

Comité national d'évaluation du rSa

Annexes

Annexe 10

Les nouveaux modes d'organisations
des conseils généraux suite à la mise en place du RSA
Céline Arnold, Michèle Lelièvre (Drees)

Décembre 2011



Les annexes n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas la position du Comité d'évaluation du rSa

Sommaire

INTRODUCTION.....	5
1°) DE L'ACCUEIL A L'ACCOMPAGNEMENT : LE PARCOURS D'INSERTION EN COURS DE RENOVATION	6
1.1°) Les organismes payeurs deviennent les premiers services instructeurs du RSA.....	6
1.1.1°) Les bénéficiaires sont souvent informés de leurs « droits et devoirs », par oral ou par la distribution de documents papiers.....	7
1.1.2°) Dans la grande majorité des départements, les CAF et MSA utilisent @RSA pour l'instruction du dossier.....	8
1.2°) Les processus d'orientation sont d'ores et déjà en place dans toute leur diversité, sans être pour autant être effectifs pour tous les bénéficiaires.....	8
1.2.1°) Un recours très fréquent aux outils d'aide à la décision.....	9
1.2.2°) En général, la phase d'orientation est bien distincte de la phase d'instruction	9
1.2.3°) Le diagnostic d'orientation est partagé par plusieurs acteurs dans six départements sur dix.....	9
1.2.4°) Le conseil général est pratiquement toujours directement impliqué dans la phase d'orientation	10
1.2.5°) Une orientation très progressive des anciens bénéficiaires du RMI et de l'API	10
1.3°) La différenciation du parcours est pratiquée par une large majorité de départements, toutefois 60 % d'entre eux ont aménagé un parcours socioprofessionnel	12
1.3.1°) 40% des bénéficiaires accompagnés s'inscrivent dans un parcours professionnel, 40% dans un parcours social et 20% dans un « parcours mixte ».....	12
1.3.2°) Un suivi plus délicat à réaliser selon les conseils généraux pour les bénéficiaires orientés vers Pôle emploi	13
1.4°) La référence unique est la norme pour 80 % des départements.....	14
1.4.1°) Davantage de référents au sein de Pôle emploi	15
1.4.2°) 20% de départements conçoivent la référence en binôme de compétences sociales et professionnelles.....	15
1.5°) Les correspondants RSA ont été désignés dans la grande majorité des départements et relèvent généralement du conseil général	16
1.6°) La création d'équipes pluridisciplinaires pour encadrer les réorientations, mais pas seulement	17
1.7°) Des bénéficiaires souvent impliqués dans la gouvernance du RSA.....	19
2°) VERS UN NOUVEAU PILOTAGE DU DISPOSITIF	20
2.1°) Un repositionnement des acteurs tout au long du parcours	21
2.1.1°) L'émergence de certains acteurs.....	21
2.1.2°) Le développement de nouvelles compétences pour les conseils généraux ?.....	21
2.1.3°) Foisonnement de pratiques innovantes et expérimentales, et diffusion à grande échelle des démarches évaluatives.....	21
2.2°) 90 % des départements ont modifié l'organisation interne de leurs services.....	22
2.3°) Un déploiement toujours en cours des systèmes d'information.....	23
2.4°) Refonte progressive des politiques d'insertion à l'échelle des territoires.....	26
BIBLIOGRAPHIE.....	29

Introduction

Plus de vingt ans après la création du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), dernier filet de sécurité du système de protection sociale, la loi du 1^{er} décembre 2008 généralise le revenu de solidarité active (RSA) et réforme les politiques d'insertion (Lelièvre et Nauze-Fichet, 2010). Elle donne une nouvelle impulsion en faveur d'une amélioration du dispositif d'insertion des foyers en situation précaire. Pour les bénéficiaires du RSA insuffisamment insérés sur le marché du travail, elle instaure notamment un nouveau système de droits et devoirs, qui vise à rendre le suivi des bénéficiaires plus systématique, plus individualisé et plus différencié selon la situation. Plus généralement, la loi réorganise l'ensemble du parcours d'insertion, redéfinit le rôle de ses divers acteurs et crée de nouveaux repères institutionnels. Déjà chefs de file de la politique départementale d'insertion depuis la décentralisation du RMI, les conseils généraux sont confortés dans ce rôle, la mise en œuvre de cette dernière reposant en pratique sur la mobilisation d'un ensemble de partenaires locaux dont en premier lieu Pôle emploi.

Environ un an et demi après l'entrée en vigueur du RSA le 1^{er} juin 2009, la DREES a mené, avec le concours de l'Assemblée des départements de France (ADF), une enquête auprès des conseils généraux afin d'appréhender les modalités d'organisation de ce nouveau dispositif retenues par les départements (cf. Encadré 1). Cette enquête est complétée par les résultats à fin 2010 issus de l'enquête annuelle auprès des conseils généraux sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (cf. Encadré 2). Même si la réorganisation de l'insertion n'est pas tout à fait achevée, alors que ses effets ne pourront être évalués qu'à plus long-terme, certaines tendances sont d'ores et déjà perceptibles.

Il convient de signaler le contexte économique qui prévalait lors de l'instauration du RSA. Celle-ci s'est faite alors que le nombre de bénéficiaires enregistrait une forte augmentation en lien avec la montée en charge du dispositif et surtout la forte dégradation de la conjoncture consécutivement à la crise économique de 2008 : 1 374 000 personnes étaient allocataires du RSA socle fin 2010, contre 1 198 000 fin juin 2009. Cette forte hausse a pu peser dans l'installation de ce nouveau dispositif. Pour mémoire, fin décembre 2010, 99 % des bénéficiaires du RSA socle sont soumis aux « droits et devoirs », et doivent par conséquent être orientés pour s'inscrire dans un parcours d'insertion.

Encadré 1 : Présentation de l'enquête sur les modes d'organisation retenus par les conseils généraux pour la mise en place du RSA

Suite à la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, la Drees a lancé, en collaboration avec l'assemblée des départements de France (ADF), une enquête ponctuelle et exhaustive auprès des Conseils généraux de France métropolitaine sur les modes d'organisation retenus par les départements pour la mise en œuvre de ce dispositif. Une opération similaire avait été menée en 2005 dans le cadre de la décentralisation du revenu minimum d'insertion, également avec le concours de l'ADF.

Cette enquête aborde la diversité des organisations mises en place pour les différents volets de la loi (instruction, orientation, accompagnement, etc.), les partenariats, les changements organisationnels internes, les instances créées, etc.

Le questionnaire de cette enquête a été élaboré en concertation avec de nombreux partenaires : les caisses de sécurité sociale (CNAF et CCMSA), Pôle emploi, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de la santé des conseils généraux (ANDASS), l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCCAS), la Direction générale des collectivités locales (DGCL), l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), les ministères sociaux (DARES, DGCS, DGEFP) et les départements de la Gironde, de l'Hérault et de la Haute-Savoie.

Sur les 96 questionnaires envoyés en septembre 2010, 86 ont été retournés dans les 5 mois suivant l'envoi, ce qui équivaut à un taux de réponse de 90 %. Environ 50 % des départements ont répondu dans le mois suivant l'envoi, et les trois quarts dans les trois mois à compter de l'envoi. Les effectifs des départements répondants représentent plus de 90 % du total des bénéficiaires du RSA. Le profil des départements non-répondants diffère peu, en termes de nombre de bénéficiaires du RSA, du profil moyen de l'ensemble des départements.

Les résultats de cette enquête ont été confrontés avec ceux d'autres enquêtes menées par la CNAF et la CCMSA auprès de leurs caisses locales. Ils ont également été comparés aux résultats des deux précédentes vagues d'enquêtes menées par la Drees auprès des conseils généraux, toujours en lien avec l'ADF. La première, lancée en février 2005, cherchait à appréhender l'impact de la décentralisation sur l'organisation et le fonctionnement des départements, un peu plus d'un an après son entrée en application. La seconde, initiée en octobre 2006, portait

plus spécifiquement sur les politiques d'insertion, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2003. 72 et 70 départements avaient répondu respectivement à chacune des vagues. L'enquête de 2010, qui est ici présentée, a 64 départements répondants en commun avec chacune des deux vagues précédentes et 53 départements ont répondu aux trois enquêtes.

1°) De l'accueil à l'accompagnement : le parcours d'insertion en cours de rénovation

La loi généralisant le RSA réorganise l'ensemble du processus visant à orienter et à accompagner les bénéficiaires les plus en difficulté dans un parcours d'insertion, redéfinit le rôle des différents acteurs impliqués et crée de nouveaux repères institutionnels (référént unique rénové, correspondant RSA, équipes pluridisciplinaires, Pacte Territorial d'Insertion (PTI)).

D'après les résultats de l'enquête ADF-Drees, les principales innovations du nouveau cadre légal sont en place dans une large majorité de départements. Ainsi, les départements ont mis en œuvre la phase d'orientation ainsi que la différenciation et l'individualisation de l'accompagnement, via la définition de « parcours » et d'un référént unique. Les correspondants ont été désignés et les équipes pluridisciplinaires ont été constituées. Les résultats de l'enquête annuelle de la Drees sur l'orientation et l'accompagnement révèlent toutefois que ces nouvelles dispositions légales ne sont pas effectives pour tous les bénéficiaires.

La législation et le cadre réglementaire ne prévoient toutefois pas de véritable modèle d'organisation du parcours d'insertion, même si elle privilégie certaines options. Les départements ont donc une certaine latitude pour organiser la prise en charge des populations concernées. À caractéristiques économiques et sociales proches, ils n'ont toutefois pas toujours opté pour les mêmes modes d'organisation : l'héritage et l'enracinement des pratiques, le contexte institutionnel local ou encore la stratégie du conseil général constituent autant de facteurs explicatifs de la diversité observée.

1.1°) Les organismes payeurs deviennent les premiers services instructeurs du RSA

Dans son principe, la pluralité des lieux de dépôts de la demande, qui figurait déjà dans la loi fondatrice du RMI afin de garantir un accès au droit à un large public, est réaffirmée. La multiplicité des intervenants et le recours au réseau associatif (par délégation) sont d'autant plus justifiés que les freins à la mobilité de la population destinataire du RMI ou du RSA sont nombreux et que celle-ci doit pouvoir s'adresser aux « guichets » les plus proches.

La décentralisation du RMI n'avait pas modifié significativement la position des acteurs en matière d'instruction administrative, même si la loi permettait nouvellement aux organismes payeurs d'exercer cette fonction. Les services départementaux et les centres communaux d'action sociale (CCAS) étaient restés les lieux privilégiés de dépôt et d'instruction des demandes de RMI, alors que les caisses d'allocations familiales (CAF) ne réalisaient l'instruction administrative des dossiers que dans 13 % des départements et les caisses de mutualité sociale agricole (MSA) dans 37 % des départements en février 2005 (Avenel, 2005). Les lieux de dépôt étaient plus nombreux dans les départements avec une population couverte par le RMI plus importante.

