenaires  | 46              | 44            | 41            | -10,9 %            |
| Téléconseiller  | 345             | 322           | 314           | -9,0 %             |
| Agent technique   | 678             | 428           | 277           | -59,1 %            |
| Référent technique prestations (polyvalent)   | 688             | 761           | 1 068         | 55,2 %             |
| Référent technique spécialisé   | 2 196           | 2 293         | 2 136         | -2,7 %             |
| Superviseur technique   | 55              | 59            | 61            | 10,9 %             |
| Technicien enquêteur  | 19              | 13            | 10            | -47,4 %            |
| Ecrivain public   | 3               | 3             | 1             | -66,7 %            |
| <b>Total</b>  | <b>11 654</b>   | <b>11 890</b> | <b>11 564</b> | <b>-0,8 %</b>      |

Champ : France métropolitaine et DOM

Source : CNAF –DSER

### 3.3 RSA et qualité du service rendu aux bénéficiaires

Quel est le poids de la mise en place du RSA dans les difficultés rencontrées par certaines caisses, qui se sont traduites par des fermetures de CAF plus ou moins régulières dans certains départements pour traiter les dossiers en retard ? Le RSA a-t-il accru la charge d'activité pesant sur les caisses de manière conjoncturelle - au moment de sa mise en place - ou au contraire de manière structurelle, du fait de la complexité du traitement de cette prestation ? La mise en place du RSA n'a-t-elle pas fait apparaître des difficultés plus profondes dans l'organisation des caisses ?

Loin d'épuiser l'ensemble de ces questions, cette dernière partie apporte quelques pistes d'analyses tirées à la fois du suivi des indicateurs d'engagement de service (données du recueil national des données des CAF, cf. encadré 9), du diagnostic des directeurs de CAF et responsables des prestations (enquête « RSA dans les CAF », cf. encadré 7) ainsi que du point de vue des bénéficiaires (enquête de satisfaction auprès des allocataires, cf. encadré 8).

#### 3.3.1 Le diagnostic établi à partir des données de pilotage

Pour suivre la capacité des caisses à gérer les dossiers des allocataires dans leurs différentes dimensions (accueil, traitements des dossiers, etc.), cinq indicateurs clés, issus du recueil national des données des CAF (RNDC) reflètent leur situation :

- le solde de pièces en jours,
- le délai de traitement ≤ 15 jours,
- le délai de traitement des minima sociaux (< 10 jours),

- la part des visites à l'accueil physique reçues en moins de 20 minutes,
- le taux d'appels téléphoniques traités par les agents.

Afin d'assurer un service de qualité aux usagers, les CAF ont des objectifs quantifiés sur ces cinq indicateurs. Pour l'année 2010, elles s'étaient engagées à :

- traiter 85 % des pièces reçues en moins de 15 jours,
- contenir leur solde de pièces à traiter dans une limite de 5 jours,
- garantir un temps d'attente à l'accueil physique inférieur à 20 minutes pour 85 % des visites,
- traiter 90 % des appels téléphoniques destinés à un agent.

Magali Le-Tiec a mené une étude détaillée de l'évolution de ces indicateurs en longue période (2003-2010) (Le-Tiec, 2010). Elle montre que la mise en place du RSA s'est accompagnée d'une dégradation ponctuelle des indicateurs d'engagements de service (pourcentage de dossiers de minima sociaux traités en moins de 10 jours, de personnes reçues au guichet en moins de 20 minutes, etc.), dans un contexte préexistant déjà tendu.

« L'analyse globale des caisses en alerte sur les cinq indicateurs d'engagement de service montre bien que 2009 a été une situation tendue pour le réseau. Au niveau national, le délai de traitement en moins de 15 jours, le solde de pièces à traiter et la réponse téléphonique sont sous le socle COG toute l'année. Seul le délai de traitement pour les bénéficiaires de minima sociaux a connu deux mois consécutifs sous le socle, et ce juste après l'entrée en vigueur officielle du RSA (cf. schéma 4). » (Le-Tiec, 2010). L'actualisation de ces données jusqu'en juin 2012 montre que des difficultés persistent sur les délais de traitements et la réponse téléphone sans affecter pour autant le traitement des dossiers des bénéficiaires de minima.

