

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUE PUBLIQUE

LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Cahier territorial :
collectivité de Martinique

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Janvier 2022

Sommaire

Synthèse	5
Introduction.....	9
Chapitre I Le déploiement du RSA dans la collectivité territoriale de Martinique	11
I - Le contexte économique et social du territoire.....	11
A - La Martinique, un département parmi les plus pauvres de France mais le moins pauvre des Drom	11
B - Une population vieillissante, en baisse, et peu diplômée	12
C - Un marché de l'emploi qui connaissait jusqu'à la crise sanitaire une évolution favorable mais qui demeure confronté à une demande inadaptée aux attentes des recruteurs	13
D - En Martinique, la monoparentalité et l'isolement sont des caractéristiques marquantes des bénéficiaires du RSA	15
II - La stratégie des acteurs et leur articulation	16
A - Les dispositifs d'insertion des bénéficiaires du RSA sont une déclinaison tardive des orientations nationales intégrée au sein d'une stratégie d'insertion territoriale plus globale.....	16
B - Instruction et service du RSA par la Caf : le premier interlocuteur du bénéficiaire vise la qualité de service et l'approche multimodale.....	19
C - Pôle emploi : un acteur au service des bénéficiaires déjà en mesure de suivre un parcours professionnel	20
D - L'échec de l'internalisation des moyens de l'Agence départementale de l'insertion et les perspectives 2020-2022	21
Chapitre II Les moyens mobilisés.....	25
I - Le cadre des dispositifs RSA et RSO et leur attractivité	25
A - Le dispositif du RSA	25
B - Le dispositif du revenu de solidarité outre-mer (RSO)	26
C - L'attractivité du RSA et le non-recours	27
D - Le RSA et la prime d'activité	29
II - Une population couverte par le RSA et le RSO représentant une part significative de la population martiniquaise	31
A - Une population couverte près de trois fois supérieure à la moyenne nationale mais une évolution en deçà des moyennes outremer et nationale.....	31
B - Après une hausse des moyens mis en œuvre en Martinique, les dépenses étaient, jusqu'à la crise sanitaire, en baisse	32
C - Des dépenses d'accompagnement des allocataires du RSA insuffisamment suivies	38
D - Les dépenses de gestion liés au dispositif RSA/RSO	42

III - Les modalités de financement de ces politiques	43
A - Un sous-financement des allocations RSA et RSO relativement faible et en progression	43
B - Un financement des dépenses d'accompagnement à croiser avec le niveau des dispositifs mis en œuvre.....	46
C - Les effets sur les équilibres de la collectivité.....	46
Chapitre III La gestion des allocations et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.....	49
I - La gestion des allocations.....	49
A - La Caf, principal instructeur des demandes de droit commun de RSA.....	49
B - L'instruction des demandes par la CTM.....	52
C - Le suivi de l'allocation : ressources, indus et rappels, lutte contre les fraudes	53
II - L'accompagnement des bénéficiaires du RSA.....	56
A - La procédure d'orientation du bénéficiaire jusqu'à la période de crise sanitaire	56
B - L'accompagnement des allocataires	61
C - Analyse d'un échantillon de 123 bénéficiaires	72
D - Les premiers effets de la crise sanitaire	74
E - Comparaison des principaux indicateurs disponibles relatifs à l'accompagnement des personnes bénéficiaires du RSA	76
Chapitre IV Les résultats de la politique d'insertion.....	79
I - L'outillage des acteurs : modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre localement	79
A - Les indicateurs de suivi statistique et les éléments d'évaluation	79
B - Les indicateurs de suivi des actions à destination des allocataires.....	80
II - Le retour à l'emploi et la réduction de l'intensité de la pauvreté	81
III - L'ancienneté dans le dispositif	84
A - Une ancienneté dans le dispositif très prononcée	84
B - Étude des trajectoires des bénéficiaires du RSA.....	84
IV - La réduction de la pauvreté apparente grâce à l'activité et aux minima sociaux	87
Conclusion générale	89
Liste des abréviations	91
Annexes	93

Synthèse

Dix ans après sa généralisation aux départements d'outre-mer en 2011, le revenu de solidarité active (RSA) demeure au cœur des *minima* sociaux. Dispositif associant allocation de subsistance et promotion de l'emploi, il a pour ambition, comme en métropole, de lutter contre la pauvreté et l'exclusion en engageant ses bénéficiaires à entrer dans une démarche d'insertion sociale et professionnelle.

La Martinique (354 224 habitants en 2020) compte une population vieillissante et en baisse, caractérisée par la faiblesse relative du nombre de ses diplômés, une part élevée de familles monoparentales (41 % de la population), une pauvreté frappant 28,6 % de la population et un taux de chômage (14,9 %) près de deux fois supérieur à la moyenne nationale, pour un marché de l'emploi très étroit, tourné vers le tertiaire et se caractérisant par une inadéquation entre l'offre et la demande.

Ces conditions expliquent que le taux de bénéficiaires du RSA en Martinique représente 17,6 % de la population, soit trois fois la moyenne nationale (5,8 %).

Pilotée par le département, puis, depuis 2016, par la collectivité territoriale de Martinique (CTM) au titre de sa compétence en matière d'insertion, l'action à destination des bénéficiaires du RSA est difficile à identifier, et *a fortiori* à évaluer, dès lors qu'elle s'inscrit dans un périmètre élargi à d'autres politiques (sociale, formation professionnelle, logement, développement économique).

La définition de la stratégie des collectivités en matière de RSA a été tardive. Cela résulte de changements d'organisation, institutionnels et politiques, qui ont retardé l'adoption des plans départemental et territorial d'insertion des bénéficiaires, respectivement approuvés en 2015 et en 2020.

La CTM peine aujourd'hui à rendre compte de cette politique, en raison tant de l'insuffisance des outils de suivi que de la segmentation des actions et de l'absence de traçabilité des dispositifs dont bénéficient les allocataires du RSA. Dès lors, au-delà même de l'insuffisante fiabilité comptable dont souffre cette collectivité, déjà relevée par la chambre régionale des comptes de Martinique, les chiffres en matière d'accompagnement sont nécessairement sous-estimés.

La CTM a pourtant repris l'ambition antérieure du département d'avoir une maîtrise centralisée du dispositif. Ainsi, elle conserve la gestion de l'orientation des bénéficiaires du RSA même si elle s'appuie sur la CAF pour l'instruction et la liquidation des droits et si elle partage avec celle-ci le traitement de la fraude à cette prestation. S'agissant de l'accompagnement, elle s'appuie sur Pôle emploi pour le parcours professionnel (41 % des orientés), sur la CAF pour les primo-bénéficiaires ayant un enfant de moins de trois ans (5,8 %) et sur les missions locales pour le parcours jeune (12 %), la CTM conservant là encore la maîtrise de l'accompagnement social (18 %) et socio-professionnel (30 %).

Or, malgré le nombre significatif d'agents employés, le faible nombre de conseillers en insertion est le signe que ces acteurs ne se sont pas donnés les moyens de leurs ambitions.

Ainsi, 21 % des bénéficiaires du RSA ayant des droits versables ne reçoivent aucune orientation. Parmi ceux-ci, plus de 51 % sont inscrits depuis plus de deux ans. Le nombre de contrats d'engagements réciproques (CER) signés décroît et le taux de contractualisation (hors bénéficiaires non orientés et ceux relevant de Pôle emploi) s'élève à 34 %, voire même seulement à moins de 13 % si l'on ne tient compte que des contrats valides.

Cette faiblesse tient en grande partie à l'incapacité de la CTM à engager les travailleurs sociaux à développer le processus de contractualisation avec les bénéficiaires, tant au sein de sa propre direction de l'action sociale (Das) que de ses partenaires extérieurs. Par conséquent, cette contractualisation reposait encore en 2020 principalement sur l'action d'une autre direction de la CTM, la direction de l'économie sociale et solidaire et de l'insertion (Dessi), dont les moyens en conseillers sont très limités.

Ce faible taux de contractualisation, aggravé par une indulgence particulière en matière de sanction pour non-respect des engagements, compromet l'atteinte des objectifs initiaux de réinsertion des bénéficiaires du RSA.

En outre, 42 % d'entre eux sont inscrits depuis l'ouverture du dispositif en 2011. Ces derniers, dont la moyenne d'âge est de 51 ans, n'ont pu bénéficier d'un CER que pour moins d'un quart d'entre eux, mais plus de la moitié de ces contrats sont caducs depuis plus de cinq ans.

Ainsi, pour toute une partie des bénéficiaires, le dispositif s'éloigne de la logique d'insertion pour se réduire à un soutien de subsistance.

Enfin, il apparaît que la CTM est peu avertie des dispositifs mis en œuvre par ses partenaires, ce qui réduit sensiblement les possibilités de synergie et de cohérence des actions entreprises.

S'agissant de l'accompagnement réalisé par Pôle emploi, les bénéficiaires du RSA, malgré leurs difficultés plus importantes, sont pour la plupart affectés dans des modes d'accompagnement de faible intensité : fin 2019, 73 % d'entre eux étaient en accompagnement « suivi » ou « guidé », soit des proportions plus fortes que sur le plan national. De même, ces bénéficiaires sont plus nombreux à connaître un chômage de longue durée (39 % contre 32 % des demandeurs d'emploi) et se voient proposer, avec une offre tous les 15 mois en moyenne, 2,9 fois moins de mises en contact avec un employeur que sur le plan national, ce qui témoigne du peu de consistance du parcours professionnel pour de nombreux allocataires du RSA.

S'agissant des autres dispositifs, les très rares données disponibles confortent le constat d'un très faible retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA. L'ancienneté de ceux orientés dans le parcours jeunes et leur âge moyen illustrent l'inefficacité du dispositif, mais aussi l'incapacité des responsables locaux à mettre en adéquation cette population avec les besoins des employeurs, comme le montrent les enquêtes Pôle emploi.

L'ancienneté des bénéficiaires dans le dispositif conduit également à mettre en doute la capacité de ce schéma à permettre une véritable réinsertion. S'agissant de la capacité du RSA à faire sortir ses bénéficiaires de la pauvreté, les éléments recueillis sont trop fragmentaires pour permettre de conclure avec précision, d'autant qu'ils ne prennent pas en compte l'existence d'une économie informelle localement prégnante. En fin de compte, le dispositif du RSA joue en Martinique un rôle principal de soutien financier et social plutôt que d'outil d'insertion.

D'un point de vue financier, la Martinique fait en revanche partie des collectivités qui tirent plutôt leur épingle du jeu, avec un taux de couverture moyen des allocations versées de 92 % sur la période 2009-2019. En effet, l'évolution contenue du nombre d'allocataires, voire son recul au cours des dernières années, les caractéristiques des allocataires mais aussi le rôle d'amortisseur joué par les fonds de stabilisation, sociaux et exceptionnels visant à compenser le décrochage entre ressources de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) et dépenses d'insertion, permettent à la Martinique de disposer du plus faible

niveau de reste à charge¹ de l'échantillon de l'enquête (avant dépenses d'accompagnement). Celui-ci atteint en effet 41 € par allocataire contre 89 € au niveau des départements et régions d'outre-mer (Drom) et 182 € au niveau national.

Pour autant, les dépenses de dispositifs d'accompagnement de la CTM ont décliné sur la période, après un pic en milieu de décennie, passant de 13 M€ en 2016 à 4,8 M€ en 2019, soit près de deux fois moins que les dépenses engagées par Pôle emploi en 2019, même si la défaillance des imputations comptables et l'absence de comptabilisation analytique ne permettent de mesurer que de façon approximative les dépenses d'accompagnement et de gestion.

¹ « La notion de « reste à charge » est liée à l'histoire des allocations individuelles de solidarité et aux difficultés qui résultent des mécanismes de financement mis en place dans le cadre de leur décentralisation. Elle désigne la part de ces allocations qui ne sont pas financées par ces mécanismes spécifiques et qui est, de fait, financée par les départements sur leurs autres ressources propres. Après avoir intégré la part de TICPE transférée (2004) et le FMDI (2006), le « reste à charge » a fait l'objet d'une première définition législative par l'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016 pour y intégrer les divers mécanismes mis en place à partir de 2014. Cette première définition a été ajustée *a posteriori* par l'article 196 de la loi de finances pour 2020 afin d'y intégrer, contre l'avis des départements, les ressources tirées du relèvement des taux maximum d'imposition pesant sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Aujourd'hui, la notion de « reste à charge » n'est donc pas consensuelle entre État et départements, et son niveau dépend du périmètre des ressources prises en compte.

Introduction

Ce cahier territorial s'inscrit dans le cadre de l'évaluation du RSA et des principaux dispositifs d'aide qui sont octroyés aux personnes allocataires et bénéficiaires du RSA, qu'il s'agisse des aides au logement, de la prime d'activité, des droits connexes ou des mesures d'accompagnement mis en œuvre en complément des aides monétaires.

Cette enquête vise en particulier à répondre à quatre questions évaluatives:

- le RSA touche-t-il les personnes qu'il vise ? (pertinence et utilité)
- dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ? (efficacité et impact)
- dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ? (efficacité et cohérence externe)
- dans quelle mesure l'accompagnement est-il réel et efficace ? (efficacité et cohérence interne).

Ces questions sont complétées par un axe d'investigation n'ayant pas à proprement parler une visée évaluative mais essentiel à la réalisation de l'évaluation, qui porte sur les modalités de financement et de pilotage de cette politique publique.

*

**

Le RSA et le pilotage de la politique d'insertion sociale et professionnelle de ses bénéficiaires est une compétence confiée aux départements, ce qui n'est le cas en outre-mer que depuis 2011².

Ce cahier examine le rôle des conseils départementaux et de la CTM, des caisses d'allocations familiales (CAF), des caisses de la MSA et de Pôle Emploi, acteurs majeurs du dispositif, et quand cela est justifié, celui des autres acteurs impliqués (notamment communes et intercommunalités, à travers les interventions des CCAS et CIAS, ainsi que le secteur associatif).

² Précédemment, les départements intervenaient depuis 1988 pour les bénéficiaires du RMI en matière de politique d'insertion, et depuis janvier 2004, pour la gestion et le financement de l'allocation.

La Martinique est ainsi l'un des neuf territoires nationaux et, avec La Réunion, des deux territoires ultra-marins, retenus pour établir des constats portant sur :

- la stratégie des acteurs et la bonne articulation de leur intervention ;
- les moyens mobilisés et le financement des politiques mises en œuvre ;
- la gestion des allocations et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA ;
- les résultats de la politique d'insertion.

Le schéma d'enquête est commun aux neuf enquêtes territoriales.

Les autres départements retenus sont l'Allier, l'Aude, la Gironde, l'Ille-et-Vilaine, le Pas-de-Calais, le Bas-Rhin, la Seine-Saint-Denis et La Réunion. L'échantillon de territoires retenus peut se diviser en quatre catégories : les territoires d'Outre-mer, les territoires ruraux en difficulté, les territoires pauvres et urbains et les départements plus prospères.

L'année 2020 ayant été marquée par la crise sanitaire de la covid, il a été jugé plus approprié de calculer les principaux agrégats et ratios de dépenses sur la base des données 2019.

Chapitre I

Le déploiement du RSA

dans la collectivité territoriale

de Martinique

I - Le contexte économique et social du territoire

A - La Martinique, un département parmi les plus pauvres de France mais le moins pauvre des Drom

Sur un territoire départemental exigu (1 128 km²), l'un des plus petits que compte la France, la densité de la population martiniquaise (330 habitants au km²) est presque le triple de la moyenne nationale..

En 2020, la Martinique comptait 354 224 habitants, soit près de 20 000 de moins qu'en 2017, année pour laquelle le taux de la population sous le seuil de la pauvreté était de 28,6 %, contre 14,9 % en métropole. A cette date, l'Insee évaluait le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté monétaire à 96 400 personnes. La Martinique a d'ailleurs l'un des PIB par habitant et un niveau de vie médian les plus faibles de France.

Toutefois, ce territoire présente un certain nombre d'indicateurs sociaux plus favorables que les autres départements d'outre-mer. La pauvreté, le chômage et le nombre de bénéficiaires du RSA demandeurs d'emploi y sont de ce fait plus faibles que dans les autres Drom.

Tableau n° 1 : taux de chômage, de pauvreté et bénéficiaires du RSA demandeurs d'emploi de la Martinique comparés à la moyenne nationale et aux Drom (hors Mayotte)

	Martinique	Guadeloupe	La Réunion	Guyane	France	Drom hors Mayotte
Taux de pauvreté en 2017	28,6%	34%	38%	53 %	14,1%	36,5%
Taux de chômage en moyenne annuelle en 2019	14,9%	20,5%	21,3%	19,9%	8,4%	19,1%
Part des bénéficiaires du RSA demandeurs d'emploi	30,4%	33,9%	36,9%	34,8%	16,7%	34%

Source : Insee, CAF, Drees

B - Une population vieillissante, en baisse, et peu diplômée

En 2020, la population de la Martinique était moins jeune qu'en métropole. Les moins de 25 ans, population non éligible au RSA sauf pour les allocataires du RSA jeune, n'y représentaient que 26 % des habitants du département contre 29,6 % en métropole.

La proportion de personnes âgées de 60 ans ou plus est en revanche supérieure à la moyenne nationale : 30 % en Martinique contre 27 % en métropole.

Depuis 2008, la Martinique perd donc des habitants tous les ans sous l'effet des migrations. Ces nombreux départs, vers la métropole essentiellement, concernent surtout les jeunes qui poursuivent des études ou cherchent un emploi. Le solde des entrées-sorties n'est pas compensé par l'excédent des naissances sur les décès, qui diminue. Cette dégradation du solde naturel renforce l'effet migratoire et accélère le déclin démographique.

D'après une étude de l'Insee de janvier 2021 présentant des données de 2017, un peu plus d'un habitant sur trois, âgé de 15 ans ou plus et non scolarisé, possède au minimum un diplôme de niveau bac en Martinique.

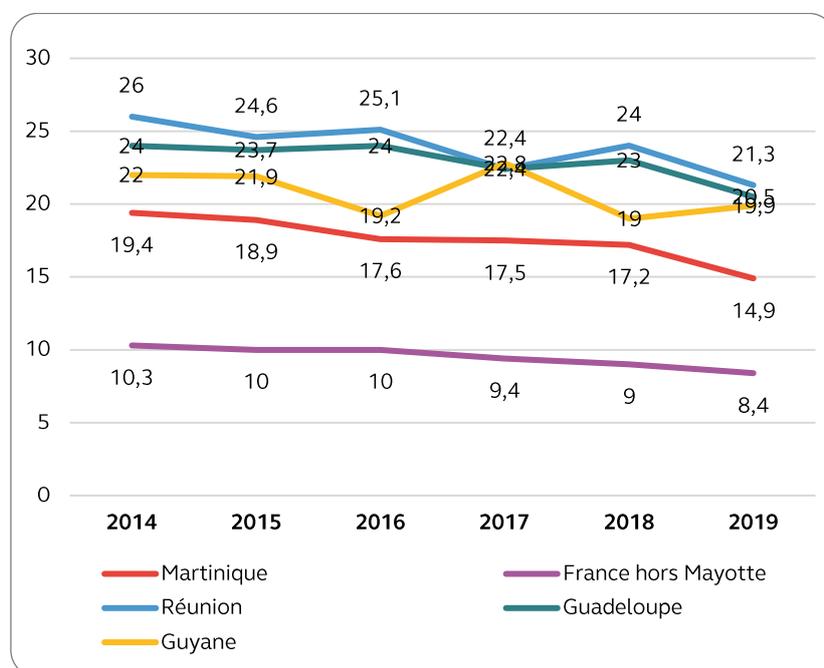
Le territoire abrite une proportion importante de diplômés du supérieur par rapport aux autres Drom, les disparités étant fortes entre les territoires d'outre-mer : de 22,3 % en Martinique et 21 % en Guadeloupe, 19,5 % à La Réunion, 17,2 % en Guyane, à 12,3 % à Mayotte. Cette position relativement favorable demeure cependant inférieure à celle observée au niveau national (29,9 %), alors qu'elle est la même pour le niveau Bac. Cependant, la proportion de personnes sans diplôme ou détenant au maximum le brevet des collèges est plus forte en Martinique (40 %) sur le plan national (28 %).

Ainsi, la Martinique se caractérise par un retard significatif de formation et d’instruction, même si elle présente la plus faible proportion de résidents peu ou pas diplômés des Drom (41 % en Guadeloupe, 44 % à La Réunion, 53 % en Guyane et 68 % à Mayotte). Ce manque de qualification est un frein à l’emploi et à l’insertion.

C - Un marché de l’emploi qui connaissait jusqu’à la crise sanitaire une évolution favorable mais qui demeure confronté à une demande inadaptée aux attentes des recruteurs

Avant la crise sanitaire, l’emploi était en progression en Martinique (plus de deux points en un an entre 2018 et 2019). La réduction du taux de chômage y est plus rapide que pour la France hors Mayotte même si l’évolution 2019/2018 est moins favorable que pour les autres Drom. Toutefois, son taux demeure très supérieur à la moyenne nationale.

Graphique n° 1 : taux de chômage (en %) de 2014 à 2019, en moyenne annuelle



Source : Insee

Cette situation tient aux caractéristiques socio-économiques du territoire.

L'économie est davantage tournée vers le secteur tertiaire qu'en métropole, étant donné l'importance des services administrés et de l'emploi public dans les économies ultramarines. En 2018, huit personnes ayant un emploi sur dix, salariées ou non, travaillaient dans le tertiaire. Les fonctionnaires représentent 24,4 % de la population active (22,7 % en Guadeloupe, 18,7 % en métropole), soit 40 650 emplois.

Le marché de l'emploi est plus étroit, l'activité y étant plus faible. Il est en outre confronté à l'inadéquation entre l'offre et la demande qui progresse.

En effet, les difficultés de recrutement anticipées concernent 47 % des projets de recrutement contre 42 % en 2018. Les difficultés avancées par les employeurs sont, en premier lieu, la pénurie de candidats (77 %) ainsi que l'inadéquation entre les profils recherchés et les personnes en situation de recherche d'emploi (77 %) du fait d'un manque d'expérience, de diplôme ou encore de motivation, l'inemployabilité étant un facteur aggravant du chômage de longue durée. Seul un quart des employeurs citent des difficultés liées à un manque de moyens financiers.

Ces caractéristiques ont un impact négatif sur le développement économique et le taux d'emploi, qui, selon l'étude « *primeview* » de juillet 2020, seraient contraints par l'insuffisance du taux de diplômés.

Le taux de chômage affecte plus fortement les jeunes (36 % des jeunes de 15 à 29 ans ; 41 % en Guadeloupe), et plus particulièrement les jeunes sortis précocement du système scolaire. Ils représentent également 36 % des chômeurs.

La frontière autour du chômage est en outre plus importante. 10 % des Martiniquais âgés de 15 à 64 ans se retrouvent dans le halo³ autour du chômage, ce qui est comparable à la Guadeloupe (11 %) mais très supérieur à la moyenne nationale (4 %). Le sous-emploi concerne quant à lui un actif sur dix (12 % en Guadeloupe), contre 5 % en métropole.

³ Le halo du chômage est constitué d'inactifs n'étant pas au chômage au sens du Bureau international du travail mais qui s'en approchent.

D - En Martinique, la monoparentalité et l'isolement sont des caractéristiques marquantes des bénéficiaires du RSA

Le taux de pauvreté du département résulte de multiples facteurs. En sus d'un taux de chômage important (15 % en 2020 selon l'Insee) et de la rareté de l'emploi, la monoparentalité est une caractéristique non négligeable de bon nombre de foyers antillais qui aggrave le niveau de pauvreté. D'après l'Insee, parmi les 106 920 familles martiniquaises, 41 % sont monoparentales (14 % en métropole), à 90 % féminines. La population des moins de 19 ans couverte par le RSA est de 38 %.

Les familles monoparentales ont les plus faibles revenus. Ainsi, les principales composantes du niveau de vie des ménages les moins aisés sont les prestations sociales. Le revenu d'activité, troisième composante du revenu de ces ménages, ne représente que 17 % du revenu. En outre, l'isolement est un facteur de risque de pauvreté.

Tout comme dans l'hexagone, la part des bénéficiaires du RSA en Martinique est composée à plus de 30 % par des hommes seuls. Les familles monoparentales avec un enfant composent 21 % du total des bénéficiaires contre environ 17 % dans l'hexagone.

**Tableau n° 2 : allocataires du RSA dans les Drom hors Mayotte
et au niveau national (2019)**

	Martinique	Guadeloupe	La Réunion	Guyane	France	Drom hors Mayotte
Part des allocataires du RSA-RSO dans la population de 15 à 69 ans	13,2 %	15,1 %	15,2 %	10,8 %	4,0 %	14,1 %
Nombre d'allocataires RSA-RSO	35 950	43 637	100 688	22 680	1 916 000	202 955
Nombre de bénéficiaires	64 288	83 762	226 695	65 985	3 867 600	440 730
Part des bénéficiaires du RSA dans la population	17,6 %	21,8 %	26,5 %	23,4 %	5,8 %	23,4 %
Évolution du nombre de bénéficiaires entre 2011 et 2019	- 6,9 %	2,1 %	8,4 %	32,1 %	18 %	7,4 %

Source : Insee, CAF, Drees

Les caractéristiques socio-économiques et démographiques ont une incidence sur le nombre de bénéficiaires du RSA et le poids de ces derniers dans la population active est particulièrement important (17,6 % de la population, contre 5,8 % au niveau national). Toutefois, la Martinique est le département d'outre-mer qui présente le plus faible taux d'allocataires du RSA.

