



## DEUXIEME ENQUETE RSA

# Les difficultés rencontrées par les allocataires du RSA

## selon l'observation des travailleurs sociaux

juin 2011

### Le cadre général de l'enquête

La création du RSA visait principalement à **simplifier** les différents minima sociaux en les regroupant dans un dispositif unique et à **encourager l'emploi ou la reprise d'emploi** en instaurant un système de complément de revenu. Deux ans après la mise en place du RSA, la FNARS publie les résultats de sa seconde enquête.

Les résultats présentés s'inscrivent dans un contexte politique d'attaque des allocataires du RSA par des représentants de la majorité gouvernementale. Pour ne pas s'enfermer dans un débat vain et idéologique, l'Observatoire de la FNARS apporte sa contribution objective au débat et permet de répondre à plusieurs questions : Quel retour à l'emploi ? Quelles passerelles entre le RSA et l'emploi ? Quels problèmes subsistent-ils ? Quelles sont les évolutions possibles, notamment pour les jeunes ?

Les résultats présentés résultent de l'analyse des questionnaires remplis par des travailleurs sociaux du réseau FNARS, qui accompagnent les allocataires dans les centres d'hébergement, dans les structures d'insertion par l'activité économique et dans les centres communaux d'action sociale. A ce titre, les travailleurs sociaux sont de bons observateurs de ce que vivent quotidiennement les allocataires du RSA.



## Les principaux résultats de l'enquête

### Le retour à l'emploi

- **Le passage du RSA à l'emploi sans complément de revenu est rare** : 85% des travailleurs sociaux interrogés observent que **les sorties du RSA vers l'emploi** sont « très peu ou peu fréquentes ».
- **Le passage du RSA socle (sans emploi) au RSA Activité (complément de revenu du travail) est plus fréquent** : 28 % des travailleurs sociaux interrogés déclarent que, pour les allocataires du RSA qu'ils accompagnent, le passage du RSA socle au RSA activité est « fréquent ou très fréquent ». Autrement dit, les allocataires du RSA socle reprennent une activité quand c'est possible.
- De fait, 96 % des travailleurs sociaux interrogés constatent que **les radiations pour refus d'emploi** sont « très peu ou peu fréquentes » : les bénéficiaires du RSA ne refusent pas de travailler.
- Enfin, **l'accompagnement vers l'emploi reste problématique**. 65% des travailleurs sociaux ayant répondu à notre enquête déclarent **des difficultés d'accompagnement** par les référents uniques (ceux de Pôle Emploi notamment) pour les bénéficiaires du RSA qui relèvent d'une obligation d'accompagnement.

### La simplification du dispositif

- **83% des travailleurs sociaux interrogés sont favorables à la mensualisation** : le calcul du RSA devrait être effectué sur la base des ressources du mois précédent et non sur la base des ressources perçues au cours des 3 mois précédant la demande. Cela offrirait aux allocataires une meilleure visibilité sur leurs ressources des mois suivants. Le RSA demeure un dispositif complexe et difficilement lisible par les bénéficiaires.
- **Plus du tiers** des travailleurs sociaux interrogés (35%) déclare que la **perte de droits connexes** est « fréquente ou très fréquente » pour les allocataires du RSA. Parmi les droits perdus, **la Couverture Maladie Universelle (CMU)** est celui qui est le plus souvent cité.

### La généralisation du RSA aux jeunes

- **83% des travailleurs sociaux interrogés pensent que les moins de 25 ans** devraient bénéficier du RSA, en associant néanmoins, pour la grande majorité d'entre eux, l'allocation à un projet (formation, santé, etc.), craignant qu'un revenu universel n'enkyste les jeunes dans l'assistance.

## 1/ Un Faible retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA dans un contexte d'emploi dégradé

Alors que l'accès et le retour à l'emploi sont au cœur de la logique instaurant le RSA, les résultats de l'enquête montrent que ce point est loin d'être efficient. En effet, **85% des travailleurs sociaux interrogés constatent que les sorties du RSA vers l'emploi, pour les personnes qu'ils accompagnent, sont très peu ou peu fréquentes**, et ce indépendamment du fait que les personnes soient dans une structure d'hébergement ou dans une structure d'insertion par l'activité économique.