**Schéma 4. Les indicateurs d'engagement de service en alerte au niveau national**

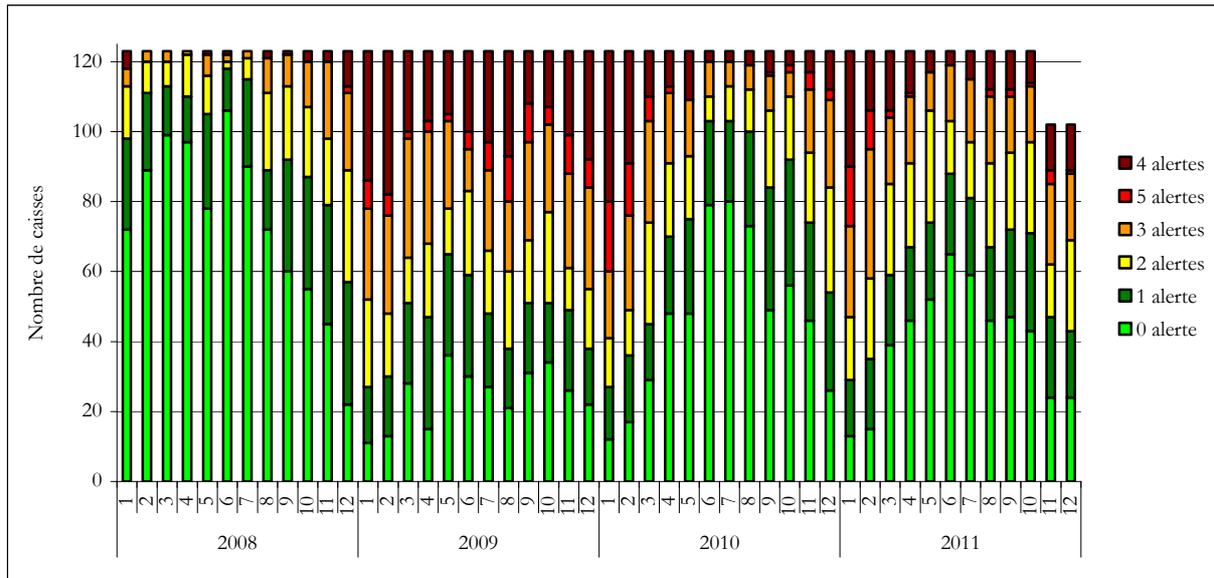
|  | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|------|------|------|------|
| Délai de traitement <= 1 jours                           | ■    | ■    | ■    | ■    |
| Solde de pièces à traiter jours                          | ■    | ■    | ■    | ■    |
| Attente à l'accueil <= 2 min                             | ■    | ■    | ■    | ■    |
| Taux d'appels téléphoniques traités par agents           | ■    | ■    | ■    | ■    |
| Délai de traitement pour bénéficiaires de minima sociaux |      | ■    |      |      |
| <b>Nombre d'indicateurs alerte</b>                       |      |      |      |      |

Champ : Ensemble des CAF, France métropolitaine et DOM.

Source : CNAF – DSER (RNDC).

Le suivi du nombre de caisses en alerte depuis 2008 permet d'affiner ces premiers constats (cf. graphique 34). L'instauration du RSA a mis les caisses en difficultés : en décembre 2009, 68 caisses (55 %) avaient au moins 3 indicateurs en alerte. « Un an après la mise en place de la prestation, la situation est redevenue plus saine : 84 % des caisses ont une alerte ou moins (79 caisses n'ont aucune alerte en juin 2010 et seulement 3 caisses ont 4 alertes, aucune caisse n'a les cinq indicateurs sous le socle COG) »(Le-Tiec, 2010). Néanmoins la situation reste plus dégradée en 2011 qu'en 2008, en particulier pour les mois de janvier et février pour lesquels la tension est très forte pour les caisses, de manière récurrente.