Au surplus, alors que la métropole et tous les Drom (hors Mayotte) voient leur part de bénéficiaires du RSA augmenter entre 2011 et 2019, la Martinique est le seul territoire où la situation s'est améliorée sur ce point avec une baisse de près de 7 % du nombre de bénéficiaires, évolution qui ne s'est pas infléchie avec la crise sanitaire de 2020.

Les données sociodémographiques et les caractéristiques des bénéficiaires du RSA sont des contraintes qui nécessitent d'être prises en compte pour la définition des choix stratégiques de la CTM en matière d'insertion sociale.

II - La stratégie des acteurs et leur articulation

Le RSA a été étendu aux départements d'outre-mer le 1^{er} janvier 2011 par l'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010.

Le dispositif antérieur, le revenu minimum d'insertion (RMI), était géré jusqu'au 31 décembre 2010 par l'agence départementale d'insertion (Adi), établissement public départemental. Avec l'entrée en vigueur du RSA, la mise en œuvre de la politique publique de l'insertion a été réintégrée au 1^{er} janvier 2011 au sein des services du département de Martinique, qui a exercé la compétence de gestion du RSA jusqu'au 31 décembre 2015. La collectivité territoriale de Martinique (CTM), créée par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, exerce depuis le 1^{er} janvier 2016 les compétences des deux anciennes collectivités qu'étaient la région et le département et, de ce fait, est responsable de la gestion du RSA.

A - Les dispositifs d'insertion des bénéficiaires du RSA sont une déclinaison tardive des orientations nationales intégrée au sein d'une stratégie d'insertion territoriale plus globale

Il n'existe pas de stratégie d'insertion spécifique et territoriale propre aux bénéficiaires du RSA. Ceux-ci sont inclus dans la stratégie d'insertion globale telle que définie dans le code de l'action sociale et des familles (CASF). La CTM est le « chef de file » de la stratégie d'insertion et c'est à elle de délibérer sur cette stratégie en y associant les acteurs. Elle est notamment tenue par la loi de se doter d'un pacte territorial d'insertion (PTI). Les documents délibérés reflètent les grands axes nationaux.

Une convention définit les modalités générales d'orientation et du droit à l'accompagnement (article L. 262-32 du CASF) avec l'ensemble des acteurs impliqués : le département/CTM, Pôle emploi, l'État, la CAF et les autres organismes associés. Une première convention a bien été signée à ce titre en Martinique en 2012, puis, renouvelée par avenant en 2015 et en 2017.

En outre, les relations entre l'État et la CTM sont formalisées par une convention annuelle d'objectifs et de moyens (CAOM) relative à la mobilisation d'aides aux postes en faveur de l'insertion des bénéficiaires du RSA dans le secteur non marchand et dans le secteur de l'activité économique. La convention du 1^{er} juillet 2019, prévue pour être valable du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019, fixe les conditions d'optimisation des interventions financières de l'État et de la CTM, ces dernières ayant pour but de maintenir une offre d'insertion par l'emploi conforme aux besoins des bénéficiaires du RSA.

Trois axes ont été définis dans le PDI 2019 adopté le 5 avril 2019, à l'échéance du premier programme départemental d'insertion (PDI), pour la période 2015-2018. Les objectifs rattachés à ces axes sont très généraux et non chiffrés. Les indicateurs quantitatifs et qualitatifs rattachés aux actions déclinées par objectif ne présentent pas de valeur cible. En outre, la méthode d'évaluation permettant de statuer sur l'efficacité globale du programme n'est pas présentée. La direction de l'économie sociale et solidaire et de l'insertion (Dessi) de la CTM déclare cependant pouvoir affiner l'évaluation du PDI 2019 avec le déploiement du nouveau logiciel Solis qui remplacera en 2021 le logiciel Genesis.

Le PDI a connu quelques réalisations. Le diagnostic ayant permis son élaboration a fait ressortir un nombre élevé de bénéficiaires du RSA parmi les chômeurs de longue durée, une forte ancienneté dans le dispositif ainsi qu'une progression des problématiques touchant les plus vulnérables. Pour répondre à ces dernières, une action relative à la mise en place d'un diagnostic des problématiques et du profil psychosocial de ces publics cibles a été inscrite au PDI et mise en œuvre en 2019. Une autre action vise explicitement les bénéficiaires du RSA sur le plan de l'accompagnement individuel à la santé.

Dans le cadre de la convention d'appui aux politiques d'insertion (Capi), signée entre l'État et la CTM, la collectivité a mis en place l'aide financière individuelle, subsidiaire et ponctuelle dénommée « aide individuelle à la reprise d'activité » (Aira) relative à l'accompagnement social et professionnel des publics éloignés de l'emploi. Cette aide est destinée à favoriser la reprise ou le maintien en activité, à l'entrée en formation et à la création d'activité des publics bénéficiaires du RSA, de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et de l'allocation adulte handicapé (AAH). Sont évoqués également le dispositif financier d'accompagnement des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) avec l'aide aux postes des bénéficiaires du RSA et les contrats à durée déterminée d'insertion (CDDI) et l'aide aux employeurs de bénéficiaires du RSA en parcours emploi-compétences (Pec).

**Tableau n° 3 : axes des stratégies territoriales d'insertion
entre 2011 et 2020**

Document	Période	Axes stratégiques	Observations
Programme départemental d'insertion (PDI) adopté le 5 avril 2019	2019	<ul style="list-style-type: none"> - Agir sur la définition et l'organisation des parcours des publics en insertion - Mobiliser les dispositifs en faveur de l'emploi et de l'insertion socio-professionnelle - Coordonner et animer l'offre en faveur de l'insertion et de l'Économie Sociale et Solidaire 	Précédent document stratégique PDI réalisé pour la période 2015-2018.
Pacte territorial d'insertion (PTI) adopté le 29 septembre 2020	2020-2021	<ul style="list-style-type: none"> - Positionner les acteurs de l'insertion - Structurer les parcours - Agir avec les réalités économiques du territoire 	Un projet de « pacte de cohésion sociale et territoriale de la Martinique », faisant fonction de PTI, avait été élaboré par les services du département mais n'avait pas été partagé avec les partenaires ni validé par le conseil général. Le PTI, pourtant obligatoire depuis 2011, n'a finalement été élaboré qu'en 2019 et délibéré en 2020.

Source : Document de la CTM

Le PTI 2020-2021, dont la stratégie est déclinée en axes structurants eux-mêmes déclinés en orientations puis en actions, sera évalué par des indicateurs quantitatifs. Sa reconduction au 31 décembre 2022 est intervenue lors de l'assemblée de Martinique du 27 mai 2021. L'évaluation, nécessaire, n'est pas pour autant conçue ou en tout cas présentée pour permettre de porter une appréciation générale et claire de l'ensemble du dispositif d'actions prévu année après année et ainsi observer la dynamique et l'évolution d'ensemble.

Les bilans annuels d'activité de la Dessi de la CTM ne permettent pas de faire d'évaluation globale de l'insertion des bénéficiaires du RSA, au vu de la stratégie décidée, ni de comparer les performances des actions, l'exercice étant rendu difficile par la multiplicités des dispositifs. Le seul suivi du nombre de contrats d'engagements réciproques (CER)⁴ ou de mise en parcours ne peut pas constituer des indicateurs révélateurs d'une meilleure insertion des bénéficiaires à court, moyen ou long termes.

La CTM pourrait tenter l'exercice de prise de hauteur nécessaire pour effectuer un suivi de l'insertion afin d'apporter une réponse plus claire et simple à la question de l'efficacité de la politique publique.

B - Instruction et service du RSA par la Caf : le premier interlocuteur du bénéficiaire vise la qualité de service et l'approche multimodale

La loi⁵ a confié aux CAF la charge de recevoir les demandes de RSA, de procéder à leur instruction administrative et d'assurer le calcul et le paiement de l'allocation. Cette mission a été confirmée par décret⁶ pour les CAF ultramarines.

La CAF⁷ a établi un double constat. Aujourd'hui, les démarches entreprises par les usagers sont souvent fastidieuses, émaillées de multiples rendez-vous, demandes de photocopies de pièces, réorientation vers une autre administration. De plus, chaque institution agit de manière insuffisamment articulée.

La réponse passe, selon elle, par une meilleure accessibilité de l'offre de service et un accompagnement du public dans l'usage du numérique. Elle vise la mise en place du guichet unique de service dans le cadre du service public de l'insertion et de l'emploi (Spie). Dans l'attente, elle cherche « à éviter l'installation des familles dans une dépendance chronique aux prestations sociales » et « l'émergence d'une Martinique parallèle, incapable d'accéder aux services ».

⁴ Le contrat d'engagements réciproques (CER) est un contrat d'insertion signé entre le bénéficiaire du RSA et son référent de parcours. Lorsqu'il suit en parcours avec Pôle emploi, il signe un PPAE. Le législateur considère que le PPAE vaut CER.

⁵ Loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008.

⁶ Décret n°2010-1783 du 31 décembre 2010.

⁷ En Martinique, la CAF fait office de MSA.

Ce diagnostic et cette démarche sont exposés dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de gestion pour 2018-2022, qui décline le socle national d'intervention sociale rénové.

Plus concrètement et plus spécifiquement, les relations entre le département, puis la CTM, et la CAF sont définies par des conventions de gestion. La dernière signée est la convention de gestion du 31 août 2017, valide pour trois ans, dont le renouvellement n'était toujours pas effectif en juin 2021 malgré la délibération de l'assemblée en février 2021.

Une convention d'objectifs en matière d'accompagnement social des primo-bénéficiaires du RSA majoré prévoit d'orienter vers la CAF les seuls primo-demandeurs du RSA socle majoré assumant la charge d'au moins un enfant de moins de trois ans. Cette convention ne donnant pas lieu à contrepartie financière, ne se concrétise pas non plus par un accompagnement spécifique.

C - Pôle emploi : un acteur au service des bénéficiaires déjà en mesure de suivre un parcours professionnel

Les relations entre la CTM et Pôle emploi s'inscrivent dans les orientations de l'accord-cadre signé entre l'Assemblée des départements de France (ADF) et Pôle emploi. Cet accord prévoit la mise en œuvre d'une approche globale de l'accompagnement, sur la base d'une collaboration élargie à trois axes, en fonction des besoins des demandeurs d'emploi.

C'est dans ce cadre qu'a été signée la convention de coopération pour l'insertion socio-professionnelle et l'accompagnement global des demandeurs d'emploi du 25 janvier 2019, entre Pôle emploi et la CTM. Cette convention reprend très largement le contenu de la première, signée le 16 septembre 2015 et pour trois ans entre Pôle emploi et l'ancien conseil départemental de la Martinique.

Les objectifs de la convention sont de développer et d'accélérer le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi confrontés à des difficultés à la fois d'ordre social et professionnel, qu'ils soient allocataires du RSA ou non, et de mobiliser des méthodes d'action et de coordination qui favorisent une articulation optimale du champ de l'emploi et du champ social, garants de la réussite de l'insertion professionnelle durable des demandeurs d'emploi. Enfin, il est aussi question de favoriser le rapprochement d'expertises dans les domaines respectifs d'intervention.

La convention détermine plusieurs actions communes et ouvre notamment l'accès aux deux partenaires à l'ensemble des ressources sociales et professionnelles du territoire sur la base du partage d'une base de données, actualisée périodiquement par les deux entités. Cette offre de service doit permettre de briser l'enclavement du territoire et d'assurer l'égalité de l'utilisateur devant le service public.

Pour Pôle emploi, il convient de sortir d'une logique de guichet et d'institution pour tendre vers une logique de parcours. Pôle emploi soutient le projet d'un guichet unique des bénéficiaires du RSA et cherche à partir de leurs besoins pour déployer des services adaptés et des compétences ou des actions des institutions.

La stratégie de Pôle emploi, cohérente avec celle de l'ensemble des institutions partenaires, peine cependant à se mettre en œuvre en raison de la lenteur du déploiement des actions portées par la CTM. Elle se heurte surtout à l'écart très important entre le nombre de demandeurs d'emploi, dont les bénéficiaires du RSA, et celui des emplois réellement ouverts en qualité et quantité, ce qui renvoie au développement économique de la Martinique, essentiel pour une réduction forte du nombre des bénéficiaires du RSA, ou à une ambition réduite de « mise en activité », proposée par la CAF.

D - L'échec de l'internalisation des moyens de l'Agence départementale de l'insertion et les perspectives 2020-2022

L'Agence départementale de l'insertion (ADI)⁸ avait la charge du PDI jusqu'en 2011, qui s'articulait autour de six axes d'intervention (logement, santé, social, économique, emploi et insertion), et énumérait un ensemble d'actions par axe d'intervention. Le pilotage n'était pas effectif et si les rapports annuels étaient documentés, ils ne mentionnaient pas les crédits mandatés ni le bilan des structures subventionnées. Le département, qui exerçait la tutelle de l'agence, n'avait pas un rôle de pilotage de la politique publique et son rôle se limitait à celui de contributeur financier⁹.

⁸ En application de l'article L. 522-1 du CASF, dans chaque département d'outre-mer, l'agence d'insertion, établissement public départemental à caractère administratif depuis 2000, élaborait et mettait en œuvre le programme départemental d'insertion prévu à l'article L. 263-3 du CASF. Elle exerçait les compétences relatives aux décisions individuelles dévolues au département concernant l'allocation du RMI, et depuis 2005, à la mise en œuvre des contrats d'avenir et des contrats d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) au bénéfice des RMIstes.

⁹ Cf. Relevé d'observations définitives de la CRC de Martinique.

L'ADI comprenait 107 agents, la plupart n'étant pas des travailleurs sociaux diplômés.

En 2011, soixante-dix d'entre eux ont été intégrés à la direction de l'insertion du département pour assurer l'orientation des bénéficiaires du RSA, l'accompagnement socio-professionnel, la mise en place et le suivi des dispositifs dédiés et la définition de la politique d'insertion. Six assistantes sociales ont été affectées à la direction de l'action sociale (Das) sur des postes budgétisés vacants du département pour encadrer les six unités territoriales et les 86 travailleurs sociaux que comptait la Das. L'objectif était d'engager une dynamique de contractualisation de l'accompagnement social des bénéficiaires du RSA.

Un mouvement de grève a annihilé les espoirs d'engager la direction de l'action sociale dans la signature des CER, les travailleurs sociaux s'y opposant en raison d'une surcharge de travail. Le volet coercitif de la contractualisation est aussi avancé pour justifier du refus d'engager les bénéficiaires du RSA vers la contractualisation, la crainte d'une perte de maîtrise de leurs emplois du temps et de liberté dans leur pratique participe également aux réticences.

Pourtant, le CASF impose la conclusion d'un contrat, sous un délai d'un mois après orientation, mentionnant les engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle (art. L. 262-35). Dès lors que les bénéficiaires sont orientés vers la direction de l'action sociale, celle-ci se devait d'organiser cette contractualisation. Dix ans après la mise en place du RSA, la situation est quasiment identique, puisque seules deux conseillères ont été recrutées spécifiquement depuis fin 2018 pour mettre en œuvre la contractualisation laissant sans contrat entre 7 500 et 12 000 bénéficiaires d'un accompagnement social, selon les données communiquées par la CTM.

Le refus des travailleurs sociaux de respecter la loi concourt à placer la CTM dans l'irrégularité.

Afin d'y remédier, la CTM a inscrit 6,4 M€, financés à hauteur de 75 % par le FSE, pour l'engagement du Parcours d'insertion et d'accompagnement social territorial (Piste), dispositif d'accompagnement pluridisciplinaire, de supervision et de *coaching* des travailleurs sociaux. Toutefois, le marché attribué en 2019 était toujours en attente de notification au premier trimestre 2021, maintenant la CTM dans une situation de non contractualisation de ses parcours sociaux.

On observe également ce refus de contractualisation au niveau de la CAF pour ce qui concerne les primo-bénéficiaires avec enfant de moins de trois ans et au niveau d'une des missions locales.

Le choix du département de conserver le lien direct avec le bénéficiaire explique la délégation minimale de compétence dévolue par le département à la CAF et reconduite à l'identique par la CTM sans changement jusqu'à aujourd'hui.

Le cloisonnement entre les deux directions (Dessi et Das), ainsi qu'au sein des directions mêmes (ATI/Siège/Entre services), qui se matérialise notamment par la difficulté de transmission de l'information, l'absence d'accès au logiciel Genesis¹⁰, mais aussi entre les différents partenaires (Pôle emploi, CAF, missions locales et CTM) participe à l'absence d'efficacité de l'accompagnement et de l'insertion sociale (Cf. chapitre III).

La collectivité indique s'inscrire, depuis 2020 et à l'horizon 2022, dans une démarche novatrice pour une Martinique plus inclusive, sans être en mesure d'en produire les effets à ce stade, seuls les objectifs pouvant être déclinés.

À défaut de pouvoir imposer à ses agents la signature de CER, la collectivité ambitionne d'améliorer le taux de contractualisation par le renforcement du nombre de conseillers en insertion et une approche novatrice des acteurs économiques, une gouvernance partenariale et territorialisée des politiques publiques en matière d'insertion.

Parmi les actions engagées, la CTM a signé avec l'État la convention de financement pour l'expérimentation territoriale d'un service public de l'insertion et de l'emploi (Spie) en 2020. Son démarrage opérationnel est intervenu en décembre 2020 avec pour objectif la prise en charge d'une cohorte de 10 000 bénéficiaires du RSA dans un premier temps, dont les nouveaux entrants.

Deux actions phares sont plus particulièrement soulignées : « *Dites-le nous une seule fois* » (plateforme de mise en relation directe des bénéficiaires du RSA immédiatement employables avec les employeurs recruteurs) ainsi que le dispositif Atout inclusion de plus de 7 M€, cofinancé sur le FSE, qui a permis d'accueillir 400 jeunes sur 11 mois avec le concours de plusieurs partenaires, dont les missions locales, visant l'insertion professionnelle pour lutter contre l'exil des jeunes et le désœuvrement.

¹⁰ Au sein de la Das, seules les deux assistantes sociales dédiées au RSA ont accès à l'applicatif. À la Dessi, le pôle chargé de mettre en œuvre ces dispositifs n'a pas accès au logiciel ni aux caractéristiques des bénéficiaires.

CONCLUSION

En dépit de caractéristiques similaires aux autres Drom, avec des taux de pauvreté et de sous-emploi très supérieurs à la moyenne nationale, la Martinique présente une situation plus favorable qu'eux. L'étroitesse du marché du travail, la surreprésentation du tertiaire et l'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi font également partie des caractéristiques communes, auxquels s'ajoute le vieillissement de la population favorisé par la migration des jeunes vers l'hexagone.

Ces caractéristiques sont un frein à l'insertion professionnelle, le territoire n'étant pas en mesure de proposer un nombre d'emplois et/ou une activité à l'ensemble des bénéficiaires du RSA, malgré l'objectif d'accompagnement d'une cohorte de 10 000 bénéficiaires seulement sur 36 000.

Les changements institutionnels liés à la création de la collectivité territoriale au 1^{er} janvier 2016, et ses conséquences en matière de gestion des ressources humaines, ont retardé la définition de la stratégie d'insertion. En effet, si l'ancien conseil départemental a arrêté cette dernière en mars 2011, la mise en œuvre des actions prévues a été tardive pour la plupart, ce qui, par effet miroir, a retardé la possibilité de présenter des évaluations des actions mises en œuvre, l'insertion n'ayant pas été identifiée comme action prioritaire à ce titre.

Ainsi, alors que la convention de gestion avec la CAF a été conclue dès septembre 2011 et le contrat d'objectifs et de moyens avec l'État en 2014, et reconduits depuis, la convention d'objectifs avec Pôle emploi n'a été signée qu'en septembre 2015, le plan départemental d'insertion fin 2015, et le pacte territorial d'insertion, dont un projet avait été élaboré par les services du département, n'a été mis au point qu'en 2019 et voté en 2020, soit avec près de dix ans de retard.

La plupart des conventions ont été reconduites à l'identique ou presque, systématiquement avec retard, leur mise en œuvre n'a pas été suivie, et dans le cas où un suivi était mis en place, leur évaluation n'est pas mise en œuvre de façon lisible.

Chapitre II

Les moyens mobilisés

I - Le cadre des dispositifs RSA et RSO et leur attractivité

A - Le dispositif du RSA

Le RSA est une allocation différentielle « *qui porte les ressources du foyer à un minimum garanti* »¹¹. Cette allocation dépend de la situation familiale de l'allocataire (personne seule, en couple, parent isolé, personnes à charge) et des revenus des membres du foyer. Elle peut être complétée par :

- une prime d'activité¹² qui s'ajoute au revenu mensuel de travailleurs aux ressources modestes,
- une aide au logement allouée aux ménages qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement,
- des aides de toutes natures (monétaires, tarifaires ou en nature) appelées « droits connexes » et alloués par l'État (ex : prime de Noël), les collectivités territoriales, les organismes sociaux (ex : protection universelle maladie et la complémentaire santé solidaire) ou les associations.

¹¹ Article L. 262-2 du code de l'action sociale des familles.

¹² La prime d'activité a remplacé le 1^{er} janvier 2016 le RSA activité et la prime pour l'emploi.

Selon les données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), 54 % des bénéficiaires du RSA ne percevaient que cette allocation, 34 % bénéficiaient également de l'aide au logement, 6 % cumulaient RSA et prime pour l'activité et 6 % RSA, prime d'activité et aide au logement.

En application de l'article L. 262-27 du CASF, l'allocataire RSA a droit à un accompagnement visant à l'aider dans sa démarche d'insertion professionnelle ou sociale. Tout allocataire ou conjoint d'allocataire, appartenant à un foyer ayant un droit ouvert au RSA socle et étant sans emploi ou avec un revenu d'activité professionnelle inférieur à 500 € par mois, est soumis aux « droits et devoirs du bénéficiaire du RSA ». Les modalités d'accompagnement sont précisées ci-après (*Cf. chapitre III, §II*).

B - Le dispositif du revenu de solidarité outre-mer (RSO)

Les allocataires du RSA, bénéficiant du dispositif pendant au moins 24 mois sans interruption dans une CAF d'outre-mer, ayant entre 55 et 65 ans et résidant en Martinique, peuvent demander à bénéficier du revenu de solidarité outre-mer (RSO), prestation mise en place en décembre 2001. Le bénéficiaire s'engage alors à ne pas travailler ni effectuer de stage de formation rémunéré, ne pas s'inscrire à Pôle emploi et ne pas percevoir, ni son conjoint, une retraite à taux plein, l'allocation aux adultes handicapés ou une pension d'invalidité de deuxième ou troisième catégorie.

Cette prestation sociale, considérée comme une allocation de pré-retraite, est destinée à un public ayant de faibles chances de réinsertion professionnelle. Elle fonctionne sur le même principe que le RSA, toutefois, si les montants mensuels des revenus plafond garantis sont supérieurs à celui de l'allocation RSA, l'allocation maximale versée est inférieure et ne concerne qu'une personne du foyer.

Au surplus, les bénéficiaires ne peuvent prétendre à l'ensemble des droits connexes (exonération ou réductions tarifaires, prime de Noël...) et ne sont pas éligibles à la protection universelle de maladie (Puma), raison principale qui prédispose les bénéficiaires potentiels à refuser le RSO au bénéfice du RSA, alors que le bénéfice de cette allocation est moins contraignante (absence de déclaration de ressources trimestrielles, absence de pointage à Pôle emploi, plus de convocation dans les antennes territoriales d'insertion).

Tableau n° 4 : comparatif des montants garantis et prestations versées aux bénéficiaires du RSO et du RSA (avril 2020)

	RSA	RSO
<i>Montant mensuel garanti (RSA) ou plafond de ressources (RSO) pour une personne seule</i>	564,78	945,84 €
<i>Montant maximal de la prestation versée**</i>	497,01 €	531,94 €
<i>Montant mensuel garanti (RSA) ou plafond de ressources (RSO) pour un couple</i>	847,17 €	1436,16 €
<i>Montant maximal de la prestation versée</i>	711,62 €	531,94 €

*Source : Juridictions financières à partir des données CAF
Les prestations RSA sont minorées des forfaits APL (67,77 € pour une personne seule et 135,55 € pour un couple)*

C - L'attractivité du RSA et le non-recours

1 - L'attractivité du RSA par rapport au RSO, droits à la retraite et autres allocations

Les différences dans l'accès aux droits connexes du RSO se sont traduites par une diminution du recours à cette prestation. Le nombre de bénéficiaires RSO a ainsi diminué de 42,8 % depuis 2009, pour atteindre 750 en 2019 contre 1 311 en 2009.