Avec la mise en place du RSA, le rôle des organismes payeurs se renforce en amont du parcours d'insertion conformément à la loi qui les désigne avec les services du département comme les « principaux » organismes instructeurs. En plus de la gestion du service de la prestation, les CAF et les MSA assurent désormais le dépôt et l'instruction administrative des demandes de RSA chacune sur leur champ dans tous les départements (Tableau 1). Les services départementaux et les CCAS continuent toutefois de remplir cette fonction dans les trois quarts des départements, et les associations agréées dans la moitié d'entre eux. Au final, quatre types d'organismes instructeurs coexistent dans un peu moins de trois quarts des départements et la possibilité pour le demandeur de se rendre dans les cinq types d'organismes instructeurs est effective dans près de la moitié des départements. Ces départements se caractérisent par un nombre de bénéficiaires plus élevé ou par des territoires plus urbains.

**Tableau 1 : Organismes instructeurs après la décentralisation du RMI
et après la mise en place du RSA**

	Part des départements après la décentralisation du RMI (début 2005)	Part des départements après la mise en place du RSA (fin 2010)
CAF	13 %	100 %
MSA	37 %	98 %
Conseil Général	94 %	76 %
CCAS/CIAS ¹	93 %	76 %
Associations	78 %	52 %

Sources : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la décentralisation du RMI, Drees avec le concours de l'ADF, février 2005 ; enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010

Champ : départements répondants.

Note de lecture : Après la mise en place du RSA, les CAF sont organismes instructeurs dans tous les départements, alors qu'elles ne l'étaient que dans 13 % des départements après la décentralisation du RMI.

Avertissement : Les résultats présentés ici sont estimés sur les départements répondants de chaque enquête. A noter que si on se restreint uniquement aux départements ayant répondu aux deux enquêtes, les résultats sont très proches.

Les dossiers sont instruits le plus souvent par les organismes payeurs (plus de 90% des dossiers dans la moitié des départements répondants²), notamment par la CAF, la MSA étant spécialisée sur un public plus restreint. Toutefois, les services départementaux et les CCAS continuent à instruire une part encore non négligeable de dossiers (plus de la moitié des dossiers dans le quart des départements répondants et plus de 80 % dans seulement 10 % des départements ayant répondu). Dans le cadre du RMI, le conseil général instruisait plus de la moitié des dossiers dans les deux tiers des départements, contre seulement le quart à présent. La plus importante délégation du conseil général de l'accueil des bénéficiaires peut s'expliquer par l'élargissement du public concerné en lien avec la montée en charge de la composante activité du RSA³ et la prise en charge des bénéficiaires du RSA majoré⁴, ainsi que par l'augmentation du nombre de bénéficiaires suite à la dégradation de la situation économique.

Les CCAS, troisième organisme instructeur, traitent aujourd'hui un nombre de dossiers moins important qu'auparavant. Plusieurs facteurs principaux expliquent ce recul : l'implication facultative⁵ des CCAS dans l'instruction (via une délibération) ; le manque de moyens financiers dédiés à l'instruction (d'après une enquête de l'UNCCAS⁶, seuls 31 % des 270 CCAS répondants déclarent recevoir une contribution pour l'instruction et 16 % pour l'orientation) ; l'absence d'interface avec les logiciels de la CAF (sachant qu'environ 30 % de CCAS n'utilisent pas le logiciel @RSA développé par la CNAF).

Les associations instruisent toujours aussi peu de dossiers (moins de 5 %). La gratuité des fonctions d'instruction (figurant déjà dans le décret du 3 février 1989) étant reconduite dans la loi généralisant le RSA, les associations n'ont généralement pas les moyens d'assumer une telle charge.

1.1.1°) Les bénéficiaires sont souvent informés de leurs « droits et devoirs », par oral ou par la distribution de documents papiers

Lors du dépôt de la demande, tout bénéficiaire doit être informé sur ses droits et obligations. Cet impératif s'est renforcé depuis la décentralisation du RMI avec l'affirmation croissante des devoirs des populations qui en ont le bénéfice. En contrepartie du versement de l'allocation, le bénéficiaire est en effet tenu de s'engager dans des actions d'insertion sociale ou professionnelle, engagement formalisé

¹ Les CIAS sont les centres intercommunaux d'action sociale.

² Une cinquantaine de départements ont pu répondre à la question sur les parts de dossiers instruits par les différents organismes.

³ Le public couvert par le RSA est plus large que celui couvert par le RMI, la composante 'activité seule' du RSA permet de compléter les revenus des travailleurs pauvres. 460 000 personnes sont allocataires du RSA activité fin 2010.

⁴ Les anciens bénéficiaires de l'API n'avaient pas d'obligations d'engagement dans un parcours d'insertion.

⁵ Faculté intégrée à la dernière minute dans la loi.

⁶ Union nationale des centres communaux d'action sociale.

par la signature d'un contrat. Les bénéficiaires du RSA reçoivent une information effective sur leurs « droits et devoirs » dans quasiment tous les départements. Cette obligation légale était déjà respectée dans la grande majorité des départements dans le cadre du RMI⁷. Dans plus de huit départements sur dix l'information est délivrée au cours d'un entretien individuel et dans plus de sept départements sur dix par la mise à disposition de documents papiers. Lorsque plusieurs lieux de dépôt et d'instruction coexistent, les documents papiers sont généralement communs. Dans un quart des départements seulement, l'information est communiquée à l'occasion de réunions collectives.

1.1.2°) Dans la grande majorité des départements, les CAF et MSA utilisent @RSA pour l'instruction du dossier

Conçu et expérimenté dans un premier temps par la CNAF, le logiciel @RSA est un outil de gestion et d'aide à la décision pour les phases d'instruction et d'orientation. Il comporte plusieurs modules correspondants aux différentes étapes de prise en charge du bénéficiaire : gestion du premier contact, instruction administrative du dossier du bénéficiaire, recueil des données socioprofessionnelles et proposition d'orientation. Parmi les organismes instructeurs, les Caf et les MSA utilisent plus fréquemment que les autres acteurs ce logiciel, quel que soit le module mobilisé. Ce n'est le cas que dans les deux tiers des départements pour les services départementaux et les CCAS. Néanmoins, les conseils généraux disposaient déjà de leurs propres outils avant la mise en place du RSA et le développement de @RSA, contrairement aux organismes payeurs qui étaient auparavant moins présents dans l'instruction. Les associations sont encore moins nombreuses à y avoir recours, seulement la moitié d'entre elles, en lien avec la faible part de dossiers qu'elles instruisent.

Plus généralement, ce sont les modules de gestion du premier contact et d'instruction administrative du dossier qui sont utilisés dans la grande majorité des cas. Le module de recueil des données socioprofessionnelles ne l'est que dans un peu plus de la moitié des départements et celui de proposition d'orientation est utilisé plus minoritairement. Ce moindre recours s'explique par la séparation des phases d'instruction administrative du dossier et d'orientation du bénéficiaire dans la plupart des départements (voir ci-après).

1.2°) Les processus d'orientation sont d'ores et déjà en place dans toute leur diversité, sans être pour autant être effectifs pour tous les bénéficiaires

Le nouveau cadre légal introduit une phase d'orientation obligatoire à l'entrée du dispositif d'insertion. La loi l'impose exclusivement aux bénéficiaires du RSA relevant du périmètre des obligations d'insertion⁸, c'est-à-dire non ou insuffisamment insérés sur le marché du travail. L'objectif recherché est d'identifier très tôt le parcours d'insertion le plus adapté à la situation de la personne, en donnant la priorité au retour à l'activité mais en prenant également en compte la diversité des situations des bénéficiaires, notamment celles des allocataires du RSA majoré. Le bénéficiaire doit être orienté prioritairement vers un organisme d'insertion professionnelle (Pôle emploi ou tout autre organisme participant au service public de l'emploi) ou, en cas de difficulté⁹ y faisant obstacle, vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale (conseils généraux, CCAS, associations d'insertion, CAF, MSA, etc.). Le président du conseil général est responsable de la décision d'orientation, qu'il peut déléguer, tout comme le travail préparatoire, à d'autres instances autorisées, comme par exemple les CAF, les MSA ou les CCAS.

Dans le cadre du RMI, cette étape pouvait exister dans la pratique pour la désignation du référent chargé de suivre le bénéficiaire dans son parcours d'insertion (cf. Point 1.4). Seuls un cinquième des

⁷ D'après l'enquête sur les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation, près de 9 départements sur 10 diffusaient une information sur les droits et devoirs auprès des bénéficiaires début 2005 : principalement par la distribution de dépliants ou l'organisation de réunions collectives et moins souvent oralement lors de la demande de l'allocation. Les autres départements déclaraient que cet aspect était en cours de mise en place.

⁸ Pour être soumis aux devoirs, il faut être bénéficiaire du RSA socle et avoir des revenus d'activité inférieurs à 500 euros par mois.

⁹ La loi reconnaît explicitement que de telles difficultés peuvent tenir entre autres aux conditions ou à l'absence de logement, et à l'état de santé. Il peut également être tenu compte des difficultés de garde d'enfant pour les allocataires du RSA majoré.

départements déclaraient établir un « diagnostic » avant d'orienter le bénéficiaire vers un référent, et un quart des départements indiquaient que le choix du référent dépendait de la proximité des bénéficiaires à l'emploi (Sautory, 2008).

Concrètement, la fonction d'appui à l'orientation comprend différentes missions : le recueil des données socioprofessionnelles du bénéficiaire (saisie sur la base d'un référentiel national et transmission aux conseils généraux) qui peut être réalisé à l'occasion de l'instruction, et la proposition de pré-orientation et/ou d'orientation.

1.2.1°) Un recours très fréquent aux outils d'aide à la décision

L'orientation est réalisée dans plus de huit départements sur dix à partir d'un outil d'aide à la décision (@RSA ou autre logiciel utilisé en interne par le conseil général), avec ou sans entretien. Peu de départements fondent la proposition d'orientation uniquement sur un entretien avec le bénéficiaire ou sur l'examen des données socioprofessionnelles. Le diagnostic obtenu à partir d'outils d'aide à la décision est basé sur les données socioprofessionnelles recueillies. Les organismes payeurs les saisissent dans plus de la moitié des départements, la plupart du temps au moment de l'instruction des dossiers.

Une large majorité de conseils généraux a conçu une procédure d'orientation qui prévoit un entretien individuel au cours duquel le souhait du bénéficiaire est généralement recueilli. Cet entretien n'a toutefois pas toujours lieu lors de la phase d'orientation : il peut être réalisé à l'occasion de l'instruction ou en amont de l'accompagnement.