**Graphique 34. Nombre de caisses\* en alerte**



\*A noter qu'en 2011, le nombre de caisses passe de 123 à 102 du fait de la départementalisation.

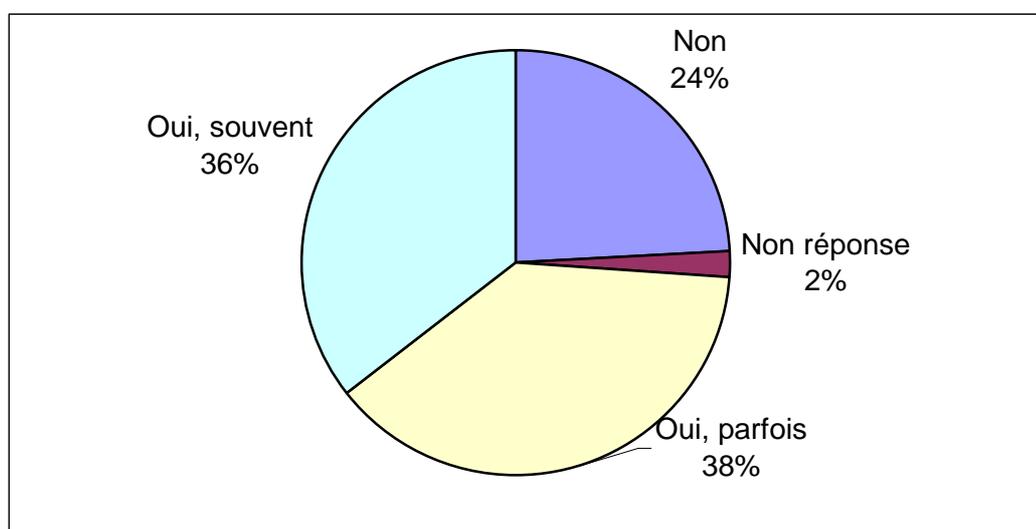
Champ : Ensemble des CAF, France métropolitaine et DOM.

Source : CNAF – DSER (RNDC).

### 3.3.2 Le diagnostic des « gestionnaires »

Bien que les indicateurs d'engagement de service se soient améliorés sur l'année 2011, 73 % des répondants à l'enquête « RSA dans les CAF » (directeurs de CAF ou responsable des prestations) déclaraient en avril 2011 que leur CAF rencontraient toujours une surcharge de dossiers RSA (cf. graphique 35). Pour y faire face, les heures supplémentaires (dans 40 % des CAF concernées), les embauches en CDD (46 %) et le redéploiement du personnel en place (47%) ont été largement mobilisés. De l'avis des répondants, cette surcharge de dossiers est à attribuer en premier lieu à la situation économique dégradée, mais également à la complexité législative du RSA (cf. tableau 26). Pour 11 caisses, la mise en place du RSA est venue aggraver des difficultés plus structurelles.

**Graphique 35. Part des caisses devant faire face à une surcharge de dossiers (au-delà des difficultés rencontrées dans les premiers mois)**



Champ : Ensemble des CAF de France métropolitaine.  
Source : CNAF - enquête « RSA dans les CAF », 2011.

**Tableau 26. Motifs de surcharge persistante de dossiers RSA (au-delà des difficultés rencontrées dans les premiers mois)**

| Motifs (plusieurs réponses possibles) | En % des CAF |
|---------------------------------------|--------------|
| La dégradation conjoncturelle         | 99 %         |
| La complexité législative             | 78 %         |
| La montée en charge                   | 24 %         |
| Des difficultés structurelles         | 14 %         |

Champ : Ensemble des 79 CAF de France métropolitaine déclarant une surcharge persistante de dossiers RSA.  
Source : CNAF - enquête « RSA dans les CAF », 2011.