### Après 2 ans de mis en œuvre du RSA, parmi les allocataires accompagnés de votre structure, les sorties du RSA vers l'emploi sont-elles ?

|                     | %          |
|---------------------|------------|
| Très peu fréquentes | 36,8       |
| Peu fréquentes      | 48,9       |
| Assez fréquentes    | 14,3       |
| Très fréquentes     | 0,0        |
| <b>Total</b>        | <b>100</b> |

Champ = Ensemble des travailleurs sociaux ayant répondu à l'enquête (n=182)

Pourtant, une grande majorité des personnes qui sont aujourd'hui dans un processus d'insertion souhaitent pouvoir en sortir à court ou à moyen terme. L'enquête est formelle : **pour 96% des travailleurs sociaux interrogés, les radiations d'allocataires du RSA pour un refus d'offre d'emploi sont très peu fréquentes**.

### Les radiations d'allocataires du RSA pour un refus d'offre d'emploi sont-elles ?

|                     | %          |
|---------------------|------------|
| Très peu fréquentes | 68,1       |
| Peu fréquentes      | 28,0       |
| Assez fréquentes    | 3,3        |
| Très fréquentes     | 0,5        |
| <b>Total</b>        | <b>100</b> |

Champ = Ensemble des travailleurs sociaux ayant répondu à l'enquête (n=182)



Loin de s'enfoncer volontairement dans l'assistanat, les bénéficiaires du RSA doivent faire face à un marché du travail dégradé, peu favorable à la reprise d'un emploi pérenne, et auquel s'ajoute l'impact de la crise économique sur les métiers les moins qualifiés, précisément ceux occupés par les bénéficiaires de minimas sociaux.

Cette dégradation du marché de l'emploi est confirmée par le **constat partagé par 55% des travailleurs sociaux d'une augmentation des temps partiels**. Parmi ces travailleurs sociaux, une écrasante majorité fait le constat (81 %) que cette augmentation est subie par les bénéficiaires qui souhaiteraient travailler davantage. Les personnes restent dans des cycles très fragiles par rapport à l'emploi, alternant les périodes de minima sociaux, d'emplois précaires, d'indemnités chômage qui ne leur permettent pas d'envisager leur avenir professionnel et social avec sérénité.

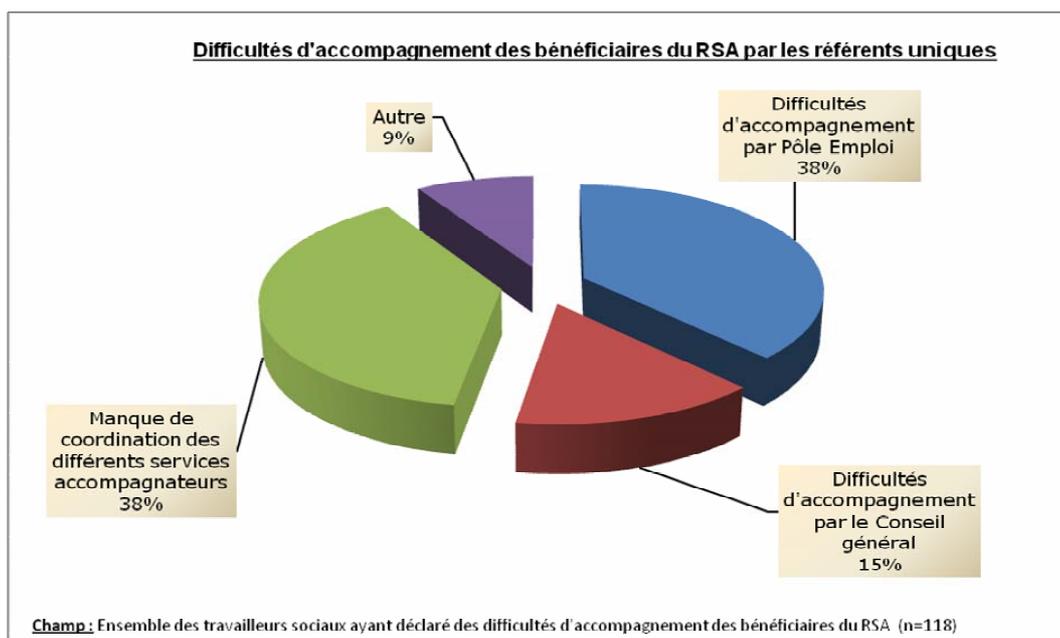
Pourtant, les personnes souhaitent sortir du RSA socle : **91% des travailleurs sociaux interrogés déclarent que les personnes qu'elles accompagnent n'ont pas de réticences à solliciter le RSA activité**. Ce résultat va à l'encontre des discours récents sur les trappes à l'inactivité et l'assistanat que provoquerait le statut de bénéficiaire du RSA : sitôt qu'elles le peuvent, les personnes cherchent à retrouver une activité salariée. Le fait qu'elles soient dans un processus d'insertion et qu'elles bénéficient d'un accompagnement social les encourage probablement davantage à solliciter le RSA activité alors que la population générale est plus réticente à y recourir.