1.2.2°) En général, la phase d'orientation est bien distincte de la phase d'instruction

Dans la plupart des départements, l'orientation a été conçue comme un processus séparé de la phase d'instruction, même si ces étapes peuvent parfois se dérouler dans un même lieu, par exemple dans le cadre de plateformes d'accueil. Dans un peu plus de 15 % des départements seulement la phase d'orientation est plus intégrée à la phase d'instruction, le service instructeur proposant également une orientation. Dans quelques départements, l'intégration des deux séquences est observée : l'organisme instructeur formule à la fois la proposition et la décision de l'orientation, avec délégation de compétence du président du conseil général.

1.2.3°) Le diagnostic d'orientation est partagé par plusieurs acteurs dans six départements sur dix

Dans 40 % des départements, la proposition d'orientation repose sur l'avis d'une seule personne. Le plus souvent, la personne intervenant est un agent du conseil général, avec parfois un agent d'une association ou d'un CCAS. Il s'agit également de la plupart des départements où le service instructeur pré-orienté, voire oriente les bénéficiaires. Dans quelques cas seulement, c'est un professionnel d'une association ou d'un prestataire qui intervient. Au final, le conseil général intervient seul dans un peu moins d'un cinquième de l'ensemble des départements.

Près de 30 % des départements ont mis en place un binôme chargé d'élaborer la proposition d'orientation. Le binôme associe des professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, afin d'apporter un double regard sur la situation du bénéficiaire. Le conseil général y participe systématiquement, mais la responsabilité qu'il exerce peut être partagée avec le CCAS ou les organismes payeurs. Pôle emploi¹⁰ y est très souvent représenté au titre de ses compétences en matière d'insertion professionnelle, qu'il partage parfois avec le conseil général, le PLIE¹¹ ou les associations. Plus rarement, ce sont d'autres structures, associatives notamment, qui apportent leur concours en tant que représentant du parcours professionnel.

Dans moins de 15 % des départements, la proposition d'orientation a lieu dans un cadre de concertation plus collectif. Le conseil général et Pôle emploi y sont toujours présents au côté d'autres partenaires locaux comme les CCAS, les organismes payeurs, le PLIE, les missions locales, etc.

¹⁰ Parfois, il s'agit d'un conseiller Pôle emploi mis à disposition du conseil général.

¹¹ Plan local de l'insertion et de l'emploi.

Enfin, dans les 15 % des départements restants, la procédure retenue dépend des situations individuelles examinées. Soit un seul acteur soit plusieurs sont sollicités. L'avis de plusieurs personnes est requis si la complexité de la situation du bénéficiaire le justifie ou si l'orientation est réalisée sur une plateforme. Le conseil général et Pôle emploi sont très présents, alors que d'autres partenaires locaux comme les CCAS ou des organismes de bilan y sont parfois conviés.

1.2.4°) Le conseil général est pratiquement toujours directement impliqué dans la phase d'orientation

Au final, quelle que soit l'organisation retenue, le conseil général participe pratiquement toujours directement à la phase d'orientation, assumant la plupart du temps l'entière responsabilité de la décision. L'expertise de Pôle emploi en matière d'aide au diagnostic et à l'orientation est sollicitée dans moins de la moitié des départements, parfois par l'intermédiaire de conseillers mis à disposition du conseil général. D'autres partenaires locaux sont également consultés : les CCAS dans environ un tiers des départements, ainsi que dans une moindre mesure les organismes payeurs ou les associations. Les Caf interviennent dans l'appui à l'orientation dans un peu plus de 15 % des départements. Les MSA y sont associées plus souvent, dans un quart des départements, du fait de l'existence pour certains d'entre eux de processus d'orientation spécifiquement conçus pour les non-salariés et les salariés du régime agricole. Enfin, 40 % de départements ont prévu une procédure d'orientation spécifique pour les indépendants ou les gens du voyage.

1.2.5°) Une orientation très progressive des anciens bénéficiaires du RMI et de l'API

La loi prévoit un délai de 9 mois pour orienter les anciens bénéficiaires du RMI et de l'API. Cependant, fin 2010, de nombreux bénéficiaires du RSA n'ont pas encore été orientés. Selon l'enquête annuelle auprès des conseils généraux sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (Encadré 2), environ 40 % des bénéficiaires du champ des « droits et devoirs » au 31 décembre 2010 sont en attente d'orientation. Diverses raisons peuvent être avancées : (i) certaines données des organismes payeurs ont été intégrées tardivement dans les systèmes d'information, ce qui a pu générer d'importants retards dans la prise en charge des bénéficiaires lors de la mise en place du dispositif du fait de la difficulté à repérer les bénéficiaires relevant du champ des droits et devoirs ; (ii) le volume de bénéficiaires à orienter dès les premiers mois de fonctionnement du dispositif était très important en raison du basculement des anciens bénéficiaires du RMI et de l'API vers le RSA et de la dégradation du contexte économique et du marché du travail ; (iii) certains départements devaient attendre qu'une convention de prise en charge soit conclue ou revue pour pouvoir orienter les bénéficiaires vers les organismes concernés.

Encadré 2 : L'enquête annuelle auprès des conseils généraux sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion et le décret n°2009-404 du 15 avril 2009 prévoit la transmission par les Conseils généraux à l'État de données statistiques agrégées relatives aux bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA). Dans ce but, la Drees mène une enquête exhaustive et annuelle auprès de l'ensemble des départements de France métropolitaine. Une enquête similaire existait déjà dans le cadre du RMI. Les indicateurs collectés sont les suivants :

- Nombre de bénéficiaires dans le champ des droits et devoirs en fin d'année, nombre de bénéficiaires orientés en parcours professionnel (ou socioprofessionnel), nombre de bénéficiaires orientés en parcours social. Ces données sont détaillées selon les caractéristiques des bénéficiaires.
- Répartition du nombre de bénéficiaires orientés en fin d'année selon l'organisme référent unique,
- Délais de prise en charge des bénéficiaires,
- Nombre de réorientations au cours de l'année. Ces données sont ventilées en fonction des caractéristiques des bénéficiaires. Répartition des réorientations selon le motif. Nombre de bénéficiaires orientés vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale et dont la situation est réexaminée au bout de 6 mois à 12 mois par une équipe pluridisciplinaire afin de vérifier si le bénéficiaire peut s'engager dans un parcours vers l'emploi (cf. Article L262-31 de la loi).
- Nombre de contrats d'insertion signés avec la répartition selon le type de contrat. Le type de contrat dépend de l'organisme de prise en charge du bénéficiaire : signature d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi si le bénéficiaire est suivi par Pôle emploi, signature d'un contrat d'engagement réciproque (CER) sinon. Durée et actions inscrites dans les contrats d'engagement réciproque (CER).

A ce jour, les départements signalent des difficultés à établir les statistiques demandées, en lien avec les délais et la

complexité d'adaptation au RSA des systèmes d'information. Dans le cadre du plan de simplification du RSA lancé à l'été 2010 (Rapport du comité d'évaluation du RSA, 2011), un comité de pilotage des échanges d'information (CPEI) a été mis en place avec pour objectifs d'améliorer la compréhension des données, de corriger les dysfonctionnements éventuels et d'envisager des développements informatiques nouveaux. A terme, ces travaux devraient permettre d'améliorer la qualité des remontées d'informations des conseils généraux.

Les orientations

56 départements ont pu renseigner l'effectif de bénéficiaires dans le champ des droits et devoirs au 31 décembre 2010 et sa répartition selon le type d'orientation. Ils représentent 58 % des départements et 54 % des bénéficiaires.

Sur le champ de ces départements, 42 % des bénéficiaires sont « en attente d'orientation ». Cette moyenne recouvre toutefois une grande hétérogénéité de situation selon les départements. Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés :

- certaines données des organismes payeurs ont été intégrées tardivement dans les systèmes d'information, ce qui a généré d'importants délais dans la prise en charge des bénéficiaires lors de la mise en place du dispositif du fait de la difficulté à repérer les bénéficiaires relevant du champ des « droits et devoirs » ;
- le volume de bénéficiaires à orienter dès les premiers mois était très important du fait de la « bascule » vers le RSA des anciens bénéficiaires du RMI, de l'arrivée des anciens allocataires de l'API et de l'augmentation du nombre de bénéficiaires en lien avec la dégradation de la situation conjoncturelle. Néanmoins, les anciens bénéficiaires du RMI pouvaient continuer à bénéficier de l'accompagnement dont ils disposaient avant la mise en place du RSA ;
- certains départements attendaient qu'une convention de prise en charge soit conclue ou revue avec certains organismes pour pouvoir y orienter les bénéficiaires.

Par ailleurs, du fait du délai incompressible nécessaire à l'orientation des nouveaux arrivants, il y a toujours des bénéficiaires en attente de prise en charge à un moment donné.

62 départements ont pu renseigner les effectifs orientés et leur répartition selon le type d'orientation. Sur le champ de ces départements, les bénéficiaires orientés en parcours professionnel ou socioprofessionnel représentent 49 % de l'ensemble des bénéficiaires orientés et ceux orientés en parcours social en représentent 51 %. Ce résultat diffère de celui issu de l'enquête sur les modes d'organisation selon lequel 60 % des bénéficiaires seraient accompagnés (et non pas orientés) dans le cadre d'un parcours professionnel ou socioprofessionnel et 40 % dans un parcours social. Néanmoins, ces résultats ne sont que partiellement comparables : le résultat issu de l'enquête annuelle concerne les bénéficiaires dans le champ des droits et devoirs orientés dans un parcours au 31 décembre 2010, tandis que le résultat de l'enquête sur les modes d'organisation concerne les effectifs accompagnés (le champ peut être plus large notamment par la prise en compte des anciens bénéficiaires du RMI non encore orientés mais toujours accompagnés par leur référent RMI). De plus, le résultat de l'enquête sur les modes d'organisation porte sur plus de 70 départements. Parmi les 62 départements ayant répondu à la question posée dans l'enquête annuelle, 56 ont également répondu à l'enquête sur les modes d'organisation du RSA retenus par les conseils généraux.

49 départements ont pu ventiler les effectifs orientés selon l'organisme assurant la référence unique. Sur le champ de ces départements, 30 % des bénéficiaires sont suivis par Pôle emploi, 44 % par le conseil général, 6 % par les CCAS et 17 % par d'autres organismes d'insertion conventionnés par le département. Sur ces départements, 50 % des bénéficiaires sont en parcours professionnel ou socioprofessionnel. Par contre, seuls un peu plus de 30 % sont suivis par Pôle emploi ou un autre organisme participant au Service public de l'emploi (SPE). Ainsi, les bénéficiaires orientés en parcours socioprofessionnel ne sont pas nécessairement suivis par un organisme participant au Service public de l'emploi.