### 3.3.3 Le point de vue des bénéficiaires

L'enquête de satisfaction auprès des allocataires du RSA <sup>41</sup> (cf. encadré 8) est encourageante quant à la capacité de la CAF à leur offrir un service de qualité. Plus de neuf bénéficiaires du RSA sur dix (94 %)

<sup>41</sup> L'échantillon de l'enquête de satisfaction (vague 2011) comprenait 17 030 allocataires bénéficiaires du RSA en 2010.

se disent globalement satisfaits du service rendu par la CAF et cela dans les mêmes proportions que parmi l'ensemble des autres allocataires<sup>42</sup>.

Ils sont globalement satisfaits des modalités pour constituer leur dossier : 92 % sont satisfaits de la facilité à constituer le dossier. Les bénéficiaires du RSA en 2010 sont également satisfaits des modalités de la déclaration trimestrielle de revenu : 94 % la jugent facile à remplir et 84 % déclarent que la fréquence des renvois leur convient. Ils sont également satisfaits des visites et courriers et cela plus fréquemment que les autres allocataires (92 % contre 90,4 % pour la visite et 90,7 % contre 87,7 % pour les courriers). Au niveau des visites, les bénéficiaires du RSA sont en particulier plus satisfaits des horaires d'ouverture (87 % contre 82 %) et du confort des locaux (92 % contre 90 %) que les autres allocataires<sup>43</sup>.

Les sources d'insatisfaction des bénéficiaires du RSA sont davantage relatives à l'information qui leur est fournie, notamment concernant le montant de la prestation (19 % d'insatisfaction) ou les changements de droits (21 % d'insatisfaction)<sup>44</sup>.

Au-delà des motifs d'insatisfaction, les bénéficiaires du RSA rencontrent plus fréquemment des difficultés dans leur relation avec la CAF (18 % contre 13 % pour les autres allocataires). Elles concernent en général le remboursement d'une partie des sommes versées (cité par 15,6 % des bénéficiaires du RSA contre 11,3 % pour les autres) ou bien un désaccord sur la diminution ou l'interruption du versement d'une allocation (13 % contre 11 %)<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Note DSER n°109 : « Enquête nationale de satisfaction et d'attentes des allocataires 2011 - Zoom sur les bénéficiaires du RSA (métropole) » (Le-Tiec M., Vérité C., 2012).

<sup>43</sup> Note DSER n°109, 2012, déjà citée.

<sup>44</sup> Note DSER n°109, 2012, déjà citée.

<sup>45</sup> Note DSER n°109, 2012, déjà citée.

## BIBLIOGRAPHIE

ANSA (2011), « **Faciliter les démarches et l'accès aux droits des bénéficiaires du RSA** » Les contribution de l'Agence nouvelles des solidarités actives, n°13, mai.

Arnold C., Lelièvre M. (2011), « **Les nouveaux modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA** », annexe 10 du Rapport du Comité national d'évaluation du RSA.

Cazain S., Donné S. (2008), « **Le chômage comme déterminant de l'évolution du nombre d'allocataires du RMI** », *Recherches et Prévisions*, n° 91.

Cazain S., Donné S., Hennion M., Nauze-Fichet E. (2007), « **Le nombre d'allocataires du RMI au 31 mars 2007** », *L'e-ssentiel*, n° 62.

Daubresse M.-P. (2011), *Mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion*, août.

Donné S., Siguret I. (2009), « **Le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active au 30 juin 2009** », *l'e-ssentiel*, n°90, septembre.

Domingo P., Donné S. (2011), « **La mise en place du RSA dans les caisses d'allocations familiales** », *l'e-ssentiel*, CNAF, n°114, octobre.

Domingo P., Pucci M. (2012), « **Les non-recourants au RSA** », *L'e-ssentiel*, n°124, juillet.

Domingo P., Pucci M. (2011), « **Le non-recours au Revenu de solidarité Active** », annexe 1 du rapport du Comité national d'évaluation du RSA.