Par ailleurs, il est observé par la CAF que des allocataires du RSA pouvant faire valoir leurs droits à la retraite ou éligibles à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), privilégient le RSA, alors que le montant de l'Aspa pour une personne seule (868,2 € en 2019) est supérieur de 55 % au montant versé par le RSA. La raison de ce choix est la crainte du recours sur succession. En effet, en application des dispositions de l'article L. 815-13 du code de la sécurité sociale, les sommes versées au titre de l'Aspa peuvent être récupérées après le décès du bénéficiaire sur la succession. Les bénéficiaires potentiels, de peur de ne pas pouvoir transmettre à leurs ayant droit leur bien immobilier, privilégient le dispositif du RSA.

Il en résulte que toute une frange des bénéficiaires du RSA, par ailleurs systématiquement orientée vers un parcours social, qui devrait sortir du dispositif, y est maintenue.

2 - Le non-recours

L'un des objectifs affichés de la CTM est de réduire au maximum le non-recours, voire de le supprimer. Cependant, il n'y a pas de chiffrage précis sur le non-recours ni d'évaluation.

Selon la Das, le non-recours correspond à 8 à 10 % des personnes reçues par le service social, soit entre 2 400 et 3 000 personnes. La population concernée regroupe des personnes étrangères et des personnes qui n'ont pas fait valoir leur droit à la retraite notamment des ouvriers agricoles.

Selon l'Insee (2020), la pauvreté concernait en 2017 96 400 personnes¹³, soit 28,6 % de la population, contre 14,1 % en métropole. Les données les plus récentes font état d'une population couverte par les différents dispositifs existants du RSA, bénéficiaires et ayants-droits compris, de 64 288 personnes (données Drees 2019).

Par extrapolation, le taux de non-recours au RSA pourrait être estimé à la population en situation de pauvreté rapportée au nombre de bénéficiaires par allocataire, soit un peu moins de 18 000 allocataires potentiels.

Cependant, si en lieu et place à la médiane nationale, il était fait référence à la médiane locale pour déterminer le taux de pauvreté, celui-ci ressortirait à 18,7 % de la population, soit 63 411 personnes, vivant au-dessous de 879 € par unité de consommation (UC)¹⁴. Ainsi, le dispositif du RSA couvrirait la totalité de la population en situation de pauvreté.

Selon l'analyse des bases de données Genesis, sur la période 2014-2019, ce sont 82 729 individus qui ont été, à une date ou une autre, inscrits au RSA, soit plus de 22 % de la population.

Outre la méconnaissance de leurs droits, le non-recours s'explique selon la CAF et la CTM par plusieurs facteurs tels que les difficultés de la téléprocédure, l'illettrisme (13 % des 16-65 ans contre 7 % dans l'hexagone), les difficultés de lectures 30 % , l'illectronisme et le non accès

¹³ Nombre de personnes vivant en 2017 en dessous du seuil de pauvreté en Martinique en 2017 - fixé à 1 041 € par mois par unité de consommation.

¹⁴ Depuis 2016, l'Insee intègre pleinement la Martinique dans le système d'information national en calculant le taux de pauvreté par rapport au niveau médian national.

à l'informatique qui touchent plus particulièrement les personnes en situation de précarité, la stigmatisation des personnes, le refus de se soumettre aux obligations liées.

Des actions et expérimentations ont été développées, dont celle menée par la CAF dans le cadre du *data mining*¹⁵ d'accès aux droits en lien avec la Cnaf. Parmi les modalités de lutte contre le non-recours figure, selon la CAF, la multiplicité des possibilités de lieux et de modes de contacts pour faire une demande d'ouverture de droits. Un large éventail est ainsi proposé aux bénéficiaires potentiels tels que la communication par courrier, téléphonique, la caravane des droits, l'accueil en présentiel et les bornes numériques des CAF et les cyber-bases.

Le taux d'erreurs liées aux demandes estimé à un niveau élevé et le fort besoin d'accompagnement de proximité lié aux difficultés sociales nécessitant une fréquence de contact importante sont également des facteurs potentiels d'abandon lors des démarches ou de prise de distance vis-à-vis des dispositifs. La forte démotivation des plus de 50 ans et la conscience et la connaissance de la réalité du marché du travail offrant un faible taux d'offres d'emplois ordinaires sont également des causes qui ne peuvent être négligées dans l'appréciation des situations de non-recours.

D - Le RSA et la prime d'activité

À sa création, le RSA comprenait :

- une allocation dite « RSA socle », destinée à assurer un minimum garanti de ressources à ses bénéficiaires, le « RSA socle » comportant une majoration pour les parents isolés ;
- une allocation dite « RSA activité » venant compléter, au-delà du socle garanti, des revenus d'activité des bénéficiaires ; le « RSA activité » visait à lutter contre le phénomène des travailleurs pauvres et à éviter la formation de trappes à inactivité.

En 2016, le « RSA activité » a été remplacé par la prime d'activité (PPA), laquelle a également été fusionnée avec la prime pour l'emploi. La

¹⁵ Le *data mining* désigne le recours à un grand nombre de méthodes prédictives issues des domaines informatiques et statistiques, qui permettent la modalisation d'un phénomène, objet de l'étude.

suppression du « RSA activité » s'est traduite par une diminution du nombre d'allocataires du RSA de 9 400 personnes¹⁶ en 2016.

¹⁶ Comme une part de la baisse d'allocataire est également lié à la diminution du nombre d'allocataires constatées par ailleurs, il est difficile d'évaluer l'effet de la création du dispositif sur la reprise d'emploi en 2016.

Une partie de ces allocataires (3 781) est restée dans un dispositif cumulant RSA et prime d'activité. En 2020, ils étaient 25 % plus nombreux par rapport à 2016. Bien que la progression de cette catégorie d'allocataires soit plus faible que celles observées en moyenne nationale (17 %) et dans les Drom (21 %), compte tenu de la diminution des bénéficiaires du RSA socle (-3 %), la part des allocataires cumulant prime d'activité et RSA est en progression (12 % en 2020 contre 10 % des allocataires en 2016).

Le nombre de bénéficiaires de la seule prime d'activité a progressé d'un tiers entre 2016 et 2019, soit une progression moitié moindre que celle observée en moyenne nationale (76 %) et en deçà de la moyenne des Drom (37 %).

Le financement du RSA activité et de la prime d'activité est réalisé par l'État. Le montant annuel pour 2019 s'est élevé à 76,2 M€ (prévision au 30 juin 2019) pour 30 661 bénéficiaires en Martinique, pour un montant moyen de 207 € par mois (206 € pour la PPA non majorée et 259 € pour la PPA majorée).

II - Une population couverte par le RSA et le RSO représentant une part significative de la population martiniquaise

A - Une population couverte près de trois fois supérieure à la moyenne nationale mais une évolution en deçà des moyennes outremer et nationale

La part des bénéficiaires non adultes représente 31 % de la population de moins de 19 ans contre 39 % au niveau des Drom ; elle est également trois fois plus élevée qu'en moyenne nationale (10 %).

La part des allocataires dans la population des 15-69 ans (13,2 %) est 3,3 fois supérieure à la moyenne nationale (4 %), tout en étant inférieure à la moyenne observée au niveau des Drom (14,1 %). Alors que la population du département représente à peine 0,54 % de la population française, la part des allocataires martiniquais s'élève à 1,9 % des 1,9 million d'allocataires comptabilisés au niveau national.

Après une progression moyenne annuelle du nombre d'allocataires entre 2011 et 2015 de 1,9 %, soit à un rythme 2,7 fois inférieur à la progression observée au niveau national (5,2 %), le nombre d'allocataires a diminué de -1,7 % en moyenne annuelle depuis, soit à un niveau plus de quatre fois supérieur à la baisse constatée au niveau national (- 0,4 %).

Plus de 86 % de la diminution est intervenue en 2016, année de création de la prime d'activité évoquée précédemment. Ainsi, en 2020, le nombre d'allocataires (36 082) était quasi-identique à celui enregistré au terme de la première année de la mise en place du dispositif (35 809 hors allocataires du RSA activité), alors qu'il avait progressé de 17 % au niveau des Drom et de 20,6 % au niveau national.

La mise en œuvre des prestations sociales et d'accompagnement engendre des frais de gestion chez les différents intervenants. Les éléments qui suivent présentent les dépenses générées en Martinique par le versement des allocations aux bénéficiaires du RSA et du RSO, les dépenses d'accompagnement et les frais de gestion.

B - Après une hausse des moyens mis en œuvre en Martinique, les dépenses étaient, jusqu'à la crise sanitaire, en baisse

1 - L'absence de fiabilité des comptes de gestion nécessitant un retraitement préalable de fiabilité

La comparaison entre les données produites par la CAF en matière de prestations versées et celles du compte de gestion met en évidence des écarts croissants depuis 2015 (entre - 1,5 % et - 4,8 %). La collectivité n'a pas procédé au versement de l'ensemble des sommes dues à la Caf, certains acomptes ayant été mis de côté sans qu'il soit procédé au rattachement des charges. En 2020, un rattrapage est intervenu avec une majoration de 9,6 % de la dépense RSA (21,15 M€) par rapport à la prestation versée par la CAF et la quasi-régularisation des sommes dues à la CAF.

Tableau n° 5 : évolution comparée entre les prestations servies par la CAF (RSA et RSO) et les allocations versées à la CAF dans les comptes de gestion

<i>(En millions d'euros)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Données CAF	208,2	210,7	205,5	206,0	213,2	212,1	218,7
Données du compte de gestion	208,1	207,5	205,7	202,3	208,3	202,2	239,8
Écart	0,1	3,1	- 0,2	3,7	4,9	9,8	- 21,1
Écart en %	0,1 %	1,5 %	- 0,1 %	1,8 %	2,3 %	4,9 %	- 8,8 %

Source : Juridictions financières à partir des comptes de gestion et des données CAF

Eu égard à l'incidence de ces problèmes de fiabilité des comptes sur l'analyse financière, le rapport retrace l'ensemble des données financières de l'écart entre le montant des prestations versées communiquées par la CAF et la dépense d'allocation enregistrée aux comptes de gestion de la collectivité.

2 - Après une forte progression des allocations versées, de 2015 à la crise sanitaire, le montant des allocations RSA et du RSO progresse moins vite que les produits de gestion

Les dépenses d'allocations du RSA et du RSO facturées au département puis à la CTM par la CAF, organisme payeur, comprennent le RSA socle, le RSA majoré pour les parents isolés avec enfant en bas âge, le RSO, diminués des versements au titre de remboursement sur indus RMI, RSA et RSO.

Les 35 950 allocataires comptabilisés à fin 2019 (dont 750 au titre du RSO) représentent une dépense d'allocation de 212,1 M€ (dont 4,7 M€ pour le RSO) pour la collectivité territoriale, soit 69 % des aides individuelles de solidarité et 24,2 % de ses charges de gestion.

Entre 2009 et 2019, les dépenses d'allocations ont progressé de 40,2 % (+ 60,8 M€), soit une progression moyenne de 3,4 % par an. Toutefois, 42 % de cette progression résulte de la mise en place du RSA en 2011, qui a généré une dépense supplémentaire de 25,8 M€.

Au-delà de cette évolution globale, en 2016 et 2017, les dépenses avaient enregistré un recul, avant de croître de nouveau en 2018. Ainsi, entre 2015 et 2019, le montant des allocations progressent moins vite (0,8 % en moyenne annuelle) que les produits de gestion (+ 2,3 % par an).

D'une manière générale, les facteurs d'augmentation du coût de l'allocation sont de plusieurs ordres :

- le premier facteur, l'effet-barème, est d'ordre exogène et commun à l'ensemble des départements et renvoie aux revalorisations annuelles du montant forfaitaire du RSA, établies par décret du premier ministre. Elles sont fixées en référence à l'indice des prix, auxquelles se sont ajoutées des revalorisations exceptionnelles décidées dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté de 2013. La prestation a ainsi été augmentée de 10 % sur cinq ans, en plus de l'inflation (soit un total de +14 % de 2013 à 2018). Depuis la mise en place du RSA, la hausse est de 23,1 %, le montant du RSA pour une personne seule s'élève à 559,74 € en avril 2019 (454,63 € en juin 2009, 564,78 € en avril 2020) ;
- le second facteur, l'effet-volume, est spécifique à chaque territoire : il n'a quasiment pas d'incidence pour la Martinique quand le nombre d'allocataires 2019 est comparé à celui de 2009, mais explique l'augmentation observée en 2020 ;
- le troisième facteur correspond à l'absence de politique de contrôle de la CTM sur les engagements en l'absence de contractualisation élargie à l'ensemble des bénéficiaires ;
- le dernier facteur est l'effet-ménage, correspondant au profil des foyers allocataires (composition et situation des familles) et leur évolution sociale (une diminution des ressources générant une augmentation des droits, l'ancienneté est un facteur d'accroissement des droits) qui influe sur le montant moyen des prestations versées.

**Tableau n° 6 : caractéristiques des bénéficiaires du RSA
Martiniquais, des Drom et au niveau national (2019)**

	Couple avec personne à charge	Personne isolée avec enfant à charge	Ancienneté dans le dispositif > 10 ans	Personne de + de 60 ans	% percevant une PPA
Guadeloupe	4 %	41 %	22 %	8 %	9 %
Martinique	3 %	36 %	26 %	10 %	12 %
Guyane	5 %	61 %	13 %	8 %	6 %
La Réunion	12 %	40 %	20 %	5 %	13 %
Drom	8 %	42 %	21 %	7 %	11 %
France (Drom compris)	10 %	32 %	12 %	5 %	21 %

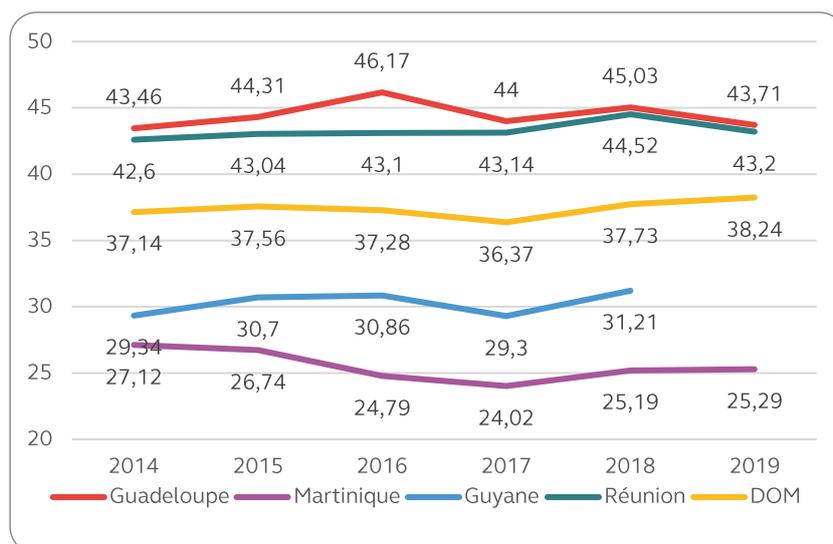
Source : Juridictions financières à partir des données Drees

Nota : les données relatives à l'ancienneté dans le dispositif sont affectées par le poids des données non renseignées leur part oscillant entre 21 % et 31 % au niveau des Drom (24 % pour la Martinique) et 35 % au niveau national

Au total, les caractéristiques des bénéficiaires martiniquais les rapprochent de la moyenne nationale pour ce qui est de la dépense moyenne constatée par allocataire et les distinguent des autres Drom. Ainsi en 2019, la dépense moyenne ressort à 495 € pour la Martinique, soit 10 € de plus qu'en moyenne nationale mais 34 € de moins que la moyenne des Drom.

La stabilité globale du nombre d'allocataires et la moindre progression de la dépense moyenne par allocataire, se traduisent par des dépenses de prestations du RSA et RSO (facturation par la CAF du RSA socle, du RSA majoré, du RMI, l'ensemble minoré des indus) en diminution sur la période 2014-2019, puisqu'elles représentent 25 % des dépenses de gestion en 2019 contre 27 % en 2014 et sont très en deçà de celles constatées dans les autres départements d'outre-mer (38 % en 2019).

Graphique n° 2 : évolution 2014-2019 du poids des dépenses d'allocations RSA/RSO dans les charges de gestion (en %)



Source : Juridictions financières à partir des données DGCL (dépenses nettes des indus) et comptes de gestion (charges de gestion)

Nota : pour la Guadeloupe, y compris Saint Martin et Saint Barthélemy. Suppression des données guyanaises en 2019 compte tenu de la recentralisation

3 - Des allocations complémentaires et droits connexes partiellement identifiés

Les bénéficiaires du RSA peuvent percevoir d'autres allocations qui sont pour partie identifiables.

a) La prime d'activité

Le RSA activité concernait 7 013 allocataires en 2015, dernière année du dispositif. La prime d'activité, qui a remplacé le RSA activité, concernait 30 661 foyers en 2019 pour un montant moyen de 207 €.

En 2019, 12 % des allocataires du RSA ont perçu une prime d'activité, pour un montant moyen de 341 €. Ils étaient 4 439 allocataires en 2020, soit 25 % de plus qu'en 2016.

b) Les aides au logement

Les aides au logement sont perçues par une très faible proportion d'allocataires. La CAF de Martinique n'a pas été en mesure de produire d'information sur le montant du dispositif à destination des bénéficiaires du RSA.

En 2020, ils étaient 14 180 à bénéficier d'une aide au logement et RSA, soit 39 % des allocataires du RSA. Une partie significative des allocataires du RSA ne peuvent en effet prétendre à cette allocation à raison de leur situation, puisque 43 % d'entre eux sont hébergés gratuitement.

c) La prime de Noël

La prime de Noël est une aide exceptionnelle forfaitaire versée, en novembre ou à défaut en décembre, à certains bénéficiaires de minima sociaux, notamment les allocataires du RSA ayant des droits ouverts. Son montant dépend de la composition familiale. Versée par la CAF, elle est financée par l'État. La CAF de Martinique n'a pas été en mesure d'en préciser le montant. En 2020, ils ont été 35 397 à bénéficier de la prime de Noël, soit 98 % des allocataires.

d) Les droits connexes

Les allocataires du RSA, peuvent bénéficier de droits connexes locaux, qui peuvent être monétaires ou non¹⁷, attribués par divers organismes (CTM, CAF, missions locales, collectivités locales). Compte tenu de la diversité des aides, de l'éparpillement des donateurs et des systèmes d'information qui ne retracent pas les versements en fonction du statut du bénéficiaire, seules les aides financières individuelles versées par la Caf de Martinique ont pu être valorisées dans le cadre de l'enquête.

S'agissant des droits connexes de la CTM, ils concernent les différents dispositifs mis en place par la Das et la Dessi. S'agissant de la Das, ses actions ne font pas l'objet d'un suivi par catégorie de bénéficiaire.

Ainsi, les allocataires du RSA, comme les autres usagers de la direction, peuvent bénéficier de plusieurs catégories d'aides : les chèques d'accompagnement personnalisé (alimentation, hygiène, action éducatives, habillement), le fonds d'aides aux jeunes (Faj, aides financières assorties

¹⁷ Exemple : les tarifs sociaux des transports en commun ou les tarifs dégressifs de restauration scolaire.

d'un accompagnement social), les secours exceptionnels, les actions sociales d'intérêt collectif (vacances en famille, résidence sociale d'hébergement transitoire). D'autres aides sont également mobilisables en matière de santé, de logement et d'accompagnement éducatif (secours exceptionnel), fonds de solidarité logement, (aides pour la lutte contre l'habitat indigne, aux petits travaux de première nécessité), allocation mensuelle d'aide sociale à l'enfance, accompagnement éducatif à domicile. Les montants des aides financières individuelles versés par la Das n'ont pas été communiqués. Ceux de la Dessi sont intégrés aux dépenses d'accompagnement.

S'agissant de la Caf, les aides individuelles sont au nombre de 1 671 en 2019, pour un coût annuel de 0,93 M€ sur un total de 2,88 M€ d'aides individuelles versées. Elles sont en diminution sur la période (2,05 M€ en 2014).

C - Des dépenses d'accompagnement des allocataires du RSA insuffisamment suivies

1 - Des dépenses d'accompagnement partiellement de la CTM connues en forte diminution

Les données issues des comptes de gestion conduisent à observer une diminution des dépenses d'accompagnement au sens large, qui s'élevaient à 6,7 M€ en 2019, contre 17,9 M€ en 2009, soit une diminution de 63 %. Cependant, les dépenses d'accompagnement des bénéficiaires du RSA ne sont pas correctement suivies.

Les comptes administratifs et de gestion devraient permettre d'identifier à la fonction l'ensemble des dépenses d'allocation, d'accompagnement et de gestion liées au RSA, lesquelles peuvent être réparties dans les sous-fonctions insertion sociale, santé, logement, insertion professionnelle, évaluation, dépenses de structure et autres dépenses. L'imputation fonctionnelle est cependant très parcellaire et instable d'un exercice comptable à l'autre.

Ainsi, selon les années, les dépenses des personnels des antennes ne sont pas comptabilisées, tout comme les dépenses d'entretien des bâtiments des antennes territoriales. En outre, de nombreuses dépenses ne sont pas identifiées à la fonction RSA, comme les charges des personnels des services support de la Dessi ou ceux de la Das, ainsi que les charges de fonctionnement des bâtiments des services support, des antennes territoriales et des centres médico-sociaux, qui relèvent toutefois plus des

dépenses de gestion. De même les dépenses d'accompagnement de la direction de l'action sociale à destination des bénéficiaires du RSA ne sont pas imputées à cette fonction tout comme les actions de formations qui leur sont dédiées. À l'inverse, certains dispositifs comptabilisés à la sous-fonction insertion sociale ne concernent pas uniquement les bénéficiaires du RSA.

Cette insuffisance dans l'imputation fonctionnelle concourt à une sous-estimation importante des dépenses de gestion et d'accompagnement de la CTM à destination des bénéficiaires du RSA.

Outre les aides ponctuelles visées dans les droits connexes précités, les allocataires peuvent bénéficier de dispositifs retenus au programme départemental de l'insertion pour un montant de 5,6 M€ selon le bilan du PDI 2019 réalisé par la CTM (4,8 M€ selon le compte de gestion) :

- le dispositif d'orientation et son diagnostic social personnalisé qui a bénéficié à 235 allocataires ;
- le dispositif d'aide individuelle à la création d'activités et de formation couverte entièrement par le Fapi et qui bénéficie à 97 % à des bénéficiaires du RSA (664 selon les données de l'agence de services et de paiement) pour une enveloppe de 0,3 M€ entièrement consommée ;
- le dispositif d'accompagnement vers l'emploi avec le parcours emploi compétence (Pec) avec un objectif de 200 Pec financés à hauteur de 1,1 M€ par la CTM, pour 114 contrats signés pour un montant de 0,64 M€, mais seulement 44 bénéficiaire du RSA ;
- le soutien à l'économie sociale et solidaire (0,1 M€) ;
- le soutien au développement de structures et de projets au niveau des territoires (1,5 M€) ;
- le dispositif d'accompagnement des structures d'insertion par l'activité économique qui concerne 718 allocataires du RSA pour un montant de 3,36 M€.

Ces montants diffèrent quelque peu des relevés communiqués par l'ASP, qui indiquent 5 M€ de crédits reçus en 2019 mais consommés à hauteur de 3,1 M€, le solde du dispositif (0,9 M€) devant donner lieu à titre de recettes. Les deux dispositifs conventionnés en 2015 et 2016 pour un montant de 16,9 M€, étaient consommés à hauteur de 58 % à fin 2019.

Ces dispositifs enregistrent une baisse des montants réalisés en lien avec la diminution de leur nombre, passant de 13 M€ en 2016 à 4,7 M€ en 2020. L'évolution des réalisations dans le cadre des contrats CAOM illustre ce désengagement dans l'accompagnement social et *a fortiori* des allocataires du RSA.

Tableau n° 7 : évolution des réalisations des CAOM

	2015	2016	2017	2018	2019
Objectif	500	500	350	300	200
Réalisation (tous bénéficiaires)	435	243	261	149	114
Taux	87 %	49 %	75 %	50 %	57 %
Réalisation (en €)	2 100 000	1 373 261	1 503 422	566 825	643 296

Source : Juridictions financières à partir des rapports d'activité de la Dessi

La chute des dépenses d'accompagnement pose la question de la pertinence de la clause de la convention Capi qui engage la collectivité à « inscrire annuellement des crédits au titre des dépenses d'insertions au moins égaux à 95 % des crédits inscrits l'année précédente ».

S'agissant des charges de personnel, les personnels des antennes territoriales d'insertion pour leur totalité, et des circonscriptions médico-sociales (à hauteur de 40 % correspondant à la part des bénéficiaires du RSA dans le total des usagers de la Das), soit un total de 74 personnes pour un coût de 3,5 M€ en 2020, ont la charge de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Outre ces dispositifs sociaux et professionnels, la CTM engage des actions de formation, qui visent notamment les allocataires du RSA.