Les réorientations

On entend par « réorientation », le passage d'un bénéficiaire qui avait été initialement orienté vers un organisme participant au service public de l'emploi (SPE) vers un organisme hors SPE, ou réciproquement. Les autres changements d'organisme au sein du SPE ou entre organismes hors SPE ne sont pas comptabilisés comme des réorientations. 44 départements ont pu renseigner les effectifs réorientés au cours de l'année 2010. Sur ces départements, les effectifs réorientés au cours de l'année représentent environ 6 % des effectifs du champ des droits et devoirs en fin d'année. Sur les 37 départements ayant pu ventiler ces effectifs selon la nature de la réorientation, 2/3 sont réorientés vers un organisme appartenant au Service public de l'emploi et 1/3 vers un organisme n'appartenant pas au Service public de l'emploi.

La contractualisation

A ce stade, il n'est pas possible d'estimer le nombre de bénéficiaires dans le champ des droits et devoirs ayant contractualisé à la fin de l'année 2010, du fait que les interfaces d'échange de données entre les conseils généraux et Pôle emploi ne sont pas encore finalisées pour tous les départements. Toute estimation dans ce domaine, qui porterait sur un champ restreint aux départements répondants, serait forcément sous-estimée de façon conséquente.

1.3°) La différenciation du parcours est pratiquée par une large majorité de départements, toutefois 60 % d'entre eux ont aménagé un parcours socioprofessionnel

Le RSA est un dispositif contractuel à l'image du RMI. La loi du 18 décembre 2003 transférant le RMI aux départements avait conforté le rôle pivot de la contractualisation dans la perspective d'une remobilisation des acteurs et des bénéficiaires en faveur de l'insertion. Néanmoins, 41 % des allocataires du RMI n'avaient pas de contrat d'insertion en cours de validité au 31 décembre 2008, et ce malgré la progression du taux de contractualisation observée depuis la décentralisation en 2004. Un des objectifs de la loi généralisant le RSA est de rendre systématique la contractualisation entre l'allocataire et la collectivité, et de mieux adapter le suivi à la situation du bénéficiaire. Ainsi, la loi différencie deux parcours d'insertion, sociale ou professionnelle. Elle donne toutefois la priorité à l'insertion professionnelle, l'insertion sociale se justifiant en cas de difficultés faisant obstacle à l'insertion professionnelle.

Dans le cas d'une orientation vers Pôle emploi, pour les bénéficiaires les plus proches du marché du travail, le bénéficiaire participe à la définition d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Dans le cas d'une orientation vers un autre organisme du service public de l'emploi, le bénéficiaire doit conclure un contrat d'engagements réciproques (CER) en matière d'insertion professionnelle, dont le contenu est proche de celui d'un PPAE. Enfin, dans le cas d'une orientation vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale, le bénéficiaire doit signer un contrat d'engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle.

Conformément à la loi, quasiment tous les départements dirigent les bénéficiaires vers un parcours professionnel ou un parcours social. Néanmoins, 60 % d'entre eux déclarent également orienter vers un parcours dit « socioprofessionnel », susceptible de couvrir divers aspects de l'insertion lorsque cela s'avère nécessaire. Quelques-uns seulement envisagent la démarche d'insertion uniquement dans une approche socioprofessionnelle, ou ont substitué le parcours socioprofessionnel au parcours social.

1.3.1°) 40% des bénéficiaires accompagnés s'inscrivent dans un parcours professionnel, 40% dans un parcours social et 20% dans un « parcours mixte »

En moyenne, selon les départements interrogés, 40 % des bénéficiaires sont accompagnés dans le cadre d'un parcours professionnel, 40% le sont dans un parcours social et 20 % sont suivis dans un parcours mixte, lequel combine les dimensions sociales et professionnelles de l'insertion (Tableau 2). Les situations sont toutefois très hétérogènes. La part des bénéficiaires en parcours professionnel est comprise entre 40 % et 60 % pour la moitié des départements. Elle est inférieure à 20 % pour seulement 15 % des départements et supérieure à 60 % pour 12 % des départements. La proportion des bénéficiaires en parcours social est comprise entre 20 % et 50 % pour 74 % des départements. Elle est inférieure à 20 % pour seulement 15 % des départements et proche de 50 % pour 11 % des départements. Enfin, 40 % des départements ne proposent pas d'accompagnement mixte. La part des bénéficiaires en parcours mixte est supérieure à 40 % pour 24 % des départements.

Tableau 2 : Part des départements selon la proportion de bénéficiaires suivis par type d'accompagnement

Proportion de bénéficiaires	Accompagnement professionnel	Accompagnement social	Accompagnement mixte
0	1 %	4 %	40 %
1 à 20	14 %	11 %	21 %
21 à 40	23 %	51 %	16 %
41 à 50	18 %	23 %	15 %
51 à 60	33 %	4 %	2 %
61 à 100	12 %	7 %	7 %
Total	100 %	100 %	100 %
Part moyenne de bénéficiaires selon le type d'accompagnement	40 %	40 %	20 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010.

Champ : départements répondants.

Note de lecture : 14 % des départements ont une proportion des bénéficiaires en accompagnement professionnel comprise entre 1 et 20 %.

Méthodologie : 74 départements ont pu indiquer la part indicative de bénéficiaires en parcours professionnel et 71 la part indicative de bénéficiaires en parcours social et en parcours mixte. Ils représentent respectivement environ

80 % et 78 % des bénéficiaires du RSA socle au 31 décembre 2010. Les réponses couvrent ainsi, une grande partie des départements et des bénéficiaires du RSA socle. Les réponses de chaque département ont été pondérées par leur nombre de bénéficiaires du RSA socle au 31 décembre 2010. Pour mémoire, fin décembre 2010, 99 % des bénéficiaires du RSA socle sont soumis aux « droits et devoirs ».

L'organisme qui suit le bénéficiaire dépend du parcours d'accompagnement (Tableau 3). Pôle emploi est le principal organisme d'insertion professionnelle puisqu'il assure cette fonction dans 98% des conseils généraux, les autres organismes du service public de l'emploi étant beaucoup moins sollicités. Les réseaux d'appui à la création d'entreprise arrivent en deuxième position et remplissent cette mission dans 29% des départements ; les services compétents du conseil général et de la MSA exercent cette activité dans 15% des départements. Dans le cadre du parcours social, c'est le conseil général qui est le principal organisme de référence (dans 93% des cas), suivent les CCAS/CIAS (dans 66% des départements), les organismes financés dans le cadre d'une subvention (dans la moitié des départements), et les CAF et MSA (dans respectivement plus d'un tiers et 44% des départements). Les organismes de prise en charge d'un parcours mixte les plus fréquemment cités sont en premier lieu les services du conseil général, puis les acteurs associatifs financés par le département dans le cadre d'une subvention. Sont ensuite mentionnées les structures aux compétences variées de type IAE, PLIE, et CCAS/CIAS dans plus d'un quart des départements en moyenne.

Tableau 3 : Organismes d'insertion sociale et professionnelle selon le type d'accompagnement

	Parcours professionnel ou mixte	Dont parcours professionnel	Dont parcours mixte	Parcours social
<i>Service public de l'emploi (SPE)</i>				
Pôle Emploi	99 %	98 %	5 %	0 %
PLIE	40 %	19 %	23 %	1 %
Réseau d'appui à la création d'entreprise	34 %	29 %	5 %	0 %
Structures de l'Insertion par l'activité économique	34 %	14 %	26 %	1 %
Entreprise de travail temporaire				
Maison de l'emploi	12 %	9 %	2 %	0 %
Agence privée de placement	11 %	6 %	6 %	1 %
Autre organisme de placement / insertion / formation ou accompagnement des demandeurs d'emploi	5 %	5 %	0 %	0 %
	21 %	12 %	13 %	0 %
Services du conseil général	48 %	15 %	41 %	93 %
CCAS / CIAS	21 %	0 %	21 %	66 %
MSA	22 %	14%(1)	14 %	44 %
CAF	8 %	0 %	8 %	36 %
Organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires	4 %	0 %	4 %	12 %
Autres organismes financés par le département dans le cadre d'un marché public	23 %	9 %	17 %	9 %
Autres organismes financés par le département dans le cadre d'une subvention	42 %	14 %	33 %	50 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010

Champ : départements répondants.

Note de lecture : Le conseil général réalise de l'accompagnement professionnel ou socioprofessionnel dans 48 % des départements et de l'accompagnement social dans 93 % des départements. Il réalise l'accompagnement professionnel dans 15 % des départements et l'accompagnement socioprofessionnel dans 41 % des départements.

(1) Ce chiffre peut sembler contradictoire avec les résultats de l'enquête CCMSA concernant l'implication des MSA dans le dispositif d'accompagnement des bénéficiaires du RSA au 31/12/2010 ; dans cette enquête, les MSA n'ont pas été interrogées sur leur implication dans l'accompagnement professionnel, ayant été sondées sur leur implication dans l'accompagnement socioprofessionnel.

1.3.2°) Un suivi plus délicat à réaliser selon les conseils généraux pour les bénéficiaires orientés vers Pôle emploi

Le bénéficiaire participe très souvent à la définition du contenu du contrat d'engagement réciproque (CER) puisque dans la très grande majorité des départements, il peut proposer une action d'insertion ou argumenter le refus d'une action.

Dans plus de huit départements sur dix, les départements assurent un suivi régulier des bénéficiaires du RSA ayant signé un CER. En revanche, pour près de la moitié des départements le suivi des bénéficiaires ayant été orientés vers Pôle emploi est plus délicat à réaliser. En particulier, un tiers environ déclarent ne plus les suivre alors que les autres départements le font notamment lors de réunions régulières d'échanges entre les différents partenaires ou en accédant au dossier unique du demandeur d'emploi (Dude). Les départements soulignent, à cet égard, les difficultés rencontrées au cours de l'installation des échanges de données et de la modification du système d'information, qui les empêchent d'avoir une visibilité sur l'accompagnement réalisé par Pôle emploi¹². Ainsi, parmi les problèmes signalés, les départements évoquent le risque de perdre de vue les bénéficiaires ayant été orientés vers Pôle emploi.