Dans ce contexte, **74% des travailleurs sociaux interrogés déclarent que l'APRE (Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi) est très peu ou peu mobilisée**. L'APRE est une prestation non obligatoire, complémentaire des aides locales (par exemple celles financées par la commune en matière de transport, d'accueil des jeunes enfants...) et des aides attribuées par Pôle Emploi aux allocataires du RSA (ceux qui ont des revenus du travail inférieurs à 500 euros et ceux qui reprennent une activité professionnelle).

L'APRE permet de prendre en charge notamment des dépenses en matière de transport, d'habillement, d'accueil de jeunes enfants, de logement ou même de formation. Son montant peut aller de 100 à 3 000 euros. Lors du dernier Comité national d'évaluation du RSA, une étude réalisée par GESTE met aussi en évidence que l'APRE ne fonctionne que s'il existe localement une offre de services que les bénéficiaires du RSA puissent solliciter.

## 2/Des difficultés d'accompagnement des bénéficiaires du RSA moins nombreuses mais toujours présentes

Contrairement au RMI et à l'API, le RSA impose à certains des allocataires de bénéficier d'un accompagnement individuel. En écho à l'enquête que nous avons réalisée l'année dernière, les travailleurs sociaux notent toujours la persistance de difficultés dans la mise en place de cet accompagnement. En effet, **près de 65% des travailleurs sociaux ayant répondu à notre enquête déclarent des difficultés d'accompagnement par le référent unique, notamment le référent de pôle Emploi (37,7%) et, dans une moindre mesure, celui du Conseil Général (14,8%)**. Parmi ces difficultés d'accompagnement, l'accent est mis, comme l'année dernière, sur **le manque de coordination entre les différents organismes accompagnateurs**.





Ces difficultés relatives à l'accompagnement s'expliquent par plusieurs facteurs. Au sein d'une agence Pôle Emploi, le poste de référent RSA est parfois vacant pendant plusieurs mois.

Ces difficultés peuvent se solder par des ruptures dans le suivi et l'accompagnement des personnes : **23,1% des travailleurs sociaux observent des ruptures d'accompagnement assez ou très fréquemment.** Parmi les motifs de rupture, un phénomène s'affirme : la mobilité des allocataires du RSA, tout au moins ceux qui sont suivis par des structures d'insertion : lorsqu'une personne change de département, le dossier n'est pas transféré automatiquement et le relais est parfois long à se mettre en place (plusieurs mois). Ce constat rejoint celui réalisé par le Comité national d'évaluation du RSA qui, dans son rapport intermédiaire de 2010, met en lumière « *les difficultés rencontrées par les départements dans les modalités techniques d'échanges d'informations entre institutions* ». Dans son plan de simplification du dispositif, le Comité d'évaluation préconise « *d'identifier, au sein de chaque site de Pôle emploi, un correspondant RSA chargé de la coordination avec les services du Conseil général* » et « *d'expérimenter avec Pôle emploi et des Conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires et un traitement simultané des champs professionnel et social* ».

### **3/ Un dispositif complexe et difficilement lisible**

**19,8% des travailleurs sociaux ayant répondu à notre enquête déclarent que les personnes accompagnées rencontrent encore des difficultés à l'ouverture des droits.** Cette proportion n'a que légèrement baissé par rapport à l'année dernière.