Ceux-ci sont valorisés dans le pacte territorial d'investissement dans les compétences conclu en juin 2019 avec l'État, qui engage la CTM à hauteur de 94 M€ sur la période 2019-2022 à la formation professionnelle des demandeurs d'emplois, dont 27,6 M€ sont fléchés sur l'axe n°1 « garantir l'accès des publics fragiles aux parcours qualifiants par la consolidation des compétences clés ».

Ainsi, la CTM engage des moyens importants à la formation des bénéficiaires du RSA mais ne réalise pas de suivi statistique en nombre et en montant des formations suivies et de l'ensemble des dispositifs à leur attention.

2 - L'absence de données relatives à l'accompagnement des missions locales et de la Caf

En dehors des allocataires orientés vers Pôle emploi, la CTM a conventionné avec la Caf pour les primo-bénéficiaires ayant un enfant de moins de trois ans et les trois missions locales pour le suivi des jeunes de moins de 26 ans.

Ces conventions ne prévoient pas de rétribution pour l'accompagnement de bénéficiaires du RSA, bien que les trois missions locales soient destinataires d'une subvention de fonctionnement (1,545 M€ en 2019) financée sur les crédits de la formation professionnelle.

La collectivité ne suit pas l'action des missions locales à destination des bénéficiaires du RSA. Elle ne dispose pas des comptes rendus d'activité et n'impose pas la restitution de données. Elle ne peut donc évaluer le coût du suivi spécifique des allocataires RSA et des dispositifs qui leur sont destinés. Elle n'a pas connaissance de la part des bénéficiaires du RSA dans les effectifs des missions locales. Les dépenses n'ont pas pu être identifiées spécifiquement.

Selon la base de données Genesis, parmi les allocataires ayant des droits versables à fin 2020, 2 164 personnes étaient identifiées comme bénéficiaires de moins de 26 ans, et les bénéficiaires du RSA majoré sont 1 989, soit 11,8 % des allocataires ayant des droits versables à fin 2020.

S'agissant des primo-demandeurs avec enfant, la Caf n'a pas été en mesure d'individualiser les dépenses d'accompagnement qui leur sont dédiées, hormis les aides financières spécifiques qui se sont élevées à 19 745 € pour 47 aides en 2019.

3 - Les dépenses d'accompagnement de Pôle emploi

Pôle emploi dispose d'un suivi analytique depuis 2017, par modalité de suivi et d'accompagnement. Le modèle ne permet pas de restituer directement les coûts d'accompagnement par typologie d'allocataire. Toutefois, un prorata au nombre de bénéficiaires du RSA sur le total des demandeurs d'emploi permet d'approcher le coût des moyens mis à disposition à compter de 2017. Il n'a pas été possible pour l'opérateur de produire des données antérieures.

Les données produites font ressortir un effectif de 100 en 2020 (90 ETP en 2019), en progression de 20,5 % par rapport à 2017 et une évolution de la masse salariale de 21,6 % (15,7 % en 2019). À l'inverse, les dépenses d'accompagnement (différentes prestations réalisées pour les demandeurs d'emploi) sont en diminution de 5,1 %, Elles s'élèvent en 2020 à 10,4 M€ (9,4 M€ en 2019) soit plus du double du montant dépensé en matière d'accompagnement par la CTM. Les données 2020 n'ont pu être produites par Pôle emploi.

D - Les dépenses de gestion liés au dispositif RSA/RSO

Compte tenu de la difficulté à mobiliser les différents opérateurs dans la production de données, seuls les coûts de gestion de la Caf ont été identifiés ainsi que les charges de personnels des services de soutien de la CTM et les dépenses de gestion des antennes territoriales. Les coûts de gestion du Pôle emploi sont inclus dans les dépenses d'accompagnement.

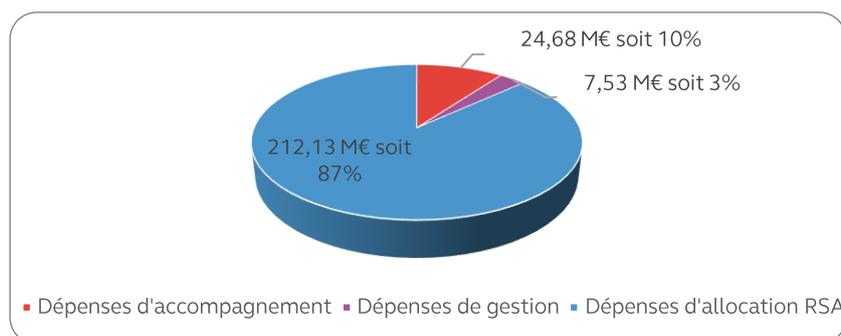
Comme mentionné précédemment, les conventions de gestion du RSA fixent les compétences déléguées à la Caf par le département, puis par la CTM. Les deux entités n'ont souhaité déléguer que les compétences ne donnant pas lieu à rétribution. Il en résulte l'absence de frais de gestion pour les opérations d'instruction et de liquidation du RSA facturés à la CTM.

Les coûts de gestion associés représentent une dépense de 3,6 M€ par an pour la Caf (masse salariale comprise), pour un coût moyen par allocataire de 101 € (données 2019). En 2020, ils s'élèvent à 3,45 M€.

S'agissant des dépenses de gestion de la CTM, elles comprennent des dépenses des services support de la Dessi et de la Das (au *pro rata* des effectifs des bénéficiaires du RSA dans les usagers de la Das soit 40 %), soit un total de 61 emplois pour un montant annuel de 3,03 M€ (données 2019). Il peut apparaître surprenant que les moyens consacrés à l'accompagnement des allocataires (75 personnes) ne soient que faiblement supérieurs au nombre d'emplois des services support des deux directions (61). Des dépenses liées à la gestion des antennes territoriales sont également identifiées pour partie dans l'imputation fonctionnelle dédiée au RSA. Elles représentent de l'ordre de 0,9 M€ en 2019. Dans l'ensemble, les coûts identifiés de gestion de la CTM s'élèvent à 3,9 M€.

Les effectifs recensés au sein de la CTM, de Pôle emploi et de la Caf dédiés à l'instruction et à liquidation des droits, orientation et accompagnement sont de l'ordre de 300 pour un coût total de 16 M€. Les dépenses d'accompagnement hors masse salariale s'élevaient à 15,1 M€ en 2019.

**Graphique n° 3 : répartition des coûts du RSA par nature en 2019
(en M€)**



Source : Juridictions financières à partir des données CTM, Caf 972 et PE 972 (hors PPA et allocations logement)

En conclusion, compte tenu de l'évolution à la baisse des dépenses d'accompagnement, la hausse du coût des dépenses par allocataire réside plus dans le recul de leur nombre et la progression des allocations servies qui représentent 94 % des dépenses de la CTM à destination des bénéficiaires du RSA.

III - Les modalités de financement de ces politiques

A - Un sous-financement des allocations RSA et RSO relativement faible et en progression

1 - Une fiscalité transférée en hausse, ayant une progression supérieure à celle des dépenses d'allocation

L'allocation RSA est financée principalement par la quote-part RMI/RSA de TICPE qui a succédé à la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) transférée par l'État.

Le versement TICPE a enregistré une progression de 10,4 % à raison du versement d'une fraction supplémentaire dans le cadre de la mise en place du RSA au 1^{er} janvier 2011, pour atteindre 158 M€. Après avoir continué de croître jusqu'en 2014 pour atteindre 170,2 M€, cette ressource s'est stabilisée à 165 M€ entre 2015 et 2018. Elle s'élevait à 167,9 M€ en 2019.

La deuxième ressource transférée est le fonds de mobilisation des dépenses d'insertion (FMDI), créé en 2006 pour tenir compte de la croissance plus rapide du RMI que de la TIPP. Celui-ci oscille autour d'une moyenne de 6,3 M€.

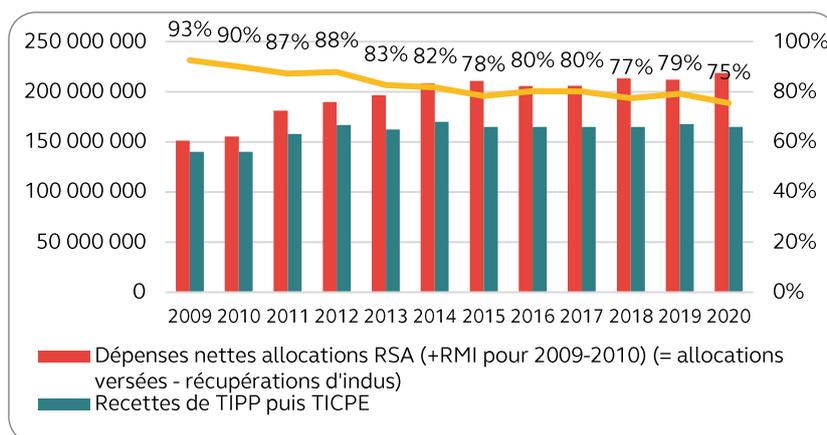
La troisième ressource résulte de la quote-part des deux fonds créés en 2014 pour soutenir l'action sociale des départements et réduire l'écart entre la dépense d'allocation et le financement spécifique des allocations individuelles de solidarité (AIS) que sont le RSA, la prestation de compensation du handicap et l'allocation personnalisée d'autonomie et du fonds exceptionnel de soutien créé en 2014. Les deux fonds créés en 2014 sont la dotation de compensation péréquée et le fonds de solidarité des départements, au sein desquels la fraction destinée au financement de l'allocation est estimée à partir de la part que représente le RSA dans les dépenses nettes d'AIS de la CTM. Ces recettes, qui atteignaient 22,2 M€ à la création, n'ont cessé de décroître pour atteindre 16 M€ en 2019.

À compter de 2015, la Martinique a également pu bénéficier du fonds exceptionnel de soutien, remplacé par le fonds de stabilisation en 2018, instruments mis en place respectivement sur les exercices 2015 à 2017 et 2018 à 2021. Cette ressource est variable d'une année à l'autre en fonction de critères établis en loi de finances¹⁸.

Au total, les recettes ont progressé jusqu'en 2014 pour atteindre 199,1 M€ en 2019 (+36 % par rapport à 2009) et ont varié, depuis, dans une fourchette resserrée entre 185,6 M€ et 196 M€, en raison de la part de la TICPE dans les recettes (90 % en moyenne). Les autres ressources ont compensé le décrochage enregistré à partir de 2014, la TIPP puis TICPE voyant leur contribution diminuer.

¹⁸ L'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2017 prévoit par exemple que le fonds de soutien exceptionnel soit réservé aux départements dont le taux d'épargne brute est inférieur à 9 %. L'article 261 de la loi de finances pour 2019 prévoit, quant à lui, trois critères pour l'attribution du fonds de stabilisation en faveur des départements (écart à la moyenne des dépenses nettes d'AIS, population et potentiel fiscal).

Graphique n° 4 : évolution comparée des dépenses d'allocations RSA et des recettes de TIPP puis TICPE et du taux de couverture



Source : Juridictions financières à partir des données DGCL et des comptes de gestion

Le taux de couverture des dépenses d'allocations nettes des indus est en moyenne de 92 %. Exercice 2020 mis à part, l'évolution a plutôt été favorable par rapport à d'autres départements, avec des taux de couverture très souvent supérieurs à celui de 2011, compte tenu d'une progression des recettes (29,3 M€) proche de celle des dépenses d'allocation (30,8 M€). Les mécanismes de compensation mis en place, en particulier les divers fonds créés depuis 2014, ont ainsi joué en Martinique leur rôle d'amortisseurs, compte tenu de l'évolution contenue des dépenses d'allocations.

Un contentieux subsiste entre la CTM et la Caf. Hérité du département, il porte principalement sur le versement des allocations RMI du mois de décembre 2003 liquidées par la Caf en janvier 2004, que le département a toujours contesté, considérant que celles-ci étaient à rattacher à l'exercice 2003 et donc à financer par l'État. Selon les données communiquées par la Caf, la dette de la collectivité territoriale s'élève à 20,34 M€ à fin décembre 2020, montant non provisionné dans les comptes de la CTM. Ce contentieux mis à part et les retards de paiement étant aujourd'hui résorbés selon la Caf, il n'y a pas de désaccord sur les montants versés et il n'est pas appliqué d'intérêts financiers.

B - Un financement des dépenses d'accompagnement à croiser avec le niveau des dispositifs mis en œuvre

Plusieurs dispositifs peuvent servir à financer les dépenses d'accompagnement des bénéficiaires du RSA. La Martinique bénéficie du Fonds social européen (FSE). Sur la partie gérée par l'État, 32,66 M€ ont été délégués à la CTM par subvention globale pour la mise en œuvre de l'axe 3 « Promouvoir l'inclusion sociale et combattre la pauvreté » du FSE, au titre de la compétence d'action sociale de l'ex-département de la Martinique, chef de file en la matière.

S'agissant des consommations de crédits, un seul dossier a été programmé en 2018 (16,1 M€ de coût total dont 11,1 M€ au titre du FSE), dont 1 M€ a été certifié par la CTM en coût total (0,7 M€ pour le FSE)¹⁹. Les recettes perçues au titre du FSE sur la période 2014-2019 s'élèvent à 3,1 M€, la plupart correspondant au précédent programme d'intervention.

Le Fonds d'appui aux politiques d'insertion (Fapi, compte 74713), institué en 2017, devenu Fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi à compter de 2019, apporte un financement spécifique aux départements ayant contractualisé avec l'État sur des objectifs communs en matière de politiques d'insertion.

Par ailleurs, la collectivité perçoit différentes recettes en lien avec les dispositifs signés notamment avec l'État (comme Atout inclusion) ou des remboursements de l'ASP au titre de dispositifs non complètement utilisés. Elles ne sont pas comptabilisées dans la grille d'analyse type. Elles ont représenté 6,5 M€. Au total, ces recettes financent à hauteur de 12 % les dépenses d'accompagnement.

C - Les effets sur les équilibres de la collectivité

En l'état des données financières disponibles, le reste à charge s'élève en 2019 à 18 M€ (26,9 M€ en 2020), venant minorer de 16,2 % l'épargne brute. Sur la période 2014-2020, le reste à charge cumulé sur allocations représente 121,6 M€.

¹⁹ La différence s'explique, entre autres, par des dépenses acquittées à hauteur de 5,5 M€ mais justifiées selon les règles communautaires seulement à hauteur de 1 M€.

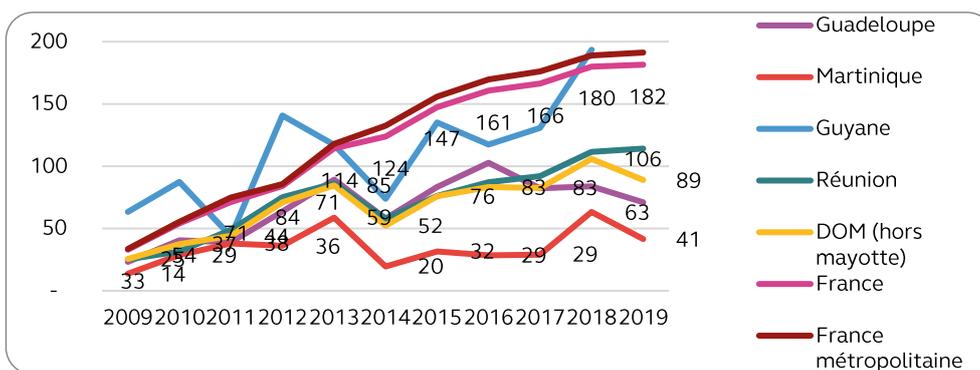
La notion de reste à charge RSA

La notion de « reste à charge » est liée à l’histoire des allocations individuelles de solidarité et aux difficultés qui résultent des mécanismes de financement mis en place dans le cadre de leur décentralisation. Elle désigne la part de ces allocations qui ne sont pas financées par ces mécanismes spécifiques et qui est, de fait, financée par les départements sur leurs autres ressources propres.

Après avoir intégré la part de TICPE transférée (2004) et le FMDI (2006), le « reste à charge » a fait l’objet d’une première définition législative par l’article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016 pour y intégrer les divers mécanismes mis en place à partir de 2014. Cette première définition a été ajustée *a posteriori* par l’article 196 de la loi de finances pour 2020 afin d’y intégrer, contre l’avis des départements, les ressources tirées du relèvement des taux maximum d’imposition pesant sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Aujourd’hui, la notion de « reste à charge » n’est donc pas consensuelle entre État et départements, et son niveau dépend du périmètre des ressources prises en compte. Cependant, la Martinique présente l’un des plus faibles écarts entre la dépense d’allocation et le financement spécifique du RSA.

Graphique n° 5 : évolution du reste à charge comparé aux Drom et à la moyenne de la métropole (en € par allocataire)



Source : Juridictions financières à partir des données DGCL (Reste à charges hors DMTO, Drees (nombre d’allocataires) et Insee (estimation des populations depuis 1975)

Nota : pour la Guadeloupe, y compris Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Suppression des données guyanaises en 2019 compte tenu de la recentralisation. Les étiquettes de données sont celles de la Martinique, de la moyenne Drom et de la moyenne nationale

CONCLUSION

L'évolution du nombre d'allocataires en Martinique, qui atteignait en 2019 un niveau équivalent à celui de l'année de mise en place du RSA (2011), et la progression contenue du coût moyen par allocataire, légèrement supérieur à la moyenne nationale en 2019 (+2 %) mais inférieur de 6 % à celle des Drom, concourent à une situation plutôt favorable pour les finances de la CTM par rapport aux autres départements d'outre-mer, mais aussi par rapport à la moyenne des départements français.

Les dépenses d'allocations représentent plus de 94 % des dépenses engagées par la collectivité à destination des bénéficiaires du RSA. Les dépenses d'accompagnement et de gestion ne peuvent qu'être approchées, en l'absence de suivi des dépenses à destination des bénéficiaires du RSA par les différentes directions qui leur consacrent des moyens. De nombreuses données ont dû être extrapolées, dont celles relatives à la masse salariale. Les données 2020 sont lacunaires. Le reste à charge sur allocation est très en deçà de ce qui est constaté dans les départements d'outre-mer et en moyenne nationale.

En matière d'accompagnement, les montants dépensés au titre des dispositifs d'insertion sont en très forte diminution, ceux-ci étant passés de 13 M€ à 4,7 M€, soit deux fois moins que les montants investis par Pôle emploi à destination des bénéficiaires du RSA et moins de 0,5 % des recettes de gestion.

Chapitre III

La gestion des allocations

et l'accompagnement des bénéficiaires

du RSA

I - La gestion des allocations

La gestion de l'allocation RSA est principalement réalisée par la Caf de Martinique, qui assure en majeure partie l'instruction de l'ouverture des droits alors que la CTM a conservé l'instruction d'un certain nombre de demandes spécifiques.

A - La Caf, principal instructeur des demandes de droit commun de RSA

1 - Le périmètre d'intervention de la Caf

La collectivité territoriale de Martinique s'appuie principalement sur la Caf pour l'instruction des demandes de RSA. Depuis sa mise en place, la collectivité délègue à la Caf de la Martinique, dans le cadre d'une convention de gestion :

- le recueil et l'instruction des demandes de RSA, ainsi que l'information sur les droits et devoirs éventuels des bénéficiaires ;

- l'attribution simple de la prestation ou le rejet quand les conditions administratives ne sont pas remplies, la prorogation, le renouvellement, la révision des droits, le versement à une association agréée, l'examen des remises de dettes, la radiation, la suspension des versements non liée à la compétence exclusive de la CTM, l'examen de la condition de résidence.

En supplément de l'accueil, de l'instruction et de la délivrance de l'allocation, la CTM a confié à la Caf, par convention de gestion de 2017, les compétences suivantes : l'étude avant décision des demandes de dispense d'engagement d'une procédure en fixation ou recouvrement de pension alimentaire, la gestion des indus des bénéficiaires en cours de droit, la gestion de la fraude pour la partie relevant de la délégation, le paiement d'avances, l'instruction et la défense des dossiers RSA en cas de recours contentieux sur une décision prise au titre des compétences déléguées. Ces compétences sont déléguées à titre gratuit.

2 - Une augmentation significative de la télé-procédure

Les personnes s'estimant éligibles au RSA peuvent se signaler auprès des différents services d'accueil de la CTM, de la Caf et des partenaires, la Caf ayant recensé 120 partenaires locaux (missions locales, structures associatives agréées), bien que la Caf soit le guichet unique de l'instruction des droits.

L'enregistrement et l'instruction de la demande de RSA sont assurés au moyen du site internet sécurisé Caf.fr, qui permet au préalable de faire une simulation au regard de chaque situation individuelle.

La dématérialisation des demandes, qui était de 58 % en 2019, atteint 80 % fin 2020. Les personnes non autonomes sur Internet sont accompagnées dans les agences locales, au niveau de la « caravane des droits », ou par les partenaires (identifiés par le label « Point relais Caf » et/ou « Point numérique Caf », cyber-bases) pour les aider à renseigner leur demande en ligne sur le site internet de la Caf. Aujourd'hui, tous les allocataires de la Caf de Martinique ont un identifiant sur le serveur de la Caf et une messagerie. Ils ont été plus de 90 % à être avertis par courriel du versement de la prime exceptionnelle de décembre 2020.

Le taux d'utilisation des télé-services des allocataires RSA est de 74,7 % en 2019 contre 55,5 % en moyenne nationale.

L'unicité du traitement de l'instruction et de la délivrance, ainsi que le développement de la télé-procédure, classent la Caf de Martinique première caisse de France pour la gestion de ses délais tout allocataires confondus : 7,5 jours en 2019 pour l'administration du RSA alors que l'objectif national moyen de la Cnaf est de 13 jours et un jour en moyenne entre la validation du dossier et la mise en paiement. S'agissant du délai de traitement des pièces reçues, elles le sont à 97,1 % dans une moyenne de 10 jours contre 94,0 % en moyenne nationale.

Une partie des allocataires sont dépendants des délais de prise de décisions de la CTM. Ces délais ne sont pas inclus dans ces statistiques (cf. chapitre III. I.B.1).

3 - Un taux croissant de dossiers suspendus

Le fichier Genesis comporte un grand nombre de dossiers « suspendus ». Il s'agit de droits ouverts mais dont le versement a été suspendu (8 005 au 31 décembre 2019).

Les motifs de cette suspension font apparaître que plus des deux-tiers sont dus de manière croissante à des ressources trop élevées. Toutefois, l'analyse de la durée de suspension, sur la base d'un échantillon, montre que la plupart des bénéficiaires du RSA dont le versement a été suspendu réobtiennent un droit versable après un délai d'un à deux mois, la moyenne de l'échantillon étant de trois mois.

Par conséquent, la qualification de « ressources trop élevées » souligne l'importance de l'emploi saisonnier ou de courte durée qui fait entrer et sortir en permanence du dispositif RSA un grand nombre d'allocataires. La saisonnalité s'explique par l'activité agricole, en particulier celle de la récolte de la canne à sucre, notamment, et dans une moindre mesure celle de la banane. Cependant, l'absence de variation saisonnière observable sur le nombre total des bénéficiaires révèle qu'il s'agit d'un ensemble d'activités variées étalées dans l'année, chacune concernant un public distinct de bénéficiaires (actifs agricoles, actifs du tourisme...) dont la durée d'emploi est insuffisante pour ouvrir des droits au chômage.

Cet échantillon souligne aussi la variabilité des ressources d'une frange croissante des bénéficiaires (de l'ordre de 8 % jusqu'en 2018, jusqu'à 30 % en 2019 et 2020), mais aussi la trappe à pauvreté qu'elle constitue pour un nombre significatif de personnes qui ne parviennent pas, ou ne veulent pas, en sortir durablement.

Un certain nombre de dossiers demeurent suspendus un an et plus (10 % de l'échantillon). Selon les interlocuteurs, le maintien de droit ouverts mais suspendus permettrait de bénéficier de droits connexes au RSA (CMUC, notamment), ce qui, pour de tels délais, n'est pas conforme à la réglementation. De tels dossiers doivent donner lieu à une fin de droit.

B - L'instruction des demandes par la CTM

1 - Les demandes spécifiques de RSA

L'examen des conditions d'ouverture de droits des étudiants, élèves et stagiaires, l'évaluation des revenus des non-salariés, la dispense en matière de créances alimentaires, l'examen du recours administratif préalable obligatoire, les situations faisant suite à une période de suspension de paiement supérieure à quatre mois nécessitant un rappel, sont gérés par la CTM, comme précédemment par le conseil départemental.

Le règlement d'aide sociale (art. L.262-26 du CASF) sert de base juridique aux décisions individuelles, il détermine les conditions d'attribution de toutes les prestations sociales légales et facultatives de la CTM. Ce dernier n'a pas été établi par la CTM qui envisage d'externaliser son élaboration.

La collectivité n'utilise pas la possibilité d'ouverture de droit au RSA plus avantageuse que ce qui est prescrit par la loi.

Entre 2014 et 2019, 10 664 décisions ont été transmises à la collectivité pour prise de décisions. Seule une partie de ces demandes a donné lieu à décision. En 2019, ce sont ainsi 28 % des demandes de décision qui n'ont pas eu de suite.