Le nouveau cadre législatif revoit l'équilibre entre les dimensions individuelles et familiales des droits et devoirs. Il prévoit une individualisation plus forte des droits et obligations, par rapport au RMI, qui comportait un tel système d'engagements réciproques entre le bénéficiaire et la collectivité symbolisé par le « contrat d'insertion ». La prestation, attribuée en fonction de la situation de ressources du foyer, est « familiale » ; le périmètre des obligations d'insertion est à la fois « familial » (à travers la condition sur les ressources du foyer) et « individuel » (à travers la condition sur les revenus d'activité) ; la nature des obligations d'insertion est « individuelle » (contrats individuels). Il n'y a ainsi plus de possibilité de contrat global pour le foyer, mais un contrat pour chaque membre du foyer relevant des droits et devoirs prévu par la loi. Dans la très grande majorité des départements, les contrats familiaux RMI seront progressivement remplacés par des contrats RSA individuels. Ce résultat, mis en regard avec le nombre volumineux de bénéficiaires du RSA (pour la plupart anciens allocataires du RMI ou de l'API) en attente d'orientation fin 2010, montre que les conseils généraux ont d'abord pris en charge les nouveaux venus, dont l'afflux a été particulièrement significatif du fait de la dégradation de l'environnement économique. Toutefois, ces anciens allocataires des dispositifs antérieurs au RSA non encore orientés peuvent poursuivre l'accompagnement qui leur avait été proposé sous le régime contractuel du RMI et de l'API.

Il est par conséquent trop tôt pour établir la part de bénéficiaires ayant signé un contrat (PPAE ou CER) à partir des enquêtes auprès des conseils généraux (Encadré n°2). L'atteinte de l'objectif de contractualisation systématique pour tout bénéficiaire ne pourra être appréciée qu'à plus long-terme, une fois passée la montée en charge de ce nouveau dispositif.

1.4°) La référence unique est la norme pour 80 % des départements

Instauré par la loi de décentralisation du RMI, le référent a pour fonction principale d'élaborer le contrat d'insertion avec le bénéficiaire et de coordonner sa mise en œuvre au travers de différentes actions d'insertion. La décentralisation du RMI avait induit une nouvelle logique de désignation des référents dans les deux tiers des départements. Il coexistait une diversité de pratiques (Sautory, 2008). Dans certains cas, le référent était systématiquement celui qui instruisait la demande d'allocation. Ailleurs, c'était la situation familiale ou encore le lieu de résidence qui étaient déterminants. Un quart des conseils généraux désignaient le référent en fonction du degré d'éloignement du bénéficiaire à l'emploi. Les référents des bénéficiaires du RMI relevaient principalement du service départemental d'action sociale, des CCAS ou des associations.

La loi généralisant le RSA va plus loin dans la formalisation de cette compétence puisqu'elle institue la référence unique et fixe une règle d'affectation du référent en fonction de l'organisme au sein duquel le bénéficiaire est orienté. De façon prioritaire, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi ou pour créer sa propre activité, le bénéficiaire orienté vers un parcours professionnel aura un référent unique de Pôle emploi ou, si le département décide de recourir à un autre organisme du service public de l'emploi, il pourra s'agir d'un référent d'une maison de l'emploi, par exemple, ou d'un PLIE... Dans le cas contraire, lorsque subsistent des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, ou à l'état de santé qui font temporairement obstacle à un engagement dans une démarche de recherche d'emploi, c'est l'orientation vers un accompagnement social qui est privilégiée. Le bénéficiaire aura donc un référent unique issu d'un organisme compétent en matière d'insertion sociale, comme les services du conseil général, les CCAS/CIAS ou les structures associatives.

¹² Fin 2010, le décret portant sur les échanges de données individuelles entre Pôle emploi et les conseils généraux n'était pas publié.

1.4.1°) Davantage de référents au sein de Pôle emploi

Avec la mise en place du RSA, Pôle emploi et le conseil général assurent la référence unique dans quasiment tous les départements (Tableau 4). Si le conseil général avait déjà des référents RMI dans presque tous les départements, l'ANPE¹³ en avait dans moins d'un quart des départements fin 2006. Conformément à la loi, Pôle emploi a donc un rôle renforcé dans l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Les CCAS maintiennent leur position dans ce domaine, en ayant des référents uniques dans les trois quarts des départements, comme observé fin 2006. Les organismes financés dans le cadre d'une subvention, les associations notamment, restent très présents puisqu'ils exercent cette compétence dans les deux tiers des départements. Comme l'envisage la nouvelle législation, d'autres organismes participant au service public de l'emploi sont également mobilisés pour accomplir la référence unique : les PLIE dans 40 % des départements, les réseaux d'appui à la création d'entreprise et les structures de l'IAE dans le tiers des départements, les maisons de l'emploi et les entreprises de travail temporaire dans 10 % des départements. Enfin, les organismes payeurs s'investissent davantage que par le passé dans les actions d'insertion : les référents sont issus des MSA dans la moitié des départements, contre moins d'un cinquième des départements début 2005, et les caisses d'allocations familiales de la branche Famille pratiquent une mission de référence dans près de 40 % des départements, contre moins d'un quart fin 2006. Enfin, dans près de 15 % des départements les référents sont issus des organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires.

Souvent, certains organismes sont sollicités pour encadrer les publics qu'ils connaissent le mieux : les MSA pour suivre les salariés et non-salariés agricoles, les Caf pour les bénéficiaires du RSA majoré et éventuellement les autres mono-parents, les CCAS pour les personnes isolées ou les couples sans enfant, certaines associations pour des publics plus spécifiques (gens du voyage...), etc.

1.4.2°) 20% de départements conçoivent la référence en binôme de compétences sociales et professionnelles

Toutefois, un certain nombre de départements motivent une référence constituée en binôme en faisant prévaloir la nécessité de coupler les compétences relevant des registres de l'insertion sociale et professionnelle pour des personnes qui le requièrent parce qu'elles sont confrontées à des contraintes de nature diverse. Ainsi, si dans 80 % des départements, un bénéficiaire ne peut pas être encadré par plusieurs référents, cette option est envisagée dans les 20 % de départements restants. Il s'agit dans la majorité des cas d'un suivi effectué par un travailleur social en complément du référent emploi.

Les départements concernés ne sont pas forcément ceux qui exercent le plus fréquemment l'accompagnement dans une optique « socioprofessionnelle ». Ceci indique que le recours à la voie socioprofessionnelle de l'insertion peut prendre des formes diverses. La notion de référence unique a bouleversé les rôles de chacun selon les départements interrogés, qui soulignent les difficultés d'appropriation du nouveau métier de référent professionnel. Ils mentionnent en particulier les difficultés rencontrées par Pôle emploi pour proposer un accompagnement adapté à un public parfois au prise avec des problèmes à caractère social, dans un contexte de forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi et de réorganisation interne.

La question d'une prise en charge plus complète du bénéficiaire, susceptible de mieux satisfaire les besoins multidimensionnels exprimés, a fait l'objet d'une expérimentation en 2011 dans le cadre du plan de simplification du RSA¹⁴. L'application de la mesure 9 de ce plan a ainsi consisté à expérimenter avec Pôle emploi et des conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires et un traitement simultané des champs de l'insertion professionnelle et sociale, pour en déterminer les conditions de réussite. Les résultats en la matière (chapitre 5 et annexe du rapport d'évaluation du RSA) montrent que quelque soit le type d'organisation envisagée (accompagnement « articulé » versus accompagnement « intégré »), le succès d'une telle démarche réside dans la qualité

¹³ Pôle emploi est issu de la fusion entre l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi) et les ASSEDIC (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) au 1^{er} janvier 2009.

¹⁴ Le ministre de la jeunesse et des solidarités actives a invité en juin 2010 les Conseils généraux et leurs partenaires (CNAF, CCMSA, Pôle emploi, UNCCAS, DGEFP, DGCS, avec le concours de l'ANSA) à se mobiliser pour identifier des actions afin de simplifier le dispositif du RSA à « droit constant ». Après un mois au cours duquel différents ateliers et réunions ont été mis en place, 10 mesures ont été annoncées.

du partenariat établi entre les divers acteurs concernés, et leur connaissance réciproque des cultures institutionnelles en présence.

Tableau 4 : Organismes des référents RMI et des référents uniques RSA

	Part des départements après la décentralisation du RMI	Part des départements après la mise en place du RSA
Services du conseil général	96 % ⁽²⁾	99 %
Pôle Emploi	21 % ⁽²⁾	99 %
CCAS / CIAS	78 % ⁽²⁾	73 %
MSA	19 % ⁽¹⁾	52 %
PLIE	non connue	40 %
CAF	21 % ⁽²⁾	38 %
Réseau d'appui à la création d'entreprise	non connue	34 %
Structures de l'IAE	non connue	34 %
Organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires	non connue	14 %
Entreprise de travail temporaire	non connue	12 %
Maison de l'emploi	non connue	11 %
Agence privée de placement	non connue	5 %
Autre organisme de placement / insertion / formation ou accompagnement des demandeurs d'emploi	non connue	21 %
Autres organismes financés par le département dans le cadre d'un marché public	non connue	26 %
Autres organismes financés par le département dans le cadre d'une subvention	non connue	65 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010 ;

(1) Enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la décentralisation du RMI, Drees avec le concours de l'ADF, février 2005 ;

(2) Enquête sur les politiques d'insertion mises en œuvre par les conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI, avec le concours de l'ADF, novembre 2006.

Champ : départements répondants.

Note de lecture : Les services du conseil général avaient des référents dans 96 % des départements après la décentralisation du RMI en 2006 et ont des référents uniques dans 99 % des départements après la mise en place du RSA fin 2010.

1.5°) Les correspondants RSA ont été désignés dans la grande majorité des départements et relèvent généralement du conseil général

La loi prévoit la désignation, par le conseil général, d'un correspondant RSA, chargé d'appuyer les référents uniques et d'assurer, le cas échéant, la responsabilité du suivi global des parcours.

Plus de huit départements sur dix ont désigné leurs correspondants RSA. Ils leurs ont confié le rôle d'appuyer les référents pour régler les situations individuelles des bénéficiaires comme le prévoit la législation. Pour une majorité d'entre eux, les correspondants RSA viennent également en appui aux référents sur la connaissance du dispositif et servent d'interface entre les institutions. Dans quasiment tous les départements, ces correspondants sont issus des services du conseil général, et dans un cinquième des départements ils dépendent d'autres organismes chargés de l'accompagnement social ou professionnel (Tableau 5).

Tableau 5 : Organismes des correspondants RSA

	Part des départements
Services du département	87 %
Autres organismes chargés de l'accompagnement social	20 %
Organisme chargé de l'accompagnement professionnel	16 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010.

Champ : départements ayant désigné leurs correspondants.

Note de lecture : Les correspondants RSA sont désignés au sein des services du département dans 87 % des départements.

1.6°) La création d'équipes pluridisciplinaires pour encadrer les réorientations, mais pas seulement

Les conseils généraux sont tenus de constituer des équipes pluridisciplinaires composées de professionnels de l'insertion et de représentants des bénéficiaires du RSA, et consultées avant toute décision de réorientation, et de réduction ou suspension de l'allocation du RSA (Article 262-39 du CASF).

