



Paris, le 15 mai 2009 - n° 138/D130

**Réunion du groupe de travail
« Indicateurs sociaux départementaux »
du 9 avril 2009**

COMPTE-RENDU

Participants :

Geneviève BESSON	CONSEIL GENERAL de l'Eure
Elise CLEMENT	DREES
Brigitte DEBRAS	CNAF
Stéphane DONNE	CNAF
Claude DUCOS-MIERAL	CONSEIL GÉNÉRAL du Rhône
Marie-Thérèse ESPINASSE	DREES
Philippe GAUTHIER	CONSEIL GÉNÉRAL de la Loire
Joël GUIST'HAU	CONSEIL GÉNÉRAL de la Loire-Atlantique
Emmanuelle GUYAVARCH	ONED
Paule JORDA	CONSEIL GÉNÉRAL des Bouches-du-Rhône
Paule LAIDEBEUR	CONSEIL GÉNÉRAL du Nord
Danièle LAVENSEAU	Insee, Direction Régionale Nord-Pas-de-Calais
Michèle LELIEVRE	DREES
Michèle MANSUY	DREES
Sylvie MERLIERE	DRASS de Poitou-Charentes
Milan MOMIC	ONED
Hélène NICOLEAU	CONSEIL GÉNÉRAL de la Loire-Atlantique
Emmanuelle NAUZE-FICHET	DREES
Claudine PADIEU	ODAS
Hélène PARIS	CNAF
Mélanie RIDEL	CONSEIL GÉNÉRAL de Paris
Ghislaine ROSAY	CCMSA
Bernard SUJOBERT	Insee, département de l'action régionale

Absents excusés :

Sylvie EGHBAL-TEHERANI	DREES
Corinne MARTINEZ	CNIS
Sandrine MICHEAUX	DREES
Estelle PELLETIER	CNSA
Benjamin THEOBALD	CONSEIL GÉNÉRAL de l'Hérault

Point 1- Compte rendu de la réunion du 12 mars 2009

Le compte-rendu est approuvé.

Point 2- Le thème « Minima sociaux et insertion »

A-présentation de la DREES (Emmanuelle Nauze-Fichet, Michèle Lelièvre)

Le champ « minima sociaux et insertion » étant très étendu, Emmanuelle Nauze-Fichet et Michèle Lelièvre ont organisé leur exposé autour des indicateurs statistiques liés au RSA. En complément, un document détaillant l'accès aux indicateurs nationaux et départementaux relatifs aux minima sociaux sur le site internet de la DREES, ainsi que les principales publications de la DREES sur ce sujet, est distribué aux participants (voir le document en ligne).

Les intervenantes présentent le projet d'architecture statistique lié au suivi et à l'évaluation de la loi RSA (voir diaporama).

Les grands axes de la loi RSA sont rappelés :

- le RSA complète les ressources des ménages pour atteindre un revenu garanti, égal à un montant forfaitaire augmenté de 62% du revenu d'activité.

Il remplace plusieurs dispositifs actuels : le RMI, l'API, l'intéressement et est étendu à une population plus large intégrant des travailleurs pauvres.

- le RSA réforme les politiques d'insertion, en mettant en place un nouveau système de droits et de devoirs, et en réorganisant les différentes phases des parcours d'insertion, et en particulier d'orientation.

La loi organise le suivi statistique et l'évaluation du RSA. Un comité d'évaluation et une conférence triennale sont prévus, ainsi qu'une diffusion publique des analyses produites.

Des informations agrégées concernant les caractéristiques individuelles et familiales des bénéficiaires du RSA, l'accompagnement reçu, la mise en œuvre des actions d'insertion, et les dépenses correspondantes seront transmises à l'État par les départements, la CNAF et la CCMSA.

Des informations individuelles permettant l'analyse statistique des parcours d'insertion, seront transmises à l'État, dans le respect de la loi Informatique et Libertés, par les départements, la CNAF, la CCMSA et Pôle Emploi.

Les variables concernées, le calendrier de leur transmission et les modalités de la restitution publique sont actuellement en cours de définition.

Le suivi statistique vise à caractériser les bénéficiaires du RSA, à apporter des informations sur la mise en œuvre de la loi, les dépenses correspondantes, et les effets obtenus.

Plus précisément, sur les deux premiers objectifs, différents enjeux peuvent être dégagés (voir diaporama).