Le nombre de demandes a très fortement diminué entre 2014 et 2019 (-56 %), mais la part de réponse positive est en progression (83 % contre 77 % en 2014). Il n'y a pas de suivi du taux de réitération des demandes et des décisions qui s'ensuivent. La collectivité indique traiter les dossiers à flux tendu, sans disposer toutefois de statistiques sur les délais de traitement.

La longueur du circuit de validation, l'absence de tenue de la commission de suivi et de concertation entre la CTM et la Caf, le non-respect des délais de retour des pièces réclamées à l'allocataire, les problèmes d'adressage, des décisions comprenant plusieurs demandes et le poids de décisions porté par un agent nommé désigné pour chaque allocataire sont autant d'obstacles cités par la collectivité pour expliquer les défaillances dans le processus de décision.

2 - La gestion des recours gracieux

L'examen en opportunité de la collectivité porte aussi sur les recours gracieux. Les motifs de recours sont divers : recours sur décision négative d'ouverture de droits, recours sur reprise d'antériorité à la date de fourniture des pièces ouvrant les droits.

Le taux d'accord (5,2 % des décisions) témoigne de la rigueur dans l'examen des recours, qui s'est accru à partir de 2015. Après un pic en 2016, on constate une diminution significative du nombre de recours en 2019 qui, selon la collectivité, serait liée à une meilleure connaissance et compréhension du dispositif par les allocataires et à une plus grande réactivité grâce au compte Caf face aux situations de fin de droit. Par ailleurs, des demandes de remises de dette peuvent être effectuées. En 2015, 192 remises de dettes avaient été effectuées, 81 avaient donné lieu à avis favorable, pour un montant de 0,14 M€. En 2020, le montant des remises de dettes s'élève à 0,057 M€.

C - Le suivi de l'allocation : ressources, indus et rappels, lutte contre les fraudes

1 - Montant et solde des indus

Les indus correspondent à un trop perçu versé à tort aux bénéficiaires du RSA. Ils peuvent avoir une origine frauduleuse (sous-estimation ou dissimulation de ressources) ou non (omission du déclarant, erreur de liquidation de la Caf).

Seule la Caf procède à la détection des indus. Selon les états produits, le montant des indus versés par la Caf sur la période 2011-2020 est en moyenne de 14,7 M€, il est en diminution depuis 2015, et s'élève à 9,9 M€ en 2020, soit 4 % des montants versés.

2 - Le recouvrement des indus

Conformément aux dispositions du CASF et aux modalités déterminées dans la convention de gestion signée en la Caf et la CTM, le recouvrement des indus de RSA se fait sur le versement à échoir des allocations tant que l'allocataire est encore bénéficiaire de ce minima social, ou d'une autre allocation. Le recouvrement intervient dans les conditions d'un plan de recouvrement personnalisé des prestations qui prend en compte les capacités financières des débiteurs et autorise des

modalités adaptées aux situations complexes. L'allocataire peut également retenir une autre solution que la retenue sur prestations (virement, prélèvement automatique, paiement par chèque ou en ligne par carte bancaire).

Lorsque l'allocataire n'est plus bénéficiaire du RSA, la créance est transférée à la collectivité territoriale. Les indus transférés représentent une part croissante des indus constatés par la Caf (15 % en 2019 et 20 % en 2020). Selon les comptes de gestion, si jusqu'en 2015, le stock d'indus a pu baisser, depuis 2016, ce dernier évolue à la hausse (+1,26 M€ par an en moyenne). Il en résulte un accroissement du stock de créances restant à recouvrer en matière de RSA, qui atteint 19,76 M€, dont 52 % a trait à des indus RMI/RSO antérieurs à 2011. Cette somme n'a pas fait l'objet d'une provision. Aucune admission en non-valeur n'est intervenue sur la période.

Le taux de recouvrement par le payeur est de l'ordre 7 %. En effet, l'apurement de la plupart des indus résulte d'une remise de dette. Selon les données disponibles, une demande de remise de dette sur deux est formée par des personnes retraitées dont la pension est comprise entre 400 et 800 €.

3 - La lutte contre la fraude et les moyens mis en œuvre

La lutte contre la fraude est partagée entre la Caf et la CTM, l'organisme payeur étant chargé de la détection et la collectivité prenant, dans la majorité des cas, la suite contentieuse.

Au sein de la Caf, outre un comité de pilotage de maîtrise des risques/fraude, sont constituées deux commissions. La commission administrative « fraude », qui comprend un membre de la CTM, examine les dossiers en suspicion de fraude, qualifie la fraude et propose une sanction au directeur (avertissement, pénalités financières ou poursuites pénales). La commission « pénalités » examine les recours gracieux formulés par les allocataires ayant reçu notification d'une pénalité.

Le plan de lutte contre la fraude s'articule autour des trois axes que sont la prévention des fraudes, la détection et la qualification des fraudes et la sanction.

En matière de prévention, le réseau met à disposition une requête permettant l'envoi de lettre d'avertissement pour les allocataires ayant des indus importants et/ou répétés suite à contrôle (1 566 lettres envoyés en 2019 et 1 285 en 2020).

Les moyens de contrôle comprennent les contrôles sur place et sur pièces avec notamment les RAC (contrôle de cohérence entre l'activité et les ressources) et le *data mining* (48 % des modes de détection), les demandes de contrôle administratif des gestionnaires (23 % des modes de détection) et les signalements de partenaires (9 %). L'objectif est de raccourcir les délais de lutte contre la fraude (détection-qualification-notification).

Sur la période 2018-2020, 1 328 dossiers en suspicion de fraude pour un préjudice total de 13 M€ ont été examinés en commission. Ils ont donné lieu à 472 poursuites pénales, dont 39 dans lesquelles la Caf est partie prenante. Ces dossiers ont pour 94 % d'entre eux donné lieu à pénalités pour un montant de 862 061 €. La hausse du nombre de détections (période de la crise sanitaire mise à part) résulte d'un progrès dans la suspicion et la qualification de la fraude.

La catégorie de sanction prononcée résulte d'un barème national mis en place en février 2016 pour garantir leur homogénéité. Au 1^{er} janvier 2021, la Caf comptabilise 2 913 indus frauduleux d'un montant de 7,13 M€, soit 31,8 % des indus, sachant que 1 301 créances sont défaillantes pour un montant de 1,84 M€. Seuls les dossiers présentant un préjudice financier supérieur à 26 152 € font l'objet d'un dépôt de plainte (hormis cas exceptionnel comme l'escroquerie). Au 31 décembre 2019, le tableau de suivi des dossiers de fraude au RSA tenu par la CTM, qui gère les dossiers faisant l'objet d'une transmission pénale, fait état de 241 dossiers pour un préjudice estimé moyen de 12 743 €, soit un total de 2,5 M€.

4 - La gestion par la CTM des réorientations et du non-respect des obligations

La CTM a institué une commission dénommée équipe pluridisciplinaire (constituée de représentant des allocataires, Caf, Pôle emploi, Das et Dessi), chargée d'émettre un avis sur les situations individuelles des allocataires du RSA en refus d'insertion ou situation de fraude ou pour lesquels il convient de procéder à une réorientation.

La première réunion de cette commission s'est tenue en décembre 2017. Elle doit se réunir une fois par mois, sachant que le non-respect des droits et devoirs entraîne la suspension ou la réduction de l'allocation. Entre 2017 et 2020, 795 situations individuelles ont été examinées. 93 % des dossiers ont donné lieu à réorientation dans le cadre de 19 commissions.

D'une manière générale, la collectivité cherche à prévenir la sanction en cherchant autant que possible l'engagement de l'allocataire dans une démarche d'accompagnement. De fait, tous les bénéficiaires s'étant personnellement présentés ont finalement procédé à la régularisation de leur situation en signant un CER.

Seules deux commissions de sanction sont intervenues pour l'étude de 56 dossiers. Trente dossiers ont donné lieu à réduction de 10 % du RSA et dix des dossiers ont donné lieu à suspension du RSA.

Le nombre de situations analysées au regard du nombre d'allocataires soumis à droits et devoirs au stade de la deuxième convocation (822) et de ceux en phase de saisine de l'équipe pluridisciplinaire (1 119) indique la nécessité d'augmenter la fréquence des commissions et le nombre de dossiers analysés.

II - L'accompagnement des bénéficiaires du RSA

L'accompagnement des bénéficiaires du RSA est confié à des structures distinctes en fonction de l'âge et de la situation de famille des bénéficiaires, d'une part, de leur éloignement de l'emploi, d'autre part.

Tout allocataire ou conjoint d'allocataire appartenant à un foyer ayant un droit ouvert au RSA socle et étant sans emploi ou avec un revenu d'activité professionnelle inférieur à 500 € par mois est soumis aux « droits et devoirs du bénéficiaire du RSA ». Son accompagnement est obligatoire²⁰.

A - La procédure d'orientation du bénéficiaire jusqu'à la période de crise sanitaire

1 - Le cadre général d'orientation des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs par la Dessi

Le bénéficiaire du RSA soumis aux droits et devoirs doit être orienté vers un parcours puis accompagné sur ce parcours par un référent unique. Il a donc l'obligation d'être suivi et d'avoir un parcours d'insertion souscrit dans un CER.

²⁰ La loi prévoit un droit à l'accompagnement pour tous les bénéficiaires du RSA et le rend obligatoire pour ceux qui relèvent des droits et devoirs. Les autres bénéficiaires ont également droit, s'ils le souhaitent, à un accompagnement social et professionnel.

Après avoir bénéficié de l'ouverture des droits par la Caf, le bénéficiaire du RSA soumis aux droits et devoirs est orienté par la CTM vers un parcours d'insertion. Pour ce faire, il doit être convoqué à un entretien avec les agents d'insertion de la CTM, dans son antenne territoriale ou locale de rattachement²¹.

Quatre parcours d'insertion et des critères d'orientation sont prévus par la convention susmentionnée : 1) le parcours jeune à destination des bénéficiaires de moins de 25 ans (vers les missions locales), 2) le parcours professionnel pour les bénéficiaires immédiatement employables (vers Pôle emploi), 3) le parcours social, pour les bénéficiaires de 60 ans et plus et ceux confrontés à des problématiques sociales bloquant leur mise en activité à court ou moyen terme (vers la Das de la CTM), 4) et le parcours socio-professionnel destiné aux bénéficiaires confrontés à des problématiques non bloquantes pour leur mise en activité à court moyen terme (vers la Dessi de la CTM).

À la suite de la mise en place de l'application dédiée Genesis, qui reçoit les flux communiqués mensuellement par la Caf, un tri « manuel » et non « algorithmique » à 100 % est opéré dans l'application sur les nouveaux entrants à partir des informations renseignées par les bénéficiaires, afin d'identifier ce que les différents partenaires intervenant sur la politique publique nomment les données « socio-professionnelles » (nom, adresse, situation familiale, ressources). Les bénéficiaires sont alors orientés en fonction de leurs caractéristiques personnelles vers les structures prévues pour leur accompagnement, à la suite de l'examen d'un questionnaire d'orientation. La part des bénéficiaires orientés après entretien n'est pas connue.

Le parcours identifié est alors notifié à chaque bénéficiaire par courrier de la CTM et les partenaires sont destinataires des listes de bénéficiaires qui leur sont orientés par la collectivité.

2 - Les insuffisances constatées dans l'effectivité de l'orientation

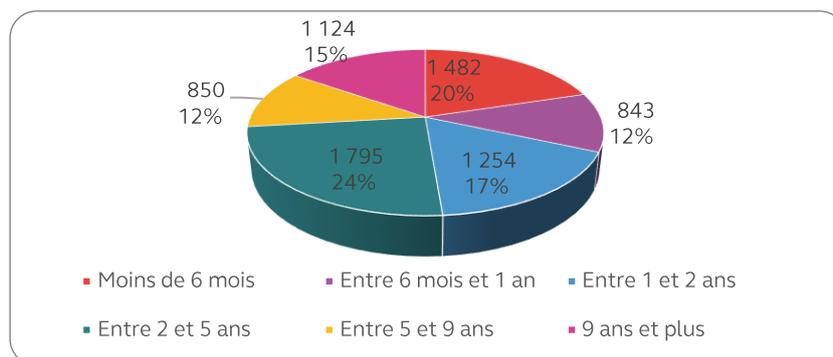
Jusqu'à la signature de la convention locale initiale d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA en décembre 2012, l'orientation des allocataires du RSA soumis aux droits et devoirs vers Pôle emploi, notamment, n'a été possible que sur le parcours socio-professionnel et vers un référent unique, la direction de l'insertion. Il a fallu également attendre la signature des conventions avec les différents partenaires pour rendre effective l'orientation.

²¹ Les antennes territoriales ou locales sont au nombre de huit : Carbet, Fort de France 1, Fort de France 2, François, Lamentin, Marin, Sainte-Marie, Trinité.

Une progression constante du taux d'orientation est à noter en Martinique puisqu'il atteignait 63 % en 2015, 66 % en 2016 et 78 % en 2018, 80 % en 2019, 79 % en 2020, contre 42 % en Guadeloupe et 88 % à La Réunion. Le taux d'orientation selon l'analyse des bases de données ci-après ressort à un niveau inférieur (70 % en 2019), mais confirme la progression.

Ainsi, la CTM tend à réduire le stock de bénéficiaires à orienter. Toutefois, l'analyse du fichier extrait à partir de Genesis à fin 2020 permet de mettre en évidence, des insuffisances dans l'orientation des allocataires. En effet, sur les 21 % d'allocataires soumis à droits et devoirs et ayant des droits versables à fin 2020 qui ne sont pas orientés, plus de 51 % d'entre eux ont plus de deux ans d'ancienneté dans le dispositif. Certains n'ont jamais été suivis alors qu'ils sont rentrés dans le dispositif avant 2015.

Graphique n° 6 : ancienneté des allocataires non orientés, soumis à droits et devoirs et ayant un droit versable



Source : juridictions financières à partir des données à fin 2020 de Genesis

Depuis 2015, le nombre de bénéficiaires orientés dans l'année tend à diminuer toutefois, sans pour autant être systématiquement supérieur aux nouveaux entrants. Ainsi, en 2019, le nombre de nouveaux entrants dans l'année était de 5 704 (données Caf) alors que seules 4 345 orientations sont intervenues.

L'évolution positive du taux d'orientation ne résulte donc pas uniquement d'un effet rattrapage de l'orientation mais également d'une sortie du dispositif.

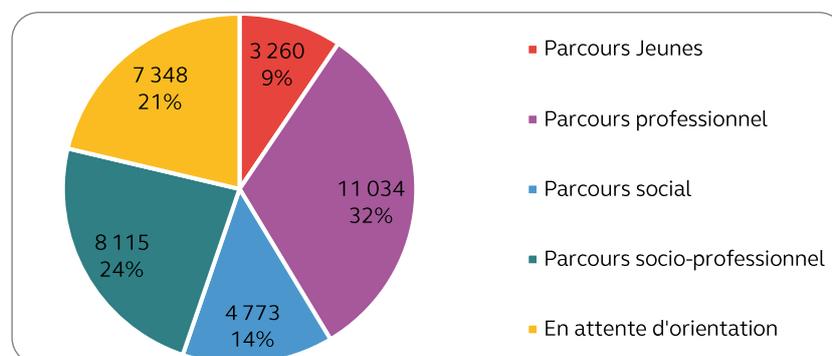
**Tableau n° 8 : évolution du nombre d'allocataires orientés
par type de parcours**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Parcours professionnel ou jeunes (Missions locales)	2 603	1 049	678	583	589	502
Parcours professionnel (Pôle Emploi)	5 303	2 807	2 716	2 731	1 581	1 388
Parcours social (Das)	65	642	2 334	844	737	729
Parcours social (Caf)	-	90	113	166	131	128
Parcours socio professionnel (Dessi)	4 050	2 300	809	1 725	3 482	1 598
Total	12 021	6 708	6 650	6 049	6 520	4 345

Source : Juridictions financières à partir des rapports d'activité 2016-2019 de la CTM

4 665 allocataires de la commune de Fort-de-France ne sont pas orientés vers une des deux antennes à raison d'un problème d'adressage. Ces derniers sont affectés à la Dessi. Or, 28 % d'entre eux n'ont pas de parcours désignés avec une ancienneté de plus de deux ans dans le dispositif. Cette difficulté est connue depuis 2012.

Graphique n° 7 : répartition des bénéficiaires entre les différents parcours - situation au 31/12/2020



Source : juridictions financières à partir des données de la CTM

La CTM ne dispose pas de suivi statistique des délais d'orientation.

Les responsables d'antenne, en l'absence de délégation de signature, sont confrontés à des freins à l'orientation, pour la convocation des allocataires et observent que des délais de cinq à six mois sont par ailleurs parfois nécessaires pour procéder à la notification de l'orientation au bénéficiaire.

La Dessi observe la faiblesse de ses moyens pour procéder à l'orientation. Elle indique ainsi que ses 14 conseillers des antennes locales ou territoriales d'insertion (sur 40 agents recensés et 32 agents au sein des services support) ont la charge de l'orientation et du suivi de 35 690 bénéficiaires du RSA, soit environ 2 500 allocataires par conseiller en insertion.

Cet argument est à relativiser au regard du nombre de nouveaux allocataires par an (5 704 en 2019) et du nombre d'allocataires dans le parcours socio-professionnel (8 115). Toutefois, les moyens en conseillers sont insuffisants, malgré un nombre plus important d'agents dédié à l'orientation et à l'accompagnement, au regard des standards en matière d'accompagnement.

3 - Les difficultés dans le partage et la transmission d'informations

L'échange de données entre les différents acteurs, est un enjeu majeur pour le suivi de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, en particulier avec la collectivité territoriale de Martinique qui est le chef de file départemental de l'action sociale et le responsable du RSA.

Les modalités d'échanges de données entre Pôle emploi et la CTM de Martinique sont fixées en annexe de la dernière convention du 25 janvier 2019, qui prévoit la mise à disposition de données réciproques sur les demandeurs d'emplois bénéficiaires du RSA pour Pôle Emploi et sur l'orientation des bénéficiaires du RSA pour la CTM.

Les agents de la collectivité territoriale désignés sont censés par ailleurs avoir accès au « dossier unique du demandeur d'emploi » (Dude), mais n'ont pas encore bénéficié de la formation permettant l'accès. Y sont actualisées les informations relatives au suivi individuel, accompagnées, notamment les PPAE, des informations sur le profil des bénéficiaires et le parcours de recherche d'emploi.

Toutefois, les conseillers d'insertion n'ont pas tous accès à ces données, ce qui peut les conduire à mal orienter les bénéficiaires du RSA, et ne leur permet pas la connaissance du nombre de PPAE, ce qui les empêche de s'assurer de l'effectivité de la contractualisation. Le même constat est fait au niveau des travailleurs sociaux de la Das qui relèvent ne pas disposer systématiquement de l'information d'un bénéficiaire qui leur est orienté, alors qu'il a par ailleurs réalisé une inscription à Pôle emploi. Les missions locales sont également confrontées à cette difficulté, n'ayant pas par ailleurs accès à la base de données de la Caf, ni pour la Mission locale du sud, accès à Genesis, malgré la convention d'accès à l'outil de gestion du RSA co-signés entre la CTM, les agences locales, Pôle emploi et la Caf.

En outre, l'ensemble des agents travaillant sur le RSA n'ont pas accès à la base de données Genesis. Ainsi, les travailleurs sociaux des centres médicaux sociaux ne peuvent pas savoir si leur interlocuteur, venu pour une autre action, est par ailleurs allocataire du RSA.

Enfin des anomalies ont pu être constatées dans le logiciel Genesis, qui, dans le cadre de l'enquête ont été relayées auprès de la Caf, et qui ont pu donner lieu à rectification (allocataires ayant des droits versables sans adresse, ou résidant à l'étranger). Il peut être constaté l'absence de contrôle par la CTM, des données communiquées par la Caf et l'insuffisante exploitation de la base de données à des fins statistiques.

La synthèse des rapports d'activité des antennes locales ou territoriales montre de fortes discordances dans le renseignement de leur activité. Plusieurs mentions, à commencer par le nombre d'allocataires soumis à droits et devoirs de leur ressort, ne sont pas indiquées, empêchant *a fortiori* de calculer des taux d'orientation et de contractualisation.

B - L'accompagnement des allocataires

1 - La contractualisation

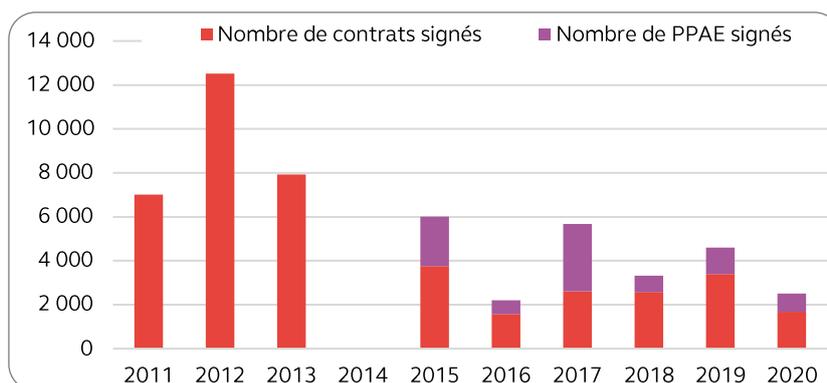
L'objectif affiché par la CTM « *est de réaliser un accompagnement partagé des bénéficiaires du RSA pour une orientation à terme de 100 % des bénéficiaires du RSA vers un parcours d'insertion et une couverture contractuelle d'au moins 60 % de ces personnes tenant compte des situations individuelles complexes et des refus d'insertion* ».

Selon les données des rapports d'activité, le nombre de contrats d'insertion signés à la mise en place du RSA était de 7 010, soit 20 % des effectifs. Un an plus tard, ils étaient 12 518 à en bénéficier, soit 34 %. Depuis, la contractualisation a fortement chuté, 6 004 en 2015 et 4 594 en 2019.

Ces CER formalisent le parcours d'insertion du bénéficiaire du RSA dans le cadre de son accompagnement. Le CER définit le programme d'actions personnalisées, les moyens mobilisés, la durée prévisionnelle des actions et les engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle, sur une durée !! maximale de 12 mois (3 à 12 mois dans le cas d'un CER professionnel ; 12 mois pour un CER Solidarité).

Le département justifiait la faiblesse du taux de contractualisation par le fait que les partenaires et référents des parcours, également habilités à élaborer des CER, n'avaient pas encore commencé à y procéder. Le même constat était fait en 2015, avec l'espoir d'une contractualisation accrue grâce la formation des conseillers à l'utilisation de Genesis. Force est de constater que les ambitions ne sont pas atteintes.

Graphique n° 8 : évolution du nombre de contrats signés chaque année (CER et PPAE)



Source : Juridictions financières à partir des rapports d'activité – donnée 2014 non disponible

Au 31 décembre 2019, sur 36 529 personnes soumises aux droits et devoirs dans la collectivité de Martinique comptabilisés dans la base de données de la collectivité, dont 34 252 avec droits ouverts et versables, 2 106 avaient un CER en cours de validité (avec une date de fin de contrat comprise entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2020). Hors parcours professionnel, le chiffre d'établit à 2 093 CER, soit un taux de contractualisation de 13 %, dont 1 996 suivis par les services de la Dessi.

Certaines orientation sont automatiques (jeunes, personnes de plus de 60 ans, allocataires inscrits à Pôle emploi et des parents d'enfants de moins de trois ans).

Tableau n° 9 : répartition des CER en cours de validité au 31 décembre 2019 (hors parcours professionnel – Pôle emploi)

	Type d'orientation	Nombre de bénéficiaires	Nombre de contrats validés	Taux de contractualisation
Missions locales	Parcours Jeunes	3 316	52	2 %
DAS ou CAF	Parcours social	4 741	45	1 %
DESSI	Parcours socio-professionnel	8 120	1 996	25 %
Total		16 177	2 093	13 %

Source : Extraction Genesis CTM au 31/12/2019

Pour autant, le caractère systématique de ces orientations ne signifie pas que les personnes ont été accueillies par les institutions destinataires. En effet, en l'absence de renseignement de la base de données par les partenaires, la collectivité n'est pas en mesure de connaître l'effectivité du suivi réalisé par ses partenaires (Caf et missions locales) ainsi que par la Das, soit la moitié des effectifs orientés (hors Pôle emploi).

2 - L'accompagnement par Pôle emploi

En référence à la convention d'orientation signée le 6 décembre 2012 avec le département de la Martinique, sont orientées par la CTM dans le parcours professionnel les personnes immédiatement disponibles pour occuper un emploi, capables d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi, de participer à la définition et à l'actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et en capacité d'accepter les offres raisonnables d'emploi. Elles accèdent à l'offre de service de droit commun de Pôle emploi.