Ces équipes pluridisciplinaires existent d'ores et déjà dans quasiment tous les départements. Elles étaient au moment de l'enquête encore en cours de mise en place dans seulement 2 des départements répondants.

La très grande majorité en a constituées plusieurs, afin surtout que des équipes soient présentes sur chaque territoire du département (Tableau 6). D'autres craignent qu'une seule équipe ne suffise pas à répondre aux nombreuses sollicitations. Un petit nombre de départements justifie leur pluralité sur le territoire par le fait que certaines équipes sont spécialisées par type de publics (travailleurs indépendants, non salariés agricoles, gens du voyage, personnes sans domiciles ou hébergées).

Tableau 6 : Motifs de création de plusieurs équipes pluridisciplinaires

	Part des départements
Il y a une forte sollicitation des équipes pluridisciplinaires et une équipe ne suffit pas	9 %
Des équipes sont présentes sur chaque territoire du département	96 %
Les équipes sont spécialisées par type de public (personne relevant du régime agricole, gens du voyage, ..)	6 %
Il existe une équipe centrale et des équipes locales avec des rôles bien définis	9 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010.

Champ : départements ayant constitué plusieurs équipes pluridisciplinaires.

Note de lecture : Parmi les départements ayant constitué plusieurs équipes pluridisciplinaires, 9 % l'ont fait car il y a une forte sollicitation des équipes pluridisciplinaires et une équipe ne suffit pas.

Les équipes pluridisciplinaires se réunissent une fois par mois dans les deux tiers des départements et plus fréquemment encore dans environ un quart des départements. Dans plus de la moitié des conseils généraux, l'absence d'un ou de plusieurs membres n'empêche pas la tenue des réunions et la prise de décisions. C'est le cas dans 40% environ des départements du fait de l'existence de quorum plus ou moins contraignants.

Tableau 7 : Organismes présents dans les équipes pluridisciplinaires

	Part des départements
Pôle Emploi	100 %
Conseil général	100 %
CCAS / CIAS	64 %
Associations	58 %
PLIE	42 %
CAF	40 %
Maisons de l'Emploi	35 %
Région	11 %
MSA	non connue

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010.

Champ : départements ayant constitué leurs équipes pluridisciplinaires.

Note de lecture : Dans tous les départements siège un représentant de Pôle emploi au sein des équipes pluridisciplinaires.

La législation précise les diverses organisations de l'insertion sociale et professionnelle qui peuvent être représentées au sein de cette instance, et mentionne en particulier les agents de Pôle emploi, du conseil général et des maisons de l'emploi ou à défaut des représentants des PLIE. Le conseil général et Pôle emploi participent systématiquement aux équipes pluridisciplinaires (Tableau 7). Les CCAS et les associations y siègent dans 60 % des départements. Cela indique que ces départements ont souhaité intégrer dans ces équipes d'autres partenaires locaux impliqués dans l'accompagnement des bénéficiaires. Les PLIE, les maisons de l'emploi et les Caf figurent dans ces équipes dans 40 % des départements environ.

Dans plus de 90 % des départements, les équipes pluridisciplinaires étudient les demandes de réorientation des bénéficiaires, proposent des sanctions en cas de manquement aux devoirs des bénéficiaires (radiation, suspension, etc.) et auditionnent les bénéficiaires exposés à une suspension de leur allocation (Tableau 8). Leurs missions sont donc conformes à la législation. Certains départements leur confient néanmoins, d'autres attributions. Dans près d'un tiers des départements, elles réexaminent les situations des bénéficiaires (réouvertures de droits après radiation, reprise des versements après suspension), et dans un cinquième des départements elles valident les orientations ou les aides financières versées à certains bénéficiaires.

Tableau 8 : Missions des équipes pluridisciplinaires

	Part des départements
Étudier les demandes de réorientations des bénéficiaires	95 %
Proposer des sanctions en cas de manquements aux devoirs des bénéficiaires (suspension de l'allocation, radiation, ...)	93 %
Auditionner les bénéficiaires exposés à une suspension de leur allocation (4° - art.262-37)	88 %
Examiner la situation des bénéficiaires dans le cadre de l'article L262-31 de la loi	84 %
Réexaminer les situations des bénéficiaires (réouvertures de droits après radiation, reprise des versements après suspension)	34 %
Valider les aides financières versées à certains bénéficiaires	19 %
Valider les orientations des bénéficiaires du RSA	18 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010.

Champ : départements ayant constitué leurs équipes pluridisciplinaires.

Note de lecture : Les équipes pluridisciplinaires étudient les demandes de réorientations des bénéficiaires dans 95 % des départements.

Pour cela, elles disposent dans la très grande majorité des départements d'informations provenant du référent, du dossier du bénéficiaire du RSA, d'informations complémentaires fournies par le bénéficiaire et du dossier unique de demandeur d'emploi. Dans la moitié des départements, les équipes pluridisciplinaires ont à disposition également les données socioprofessionnelles recueillies.

Le président du conseil général a délégué toutes décisions en matière de réorientations ou de sanctions à l'équipe pluridisciplinaire dans 28 % des départements. Dans les autres départements, c'est-à-dire dans la majorité des cas, il suit son avis souvent, voire systématiquement.

Encadré 3 : Plus de huit départements sur dix déclarent avoir déjà procédé à des réorientations – seulement 6 % des bénéficiaires des droits et devoirs sont concernés

Les bénéficiaires peuvent être réorientés lorsque la première orientation s'est avérée inadéquate ou l'est devenue si, par exemple, la situation de la personne a évolué. De plus, si un bénéficiaire a été orienté vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale, sa situation est réexaminée à échéance de 6 à 12 mois, afin de vérifier s'il peut s'engager dans un parcours professionnel.

Plus de huit départements sur dix déclarent avoir déjà procédé à des réorientations.

En général, les réorientations font suite à des changements intervenus dans la situation personnelle du bénéficiaire (Tableau 9) ou à une demande du référent unique (80 % des départements). Elles sont également le fait d'une orientation initiale jugée inadaptée dans 70 % des départements et de l'application de l'article L262-31 du CASF, prévoyant un examen pour le maintien en parcours social du bénéficiaire au-delà de 6 à 12 mois, pour le tiers d'entre eux.

Tableau 9 : Motifs de réorientation

	Part des départements
Le département a déjà procédé à des réorientations depuis la mise en place du RSA	83 %
Changements intervenus dans la situation personnelle du bénéficiaire	82 %
Demande du référent unique qui suivait cet allocataire	82 %
Orientation initiale inadaptée	70 %
Application de l'article L262-31 de la loi	35 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010.

Champ : départements ayant déjà procédé à des réorientations.

Note de lecture : 82 % des départements ont procédé à des réorientations suite à des changements intervenus dans la situation personnelle du bénéficiaire.

Dans la très grande majorité des départements, les réorientations conduisent à revoir le contrat d'insertion initial et débouchent au final sur la signature d'un nouveau contrat.

Toutefois, si de nombreux départements signalent avoir déjà procédé à des réorientations au cours de l'année 2010, ces dernières concernent en moyenne environ 6 % des bénéficiaires dans le champ des droits et devoirs à fin 2010 (cf. Encadré 2). Il s'agit donc d'un phénomène d'ampleur limitée compte tenu de la faiblesse des effectifs concernés fin 2010.

1.7°) Des bénéficiaires souvent impliqués dans la gouvernance du RSA

Une tendance à l'œuvre dans le champ des politiques publiques du champ sanitaire et social est de mieux associer les usagers à la construction et à la gouvernance des politiques publiques, même si des questionnements subsistent quant aux modalités de mise en œuvre de leur implication. Dans cet esprit, la loi du 1^{er} décembre 2008 a prévu la participation des représentants de bénéficiaires au sein des équipes pluridisciplinaires. Il s'agit d'une disposition novatrice car la législation du RMI n'avait pas envisagé la présence de représentants de bénéficiaires dans les instances des Commission locales d'insertion (CLI)¹⁵ dont la composition est pourtant assez détaillée dans les textes. L'engagement des bénéficiaires du RSA va jusqu'à la coconstruction du dispositif puisque la nouvelle rédaction de l'article L115-2 du Code de l'action sociale et des familles prévoit que « *[/la] définition, la conduite, et l'évaluation des politiques mentionnées au présent article [soient] réalisées selon des modalités qui assurent une participation effective des personnes intéressées* ».

85 % des départements font siéger des représentants de bénéficiaires au sein des équipes pluridisciplinaires (Tableau 10). Ces derniers sont choisis sur la base du volontariat, ou repérés par les

¹⁵ Dans le cadre du RMI, les CLI avaient le rôle d'animation territoriale du dispositif d'insertion (évaluer les besoins des bénéficiaires et l'offre d'insertion, proposer un programme local d'insertion, donner un avis sur les suspensions, etc.).

référents ou encore sélectionnés au hasard. Dans quelques départements seulement, les bénéficiaires sont représentés par des associations. Ils sont assidus et assistent régulièrement aux réunions dans quasiment tous les départements.

Tableau 10 : Participation et représentation des bénéficiaires

	Part des départements
Équipes pluridisciplinaires	85 %
Autres instances	48 %
Dont groupes d'usagers, groupes ressources	36 %
Dont instance chargée de l'élaboration et de la définition du dispositif	15 %
Dont instance chargée de la conduite du dispositif	4 %
Dont instance chargée de l'évaluation du dispositif	13 %
Aucune instance	13 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010.

Champ : départements répondants.

Note de lecture : Les bénéficiaires participent ou sont représentés au sein des équipes pluridisciplinaires dans 85 % des départements.

Dans plus de la majorité des départements, les bénéficiaires sont membres de ces équipes pour moins d'un an et ont été sensibilisés à la fonction qu'ils sont appelés à exercer. Ils sont indemnisés dans les trois quarts des départements : pour les frais de déplacement occasionnés (le plus souvent), les frais de repas (dans certains départements) et plus rarement par un forfait ou pour des frais de garde d'enfant.

Les bénéficiaires peuvent également être conviés à siéger au sein d'autres instances (48 % des départements). Dans plus du tiers des départements, ils sont impliqués dans des groupes ressources ou d'usagers ; dans 10 à 15 % des départements, ils sont associés à des instances chargées de l'élaboration et de la définition du dispositif ou de son évaluation.

Au final, ils n'exercent aucune représentation dans seulement 13 % des départements. Certains conseils généraux signalent toutefois que la situation peut être appelée à évoluer.

2°) Vers un nouveau pilotage du dispositif

Une large majorité de départements revoit le partage des rôles des acteurs définis par la loi du 1^{er} décembre 2008 et l'articulation des partenariats autour des nouveaux repères institutionnels.