Le Tiec M. (2010), « **Montée en charge du RSA - Bilan statistique après un an d'existence** », *Dossier d'étude*, n°131.

Le Tiec M., Vérité C (2012), « **Les comportements et attentes des allocataires. Enquête de satisfaction 2011** », *Dossier d'étude*, n°154.

Paris H., Vérité C. (2011), « **Ecouter les allocataires pour améliorer la qualité de service** », *l'e-ssentiel*, n°113, août.

Terracol A. (2002), « **Coûts de perception et taux de non-recours aux prestations sous conditions de ressources** », *Les cahiers de la MSE*, série blanche, n° 2002.07.

## LISTES DES ENCADRES, TABLEAUX, GRAPHIQUES, CARTES ET SCHEMAS

### LISTE DES ENCADRES

|  |    |
|--|----|
| Encadré 1. Définitions et sources .....  | 4  |
| Encadré 2. Près de 8,2 milliards* d'euros ont été versés en 2011 au titre du RSA, en ce qui concerne les allocataires résidant en France métropolitaine..... | 10 |
| Encadré 3. Depuis la mise en place du RSA, le nombre d'allocataires ayant le statut d'ETI a plus que doublé, alors qu'il était constant auparavant.....      | 27 |
| Encadré 4. PANAME – le Panel d'Adultes Membres d'un foyer Caf .....  | 37 |
| Encadré 5. Enquête quantitative sur le RSA, 2010-2011 .....  | 53 |
| Encadré 6. Mesure du non-recours.....  | 56 |
| Encadré 7. L'enquête « RSA dans les Caf » .....  | 62 |
| Encadré 8. L'enquête nationale de satisfaction auprès des allocataires des Caf, vague 2011 .....   | 62 |
| Encadré 9. Les données de pilotage de la branche Famille.....  | 63 |

### LISTE DES TABLEAUX

|  |    |
|--|----|
| Tableau 1. Trajectoires à 3, 6 et 11 mois des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010.....  | 39 |
| Tableau 2. Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA socle seul en janvier 2010, selon l'âge.....                                      | 43 |
| Tableau 3. Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA socle et activité en janvier 2010, selon l'âge.....                               | 44 |
| Tableau 4. Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA activité seul en janvier 2010, selon l'âge.....                                   | 45 |
| Tableau 5. Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA socle seul en janvier 2010, selon la configuration familiale .....                | 46 |
| Tableau 6. Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA socle et activité en janvier 2010, selon la configuration familiale .....         | 47 |
| Tableau 7. Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA activité seul en janvier 2010, selon la configuration familiale .....             | 48 |
| Tableau 8. Transitions internes et externes au dispositif au cours de l'année 2010 des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010 .....            | 49 |
| Tableau 9. Transitions internes et externes au dispositif au cours de l'année 2010 des individus bénéficiaires du RSA socle seul en janvier 2010.....  | 50 |
| Tableau 10. Transitions internes et externes au dispositif au cours de l'année 2010 des bénéficiaires du RSA activité seul en janvier 2010 .....       | 51 |
| Tableau 11. Transitions internes et externes au dispositif au cours de l'année 2010 des bénéficiaires du RSA socle et activité en janvier 2010.....    | 52 |
| Tableau 12. Quelques ordres de grandeur sur le non-recours des foyers éligibles au RSA .....   | 54 |
| Tableau 13. Taux de non-recours au RSA par composante et caractéristiques socio-démographiques des foyers éligibles au RSA.....                        | 56 |
| Tableau 14. Part des CAF proposant le test d'éligibilité.....  | 64 |
| Tableau 15. L'efficacité du test d'éligibilité .....   | 65 |
| Tableau 16. Part des CAF assurant l'instruction des dossiers « droits et devoirs » .....   | 72 |
| Tableau 17. Part des instructions « droits et devoirs » réalisées par les caisses.....   | 73 |
| Tableau 18. Répartition des CAF en matière de mise en œuvre de l'offre de service appui à l'orientation .....  | 75 |
| Tableau 19. Principales caractéristiques de l'offre de service d'informations et conseils auprès des familles monoparentales avec jeunes enfants ..... | 77 |
| Tableau 20. Répartition des CAF selon leur participation au volet accompagnement du dispositif RSA .....   | 79 |
| Tableau 21. Conditions des délégations en matière d'accompagnement .....   | 79 |