Lorsque le bénéficiaire du RSA est orienté vers Pôle emploi, il élabore son PPAE conjointement avec le conseiller, contrat qui vaut CER selon le législateur. Il est inscrit comme demandeur d'emploi et a ainsi accès à l'ensemble des prestations, aides et mesures offertes à tout demandeur d'emploi. Il est également soumis en contrepartie aux mêmes obligations.

a) L'offre de service de Pôle emploi

Au 31 décembre 2020, 15 678 bénéficiaires²² du RSA sont suivis et accompagnés par Pôle emploi en Martinique, soit 33,6 % de plus que le nombre d'allocataires orientés vers le parcours professionnel par la Dessi. Ils représentent 29 % des 53 760 demandeurs d'emploi. Cette proportion est la même depuis 2016. Elle était plus élevée en 2014 (36 %). Le nombre de nouveaux entrants est en moyenne de 12600 sur la période 2017-2020.

L'offre de service de Pôle emploi est définie au niveau national. L'accompagnement des bénéficiaires du RSA n'est pas propre à leur statut : ils ont accès à toute l'offre de service, personnalisée selon leurs besoins individuels, comme pour tout demandeur d'emploi.

²² 11 772 selon la base de données Genesis. Certains allocataires sont inscrits à Pôle emploi mais sont orientés vers un parcours différents ou non orientés.

Cette offre de service est la stricte application de la stratégie nationale de l'opérateur.

Les services de Pôle emploi posent un diagnostic sur l'employabilité du demandeur d'emploi et le positionnent sur une offre globale de service, selon quatre types d'accompagnement de niveau croissant :

- « Suivi » : s'adressant aux demandeurs d'emploi les plus proches de l'emploi et dont l'autonomie dans la recherche est la plus grande, avec une supervision par des conseillers référents dont les portefeuilles peuvent compter jusqu'à 350 demandeurs d'emploi ;
- « Guidé » : pour les demandeurs d'emploi qui nécessitent d'être davantage appuyés par leur conseiller référent dans la recherche d'emploi, notamment à travers des contacts plus fréquents. Un conseiller suit jusqu'à 150 demandeurs d'emploi ;
- « Renforcé » : à destination des demandeurs d'emploi qui ont besoin d'être fortement accompagnés par leur conseiller dans leur trajectoire de retour à l'emploi, notamment à travers de contacts plus intensifs. Les portefeuilles des conseillers sont alors de 70 demandeurs d'emploi au plus ;
- « Global » : destiné aux demandeurs d'emploi qui présentent un cumul important de difficultés sociales entravant leur capacité d'accès à l'emploi : santé, logement, etc.

Dans ce cadre global, la déclinaison territoriale de la stratégie de Pôle emploi ne semble pas apporter de réponses spécifiques au territoire.

*b) L'absence de réponse aux besoins des bénéficiaires du RSA
au niveau de l'affectation*

Malgré leurs difficultés plus importantes, les bénéficiaires du RSA sont pour la plupart affectés dans des types d'accompagnement de faible intensité : fin 2019, 73 % d'entre eux sont en accompagnement « suivi » ou « guidé ». Cette tendance s'observe au niveau national, mais dans des proportions moins fortes qu'en Martinique (68 %).

Les allocataires du RSA de la Martinique sont plus souvent en accompagnement « renforcé » ou « global » que la moyenne des demandeurs d'emploi du département : 22 % d'entre eux sont en « renforcé » contre 19 % des demandeurs d'emploi en moyenne ; 1 % des bénéficiaires du RSA sont en « global » contre moins de 1 % des demandeurs d'emploi, mais ces deux types d'accompagnement « intensif » restent très minoritaires (23 % des bénéficiaires du RSA) et inférieurs à la moyenne nationale (27 %).

Ces résultats confirment pour la Martinique la faible différenciation entre types d'accompagnements au profit des bénéficiaires du RSA déjà constatée au niveau national. Le constat est différent pour les demandeurs d'emploi cumulant deux critères de difficulté (la qualité de bénéficiaire du RSA et l'ancienneté et chômage ou la qualité de bénéficiaires du RSA et un faible niveau de formation).

Toutefois, les demandeurs d'emplois qui sont allocataires du RSA et au chômage de très longue durée, c'est-à-dire depuis 24 mois ou plus, sont seulement 19 % à bénéficier d'un accompagnement intensif, c'est-à-dire quatre points de moins que la moyenne martiniquaise (23 %).

Ainsi, le niveau d'accompagnement en Martinique décroît à mesure que la durée du chômage augmente. 67 % des bénéficiaires du RSA inscrits chez Pôle emploi depuis moins de trois mois sont en « suivi » ou « guidé » ; cette proportion monte à 79 % quand le chômage dépasse trois ans. À l'inverse, la part de ceux qui bénéficient d'un accompagnement « intensif » passe dans le même temps de 29 % à 19 %, alors que l'ancienneté au chômage est *a priori* révélatrice de difficultés plus fortes d'accès à l'emploi et qu'elle devrait donc être corrélée à un niveau d'accompagnement plus intense.

En conséquence, il existe dans les accompagnements de faible intensité une population d'allocataires au chômage de longue durée, en particulier sur l'accompagnement « guidé ». Parmi les bénéficiaires du RSA relevant de cet accompagnement, la part étant au chômage de longue durée y est aussi plus importante que celle des autres demandeurs d'emploi : 58 % des bénéficiaires du RSA y ont plus d'un an de chômage contre 51 % en moyenne pour les demandeurs d'emploi et 41 % plus de 2 ans (contre 33 %). Pour ces personnes, la réponse proposée, destinée à des demandeurs d'emploi théoriquement proches de l'emploi, n'est manifestement pas adaptée.

c) Le non-respect de l'accord sur l'accompagnement global

L'accompagnement « global » fait l'objet d'une convention cadre nationale, signée en 2014 puis renouvelée en 2019, et déclinée dans chaque département. Pour la Martinique, les deux conventions de coopération Pôle emploi-Conseil général puis CTM signées en 2015 et 2019 intègrent des parties relatives à l'accompagnement global .

Les modalités d'accompagnement spécial par Pôle emploi avec un suivi coordonné par un professionnel de l'emploi et un travailleur social de la CTM y sont mentionnées. Les seuls objectifs précisés sont le nombre de bénéficiaires cible suivis en simultané, à savoir 1 440, soit 840 en accompagnement global et 600 en accompagnement social et la mise à disposition de 12 conseillers et d'un coordonnateur pour l'accompagnement global.

Selon les données disponibles, à fin 2019, la Martinique présente un net retard dans le déploiement de l'accompagnement « global ». Seulement 399 personnes sont inscrites dans ce type d'accompagnement, soit 0,7 % des demandeurs d'emploi du département (contre 1,1 % en moyenne nationale). Parmi eux, les bénéficiaires du RSA ne sont que 100 : ils représentent donc 25 % des personnes suivies (contre 55 % au national), et 0,6 % du total des allocataires RSA inscrits chez Pôle emploi (contre 4,2 % en moyenne nationale) et à peine 7 % des 1 400 visés.

Pôle emploi observe que le retard pris dans la mise en œuvre de l'accompagnement global s'explique par la difficulté de la collectivité à mobiliser les travailleurs sociaux afin de valider les entrées en accompagnement global.

d) Des moyens humains équivalent à ceux observés en moyenne nationale mais une insuffisance des prestations prescrites aux bénéficiaires du RSA

Le nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller apparaît proche de la moyenne nationale : 188 contre 194, soit un écart de 3 %. Ce chiffre global n'indique donc pas d'effort particulier pour renforcer les moyens disponibles dans ce département.

Par contre, le contenu de l'accompagnement est très en deçà des prestations réalisées au niveau national.

En effet, les indicateurs de volume et de nature des actions dispensées font apparaître une intensité relativement faible de l'accompagnement, y compris en « renforcé ».

Les bénéficiaires du RSA en « suivi » ont un contact avec leur conseiller référent deux fois par an seulement en moyenne, sachant que ce chiffre comprend les entretiens physiques mais aussi les entretiens téléphoniques et échanges de courriels. En « guidé », la fréquence reste du même ordre. Le niveau est encore plus faible pour les autres actions : un bénéficiaire du RSA se voit proposer en moyenne 0,7 prestation par an, quelle que soit sa nature (atelier, formation, etc.), pour un taux de réalisation trois fois plus faible.

Les bénéficiaires du RSA bénéficient enfin de seulement 0,8 mise en contact par an avec des employeurs potentiels, sur initiative de leur conseiller, soit 2,9 fois moins qu'en moyenne nationale. Ainsi, un bénéficiaire du RSA se verra proposer en moyenne une offre d'emploi tous les 15 mois.

Par ailleurs, en moyenne, les bénéficiaires du RSA se voient prescrire moins d'actions d'accompagnement que la moyenne des demandeurs d'emploi, ce qui semble indiquer une attention moins importante dédiée à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Pour autant, le nombre de prestations prescrites aux demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA est en progression, malgré la diminution des dépenses associées.

Dans ce panorama d'ensemble, l'accompagnement « global » est à part et témoigne des efforts de Pôle emploi pour densifier l'accompagnement. Les actions d'accompagnement y sont plus de cinq fois plus nombreuses qu'en « renforcé ». Les bénéficiaires du RSA y bénéficient d'environ vingt-deux contacts par an avec leur conseiller. Les prestations réalisées restent en revanche peu nombreuses : un peu moins d'une par an en moyenne. Il en est de même pour le nombre de mises en contacts annuel avec des employeurs qui est légèrement supérieur à 1, soit une tous les ans, ce qui reste peu.

La faible intensité de l'accompagnement fait aussi partie des constats principaux au niveau national. Mais la situation en Martinique est plus dégradée que la moyenne.

Pour autant, plus le bénéficiaire du RSA est inscrit dans la durée dans un type d'accompagnement et quel que soit le type d'accompagnement, moins il est suivi, moins il lui est proposé de prestations et moins les prestations d'accompagnement sont effectivement réalisées.

En terme de fréquence mensuelle de rencontre, les bénéficiaires de l'accompagnement « suivi » étant au chômage depuis un à six mois sont 41 % à avoir eu un contact avec leur conseiller. C'est seulement 13% pour les bénéficiaires étant au chômage depuis plus de 37 mois. Pour les bénéficiaires de l'accompagnement « renforcé », le taux de fréquence mensuelle de contact est de 51 % pour les bénéficiaires étant au chômage depuis un à six mois contre 30 % pour les bénéficiaires étant au chômage depuis plus de 37 mois.

3 - L'accompagnement social par la direction de l'action sociale de la CTM

En 2012 a été créé le parcours social qui n'a pu aboutir à raison d'un blocage des travailleurs sociaux. En 2015, trois assistantes ont été affectées au démarrage du projet. Elles avaient pour mission la réalisation de procédures, d'outils, de partenariats, pour favoriser la mise en œuvre du dispositif. Suite à la mobilité de certains agents, le dispositif décrit ci-après

n'a réellement débuté qu'en fin d'année 2018 avec deux assistantes de service social chargées de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. L'équipe a été renforcée en avril 2021 par un nouveau recrutement, portant à trois le nombre d'assistantes sociales dédiées à la contractualisation des parcours sociaux.

Jusqu'alors, le suivi des bénéficiaires du RSA ne donnait pas lieu à CER ni accompagnement contractualisé d'aucune sorte. En effet, les travailleurs sociaux (90 assistants de service social et six conseillers en économie sociale) se refusent à s'engager dans une contractualisation avec leurs usagers. Pour autant, le bilan annuel de leur activité fait ressortir que 40 % des personnes accompagnées sont des bénéficiaires du RSA (28 % en 2015), soit environ 12 000 personnes.

Après orientation par la Dessi, les bénéficiaires sont positionnés sur le parcours social, la Das recevant un listing des premières orientations et des réorientations. Après actualisation des données communiquées, la prise en charge s'inscrit dans une procédure qui inclut la participation à une réunion obligatoire (sauf cas exceptionnel) d'information sur le dispositif, une évaluation-diagnostic de la situation individuelle de chaque bénéficiaire, l'analyse de ces évaluations et la prise de décision par une Commission d'orientation et de décision (Cod). Cette instance, qui valide les évaluations réalisées, désigne le référent unique du bénéficiaire du RSA, valide le plan d'action du CER, les bilans, les sorties du dispositif et les saisines EP, valide les actions collectives en leur faveur. Intervient ensuite, la signature du CER avec le référent unique, travailleur social et l'accompagnement contractualisé, réalisé par le référent unique.

Les référents disposent de plusieurs outils pour l'accompagnement spécifique des bénéficiaires du RSA : actions collectives, réunions technique, dispositifs d'aide ou d'action sociale.

Le bilan de janvier 2019 à mars 2021 établi par la Das sur ce dispositif fait état d'un accompagnement plutôt renforcé et de premières contractualisations pour toutefois un faible nombre de bénéficiaires. Ainsi, 140 allocataires du RSA ont bénéficié d'au moins un entretien avec le travailleur social référent (soit 35 entretiens par assistante et par an), 132 ont signé un CER, 72 ont eu plus de cinq rendez-vous avec le travailleur social référent et 21 ont participé à l'action « *Vivement ma retraite* » : action collective d'information sur la retraite avec une mise en contact direct avec un référent CGSS qui a pu apporter des réponses immédiates aux problématiques et questions posées par les participants. Le taux de contractualisation des bénéficiaires du RSA orientés vers un parcours social est donc de moins de 3 % à fin 2020, seuls 23 des CER étaient encore en cours de validité selon les informations renseignées dans la base de donnée Genesis, l'ensemble des CER n'étant pas consignés.

Tableau n° 10 : données relatives à la contractualisation au sein de la Das

	2018	2019	2020
Pour mémoire stock des bénéficiaires du RSA orientés parcours social	4 671	4 741	4 773
Nombre de CER	0	13	129
Flux annuel au 31/12		313	500
Taux de contractualisation	0 %	4 %	26 %
Délais de contractualisation	0	> 1 an pour 95 % des demandes	>1 an pour 75 % des demandes
File active			140

Source : Juridictions financières à partir des données de la CTM

La Das assure également l'accompagnement social des demandeurs d'emploi faisant l'objet d'un accompagnement « global », mission qui s'inscrit dans le cadre de la convention de coopération signée avec Pôle emploi précédemment évoquée. En mars 2021, la Das suit 390 des bénéficiaires du RSA sur les 867 demandeurs d'emploi signalés, l'ensemble des personnes bénéficiant d'un PPAE.

Selon les secteurs, les bénéficiaires du RSA représentent entre 40 et 60 % du public, pour lesquels les actions menées ne donnent pas lieu à engagements réciproques. Ils bénéficient d'actions d'accompagnement tels que les démarches d'ouverture de droits à la retraite, l'accès au logement, aux soins, aux droits, etc.

« La mise en place d'une nouvelle stratégie afin de pouvoir renforcer cette formalisation à partir du dispositif Parcours d'insertion et d'accompagnement social territorial (Piste) » est envisagée par la Das.

Ce projet, validé en 2018, vise à prendre en charge les situations sociales complexes dans un cadre pluridisciplinaire, au sein d'une prestation externalisée comprenant trois volets (évaluation, accompagnement et supervision/coaching des travailleurs sociaux). Il s'agit surtout d'externaliser 300 accompagnements par an. Sa notification est toujours en attente.

L'action cumulée des trois assistantes dédiées à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (calculée à partir des résultats de contractualisation 2019-2020), au rythme antérieur, et de ce marché permettrait d'envisager une contractualisation pour 400 bénéficiaires, soit 55 % du flux annuel orienté en 2019, et 8 % du nombre total de bénéficiaires ayant des droits versables à fin 2020 et orientés vers le

parcours social. La Das envisage également d'inscrire l'ensemble des accompagnements non formalisés dans des CER par une articulation entre le service spécialisé et la circonscription d'ici 2022.

4 - L'accompagnement des jeunes de moins de 26 ans par les missions locales

Compte tenu des spécificités des dispositifs envers les jeunes de moins de 26 ans, sont orientés vers les trois missions locales (MILCEM, MILNORD et MILSUD) du territoire tous les jeunes de moins de 26 ans bénéficiaires du RSA, hormis les chefs de famille avec enfant(s) de moins de trois ans. Les ayants droit volontaires pour s'engager dans une démarche d'insertion contractualisée peuvent également être orientés vers la mission locale.

En moyenne, entre 2017-2019, le nombre de bénéficiaires orientés vers ce parcours est de 558 pour une cohorte de 3 300 jeunes. La Dessi ne dispose pas d'information et de rendu compte sur le suivi des jeunes qui sont orientés vers les missions locales²³. Seules les antennes, de par leur relation avec ces partenaires, peuvent faire remonter de l'information.

Selon les données Genesis, à fin 2020, sur les 3 362 jeunes comptabilisés dans le parcours jeunes, 17 % étaient bénéficiaires du RSA majoré. Le taux de contractualisation ressort à 14 %, mais 80 % d'entre eux ont plus de deux ans d'ancienneté ce qui laisse présupposer leur caducité.

Au surplus, ces allocataires « parcours jeunes » ont un âge moyen de 27 ans. En effet, seuls 43 % de la cohorte ont moins de 26 ans.

Les missions locales organisent le parcours des jeunes dans le cadre de leurs propres dispositifs, sachant que la signature des contrats spécifiques du réseau des missions locales permet aux allocataires d'accéder aux soutiens financiers, alors que la seule signature du CER ne les prédispose qu'à accéder au lot commun d'informations. Dès lors, les jeunes n'ont pas d'intérêt à la contractualisation du CER, en dehors de son aspect réglementaire.

Les missions locales font apparaître des difficultés d'utilisation du logiciel Genesis, une redondance de la contractualisation avec leurs propres outils et l'absence d'interface avec leurs applicatifs et Genesis.

²³ La CTM n'a pas été en capacité de produire les rapports d'activité des missions locales.

5 - L'accompagnement par la CAF des primo-demandeurs ayant un enfant de moins de trois ans

Selon la convention de coopération signée entre la collectivité et la Caf, cette dernière s'est engagée à prendre en charge l'accompagnement de 1 800 primo-demandeurs ayant au moins un enfant à charge. Ces allocataires représentent 18 % des allocataires du RSA qui bénéficient d'un parcours social élaboré par la Caf. À fin 2020, ils étaient au nombre de 1 989 à disposer de droits versés, 440 n'étaient pas orientés (22 %), seuls 13 % d'entre eux (des 440) étaient en attente d'entretien alors que 79 % présentent une ancienneté dans le dispositif de plus de deux ans.

Il est à noter que 30 % d'entre eux avaient une ancienneté de plus de 10 ans dans le dispositif. Le taux de sortie des bénéficiaires entrés en 2019 (240) est de 5 % à fin 2020.

Les travailleurs sociaux de la Caf ne procèdent pas à la contractualisation. La difficulté d'utilisation du logiciel, ses éventuels dysfonctionnements, le non interfaçage avec les applicatifs de la Caf et la réticence à la contractualisation sont autant de facteurs expliquant le non-respect des règles et accords conventionnels de la Caf en la matière.

6 - L'accompagnement socio-professionnel par les antennes locales ou territoriales d'insertion

Les bénéficiaires nécessitant l'intégration dans un parcours mixte socio-professionnel font l'objet d'un accueil et d'un accompagnement particulier au sein des antennes locales ou territoriales d'insertion, où ils sont convoqués individuellement à l'antenne pour signer un CER. Des réunions à leur intention sont également organisées. Après trois convocations envoyées au bénéficiaire, si celui-ci ne se manifeste pas, il est convoqué à la commission disciplinaire pour examen d'une éventuelle sanction.

C'est l'accompagnement historique du territoire comme mentionné précédemment. Les antennes locales ou territoriales ont ainsi la charge de la contractualisation depuis l'origine. Si un effort massif a été réalisé sur les deux premiers exercices, les résultats montrent les difficultés rencontrées par la Dessi à maintenir un accompagnement effectif auprès de l'ensemble des orientés vers le parcours socio-professionnel. Les données indiquent ainsi que seulement 25 % bénéficient d'un contrat valide, que 34 % sont convoqués, que 10 % ont un référent désigné mais qu'ils n'ont pas encore été convoqués et que 12 % sont en attente de la saisine de l'équipe pluridisciplinaire.

Au regard de l'ancienneté dans le dispositif, la part de personnes présentes dans ce parcours depuis l'origine est inférieure (32 % contre 42 % en moyenne) tout comme ceux y étaient avant 2015 (40,5 % contre 59 %). Il n'existe pas de données sur les réorientations de parcours et les sorties vers l'emploi.

C - Analyse d'un échantillon de 123 bénéficiaires

Dans le cadre de l'instruction dont ce rapport rend compte, une analyse approfondie d'un échantillon de dossiers de 123 bénéficiaires du RSA a été menée pour mieux apprécier le processus de conclusion des CER et leur suivi.

Les 123 bénéficiaires ont été choisis sur la base d'un tirage aléatoire par la Cnaf de bénéficiaires orientés vers la sphère sociale ou la sphère socio-professionnelle, en se conformant à la diversité des organismes d'accompagnement qui en ressortait. L'analyse ne devait donc tenir compte uniquement des bénéficiaires du RSA suivis par la CTM. Toutefois, les données communiquées pour réaliser l'échantillonnage comportait également des bénéficiaires orientés vers Pôle emploi.

Sur les 123 dossiers de l'échantillon, 40, soit 33 % présentent un CER, et 67 % n'en ont pas. Toutefois, 32 bénéficiaires orientés vers Pôle emploi disposent d'un PPAE qui vaut CER. L'analyse standardisée a été complétée par les données récupérées dans le progiciel Genesis et celles communiquées par les antennes locales ou territoriales. Une petite proportion de bénéficiaires du RSA sans CER (13, soit 16 %) tient, à titre principal, à ce que qu'ils n'ont pas encore fait l'objet d'une orientation en vue d'un accompagnement social ou professionnel pour « prise en compte de la situation personnelle », du moins l'orientation n'est pas renseignée. Pour rappel, ils étaient 7 348 au 31 décembre 2020, soit 21 % de l'ensemble des bénéficiaires du RSA avec droits ouverts à cette date.

**Tableau n° 11 : caractéristiques principales en termes
de contractualisation et d'orientation de l'échantillon**

	Nombre	En %
Total échantillon	123	100 %
CER signés	40	33 %
<i>dont périmés</i>	<i>12</i>	<i>10 %</i>
<i>dont postérieur à la demande d'échantillonnage</i>	<i>12</i>	<i>10 %</i>
PPAE	32	26 %
Absence de contrat	51	41 %
<i>dont en attente convocation</i>	<i>30</i>	<i>24 %</i>
<i>dont non suivis</i>	<i>8</i>	<i>7 %</i>
<i>dont convoqués</i>	<i>5</i>	<i>4 %</i>
<i>dont saisine EP</i>	<i>4</i>	<i>3 %</i>
<i>dont en attente signature</i>	<i>4</i>	<i>3 %</i>

Source : juridictions financières à partir des résultats de l'échantillonnage, des données communiquées par la CTM et de la base de donnée Genesis

Il peut être observé que la base de données Genesis ne comptait pas cinq des 123 bénéficiaires sélectionnés, soit 4 % de l'échantillon. Aucune explication n'a pu être communiquée par la CTM sur le sujet. Par ailleurs, deux contrats ont été écartés car antérieurs à la date d'instauration du dispositif en Martinique (pour mémoire au 1^{er} janvier 2011).

L'échantillon effectivement étudié est composé à 61 % de femmes célibataires et de nationalité française (95 %). Plus de la moitié n'a pas d'enfants à charge et 7 % bénéficient de la majoration parent isolé. La moyenne d'âge est de 48 ans. 64 % des bénéficiaires qui y figurent sont entrés dans le dispositif RSA avant 2012, ce qui confirme l'ancienneté observée précédemment de toute une frange d'allocataires.

Le taux de contractualisation ressort à un niveau bien supérieur à celui calculé à partir de l'extraction de la base données Genesis. Cela s'explique par la validité du contrat et la date de signature des CER.

En effet, 20 % des contrats ne sont plus valides ou ont été signés postérieurement à la demande de transmission des contrats. Ainsi, en tenant pas compte de ces CER, le taux de contractualisation est de 13 % ce qui est conforme aux résultats mentionnés précédemment et élaborés à partir de la base de données Genesis. Sur les 40 bénéficiaires ayant un CER, 34 (83 %) ont des droits ouverts et versables et 33 sont soumis aux droits et devoirs.

100 % des CER mentionnent au moins un besoin, exprimé par le bénéficiaire lors de l'entretien avec le conseiller en insertion. Ces besoins concernent principalement l'embauche, la formation et la santé.

Des actions sont prévues dans tous les CER et 75,6 % ne mentionnent qu'une action. Seuls sept CER comportent deux actions et un seul en comporte trois. Le nombre moyen d'actions par CER est relativement faible (1,2).

Des actions sociales sont mentionnées dans 50 % des CER, et des actions professionnelles dans 50 %. Les actions sociales sont principalement des actions santé, logement, sociales autres, et les actions professionnelles ont principalement trait à de l'accompagnement individuel à l'emploi ou à une prestation d'emploi ordinaire pour 54 % des 24 CER concernés. 17 % indiquent des actions de préparations de certificat ou de diplôme.