Ainsi, la phase d'orientation concerne de manière obligatoire les bénéficiaires sans emploi ou dont le revenu d'activité est inférieur au seuil des droits et devoirs, défini par décret à 500 euros par mois. C'est une part minoritaire de l'ensemble (un peu moins du tiers selon les estimations disponibles), mais qui correspond dans une large mesure au champ actuel du RMI et de l'API. Cette phase peut être déclinée selon différents modes d'organisation, que les données statistiques permettront d'analyser, ainsi que l'effectif et le profil des bénéficiaires relevant de chacun des organismes prestataires.

La formalisation de la phase d'orientation est l'une des innovations majeures de la

nouvelle législation portant généralisation du RSA : il s'agit d'identifier très en amont les situations des populations concernées au regard de l'emploi pour les orienter soit vers un organisme d'insertion professionnelle soit, en cas de difficultés faisant obstacle à une telle orientation, vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale.

Les réorientations ultérieures peuvent également être analysées.

En matière d'accompagnement, plusieurs enjeux peuvent être dégagés : le choix des référents uniques, le taux de contractualisation et le contenu des contrats, les actions entreprises et leur efficacité. Dans chaque cas, des indicateurs correspondants sont à définir.

Connaître les caractéristiques des bénéficiaires et l'évolution de leur parcours d'insertion sociale et professionnelle est également une visée prioritaire du suivi statistique du RSA.

Les indicateurs produits devront permettre l'analyse des trajectoires individuelles, mais aussi les comparaisons intertemporelles (quel est l'impact de la conjoncture économique ?) et spatiales (en prenant la précaution d'intégrer l'effet du contexte démographique, économique et social dans les interprétations).

B- présentation du conseil général de l'Eure (Geneviève Besson)

Geneviève Besson propose en introduction une réflexion sur la notion d'insertion (l'insertion prendrait le relais d'une intégration défailante, elle est toujours difficile à définir car elle représente un processus) et sa traduction dans les politiques publiques (enjeu de cohésion sociale, nouveau paradigme pour les politiques sociales fondé par trois rapports du début des années quatre-vingt : rapport Schwarz « L'insertion sociale et professionnelle des jeunes » (1981), rapport Dubedout « Ensemble refaire la ville » (1982), rapport Bonnemaïson « Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité » (1983). Le RMI, où l'engagement des bénéficiaires et celui de la société sont concrétisés par la signature d'un contrat, est emblématique de la notion d'insertion au sein des politiques publiques. Pour autant, face à la contractualisation, les attitudes des bénéficiaires se révèlent très diverses : adhésion, négociation ou rejet (cf. les travaux de Duvoux sur ce point¹).

Le RSA généralisé est mis en place après une phase d'expérimentation par des départements volontaires, en mobilisant les bénéficiaires, et au terme d'un processus de consultation large, le Grenelle de l'insertion. Le RSA est issu du RMI (la notion de contrat y est également présente) mais il s'en démarque sur certains points. Il met davantage l'accent sur l'insertion professionnelle. Il a des objectifs multiples : lutter contre la pauvreté, inciter financièrement à la reprise ou la poursuite d'activité, simplifier le système antérieur de minima sociaux, donner un droit individuel à l'accompagnement social et professionnel.

Les différents et nombreux acteurs du RSA (bénéficiaire, État, département, CAF ou MSA, Pôle Emploi, associations et structures d'insertion par l'activité économique, travailleurs sociaux) ont chacun des attentes spécifiques (voir diaporama).

Pour mettre en regard de ces attentes diverses des indicateurs statistiques et en maîtriser l'interprétation, il est proposé en préalable de rendre compte du contexte départemental (chômage, richesse du département), ainsi que des caractéristiques des bénéficiaires (âge, sexe, diplôme, qualification professionnelle).

¹ Nicolas Duvoux est sociologue, chercheur associé au Centre Maurice Halbwachs, équipe de recherche sur les inégalités sociales. Il a soutenu en juin 2008 une thèse intitulée « L'injonction à l'autonomie. L'expérience vécue des politiques d'insertion », sous la direction de Serge Paugam.

Ensuite, les indicateurs pourront retracer l'activité (taux d'orientation, de contractualisation, taux d'accompagnement et nature de celui-ci après avoir défini une typologie des formes d'accompagnement-, ...), les moyens financiers et humains mobilisés, les résultats obtenus (taux d'emploi, nature et durée des emplois occupés, ancienneté moyenne dans le RSA, proportion de sorties par destination, ...).

De plus, pour un département, la connaissance qualitative des bénéficiaires (barrières d'accès à l'emploi, difficultés sociales ou de santé) est essentielle.

Pour l'évaluation, les données quantifiées seraient utilement complétées par le recueil des paroles des bénéficiaires et des principaux autres acteurs (approche qualitative).