L'ensemble des étapes de la prise en charge du bénéficiaire (de l'accueil des populations au parcours d'insertion) est concerné. Ainsi, les organismes payeurs et Pôle emploi ont vu leurs responsabilités s'accroître. Ces organismes avaient déjà pris plus de place au sein du dispositif décentralisé du RMI. La branche Famille notamment s'était vue confortée dans son rôle de gestionnaire du RMI, du RMA et du contrat d'avenir¹⁶. Le partenariat entre les conseils généraux et l'ANPE pour le suivi professionnel des bénéficiaires du RMI et plus particulièrement du CI-RMA s'était intensifié, se concrétisant par des accords de plus en plus fréquents¹⁷.

¹⁶ Trois ans après la promulgation de la loi de décentralisation, le rôle de la CAF s'est accru, avec l'extension des délégations de compétence, la prise en charge de services supplémentaires (comme l'instruction administrative), la gestion du RMA et du contrat d'avenir, l'adaptation des modalités de contrôles, la redéfinition du cadre des échanges d'informations statistiques, etc. (RMI, l'état des lieux).

¹⁷ Fin 2006, 85 % des conseils généraux ont signé au moins un accord avec l'ANPE, contre 40 % début 2005 (RMI, l'état des lieux).

2.1°) Un repositionnement des acteurs tout au long du parcours

2.1.1°) L'émergence de certains acteurs

Les Caf deviennent fin 2010 le premier service instructeur. Les MSA, intervenants aussi pour l'instruction administrative sur leur champ, sont davantage sollicitées sur la phase orientation et sur l'accompagnement de publics spécifiques qu'elles connaissent le mieux.

Pôle emploi occupe une place centrale dans le dispositif rénové et apparaît de fait et comme souhaité par la nouvelle législation, un partenaire important des conseils généraux à la fois à l'entrée du dispositif dans le cadre de la préparation et l'étude de l'orientation des bénéficiaires, au cours de l'accompagnement professionnel, au sein des équipes pluridisciplinaires ainsi que dans la gouvernance des PTI.

Les partenaires historiques des conseils généraux, comme les CCAS moins sollicités sur l'accueil et l'instruction, restent néanmoins très présents dans l'accompagnement social des bénéficiaires. Les associations conservent leur place en tant que référent social.

2.1.2°) Le développement de nouvelles compétences pour les conseils généraux ?

Le conseil général est le chef de file de la politique d'insertion qu'il conçoit en partenariat et qui à son initiative doit être opérationnelle dans le cadre des PTI.

Les résultats de l'enquête menée auprès des conseils généraux montrent une accélération du redéploiement des fonctions du conseil général vers davantage de pilotage en contrepartie d'une délégation plus ample de compétences aux organismes plus spécialisés, tendance déjà à l'œuvre après la décentralisation du RMI.

En se désengageant et déléguant en partie l'instruction administrative et l'accompagnement professionnel, les conseils généraux investissent les nouvelles instances de coordination, d'encadrement et de contrôle comme l'attestent par exemple leur présence systématique dans les équipes pluridisciplinaires ou le fait que les correspondants RSA soient presque toujours issus des conseils généraux.

Dans leur grande majorité, les départements ont souhaité exercer également un rôle de premier plan au sein des étapes déterminantes du parcours d'insertion des bénéficiaires, conservant la plupart du temps pleinement la responsabilité de la décision de l'orientation des bénéficiaires, de leurs réorientations éventuelles, ou des sanctions le cas échéant en cas de manquements aux devoirs. Néanmoins, ils sont appuyés dans ces missions par les équipes pluridisciplinaires. Ils conservent, compte tenu de leur expérience dans ce domaine, l'accompagnement dans l'insertion sociale et continuent à investir cette compétence avec pour partenaire les CCAS et les structures associatives, et pour des publics plus spécifiques en partenariat par délégation conventionnelle avec les Caf (familles monoparentales) et les MSA (secteur agricole).

Par ailleurs, les conseils généraux consolident leur capacité d'analyse et d'expertise en développant les pratiques évaluatives, les démarches innovantes ou les expérimentations. Ces approches doivent les aider à élaborer un diagnostic d'ensemble, en évaluant les actions, pour en assurer la cohérence et améliorer le contenu de l'offre d'insertion proposée. Pourtant introduite par la circulaire du 9 mars 1989 dans les missions du conseil départemental d'insertion, l'évaluation des politiques d'insertion enregistre un essor tardif mais ample.

2.1.3°) Foisonnement de pratiques innovantes et expérimentales, et diffusion à grande échelle des démarches évaluatives

Afin d'améliorer le dispositif, en adaptant le cas échéant l'offre d'insertion aux besoins des bénéficiaires du RSA, plus de sept départements sur dix ont mis en place des évaluations pour leur propre compte, le plus souvent à la fois quantitatives et qualitatives (Tableau 11). Les partenaires locaux y sont associés dans 73% de départements. Ces pratiques tendent à se généraliser, alors même que la loi généralisant le RSA n'a pas prévu d'obligation légale en la matière.

Tableau11 : Évaluation locale initiée par le conseil général pour suivre le RSA

	Part des départements
Évaluation à la fois quantitative et qualitative	59 %
Évaluation quantitative	11 %
Évaluation qualitative	2 %
Pas d'évaluation	27 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010.

Champ : départements répondants.

Note de lecture : 59 % des départements ont mis en place une évaluation à la fois quantitative et qualitative du dispositif.

40 % d'entre eux ont également mis en place des dispositifs innovants et des expérimentations. Ces pratiques visent, par exemple, à mieux articuler les parcours social et professionnel (binômes de correspondants, expérimentation avec Pôle emploi dans le cadre du plan de simplification, plateformes d'orientation avec des agents de Pôle emploi et du conseil général...). Elles portent également sur les conditions d'amélioration de l'accueil et la prise en charge du bénéficiaire, par la mise en place de plateformes, ou attendent des retours d'expérience de nature à permettre une meilleure adaptation de l'accompagnement de certains publics spécifiques (travailleurs indépendants, exploitants agricoles)... Pour mémoire, début 2007, les départements dans la grande majorité avaient développé de telles initiatives, surtout pour améliorer l'insertion professionnelle des allocataires du RMI et l'accompagnement (individualisation ou renforcement des parcours, développements de partenariats et recrutements ...).

33 départements avaient participé à l'expérimentation du RSA ayant précédé sa généralisation. 80 % ont répondu à l'enquête ADF-Drees. Parmi eux, 70 % considèrent que ces expérimentations les ont aidés pour la généralisation du RSA par exemple en sensibilisant les acteurs et en mettant des partenariats en place. Cependant, 10 % portent un jugement plus nuancé en raison des difficultés rencontrées lors de la transition entre les deux dispositifs et regrettent que les expérimentations n'aient pas été menées à terme. Enfin, 20 % pensent que les expérimentations ne leur ont pas été utiles parce que les deux dispositifs sont différents et qu'il leur manque un appui technique pour assurer la transition.

2.2°) 90 % des départements ont modifié l'organisation interne de leurs services

L'évolution du rôle des conseils généraux, vers le pilotage et la coordination d'un important réseau d'acteurs, les a conduits à revoir l'organisation interne de leurs services, parfois de façon significative : c'est le cas de 9 départements sur dix. Certaines fonctions sont en retrait, comme l'instruction administrative et l'insertion professionnelle, alors que d'autres sont en expansion, comme l'orientation ou l'évaluation.

Un tiers ont créé au moins un service ou pôle, 12 % ont fusionné au moins un service ou pôle et 74% ont conduit d'autres changements (Tableau 12). Les réorganisations concernent l'ensemble des services du conseil général (gestion administrative et financière, orientation, insertion et évaluation). Les créations de structure ont plus particulièrement eu lieu dans les domaines de l'orientation, de la gestion administrative et dans une moindre mesure de l'évaluation. Au total, l'orientation apparaît sans surprise comme la fonction la plus réorganisée du fait même de l'approche normative de cette innovation légale au caractère obligatoire alors que dominait antérieurement une variété de pratiques dans ce domaine. Elle donne même lieu à une création de pôle dans 20 % des cas. Les réorganisations sont également fréquentes dans l'insertion professionnelle et la gestion administrative en lien avec la redéfinition des partenariats avec les acteurs du parcours, qui confère conformément à la loi un rôle accru à Pôle emploi en matière d'insertion professionnelle et aux organismes payeurs notamment pour prendre en charge l'instruction administrative.

Tableau 12 : Changements organisationnels intervenus dans chaque service par rapport au RMI au sein des conseils généraux

	Fusion	Création	Autre changement	Au moins un changement (fusion, création ou autre)	Aucun changement
Gestion financière	6 %	8 %	12 %	24 %	76 %
Gestion administrative	6 %	19 %	39 %	61 %	39 %
Orientation	4 %	20 %	49 %	71 %	29 %
Insertion sociale	4 %	4 %	35 %	57 %	43 %
Insertion professionnelle	8 %	3 %	55 %	65 %	35 %
Insertion socio-professionnelle	4 %	3 %	43 %	51 %	49 %
Évaluation	1 %	12 %	36 %	50 %	50 %
Ensemble	12 %	32 %	75 %	89 %	11 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010.

Champ : départements répondants.

Note de lecture : Par rapport à l'organisation qui prévalait pour administrer le RMI, 6% des départements ont fusionné un ou plusieurs services ou pôles de gestion financière pour suivre le RSA.

Ces changements organisationnels ont nécessité de redéfinir des postes de travail (88% des départements), de dispenser des formations internes (83% des départements) ou de mettre à disposition de nouveaux moyens matériels, informatiques par exemple (82% des départements). Des moyens supplémentaires pour le suivi du dispositif ont été mobilisés dans les directions opérationnelles du RSA (Tableau 13) : un tiers des départements ont transféré du personnel (moins de 5 personnes en équivalent temps plein), et 62% ont recruté du personnel, en général à raison de moins de 5 ETP. Les recrutements et transferts de personnel ont donc été d'ampleur limitée mais réelle.

Tableau 13 : Moyens supplémentaires en personnel mobilisés dans les directions opérationnelles du RSA depuis la mise en place du RSA (en ETP)

	Effectifs transférés (en ETP)	Effectifs recrutés (en ETP)
Aucun	65 %	34 %
Moins de 5	30 %	48 %
Entre 5 et 10	2 %	5 %
Entre 10 et 25	1 %	11 %
Plus de 25	1 %	2 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010.

Champ : départements répondants.

Note de lecture : 65 % des départements n'ont pas transféré de personnel.

À titre de comparaison, la décentralisation du RMI avait entraîné la réorganisation de leurs services dans 75 % des départements et des transferts de personnel (prévus par la décentralisation) dans 82 % des départements. En plus de ces transferts, près des trois quarts des départements avaient procédé à l'embauche d'une ou plusieurs personnes supplémentaires (Avenel, 2006), en lien avec l'ampleur des compétences transférées.