|  |    |
|--|----|
| Tableau 22. Implication des CAF sur les différentes dimensions du dispositif RSA.....  | 80 |
| Tableau 23. Répartition des CAF selon leurs modalités d'interventions dans le dispositif RSA.....                              | 81 |
| Tableau 24. Changements organisationnels et moyens mobilisés pour assurer les différents volets du dispositif RSA (en %).....  | 83 |
| Tableau 25. Evolution du personnel des CAF en charge de la gestion administrative des dossiers allocataires.....               | 84 |
| Tableau 26. Motifs de surcharge persistante de dossiers RSA (au-delà des difficultés rencontrées dans les premiers mois) ..... | 88 |

## LISTE DES GRAPHIQUES

|  |      |
|--|------|
| Graphique 1. Nombre de foyers allocataires du RSA fin décembre 2011 et au cours de l'année 2011, selon la composante (en milliers) .....                           | 6    |
| Graphique 2. Nombre de foyers allocataires du RSA entre fin juin 2009 et fin décembre 2011 (en milliers).....  | 7    |
| Graphique 3. Nombre d'entrées et de sorties du dispositif RSA (en milliers) .....  | 8    |
| Graphique 4. Nombre d'allocataires de l'API et du RSA socle majoré (en milliers) .....   | 12   |
| Graphique 5. Répartition des allocataires de l'API fin mars 2009 et du RSA socle majoré fin mars 2010, selon la configuration familiale (en %).....                | 13   |
| Graphique 6. Répartition par âge* des allocataires de l'API fin mars 2009 et du RSA socle majoré fin mars 2010 (en %) .....  | 13   |
| Graphique 7. Nombre d'allocataires du RMI et du RSA socle non majoré (en milliers).....  | 1414 |
| Graphique 8. Répartition des allocataires du RMI fin mars 2009 et du RSA socle non majoré fin mars 2010, selon la configuration familiale (en %).....              | 15   |
| Graphique 9. Nombre d'allocataires du RMI ou de l'API puis du RSA socle et nombre de DEFMS (données CVS, en milliers).....   | 16   |
| Graphique 10. Nombre de foyers allocataires et solde des entrées et sorties du RSA socle et activité, entre fin juin 2009 et fin décembre 2011 (en milliers) ..... | 17   |
| Graphique 11. Nombre de foyers allocataires et solde des entrées et sorties du RSA socle seul, entre fin juin 2009 et fin décembre 2011 (en milliers).....         | 18   |
| Graphique 12. Transitions entre les composantes du RSA socle, entre fin septembre et fin décembre 2011 (en %) .....  | 19   |
| Graphique 13. Répartition des foyers allocataires du RSA socle seul et du RSA socle et activité, par configuration familiale, fin décembre 2011 (en %).....        | 20   |
| Graphique 14. Nombre de foyers allocataires et solde des entrées et sorties du RSA activité seul, entre fin juin 2009 et fin décembre 2011 (en milliers) .....     | 23   |
| Graphique 15. Répartition des foyers bénéficiaires du RSA activité seul et du RSA socle seul, par configuration familiale, fin décembre 2011 (en %).....           | 24   |
| Graphique 16. Montants moyens des prestations perçues par les allocataires du RSA socle et du RSA activité seul, fin décembre 2011 .....                           | 25   |
| Graphique 17. Nombre de bénéficiaires du RMI ou de l'API et du RSA,.....   | 27   |
| Graphique 18. Nombre de foyers allocataires du RSA jeunes, et nombre d'entrées et de sorties du dispositif RSA jeunes (en milliers).....                           | 29   |
| Graphique 19. Répartition des foyers allocataires du RSA par configuration familiale, fin mars 2011 (en %).....  | 32   |
| Graphique 20. Montants moyens des prestations perçues par les allocataires du RSA socle et du RSA activité seul, fin mars 2011 .....                               | 33   |
| Graphique 21. Nombre d'allocataires du RMI ou de l'API puis du RSA.....  | 34   |
| Graphique 22. Nombre d'entrées et de sorties des bénéficiaires du RSA socle et du RSA activité seul, entre décembre 2011 et mars 2012 (en milliers).....           | 35   |
| Graphique 23. Nombre d'accès au test d'éligibilité au RSA et résultats du test * .....   | 66   |