Pour les départements, conclut l'intervenante, les préoccupations actuelles sont nombreuses : organiser le processus RSA avec ses différentes phases, anticiper les flux d'entrées en RSA de juin 2009, choisir et organiser les opérateurs de la phase d'orientation, prévoir les conventions de gestion nécessaires, choisir le périmètre des pactes territoriaux, décider les barèmes de sanctions, animer la concertation des acteurs locaux sur les droits connexes (prestations facultatives versées à certains bénéficiaires du RSA par les départements, les régions, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les associations), préparer le plan départemental d'insertion, informer et communiquer sur le RSA.

C- documents complémentaires transmis aux participants

Un document écrit, transmis par la CNAF, et décrivant les tableaux de bord mensuels et trimestriels relatifs à l'instruction du RSA et au paiement de l'allocation que la CNAF propose aux conseils généraux, est remis aux participants (voir document joint : tableau et diaporama).

Les conseils généraux sont actuellement consultés (sous forme d'un groupe de travail) sur le contenu de ces tableaux de bord.

D-Débat

-mise en œuvre du RSA

Un premier échange porte sur la transition entre les minima sociaux actuels et le RSA (le passage est automatique pour les bénéficiaires actuels, les bénéficiaires du RSA auront un droit automatique à la CMU), la diversité organisationnelle probable et ses conséquences possibles en terme d'égalité de traitement.

Même s'il apparaît que les CAF et les MSA seront presque partout les services instructeurs et se mobilisent pour cela, leur place dans la suite du processus varie d'un département à l'autre.

Concernant l'orientation, le diagnostic pourra s'appuyer sur la proposition d'un référentiel commun, basé sur des données socioprofessionnelles recueillies à l'ouverture du dossier (i-rSa).

Les barèmes de sanction sont sous la responsabilité de chaque conseil général (adoption en interne d'un barème des sanctions), et les sanctions sont préconisées dans le cadre d'une commission pluridisciplinaire où les bénéficiaires sont représentés.

S'agissant de l'accompagnement professionnel, les configurations institutionnelles risquent de n'être pas forcément homogènes. Dans certains cas, il est entièrement assuré par Pôle Emploi et ses cotraitants, dans d'autres, le conseil général pourrait intervenir directement. Ces différences risquent de brouiller les comparaisons spatiales des phases d'orientation et

de réorientation.

-indicateurs et configurations informatiques des conseils généraux

Le problème du délai de mise en forme des indicateurs retenus dans le cadre du suivi de la loi est évoqué. Les programmes informatiques des conseils généraux doivent être adaptés, et les indicateurs ne sont pas encore arrêtés. Cela laisse peu de temps. Les intervenantes de la DREES précisent qu'une présentation aux conseils généraux des indicateurs envisagés est prévue prochainement, tandis que l'intervenante du Conseil Général de l'Eure évoque la constitution d'un groupe de travail spécifique au logiciel IODAS et qui avance sur la constitution d'indicateurs et le paramétrage des programmes des conseils généraux utilisant ce logiciel.

- coopération entre acteurs autour des systèmes d'information

Les informations produites par les CAF sont relativement homogènes, même si l'utilisation d'un outil unique ne garantit pas, en pratique, une totale homogénéité. Cependant, la question de l'articulation de celles des conseils généraux ne va pas de soi. De plus, comme cela a été dit lors des réunions précédentes, les conseils généraux ont besoin de données départementales, mais aussi d'informations infradépartementales pour guider leur action.

De plus, les données des CAF et des MSA concernent surtout l'instruction des dossiers et le paiement des allocations, les entrées et sorties du dispositif, mais il sera aussi nécessaire de disposer d'éléments sur l'orientation effective des populations, l'accompagnement social et professionnel, le suivi vers (et dans) l'emploi et les caractéristiques des reprises d'emploi.

Cela nécessitera une coopération entre conseils généraux, CAF/MSA et Pôle Emploi, en lien avec le service statistique ministériel, et ces institutions ont chacune des préoccupations différentes.

En particulier, une concertation entre départements pour recueillir des informations comparables concernant les sorties du RSA (dans quelle situation se trouvent ceux qui ont quitté le dispositif ?) paraît indispensable.

La question des échanges de données a déjà été abordée au cours des deux réunions précédentes, elle est d'autant plus cruciale que le dispositif est nouveau.