Parmi les difficultés rencontrées, nous retrouvons principalement les lourdeurs administratives dans le traitement des dossiers entraînant des retards dans le versement des indemnités d'une part, et le mode de calcul de l'allocation trop complexe et non maîtrisé d'autre part. Cette complexité des calculs de l'allocation ne permet pas aux bénéficiaires de faire preuve d'anticipation dans la gestion de leur budget.



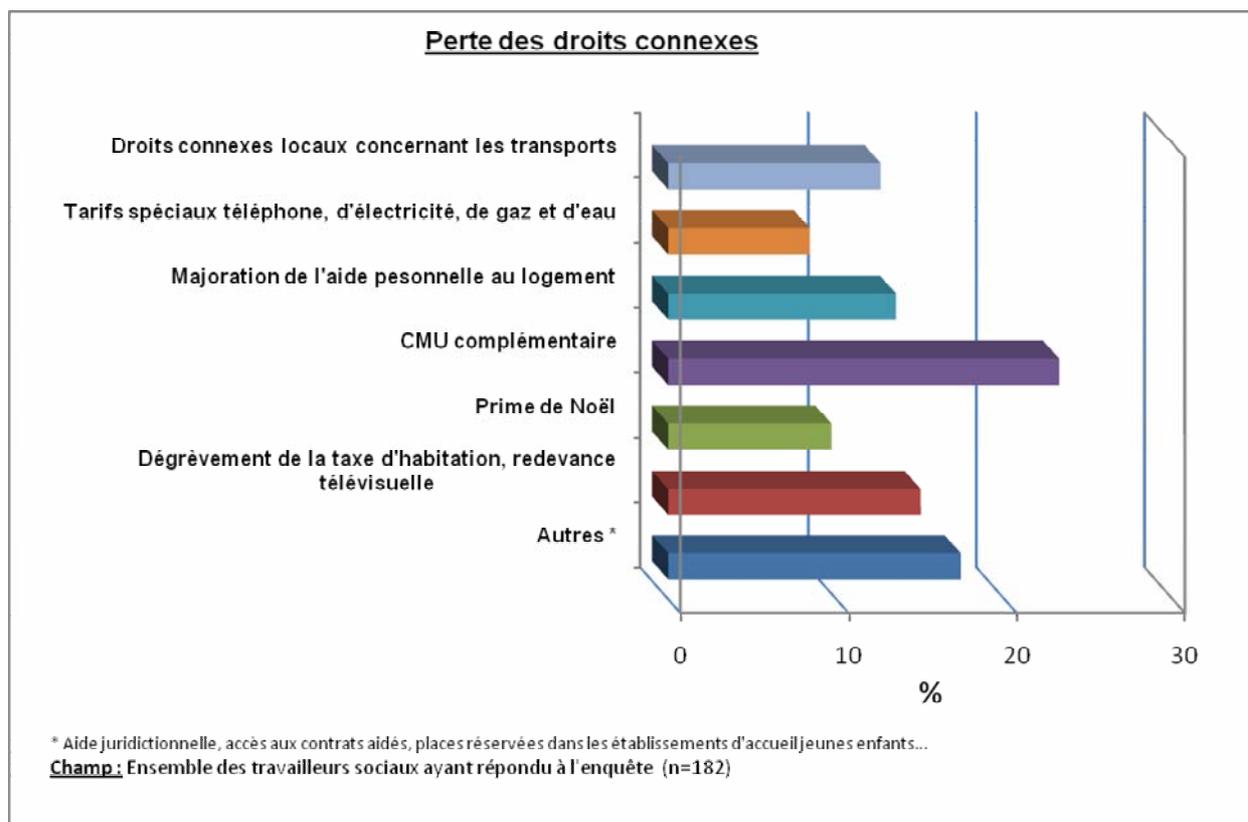
Ces éléments sont confirmés par l'importance des indus : **61% des travailleurs sociaux affirment suivre des allocataires du RSA concernés par les indus**. Ces derniers sont liés dans les mêmes proportions à des erreurs administratives (47 % « fréquent » et « très fréquent ») et des erreurs de déclarations de la part des allocataires (43 % « fréquent » et « très fréquent », preuve supplémentaire de la complexité du dispositif.