|   |    |
|---|----|
| Graphique 24. Répartition des tests d'éligibilité simulant une ouverture de droit selon la composante de RSA généralisé (hors RSA jeunes et RSA dans les DOM) ..... | 67 |
| Graphique 25. Nombre de visites mensuelles au guichet.....  | 68 |
| Graphique 26. Part des visites RSA sur le nombre total de visites au guichet.....   | 68 |
| Graphique 27. Demandes de RSA arrivées.....   | 70 |
| Graphique 28. Nombre de DTR traités selon le type de réception (papier ou dématérialisée) .....   | 71 |
| Graphique 29. Part des DTR dématérialisées.....   | 71 |
| Graphique 30. Nombre d'instructions abouties avec le logiciel @RSA selon les organismes instructeurs .....  | 73 |
| Graphique 31. Part des instructions abouties par les CAF sur l'ensemble des instructions réalisées avec le logiciel @RSA.....                                       | 74 |
| Graphique 32. Part des recueils (aboutis) de données socio-professionnelles réalisés par les CAF avec le logiciel @RSA.....   | 76 |
| Graphique 33. Nombre de recueils de données socio-professionnelles aboutis avec le logiciel @RSA selon l'organisme.....   | 76 |
| Graphique 34. Nombre de caisses* en alerte.....   | 87 |
| Graphique 35. Part des caisses devant faire face à une surcharge de dossiers (au-delà des difficultés rencontrées dans les premiers mois).....                      | 88 |

## **LISTE DES CARTES**

|  |    |
|--|----|
| Carte 1. Taux de bénéficiaires du RSA (allocataires et conjoints)..... dans la population âgée de 20 à 64 ans*, par département, fin décembre 2011 (en %)..... | 5  |
| Carte 2. Évolution du nombre de foyers allocataires du RSA,..... entre juin 2009 et juin 2010, par département (en %) .....                                    | 9  |
| Carte 3. Évolution du nombre de foyers allocataires du RSA,..... entre décembre 2010 et décembre 2011, par département (en %).....                             | 10 |
| Carte 4. Part des foyers bénéficiaires du RSA socle et activité parmi l'ensemble des allocataires du RSA, fin décembre 2011, par département (en %).....       | 21 |
| Carte 5. Part des foyers bénéficiaires du RSA socle seul parmi l'ensemble des allocataires du RSA, fin décembre 2011, par département (en %) .....             | 22 |
| Carte 6. Part des foyers bénéficiaires du RSA activité seul parmi l'ensemble des allocataires du RSA, fin décembre 2011, par département (en %).....           | 26 |
| Carte 7. Part des allocataires du RSA jeunes parmi les bénéficiaires du RSA non majoré, fin septembre 2011, par département (en %).....                        | 30 |

## **LISTE DES SCHEMAS**

|  |    |
|--|----|
| Schéma 1. Trajectoires à 3 mois des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010.....  | 40 |
| Schéma 2. Trajectoires à 6 mois des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010.....  | 41 |
| Schéma 3. Trajectoires à 11 mois des individus bénéficiaires du RSA en janvier 2010..... | 42 |
| Schéma 4. Les indicateurs d'engagement de service en alerte au niveau national.....      | 86 |