Les CER ne donnent pas d'information sur la mise en œuvre des actions, l'antériorité des activités, le nombre d'entretiens physiques et/ou téléphoniques (au moins pour les renouvellements de contrats), non plus sur la situation familiale, le niveau de formation, nombre d'enfants à charge, ce qui limite l'analyse des CER de Martinique et témoigne du peu de capacité de suivi et de pilotage du dispositif par la collectivité.

D - Les premiers effets de la crise sanitaire

1 - S'agissant de la Caf

Le travail à distance a été mis en place à la CAF de Martinique en mars 2020. S'agissant du parcours, celle-ci a fermé ses accueils physiques du fait du confinement et des règles de distanciation. Toutefois elle a renforcé l'offre de réponse téléphonique à destination des bénéficiaires (plateforme téléphonique 972/2 sur site).

La caisse a aussi innové en lançant de nouveaux services comme les rendez-vous téléphonique et le Visio contact. Toutefois, concernant les nouveaux bénéficiaires du RSA, il a été constaté un allongement du délai de démarche qui est passé de 6 à 8 jours essentiellement dû aux anomalies système et aux bugs du site Caf.fr.

En matière de détection de la fraude, d'urgence, des consignes de traitement ont été données par la Cnaf et une communication visant l'arrêt de toute procédure de notification ou de sanction des situations de fraude a été réalisée. Le plan de contrôle interne de détection des fraudes fixé initialement à 564 dossiers, a été revu en conséquence à la baisse lors de sa reprise courant juin 2020 (338 dossiers). Les dossiers de fraude ont été totalement dématérialisés et les commissions administratives se tiennent via l'outil de collaboration Teams.

S'agissant des aides financières, le montant total des aides versées aux bénéficiaires du RSA est en légère diminution (0,82 M€ contre 0,93 M€ en 2019).

2 - Au niveau de la CTM

Avant les restrictions liées à la pandémie de covid 19, des réunions d'information étaient organisées avec ce public mais depuis 2020, une fiche d'orientation est établie à distance après envoi du courrier au bénéficiaire pour confirmer l'orientation socio-professionnelle de celui-ci. Un accompagnement par téléphone peut être effectué. Toutefois, un entretien mené avec les équipes des antennes territoriales d'insertion de Fort-de-France 1 et 2 a fait émerger un taux très faible de retour des fiches d'orientation des usagers, de l'ordre de 30 %. Il n'existe pas de relance autre que des appels téléphoniques. Le bénéficiaire est donc orienté vers un parcours d'insertion en fonction de son profil, à défaut, il est orienté d'office vers le parcours socio-professionnel en cas de non présentation en entretien d'orientation. Les taux d'orientation et de contractualisation ont très fortement diminué en 2020.

La CTM a exceptionnellement autorisé le versement automatique du RSA à 354 foyers de bénéficiaires afin d'éviter les ruptures de paiement et d'amplifier la précarité de ces personnes. Les bénéficiaires concernés ont des profils bien spécifiques, ce sont des travailleurs indépendants, des étudiants mais aussi des bénéficiaires ayant réalisé des demandes de dispense d'action en fixation de créances alimentaires.

En décembre 2020, la Dessi indiquait ne pas enregistrer d'explosion de la demande de RSA. La direction indique attendre d'observer les effets de la crise sur la cohorte en comparaison avec 2019 d'ici la fin du 1^{er} trimestre 2021. Il est toutefois noté une plus forte mobilisation des demandeurs pour la production de leurs pièces complémentaires. C'est ainsi que 811 demandes de RSA ont été traitées depuis le début de l'année 2020.

Les données élaborées à partir de la base de données Genesis sur les droits ouverts et versables confirment cette analyse. Le nombre de bénéficiaire enregistré est de 34 530 allocataires au 31 décembre 2020 contre 34 252 un an plus tôt. Les données communiquées par la Caf font état de 36 082 allocataires contre 35 950 en 2019.

La Caf n'a pas été en mesure de donner une explication à la hausse des allocations versées (6,7 M€) en 2020 par rapport à 2019 qui paraît disproportionnée par rapport à la hausse du nombre d'allocataires (132).

E - Comparaison des principaux indicateurs disponibles relatifs à l'accompagnement des personnes bénéficiaires du RSA

Le tableau ci-dessous présente un état des lieux de la comparaison réalisée entre les principaux indicateurs dédiés à l'accompagnement des personnes bénéficiaires du RSA en Martinique et établis à partir des trois sources exploitées : l'instruction auprès des services départementaux, l'enquête OARSA²⁴ de la Drees et les travaux d'exploitation des bases de données départementales.

Tableau n° 12 : principaux indicateurs relatifs à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA en 2019, comparaison à partir de trois sources différentes

Indicateurs au 31/12/2019	département	Drees	Exploitation de la base de données Genesis
Taux des bénéficiaires soumis aux droits et devoirs	ND	ND	98,3 %
Taux d'orientation des personnes SDD dans l'année	76,2 %	25,0 %	23,0 %
Délais d'orientation pour les personnes SDD dans l'année	30 à 150 jours	150 jours	130 jours
Type d'orientation dans l'année :			
<i>vers un accompagnement pro</i>	43,5 %	60,0 %	57,7 %
<i>dont accompagnement PE</i>	31,9 %	ND	44,5 %
<i>vers un accompagnement social</i>	19,7 %	40,0 %	39,7 %
<i>dont accompagnement CTM</i>	16,8 %	ND	16,5 %
<i>vers un accompagnement mixte</i>	36,8 %	/	/
<i>autre</i>	/	/	2,60 %
Taux d'orientation des personnes SDD	80 %	80,0 %	70,0 %
Délais d'orientation des personnes SDD orientées	ND	ND	ND
Taux de contractualisation pour les personnes SDD non orientées vers PE dans l'année	ND	10,0 %	ND
Délais de contractualisation pour les personnes SDD non orientées vers PE et ayant signé un contrat dans l'année	ND	42	ND
Taux de contractualisation pour les personnes SDD non orientées vers PE	13 %	14,0 %	9,4 %
Délais de contractualisation pour les personnes SDD non orientées vers PE et ayant signé un contrat	ND	ND	ND

Sources : Juridictions financières, d'après données départementales ; Drees, enquête OARSA 2019, et exploitation des bases de données départementales

ND : non disponible

²⁴ Enquête annuelle sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Les principaux constats résultant de la comparaison des données provenant de ces différentes sources sont les suivants :

- le taux d'orientation des bénéficiaires dans l'année produit par la collectivité est très élevé (76,2 %) mais très faible dans les données Drees et dans celles qui résultent de l'exploitation directe des bases de données ;
- l'absence d'indicateur de délai de la collectivité, et plus largement la faiblesse des indicateurs, concernant la contractualisation, qui ressort à un niveau très faible.

CONCLUSION

La gestion de l'attribution de l'allocation et de sa liquidation est réalisée par la Caf, dans une procédure dématérialisée à 80 %. La CTM a souhaité garder la maîtrise des décisions en opportunité et partage le suivi de la fraude avec la Caf. Ces processus montrent un nombre substantiel de décisions non suivies et ou en attente de traitement.

Le phénomène de non-recours n'est pas mesuré mais concernerait une part importante de la population en situation de pauvreté en raison de la complexité de la procédure, du refus de se soumettre aux obligations ou de la stigmatisation associée à ce dispositif. L'éloignement des bénéficiaires potentiels du dispositif pourrait être renforcé par « l'illectronisme » et l'illettrisme de cette population.

L'orientation, dont la collectivité a souhaité garder la maîtrise, présente de nombreuses insuffisances, puisque plus de 20 % des personnes ne sont pas orientées, alors que 51 % d'entre elles sont dans le dispositif depuis plus de deux ans.

S'agissant de l'accompagnement, l'enquête montre un décalage entre les besoins des allocataires du RSA et l'intensité de l'accompagnement. Ainsi, les bénéficiaires du parcours professionnel se voient proposer 2,9 fois moins de mise en contact avec un employeur qu'en moyenne nationale, avec une offre reçue en moyenne tous les 15 mois. Le non-respect de la convention sur l'accompagnement global est manifeste.

S'agissant des autres parcours (social, jeunes), la CTM est confrontée à ses propres défaillances dans la contractualisation, du fait du refus des travailleurs sociaux à s'y plier et d'un manque de moyens limitant l'effectivité de l'accompagnement.

S'agissant du parcours socio-professionnel, le poids (56 %) du nombre d'allocataires en attente d'une action (convocation, attente de désignation d'un référent, attente du résultat de la saisine de l'équipe pluridisciplinaire) et l'ancienneté des personnes dans le dispositif, montrent les limites de l'accompagnement tel qu'organisé aujourd'hui. L'absence de données sur les actions mises en œuvre et leur suivi constituent une limite sérieuse à toute possibilité d'évaluation.

Chapitre IV

Les résultats de la politique d'insertion

I - L'outillage des acteurs : modalités de suivi et d'évaluation mises en œuvre localement

D'une manière générale, l'évaluation des résultats est le parent pauvre des actions en faveur des bénéficiaires du RSA. Si des études sont ponctuellement réalisées aux fins notamment d'élaboration du programme départemental de l'insertion et plus récemment du plan territorial, les bilans des réalisations sont parcellaires et non systématiques. Le plan départemental de l'insertion de 2015 n'a d'ailleurs pas fait l'objet d'une évaluation.

A - Les indicateurs de suivi statistique et les éléments d'évaluation

En matière d'outils statistiques, les tableaux de suivi statistiques sont quasi-inexistants. Le système d'information Genesis est insuffisamment exploité. Peu de requêtes ont été développées. Le renseignement de l'information n'apparaît pas harmonisé et semble limité.

L'analyse de l'échantillon des CER a révélé que de nombreuses informations, à commencer par la typologie des allocataires, ou le suivi de l'accompagnement (prise de rendez-vous, actions prescrites, réalisations...) n'étaient pas renseignées, ce qui est un frein au suivi des bénéficiaires, et *a fortiori*, au pilotage de la politique. L'utilisation de Genesis n'étant pas élargie à l'ensemble des partenaires, bien que tous aient été formés et que l'application leur ait été mise à disposition, est un frein à la connaissance des dispositifs mis en place.

Le développement d'un nouvel applicatif devrait permettre selon la collectivité d'interconnecter les applicatifs métiers des différents partenaires et d'améliorer la connaissance du public allocataire du RSA.

Les rapports d'activité des directions ne sont pas harmonisés dans le temps, les indicateurs mentionnés évoluent d'une année sur l'autre. Confusion est faite entre engagements et réalisation. La population RSA n'est pas systématiquement identifiée. Les bilans sont compartimentés entre deux directions (Dessi/Das), huit antennes locales ou territoriales et 8 circonscriptions médico-sociales.

La direction manque d'une cellule de pilotage de ses politiques publiques à destination des bénéficiaires des AIS qui serait chargée de consolider des données éparses et éparpillées dans de multiples services, de nature à identifier les besoins des bénéficiaires et à adapter les dispositifs en place.

Si la Caf et Pôle emploi disposent d'outils statistiques puissants, ceux-ci étant insuffisamment partagés, la CTM fait figure de parent pauvre.

B - Les indicateurs de suivi des actions à destination des allocataires

D'une manière générale, l'analyse des actions à destination des bénéficiaires et leur efficacité sont très peu mesurées. À noter l'absence de données sur le retour à l'emploi ou à l'activité des bénéficiaires du parcours socio-professionnel (Dessi).

L'évaluation du PDI 2019 donne lieu à quelques données intéressantes. Il conduit en premier lieu à observer la faiblesse des réalisations à destination des bénéficiaires du RSA, à savoir 1 691 allocataires soit 4,7 % des allocataires, dont 245 ayant fait l'objet d'un diagnostic approfondi, 684 ayant eu accès à l'aide individuelle à la création d'activités et la formation (budget 0,3 M€), 44 à l'accompagnement à l'emploi (parcours emplois compétences) (budget 0,25 M€), et 718 du dispositif financier d'accompagnement des structures d'insertion par l'activité économique (pour un budget prévisionnel de 3,36 M€).

Le bilan du suivi réalisé sur la période courant de janvier 2019 à mars 2021 par la Das fait état d'une sortie du dispositif de 22 bénéficiaires (soit 16 % des effectifs accompagnés par les deux assistantes dédiées) à une sortie du dispositif suite à l'accès à d'autres droits plus adaptés (retraite, AAH...) et quatre (soit 2,8 %) d'une demande de réorientation en parcours professionnel ou socio-professionnel.

II - Le retour à l'emploi et la réduction de l'intensité de la pauvreté

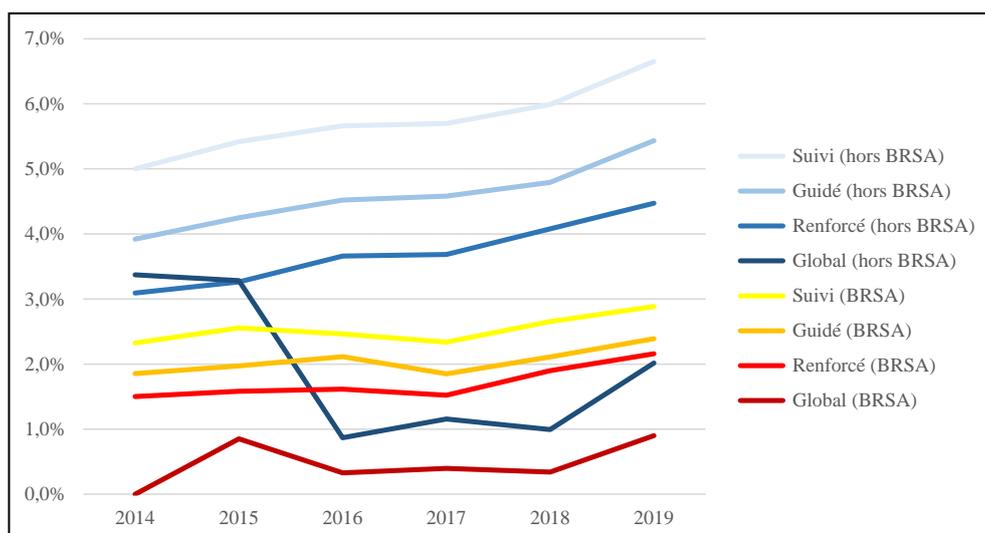
Un effort d'analyse, réalisé par la CTM, des 114 parcours emplois compétence (Pec) (dont 44 des bénéficiaires du RSA), évalue le taux de sorties vers l'emploi durable six mois après la sortie du PEC à 2,3 % (un bénéficiaire) et à 10 % dans l'emploi (quatre bénéficiaires). La limitation du dispositif au secteur non marchand est vraisemblablement une limite à l'essor des bénéficiaires et à l'insertion.

Les résultats de l'accompagnement des bénéficiaires par Pôle emploi sont ici présentés à travers deux indicateurs : le taux mensuel moyen d'accès à l'emploi et le taux de retour à l'emploi.

Le graphique ci-après présente l'évolution du taux mensuel moyen d'accès à l'emploi entre 2014 et 2019, en le différenciant selon les types d'accompagnement de Pôle emploi, et en distinguant, pour chacun de ces types d'accompagnement, le résultat des demandeurs d'emploi hors allocataires du RSA (en bleu) et celui des seuls bénéficiaires du RSA (en jaune et rouge). Un bénéficiaire du RSA a moins de chance de retrouver un emploi qu'un demandeur d'emploi non bénéficiaire du RSA et ce, quel que soit le type d'accompagnement mobilisé.

Globalement, les tendances observées en Martinique sont nettement moins favorables que celles rencontrées au niveau national. Si les taux d'accès à l'emploi progressent sur la période avec l'amélioration de la conjoncture économique, la situation des bénéficiaires du RSA reste nettement plus défavorable que celle des autres demandeurs d'emploi, avec un taux mensuel d'accès à l'emploi 2,8 fois inférieur.

Graphique n° 9 : évolution 2014-2019 du taux mensuel moyen d'accès à l'emploi



Source : Pôle emploi

Précisions méthodologiques : moyenne sur l'année des taux mensuels de retour à l'emploi. Ces taux mensuels sont calculés chaque mois en faisant le ratio entre le nombre de retours à l'emploi pendant le mois considéré et le nombre de demandeurs d'emploi en catégories A et B en fin de mois précédent

De même, les taux de sortie dans l'emploi des bénéficiaires du RSA diminuent avec l'intensité de l'accompagnement (le taux de sortie de l'accompagnement suivi est le plus haut) et il en est de même pour les demandeurs d'emploi (le taux de sortie de l'accompagnement suivi est le plus élevé également). L'accompagnement global est le moins efficace pour les bénéficiaires du RSA tout comme pour l'ensemble des demandeurs d'emploi hors bénéficiaires du RSA. Le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA ne passe donc pas par ce type d'accompagnement.

Par ailleurs, s'agissant du retour à l'emploi, hors le cas de l'accompagnement global (avec des effectifs bien plus faibles que pour les autres types d'accompagnement), l'écart entre le taux des bénéficiaires du RSA par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi tend plutôt à augmenter tous les ans jusqu'en 2019.

Tableau n° 13 : comparatif entre les caractéristiques des bénéficiaires du RSA demandeurs d'emploi et celles des demandeurs d'emplois

		Bénéficiaires du RSA	Ensemble des demandeurs d'emploi
Âge	Moins de 26 ans	5,86 %	13,21 %
	26-49 ans	60,51 %	51,25 %
	50 ans et plus	33,64 %	35,53 %
Niveau d'études	Non renseigné	0,03 %	0,04 %
	Supérieur à Bac +2	6,65 %	10,26 %
	Bac+2	9,34 %	12,58 %
	Bac	20,74 %	22,54 %
	CAP-BEP	41,01 %	35,57 %
	BEPC / 3ème achevée	7,67 %	6,32 %
Ancienneté au chômage	<A 4ème achevée	14,57 %	12,70 %
	Moins de 3 mois	16,93 %	18,25 %
	de 3 à 5 mois	13,27 %	15,82 %
	de 6 à 11 mois	14,51 %	16,11 %
	de 12 à 23 mois	16,87 %	17,76 %
	de 24 à 35 mois	11,61 %	10,14 %
À partir de 36 mois et plus	26,81 %	21,91 %	

Source : Juridictions financières à partir des données Pôle emploi

Le taux de reprise des RSA ne représente que 2,3 % contre 4,6 % au global. Cette faible performance n'est toutefois pas très éloignée des résultats nationaux (de 2,4 % contre 4,5 % au global). De manière générale, soit la population des bénéficiaires du RSA n'est pas suivie spécifiquement, avec la bonne fréquence et des solutions adaptées, soit le suivi du dispositif porte principalement sur les moyens et plus rarement sur l'effet produit par l'accompagnement.

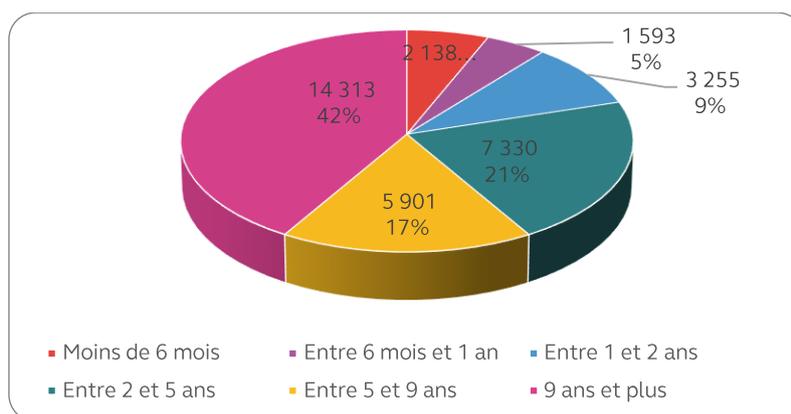
L'ancienneté au chômage constitue un deuxième indicateur pour caractériser la situation des bénéficiaires du RSA. Il montre aussi des résultats plus défavorables. Les bénéficiaires du RSA sont 38 % à connaître une situation de chômage de très longue durée, c'est-à-dire supérieure à deux ans, contre 32 % des demandeurs d'emploi en moyenne.

III - L'ancienneté dans le dispositif

A - Une ancienneté dans le dispositif très prononcée

Il peut être fait le constat d'une ancienneté, souvent synonyme d'éloignement de l'emploi, très marquée dans le dispositif: 42 % des bénéficiaires étaient présents dans le dispositif à sa création et 17 % le sont depuis plus de cinq ans. Seulement 11 % des bénéficiaires sont inscrits dans le dispositif depuis moins d'un an contre 25 % en moyenne nationale.

Graphique n° 10 : répartition du nombre de bénéficiaires du RSA par année d'ouverture des droits



Source : Extraction Genesis au 31/12/2020

En conséquence, toute une frange des bénéficiaires du dispositif, par ailleurs souvent non accompagnés, y reste, sans espoir de sortir de cette trappe à pauvreté dans laquelle ils sont tombés ou, pour d'autres, de socle de rémunération.

B - Étude des trajectoires des bénéficiaires du RSA

Une étude des trajectoires des bénéficiaires du RSA a été réalisée pour cette enquête à partir des données extraites des bases de gestion de la CTM pour les années 2014 à 2019. Les principaux résultats en sont présentés ci-dessous.

Cet exercice s'est heurté à des difficultés de disponibilité des données dans les bases : aussi, n'ont pu être retenues qu'un petit nombre de variables, à caractère administratif, relatives à la situation individuelle des personnes (notamment genre, âge, situation familiale, mais pas le niveau de formation, malheureusement non renseigné malgré son importance) et à leur situation dans le RSA (présence dans le RSA, signature d'un contrat d'accompagnement, orientation vers Pôle emploi). L'étude a également été confrontée à l'absence de données en matière d'accompagnement précitées.

Les trajectoires d'accompagnement et de sortie du RSA sont calculées pour la génération des allocataires entrés au RSA au premier trimestre de 2014, sur une durée totale de six ans. Sur les 1 703 individus considérés, l'analyse des enchaînements de situations permet de dresser les constats suivants :

- les sorties se font à un rythme moyen au début de la période (15 % de la cohorte est sortie à six mois, 39 % en deux ans, 57 % en trois ans) avant de ralentir encore (71 % au bout de six ans) ;
- la majorité des sorties du RSA sont le fait d'allocataires ne bénéficiant pas de contrat d'accompagnement, notamment pour ceux qui sortent rapidement ou dans une moindre mesure d'un PPAE ;
- il existe une proportion significative d'allocataires qui demeurent sans contrat tout au long de la période ;
- à une date donnée, pour ceux qui sont encore dans le dispositif, la proportion d'allocataires signataires d'un CER est très faible.

Plus précisément, trois groupes de trajectoires individuelles peuvent être distingués au sein de la cohorte.

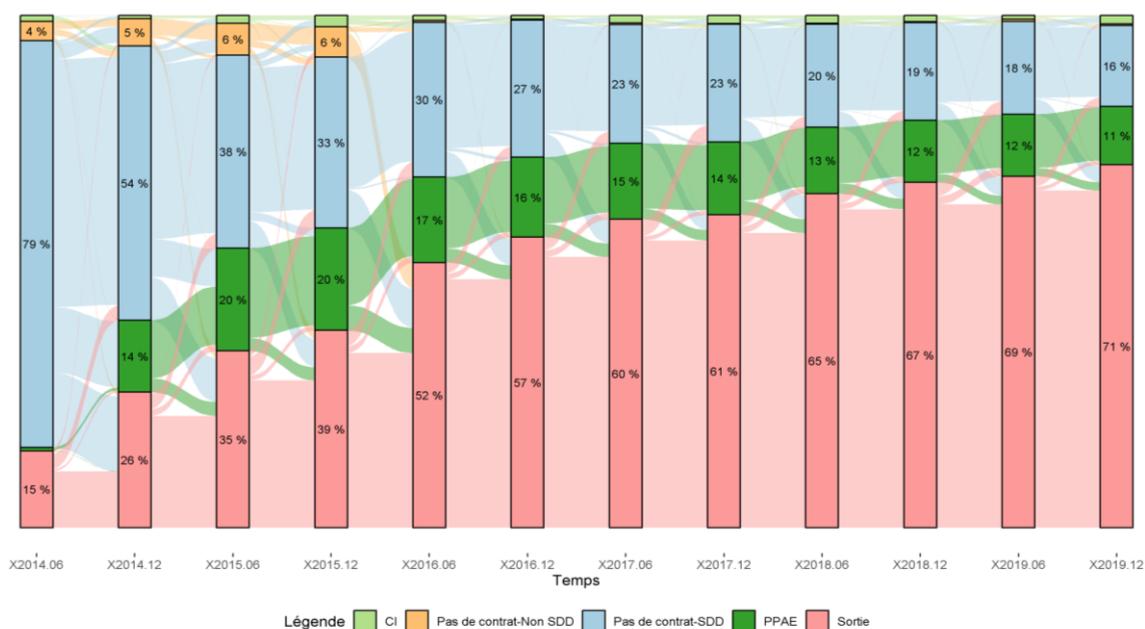
Un premier groupe rassemble 61 % des allocataires. Ils connaissent une sortie plus rapide que celle observée dans les deux autres groupes (en une année, 31 % des allocataires ne sont plus au RSA, au bout de six ans ils sont 90 %). La plupart du temps, ils n'ont pas eu de CER avant leur sortie, ou un accompagnement effectué par Pôle emploi. Les retours au RSA (après une sortie le mois précédent) concernent 8 % des cas en moyenne sur la période.