Par ailleurs, **83% des travailleurs sociaux interrogés pensent que le calcul de la prestation RSA devrait être effectué sur les ressources du mois précédent** pour des raisons de lisibilité et d'anticipation.

#### **4/La persistance de la perte de droits connexes**

La mise en place du RSA modifie les conditions d'attribution des aides sociales locales et nationales dans le but de limiter les effets de seuil pénalisant les salariés les plus modestes. Celles-ci passent d'une condition de statut (celui d'allocataire de minima sociaux à laquelle s'attache le versement de droit connexe) à une condition de ressources modulée par la composition du foyer familial. Il en est ainsi de l'attribution d'anciens droits connexes nationaux (les exonérations de la taxe d'habitation, de la redevance audiovisuelle, l'accès à la CMU-C).

Comme l'année dernière, **35% des travailleurs sociaux ayant répondu à l'enquête constatent pour les personnes accompagnées la perte fréquente ou très fréquente de certains droits connexes**. Parmi les droits les plus fréquemment cités apparaît d'abord la perte de la CMU-complémentaire : son renouvellement n'est plus automatique du fait de la signature du contrat d'insertion, mais dépend des ressources de l'allocataire, et il y a par ailleurs un délai de carence de plusieurs semaines pendant lesquelles la personne n'est pas couverte (délais des transferts des dossiers CPAM à la CAF). Viennent ensuite la perte de la majoration de l'aide personnelle au logement (situation similaire à celle de la CMU complémentaire), la perte des aides locales en matière de transport, de la prime de Noël, du dégrèvement de la taxe d'habitation.



Selon le témoignage d'un travailleur social : « finalement, avec le RSA, on s'aperçoit qu'à peu de chose, ce qui est donné d'une main est repris de l'autre ; par exemple le versement RSA activité pour une personne seule, soit environ chez nous 110 euros, à terme la personne doit financer sa mutuelle santé, son aide au logement diminue, son RSA est déduit de sa prime pour l'emploi fiscale, il paie une taxe d'habitation et TV... »

## **CONCLUSION**

C'est avant tout à un marché de l'emploi structurellement dégradé que les bénéficiaires du RSA et les travailleurs sociaux qui les accompagnent doivent faire face, notamment en raison de l'impact de la crise économique sur les métiers les moins qualifiés. Dès lors, comment réinsérer dans l'emploi quand le marché du travail offre majoritairement des solutions précaires (intérim, temps partiel subi, CDD....) ?



Par ailleurs, notre enquête met en relief la persistance de disfonctionnements du RSA, deux ans après sa création, notamment au niveau de l'accompagnement et de la coordination des différentes institutions (Conseil Général et Pole emploi).

Face à la crise, il est nécessaire d'afficher une politique de l'emploi plus ambitieuse en donnant les moyens aux acteurs de mener à bien leur mission d'insertion des publics qu'ils accompagnent. Ainsi, si le dispositif RSA doit être réformé, ce n'est pas en renforçant les obligations faites aux bénéficiaires, mais en simplifiant sa lisibilité, en améliorant la coordination entre accompagnement social et accompagnement professionnel (notamment par le biais des pactes territoriaux d'insertion), en optimisant la mobilisation des prestations offertes aux allocataires.

### **Présentation de l'échantillon**

L'échantillon des réponses reçues comprend 182 questionnaires renseignés par des travailleurs sociaux. Les établissements de ces travailleurs sociaux suivaient au moment de l'enquête 19 960 allocataires du RSA, dont 87% en RSA socle et 13% en RSA activité. Pour s'assurer de la représentativité de l'échantillon par rapport au secteur de l'accueil, hébergement, insertion, et de l'insertion par l'activité économique, nous nous sommes assurés de 2 variables :

- celle de la répartition géographique des structures (17% d'établissement francilien et 83 % de province)
- celle du type dispositif porté par les structures ayant répondu (77% de structures d'hébergement et de logement et 23% de SIAE)

**Cette action est soutenue par :**



Direction générale de la cohésion sociale