Le groupe peut émettre des souhaits et des préconisations en la matière, en se focalisant sur la connaissance du public concerné, les prestations qui lui sont offertes et les résultats produits. Il sera aussi attentif au lien avec les autres politiques sociales (protection de l'enfance notamment) : il faudra envisager les possibilités des systèmes d'information des conseils généraux pour traiter ce point, et envisager un travail autour du référent.

Suivi conjoncturel du RSA

L'analyse des évolutions trimestrielles, à l'instar de ce qui est publié aujourd'hui sur le RMI, reste à organiser.

Le RSA et la lutte contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté des populations qui travaillent est un des objectifs affichés du RSA.

Il est donc essentiel de s'interroger ensemble sur le critère et le(s) seuil(s) de pauvreté à

retenir, d'imaginer comment on peut en donner une approche à un niveau géographique plus fin que le département, afin de disposer de comparaisons spatiales et d'évolutions dans le temps de la mesure de la pauvreté.

Quelle approche privilégier : pauvreté monétaire seule ou en conditions de vie ? Un seuil national suffit-il ou faut-il calculer aussi un seuil départemental ? Comment prendre en compte le coût du logement et des déplacements, à un niveau géographique assez fin : reste à vivre, typologies spatiales de coût du logement et des transports ?

Il faudra également inclure la dimension rural/urbain dans les réflexions du groupe sur la mesure de la pauvreté.

Il est indiqué que, suite au rapport Freyssinet du CNIS (*groupe de travail "Niveaux de vie et inégalités sociales"*), l'INSEE a mis au point un outil estimant au niveau départemental, pour l'année 2006, le taux de pauvreté monétaire, le taux de bas revenus (issu des données CAF et MSA rapportées à l'ensemble de la population couvertes par ces institutions, et excluant de ce fait la pauvreté des personnes âgées, mais calculable à un niveau géographique fin), la proportion de travailleurs pauvres et les bas salaires. Un INSEE-première en cours présentera ces résultats au niveau national et par département. Ce matériau doit pouvoir être utile aux travaux du groupe, pour fournir un état de la situation avant la mise en place du RSA et des indicateurs périodiques.

Le RSA et l'emploi

Le RSA privilégie le retour à l'emploi. Or les sortants de minima sociaux, lorsqu'ils reprennent une activité professionnelle, ont pour une fraction non négligeable des parcours non linéaires, difficiles à analyser, alternant périodes d'emploi et de chômage ou d'inactivité.

D'après l'enquête DREES auprès des bénéficiaires de minima sociaux de 2006, parmi les sortants du RMI en emploi, un peu moins d'un sur trois occupait un CDI deux ans après et semblait engagé durablement dans l'emploi (Pla, 2008). Plus de 41% des anciens allocataires occupant un emploi travaillaient à temps partiel, temps partiel subi dans 85% des cas. Enfin, plus du quart des sortants du RMI vers l'emploi occupaient des emplois aidés.

Comment apprécier la qualité des emplois retrouvés ? Quand considère-t-on la personne comme insérée ? Ces éléments sont à approfondir dans la suite des travaux du groupe.

En matière d'accompagnement, certains conseils généraux craignent que, contrairement à ce qui était le cas dans les expérimentations, l'accompagnement dans l'emploi disparaisse au profit du seul accompagnement vers l'emploi. De plus, la place de l'insertion par l'économique (entreprises et associations intermédiaires) n'est pas précisée dans la loi.

Enfin, l'accompagnement vers et dans l'emploi concerne en priorité le périmètre « droits et devoirs » (le tiers des bénéficiaires environ). Toutefois, les autres bénéficiaires ont aussi droit à un accompagnement s'ils le souhaitent, mais on peut penser qu'ils se comporteront comme le public classique des services sociaux, qui s'adresse à eux pour exprimer un besoin précis.

Les autres minima sociaux et la question des jeunes

La recherche d'indicateurs concernant l'AAH rejoint la réflexion sur le handicap. Pour l'ASS, le groupe pourra se limiter aux indicateurs de contexte.

En revanche, l'insertion des jeunes paraît un sujet à traiter en priorité par le groupe. Il sera utile d'explorer les travaux nationaux sur l'emploi des jeunes (INSEE, OCDE *jobs for youth* France de 2008, Céreq, Dares, ...) et ceux de la commission mise en place par le

Haut Commissaire à la Jeunesse, et aussi de voir ce dont disposent sur ce sujet les partenaires locaux (conseils régionaux, missions locales, CCAS).
De plus, certains dispositifs dédiés aux jeunes (FAJ-fonds d'aide aux jeunes, gérés par les départements) et FIPJ (fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes) peuvent être une source d'information utile.