Le second groupe, représentant 24 % des allocataires, est composé d'individus qui généralement ne contractualisent pas et ne sortent que peu du RSA (34 % au bout de six ans). De très fort taux de retours au RSA sont constatés : en moyenne sur l'ensemble de la période, 40 % des allocataires sortis un mois donné entrent à nouveau dans le dispositif le mois suivant.

Il s'agit d'un des plus forts taux observés sur l'ensemble des départements de l'échantillon.

Le troisième groupe (15 % des allocataires) décrit des trajectoires où une majorité des individus ne contractualisent pas durant la première année avant de bénéficier d'un accompagnement de Pôle emploi via un PPAE. Peu d'allocataires sortent du dispositif (35 % au bout de six ans). Les phénomènes d'allers-retours dans le dispositif sont fréquents dans ce groupe également : 34 % des allocataires sortis un mois donné entrent à nouveau au RSA le mois suivant.

Graphique n° 11 : flux pour les allocataires entrés au 1^{er} trimestre 2014



Note de lecture : À chaque date la proportion d'allocataires dans chacune des situations oscille de 0 à 100 % (barres). D'une date à l'autre le nombre d'individu basculant d'une situation à l'autre est représenté par des traits (flux) dont l'épaisseur varie avec le nombre d'individu.

Légende : la situation par rapport au RSA et à ses modalités d'accompagnement déclinée en cinq items :

- n'est pas soumis à droits et devoirs,
- est soumis à droits et devoirs mais n'a pas signé de contrat,
- a été orienté vers un organisme autre que Pôle emploi et a signé un CER
- a été orienté vers Pôle emploi (dans la mesure où l'information sur la signature d'un PPAE n'est pas disponible, cette modalité sera appelée « PPAE » par convenance),
- est sorti du dispositif du RSA

Source : Juridictions financières, d'après données Martinique - Graphique réalisé via l'application ViCaTraj

Selon leurs caractéristiques, les bénéficiaires du RSA sont plus ou moins présents au sein de ces groupes. Peu de variables descriptives ont pu être fournies par la collectivité. Les quelques-unes qui sont disponibles ne sont qu'assez peu différenciées d'un groupe à l'autre.

Les femmes sont surreprésentées dans le groupe 2 (peu de sorties, absence de contrat) et dans le groupe 3 (peu de sorties et PPAE) et sous-représentées dans le groupe 1 (sorties plus rapides). Concernant l'âge, les 25-49 ans sont sous-représentés dans le groupe 2 (peu de sortie, absence de contrat) et surreprésentés dans le groupe 3 (peu de sorties, PPAE). Les plus âgés sont surreprésentés dans le groupe 2, et sous-représentés dans les autres groupes. La situation familiale (personnes seules ou en couple) est peu discriminante entre les trois groupes identifiés.

IV - La réduction de la pauvreté apparente grâce à l'activité et aux minima sociaux

Dans sa publication « *Insee Analyses* » n°39 de juillet 2020 intitulée « 29 % des Martiniquais vivent sous le seuil de pauvreté », l'Insee montre que le taux de pauvreté est deux fois plus élevé en Martinique en 2017 qu'en métropole mais que ce taux est inférieur aux autres territoires d'outre-mer. 29 % des Martiniquais ont ainsi un niveau de vie inférieur à 1 041 € par mois par unité de consommation et 40 % des familles monoparentales vivent sous le seuil de pauvreté.

D'après cette même étude, en 2015, 30,9 % de la population vivaient sous le seuil de pauvreté. En 2017, le taux de pauvreté baisse légèrement et s'établit à 28,6 %, soit une diminution de 2,3 points en deux ans. Cette baisse du taux de pauvreté est en lien avec le vieillissement de la population selon l'Institut. Le niveau de vie médian des Martiniquais a quant à lui augmenté de 5,5 %. Cette hausse du niveau de vie a principalement bénéficié aux ménages les plus modestes: le niveau de vie plafond des 10 % les plus modestes a augmenté de 8,7 %, dans le même temps, le niveau de vie plancher des 10 % les plus aisés s'est accru de 3 %. Le niveau de vie de la population s'accroît mécaniquement avec l'évolution de la structure de la population martiniquaise : en particulier, de nombreux jeunes, davantage touchés par la pauvreté, migrent vers la métropole.

Toutefois, eu égard aux données de 2011, le taux de pauvreté a progressé. Ainsi, l'Insee évalue le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté monétaire à 96 400 personnes en 2017 contre 79 474 en 2011, soit 20,6 %. Le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté se serait ainsi accru en nombre et en part de la population.

La situation sur le marché de l'emploi est la principale cause de pauvreté. En effet, le taux de chômage s'élève à 17 % en 2017, c'est deux fois plus élevé qu'en métropole. En outre, un nombre important de Martiniquais, environ 12 % de la population, se situe à la frontière entre le chômage et l'inactivité.

Selon l'Insee, un facteur important de pauvreté est le sous-emploi, qui entraîne des salaires plus faibles. Ce sous-emploi est plus fréquent en Martinique qu'en métropole (11 % contre 6 % en métropole).

Les transferts sociaux correspondent aux prestations sociales versées à des individus, afin de réduire la charge financière que représente la protection contre divers risques comme les difficultés de logement ou minima sociaux, réduisent fortement les inégalités. Selon l'étude, sans redistribution au moyen de transferts sociaux, le taux de pauvreté s'établirait à près de 40 %, soit 11 points de plus que le niveau actuel. En Martinique, les transferts sociaux diminuent le niveau de vie de 35 % de la population pour accroître celui des 65 % restants.

Enfin, l'étude montre que sans ces transferts financiers, plus de 5 % des Martiniquais vivraient sans ressources ou presque. En particulier, 20 % des moins de 30 ans dépendent quasi-exclusivement de ces transferts pour avoir des ressources. Trois Martiniquais sur dix bénéficient d'une hausse de revenu de plus de 200 € par mois et par unité de consommation grâce aux prestations sociales, éléments devant cependant être relativisés. Ainsi, les chiffres de la pauvreté sont à prendre avec précaution, dès lors qu'ils ne tiennent pas compte de toute une série de revenus (intergénérationnel, secteur informel) ainsi que des ressources liées à l'économie de subsistance.

En effet, une étude réalisée par l'association pour le droit à l'initiative économique en 2008 estimait que 23 % des emplois de l'île relevaient du secteur informel, soit l'équivalent de 37 500 personnes, et pour 85 % des personnes enquêtées, l'activité informelle représentait plus de 50 % des revenus du foyer. Selon une étude « Primeview » de juillet 2020, l'économie informelle représenterait plus de 26 000 emplois soit 20 % du nombre d'emplois.

En outre, comme mentionné ci-avant, s'il est fait référence à la médiane locale pour déterminer le taux de pauvreté, en lieu et place à la médiane nationale, ce taux ressort à 18,7 % de la population, soit 63 411 personnes, vivant au-dessous de 879 € par unité de consommation. Ainsi, le dispositif du RSA couvrirait la totalité de la population en situation de pauvreté.

Conclusion générale

Au vu des résultats de cette enquête évaluative menée en Martinique, le bilan de ces dix ans de mise en œuvre du RSA sur ce territoire est plutôt négatif²⁵.

S'agissant de la question de la pertinence et de l'utilité du dispositif, s'il est indéniable qu'il touche les personnes visées et permet à une partie significative de la population martiniquaise de vivre dans des conditions plus décentes, plusieurs défaillances peuvent néanmoins être observées.

C'est tout d'abord l'incertitude qui pèse sur l'ampleur du non-recours au RSA, pour lequel il n'existe pas de données officielles, mais qui pourrait être significatif ou nul selon les données prises en compte (population en situation de pauvreté selon l'Insee ou revenu médian martiniquais). C'est également le problème de l'importance de la fraude et des indus, leurs montants croissants résultant possiblement d'une amélioration de la détection. C'est enfin la question des allocataires maintenus dans le dispositif alors que leurs droits ont été suspendus ou devraient l'être ou qu'ils devraient faire valoir leur droit à la retraite.

Sur la question de l'efficacité et de l'impact du dispositif, le taux de pauvreté en Martinique s'est accru en 10 ans et les leviers des différentes politiques publiques mises en œuvre, dont le RSA, n'ont pas suffi à créer les conditions d'une amélioration du contexte socio-économique du territoire, selon les indicateurs de l'Insee, même si la Martinique est en situation plus favorable sur ce plan que les autres Drom.

Toutefois, les données statistiques ne tiennent pas compte de l'économie informelle, qui représente entre 20 à 25 % de l'activité, ou des transferts intergénérationnels (notamment au regard de la population retraitée) qui peuvent compléter de manière substantielle les revenus déclarés.

²⁵ Cf. annexe n°1.

S'agissant de l'efficacité du dispositif pour favoriser l'accès à l'emploi, les résultats témoignent d'une insuffisance des moyens engagés en faveur des bénéficiaires du RSA, ce qui compromet l'efficacité du volet « engagements réciproques » du dispositif.

Les résultats de retour à l'emploi apparaissent paradoxalement inférieurs à ceux observés au niveau des autres demandeurs d'emploi, alors que le pourcentage de chômeurs de longue durée est supérieur.

S'agissant de la réalité de l'accompagnement offert aux bénéficiaires, bien que confrontés à de nombreuses limites quantitatives pour leur mesure, les résultats en matière d'ancienneté dans le dispositif et de suivi de cohorte confirment l'incapacité du RSA à faire sortir du système toute une frange d'allocataires.

Les résultats en matière d'orientation et d'accompagnement montrent les insuffisances du système mis en place, avec un taux d'orientation de 79 % en 2020 (70 % selon l'analyse des bases de données), un taux de contractualisation de 13 % (9,7 % selon l'analyse des bases de données) ainsi qu'un nombre important d'allocataires oubliés.

Le manque de rigueur dans la gestion de cette politique publique par la collectivité, à l'image de la faiblesse des dispositifs de contrôle, et l'absence de sanction face au non-respect des obligations par les bénéficiaires du RSA, confortées par le refus de contractualisation des travailleurs sociaux, favorise le recours au RSA comme un socle de rémunération.

Si les dépenses d'allocations servies ont progressé en raison d'un effet volume dans un premier temps, puis des revalorisations et des caractéristiques des bénéficiaires dans un second temps, les dépenses d'accompagnement enregistrent une très forte diminution, pour ne représenter que moins de 0,5 % des produits de gestion. L'enquête conduit à constater que les moyens engagés, très insuffisamment suivis, apparaissent très en deçà des enjeux de cette politique publique, et ce malgré un reste à charge parmi les plus faibles dans les départements observés dans le cadre de cette enquête.

Liste des abréviations

AAH.....	Allocation adulte handicapé
ACI.....	Atelier et chantier d'insertion
AI.....	Association intermédiaire
AIRA.....	Aide individuelle à la reprise d'activité
AIS.....	Allocation individuelle de solidarité
ASPA.....	Allocation de solidarité aux personnes âgées
ASS.....	Allocation spécifique solidarité
ATI.....	Antenne territoriale d'insertion
BRSA.....	Bénéficiaire du RSA
CAOM.....	Convention annuelle d'objectifs et de moyens
CAPI.....	Convention d'appui aux politiques d'insertion
CASF.....	Code de l'action sociale et des familles
CDDI.....	Contrat à durée déterminée d'insertion
CER.....	Contrat d'engagements réciproques
CTM.....	Collectivité territoriale de Martinique
CUI.....	Contrat unique d'insertion
DAS.....	Direction de l'action sociale
DELD.....	Demandeurs d'emploi de longue durée
DESSI.....	Direction de l'économie sociale et solidaire et de l'insertion
DMTO.....	Droits de mutation à titre onéreux
DREES.....	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DROM.....	Départements et/ou régions d'outre-mer
EBE.....	Entreprises à but d'emploi
EP.....	Équipe pluridisciplinaire
ETTI.....	Entreprise de travail temporaire d'insertion
FAPI.....	Fonds d'appui aux politiques d'insertion
FDMI.....	Fonds départemental de mobilisation pour l'insertion
FSE.....	Fonds social européen
PCE.....	Président du conseil exécutif
PDI.....	Programme départemental d'insertion

PE.....	Pôle Emploi
PEC	Parcours emploi compétences
PPAE.....	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PTL.....	Pacte territorial d'insertion
RSA.....	Revenu de solidarité active
RSO.....	Revenu de solidarité outre-mer
SIAE.....	Structure d'insertion par l'activité économique
TICPE	Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers

Annexes

Annexe n° 1 : tentative de jugement évaluatif sur le RSA en Martinique.....	94
Annexe n° 2 : données financières.....	98

Annexe n° 1 : tentative de jugement évaluatif sur le RSA en Martinique

<i>Questions évaluatives</i>	Réponse à la question	Causes générales (faiblesse du dispositif dans sa conception : absence de SI commun, faiblesse de la politique d'accompagnement..)	Causes particulières (liées au contexte de sa mise en œuvre locale : CTM, situation socio-économique locale)
<i>Le RSA touche-t-il les personnes qu'il vise ? (Pertinence et utilité)</i>	Oui, à raison de son efficacité et de la réponse à un besoin	<ul style="list-style-type: none"> • Performance de la CAF dans l'instruction et la liquidation des droits 	<ul style="list-style-type: none"> • Niveau de pauvreté : taux de pauvreté presque du double par rapport à la moyenne nationale • PIB par habitant et niveau de vie médian parmi les plus faibles de France • Marché de l'emploi : marché étroit, emploi saisonnier
	Mais problème de non recours	<ul style="list-style-type: none"> • Dématérialisation rendant inaccessible le dispositif • Méconnaissance du non recours (absence de chiffrage et d'évaluation) • Faiblesse des initiatives à destination du non recours 	<ul style="list-style-type: none"> • Spécificités socioéconomiques : importance de l'illectronisme et prégnance de « l'illectronisme » chez les bénéficiaires potentiels, refus de se soumettre aux obligations, stigmatisation • Nombre important de « jobbers » (instabilité à l'éligibilité, faibles montant du RSA)
	Mais problème de fraude et de maîtrise du dispositif	<ul style="list-style-type: none"> • Insuffisances du dispositif de contrôle interne et externe de la Caf (taux d'indus significatifs), malgré une amélioration de la détection et du nombre de dossiers suspendus • Insuffisant partage des informations : interfaçage des applicatifs (Pôle Emploi/Caf/Urssaf/Collectivité) inexistant 	<ul style="list-style-type: none"> • Économie informelle représentant entre 20 et 25 % de l'activité • Politique bienveillante de la CTM à raison notamment de ses insuffisances en matière d'accompagnement (peu de CER réalisés et part non négligeable de CER

<i>Questions évaluatives</i>	Réponse à la question	Causes générales (faiblesse du dispositif dans sa conception : absence de SI commun, faiblesse de la politique d'accompagnement..)	Causes particulières (liées au contexte de sa mise en œuvre locale : CTM, situation socio-économique locale)
			<p>non valides, de ce fait quelle part de bénéficiaires devrait-il continuer à bénéficier du RSA ?)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absence de contrôle de la CTM, croisement des bases de données non réalisées • Quasi absence de sanctions, Maintien de personnes dans le dispositif qui ne devrait pas l'être (RSO, Droits à la retraite...)
<p><i>Dans quelle mesure le RSA permet-il de sortir de la pauvreté ? (Efficacité et impact)</i></p>	<p>Il ne le permet pas, ou il est difficile de le prouver</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Absence de dispositif d'évaluation de l'évolution des revenus des bénéficiaires dans le temps (ex : effet du RSA sur les revenus des bénéficiaires) • Absence de suivi des allocataires et de l'évolution de leur situation, notamment en cas d'insertion • Méconnaissance du poids de l'économie informelle dans les ressources des bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Accroissement de la pauvreté en taux et en nombre depuis la mise en place du dispositif/ mais impossibilité de savoir quelle aurait été la trajectoire sans le RSA • Taux de pauvreté fortement minoré lorsque le revenu médian du territoire est pris en compte • Sous-emploi fréquent sur le territoire participant de choix de combinaison RSA- emploi informel pouvant être plus intéressant financièrement. Une dépendance au RSA pouvant ainsi s'installer. • Proportion trop importantes de bénéficiaires non orientés, ou en phase transitoire (convocation, attente

<i>Questions évaluatives</i>	Réponse à la question	Causes générales (faiblesse du dispositif dans sa conception : absence de SI commun, faiblesse de la politique d'accompagnement..)	Causes particulières (liées au contexte de sa mise en œuvre locale : CTM, situation socio-économique locale)
			désignation référent, saisine de l'équipe pluridisciplinaire.
<i>Dans quelle mesure le RSA facilite-t-il l'accès à l'emploi ? (Efficacité et cohérence externe)</i>	Le bénéfice du RSA ne facilite pas le retour à l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> • Les données disponibles sont celles de PE, très peu de données au niveau du parcours social et du socio-professionnel (limites évaluatives) • Qualité et pertinence de l'accompagnement à l'emploi à interroger : l'accompagnement le plus intensif est le moins efficace, les moyens dédiés sont faibles en général • Insuffisante attractivité de l'emploi à bas salaire • Incapacité à faire sortir du dispositif toute une série de bénéficiaires qui s'installent dans une trappe à pauvreté, ce qui les éloigne de l'emploi, année après année, compromettant toujours plus leur chance d'en sortir 	<ul style="list-style-type: none"> • Situation du marché de l'emploi : marché étroit, activités essentiellement tertiaires inadéquation entre l'offre et la demande • Politiques publiques connexes inefficaces (logement, transport, emploi, formation) ne permettant pas à lever les freins à l'employabilité (ex : montée en compétences insuffisante ou non adéquate aux offres d'emplois : taux d'accès à l'emploi presque trois fois inférieur pour les bénéficiaires du RSA comparés aux autres demandeurs d'emploi) • Constat précédent à croiser avec les caractéristiques des bénéficiaires du RSA induisant des freins à l'insertion : problème de santé, sociaux, isolement, garde d'enfants, transports, logement • Les bénéficiaires ont plus de chance de s'inscrire dans un chômage de longue durée, ou d'accéder à des emplois à temps partiels ou précaires • Méconnaissance du retour à l'emploi des

<i>Questions évaluatives</i>	Réponse à la question	Causes générales (faiblesse du dispositif dans sa conception : absence de SI commun, faiblesse de la politique d'accompagnement..)	Causes particulières (liées au contexte de sa mise en œuvre locale : CTM, situation socio-économique locale)
			autres parcours « jeune », « social » et socio-professionnel et outil Genesis insuffisamment renseigné
<i>Dans quelle mesure l'accompagnement est-il réel et efficace ? (Efficacité et cohérence interne)</i>	L'accompagnement n'est pas ou peu déployé, <i>a fortiori</i> , il n'est pas efficace et de plus en plus faible, voire inexistant, au fur et à mesure de l'inscription du bénéficiaire du RSA dans le dispositif et dans le temps Toute une frange de bénéficiaires a été abandonné dans le dispositif	<ul style="list-style-type: none"> • Faiblesse des moyens mis en œuvre en matière d'accompagnement • Absence de référence nationale méthodologique sur l'accompagnement et son suivi statistique • Accompagnement inversement proportionnel à l'ancienneté dans le dispositif • Aucun système d'intéressement/pénalité à destination des collectivités (et des partenaires) pour s'assurer de l'effectivité de l'accompagnement et de la contractualisation • Difficultés à suivre l'évolution des bénéficiaires du RSA dans le temps et à chiffrer la pertinence et l'efficacité des actions à leur destination : absence de système d'information commun et référentiels méthodologique national ; absence d'interfaçage entre applicatifs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Retard dans la conception de la stratégie d'insertion en Martinique (plusieurs années) • Cloisonnement entre services de la CTM et partenaires institutionnels (CTM, PE, Caf) • Refus de certains acteurs (Das, Caf, Mission locale Sud) de participer à la contractualisation • Sous effectifs des agents en charge de l'accompagnement dans les agences territoriales • D'où un faible taux de contractualisation et une part importante de CER non valides/obsolètes • Absence de données sur l'accompagnement dans la base de données Genesis (non disponible ou refus d'utilisation, module accompagnement non déployé).

Source : Juridictions financières

Annexe n° 2 : données financières

Tableau n° 14 : estimation des coûts complets

Coût direct de l'allocation RSA pour le département = (montant des allocations versées - remboursements d'indus)	212,13 (1)
<i>Revenu de solidarité Outre-mer</i>	4,68
<i>Prime de Noël</i>	NC
<i>Prime d'activité</i>	NC
<i>Aides financières complémentaires</i>	0,93
Total dépenses d'allocations	217,74 (2)
<i>Dépenses d'accompagnement financées par les départements</i>	8,54
<i>Dépenses d'accompagnement financées par Pôle emploi</i>	16,14
<i>Dépenses d'accompagnement financées par les CAF et les CMSA</i>	0
Total dépenses d'accompagnement	24,68
<i>Dépenses de gestion financées par les départements</i>	3,93
<i>Dépenses de gestion financées par les CAF et les CMSA</i>	3,6
Total dépenses de gestion	7,53
Dépenses par allocataire au titre du RSA (hors RSO)	
<i>Nombre d'allocataires RSA</i>	35 950
<i>Total des dépenses au titre du RSA (y compris allocations RSO)</i>	249,95 (2)
<i>Coût moyen total annuel par allocataire (hors RSO)</i>	6 824 (2)
<i>Coût moyen annuel des allocations RSA par allocataire RSA</i>	5 901
<i>Coût moyen annuel de la prime d'activité par allocataire RSA</i>	
<i>Prime de Noël et autres aides financières complémentaires</i>	26 (3)
<i>Coût moyen annuel des dépenses d'accompagnement par allocataire RSA</i>	687
<i>Coût moyen annuel des dépenses de gestion par allocataire RSA</i>	209
<i>(1) hors coût direct de l'allocation RSA jeunes actifs</i>	
<i>(2) hors prime de Noël et prime d'activité</i>	
<i>(3) Hors prime de Noël</i>	

Source : Juridictions financières

Tableau n° 15 : le financement des dépenses de la CTM

Dépenses nettes allocations RSA (+RMI pour 2009-2010) (= allocations versées - récupérations d'indus)	151,2	155,4	181,2	189,8	196,8	208,3	210,7	205,7	206,0	213,2	212,1	218,7
Dépenses d'accompagnement						9,2	10,5	16,4	10,9	11,0	8,5	8,6
Dépenses de gestion des allocations						3,7	3,7	4,3	4,2	4,0	4,0	4,4
Total des dépenses RSA						221,2	224,9	226,4	221,1	228,2	224,7	231,6
Compensation au moyen des ressources de l'Etat du Fonds de solidarité des départements (FSD) et du Fonds social européen												
TIPP puis TICPE au titre du RSA	140,0	140,0	158,0	166,9	162,5	170,1	165,0	165,0	165,0	165,0	167,9	165,0
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	6,3	5,3	6,8	5,9	6,7	6,6	7,0	6,2	6,4	5,3	7,1	7,2
Dispositif de compensation péréquée (DCP) au titre des allocations individuelles de solidarité (AIS)						9,2	9,7	9,8	9,1	8,9	8,9	9,6
Fonds exceptionnel de soutien en 2015 (article 70 LFR 2015), en 2016 (article 131 LFR 2016) et en 2017 (article 95 LFR 2017) Fonds de stabilisation en 2018 et 2019 (art 261 LFI 2019)							3,2	1,5	6,2	0,0	3,2	2,8
Fonds de solidarité des départements (FSD) créé en 2014						13,1	11,1	10,4	6,7	6,4	7,1	7,1
Total des ressources servant à financer l'allocation RMI / RSA	146	145	165	173	169	199	196	193	193	186	194	192
Fonds d'appui aux politiques d'insertion puis fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi à compter de 2019									1,3	0,9	0,0	3,1
Financements du Fonds social européen (FSE)	0,1	0,0	0,0	0,5	0,0	0,5	0,5	1,0	0,4	0,6	0,1	0,0
Total des ressources servant à financer l'accompagnement des RSA	0,1	0,0	0,0	0,5	0,0	0,5	0,5	1,0	1,7	1,6	0,1	3,1
Taux de couverture												
Taux de couverture total						90%	87%	86%	88%	82%	86%	84%
Taux de couverture des allocations nettes (hors accompagnement et gestion)	97%	93%	91%	91%	86%	96%	93%	94%	94%	87%	92%	88%
Taux de couverture des dépenses d'accompagnement						6%	4%	6%	16%	14%	1%	36%
Charge nette totale						22	28	32	26	41	30	37
Charge nette des allocations hors accompagnement et gestion	5	10	16	17	28	9	15	13	13	28	18	27
Charge nette des dépenses d'accompagnement						9	10	15	9	9	8	6

Source : Juridictions financières