2.3°) Un déploiement toujours en cours des systèmes d'information

Pour faire fonctionner un dispositif comme le RSA, quasiment tous les départements ont été amenés à revoir leur système d'information et les échanges de données avec leurs partenaires, notamment les organismes payeurs, comme la plupart avait été conduit à le faire après la décentralisation du RMI. Au moment de l'enquête, les systèmes d'information étaient en cours de modification dans la plupart des départements (Tableau 14). Les échanges de données étaient opérationnels pour 60 % d'entre eux avec les Caf et pour la moitié avec les MSA.

Les départements signalent néanmoins de nombreuses difficultés tant dans la récupération que dans l'utilisation des données provenant des organismes payeurs. En particulier, la difficile installation d'une interface avec leurs systèmes a pu générer une certaine lourdeur dans l'accomplissement des tâches administratives ainsi que d'importants retards d'orientation des bénéficiaires.

S'agissant des échanges d'informations avec Pôle emploi, les conseils généraux ont généralement accès au Dossier unique de demandeur d'emploi (Dude) mais sont toutefois en attente du décret relatif aux échanges de données individuelles. Enfin, les départements signalent que les coûts induits et les délais pour faire converger les outils des différents partenaires induits, imputables à la fois au temps nécessaire pour établir le cadre règlementaire et à la complexité technique des développements informatiques à réaliser, rendent peu aisés le pilotage du RSA et l'élaboration de statistiques. Ceci a pu compliquer le suivi partagé des parcours des bénéficiaires du RSA, en particulier le suivi par les conseils généraux des bénéficiaires lorsqu'ils sont orientés en parcours professionnel vers Pôle emploi.

À titre de comparaison, la décentralisation du RMI avait conduit 85 % des départements à revoir leur système d'information.

Or, la qualité des échanges d'informations conditionne le bon fonctionnement du rSa compte tenu de la complexité du dispositif et de la pluralité des acteurs impliqués. Des améliorations sont en cours dans le cadre des travaux de simplification du RSA, notamment pour automatiser les échanges d'informations entre les principaux acteurs (Chapitre 5 du rapport d'évaluation du RSA).

Tableau 14 : Adaptations du système d'information du conseil général et des interfaces entre le conseil général et les organismes payeurs ou Pôle emploi

	Pas d'adaptation prévue	Adaptation en cours	Adaptation finalisée
Système d'information du conseil général	2 %	88 %	9 %
Interface entre la Caf et le conseil général	1 %	38 %	61 %
Interface entre la MSA et le conseil général	12 %	41 %	48 %
Interface entre Pôle emploi et le conseil général	54 %	44 %	2 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010.

Champ : départements répondants.

Note de lecture : 2 % des départements n'avaient pas prévu, au moment de l'enquête, d'adapter leur système d'information.

Encadré 4 : L'évolution des partenariats formalisée dans de nouveaux accords

Depuis la loi de décentralisation, le conseil général est l'unique pivot des conventions passées avec les différents acteurs de l'insertion. Avec la réforme du RSA qui a débouché sur une redistribution du rôle des acteurs, les départements ont été amenés à déléguer plus amplement certaines compétences et à revoir nécessairement les conventions passées avec leurs partenaires locaux.

Les organismes payeurs sont quasiment toujours signataires d'une convention de gestion, étant responsables du service de l'allocation RSA, et d'une convention d'orientation et d'accompagnement dans la plupart des départements. Selon l'enquête de la CCMSA, les MSA ont signé des conventions d'orientation et d'accompagnement dans 76 % des départements. Les CAF ont signé une convention d'orientation et d'accompagnement dans plus de huit départements sur dix. Enfin, selon l'enquête menée auprès du réseau MSA, les MSA ont signé des conventions spécifiques portant sur l'accompagnement du public agricole dans 41 % des départements et environ 30 % des départements ont conventionné avec la CAF sur l'accompagnement et les actions d'insertion pour un public particulier (familles monoparentales, familles avec enfant(s)).

En donnant la priorité à l'insertion professionnelle et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la loi confère de fait à Pôle emploi une place plus centrale. Pôle emploi est donc signataire d'une convention d'orientation et d'accompagnement dans quasiment tous les départements et d'une convention spécifique dans deux tiers des départements. Ces conventions portent principalement sur l'accompagnement et les échanges de données, mais également sur la mise à disposition de conseillers par Pôle emploi. Les accords entre les conseils généraux et Pôle emploi s'étaient déjà intensifiés suite à la décentralisation et notamment à la création de contrats aidés spécifiques pour les bénéficiaires de minima sociaux : 85 % des départements avaient passé au moins un accord avec l'ANPE fin 2006, contre seulement 40 % début 2005. Avec la mise en place du RSA, Pôle emploi renforce encore sa position de partenaire incontournable.

Les autres organismes du service public de l'emploi ont signé une convention d'orientation et d'accompagnement

dans un quart des départements pour le PLIE et dans environ 10 % pour les maisons de l'emploi et les missions locales. Ils sont signataires de conventions spécifiques sur l'accompagnement dans le tiers des départements pour le PLIE, le quart pour les missions locales et 10 % pour les maisons de l'emploi. Fin 2006, plus de sept départements sur 10 avaient passé une convention de partenariat avec un ou des PLIE. Le rôle des PLIE dans le dispositif semble donc s'être atténué au profit d'autres acteurs.

Les CCAS restent un partenaire des conseils généraux localement très présent. Dans trois quarts des départements, ils sont signataires d'une convention d'orientation et d'accompagnement et dans 60 % des départements, ils sont signataires d'une convention spécifique sur l'accompagnement d'un public particulier (notamment les personnes seules ou les couples sans enfant).

Les associations ont signé une convention d'orientation dans seulement 10 % des départements. Par contre, œuvrant plus particulièrement dans le suivi en matière d'accompagnement des bénéficiaires, elles sont signataires d'une convention spécifique dans les deux tiers des départements. Ces conventions portent sur l'accompagnement de publics particuliers, la représentation des usagers ou des interventions de nature à favoriser l'insertion. D'autres structures promoteurs d'actions d'insertion ont également obtenu des délégations de compétences : la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) est signataire d'une convention spécifique dans 8 % des départements et les organismes et professionnels de la santé dans 16 % des départements.

L'État a signé une convention d'orientation et d'accompagnement dans plus de huit départements sur dix et une convention spécifique dans le quart des départements. Ces conventions concernent principalement les contrats aidés, l'État ayant sous sa compétence la politique de l'emploi.

Enfin, la région n'est signataire de la convention d'orientation que dans 10 % des départements mais a contractualisé une convention spécifique dans le quart des départements. Les partenariats portent principalement sur la formation professionnelle, les régions ayant une compétence générale en matière d'apprentissage et de formation professionnelle. Fin 2006, environ 22 % des départements avaient signé une convention avec le conseil régional. Cette part est donc restée relativement stable.

Tableau 15 : Signataires d'une convention d'orientation et d'accompagnement (COA) ou d'une convention spécifique

	Convention d'orientation et d'accompagnement	Convention spécifique
CAF	87 %	31 %
MSA	76 %	41 %
Pôle Emploi	99 %	66 %
<i>Autres organismes du service public de l'emploi (SPE)</i>		
PLIE	24 %	33 %
Maison(s) de l'emploi	14 %	11 %
Mission Locale	12 %	24 %
CCAS/CIAS ou représentant des CCAS /CIAS au niveau du département	77 %	59 %
Associations	9 %	67 %
CPAM	11 %	8 %
Organismes et professionnels de la santé		16 %
État	87 %	28 %
Conseil régional	12 %	26 %
Maires ou représentant des maires ou communes	5 %	9 %

Sources : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010 ; enquête menée auprès du réseau MSA (cf. Encadré 1).

Champ : départements répondants.

Note de lecture : Pôle emploi est signataire d'une convention d'orientation et d'accompagnement dans 99 % des départements et d'une convention spécifique dans 66 % des départements.

À côté des conventions, la mise en place du RSA a également amené les départements à revoir leurs marchés avec les associations ou les entreprises privées, mais dans une moindre mesure. 29 % des départements ont passé un ou plusieurs nouveaux marchés et 9 % en ont résilié sans que l'on puisse savoir si c'est en lien avec la mise en place du RSA. Ces marchés concernent principalement le domaine de l'accompagnement, certains portent sur l'orientation.

2.4°) Refonte progressive des politiques d'insertion à l'échelle des territoires

Dans la nouvelle législation, l'organisation départementale du dispositif d'insertion relève toujours du programme départemental d'insertion (PDI), institué par la loi relative au RMI du 1^{er} décembre 1988. La loi réaffirme que le conseil général doit adopter ou adapter le programme départemental d'insertion avant le 31 mars de chaque année. Le PDI doit logiquement s'inscrire dans le nouveau cadre d'intervention et d'engagement partenarial du département prévu par la loi, le pacte territorial d'insertion (PTI). Il s'agit d'un nouvel instrument de pilotage des partenariats établis entre les acteurs intervenant aux différents échelons locaux, et ayant pour finalité de donner davantage de cohérence dans la coordination des actions d'insertion. L'enjeu porte également sur la mobilisation de certains acteurs jusqu'à présent moins impliqués dans les dispositifs d'insertion, comme le Conseil régional par exemple, acteur important dans le domaine de la formation.

Le mouvement de territorialisation des politiques d'insertion s'est poursuivi à travers la formalisation de Pactes territoriaux d'insertion (PTI) à un rythme variable selon les départements. L'enquête fait état d'un démarrage tardif : à la date de l'enquête, 48% des conseils généraux ont conclu des pactes avec leurs partenaires. Si l'on ajoute le tiers des départements qui déclarent qu'ils en signeront un courant 2011¹⁸, il aura fallu environ 2 ans et demi depuis l'entrée en vigueur de la loi généralisant le RSA, pour que plus de huit départements sur dix soient dotés de ce nouvel instrument de coordination des initiatives locales en faveur de l'insertion des bénéficiaires du RSA.

Ce délai rend compte du temps nécessaire à l'appropriation globale du dispositif, et à la révision des PDI dans une large majorité de conseils généraux, et qu'il s'agit de rendre opérationnels aux différents échelons locaux via notamment les pactes. Il reflète également la volonté de nombreux départements de se donner le temps de dresser un bilan de la situation sur leur territoire, avant d'arrêter les choix stratégiques en faveur de l'insertion dans un environnement institutionnel en évolution. Ce temps de réalisation a en effet nécessité l'élaboration d'un diagnostic précis sur la situation sociale et leur bassin d'emploi, la révision des choix stratégiques en matière d'insertion et l'animation d'un réseau important d'intervenants pour concrétiser les PTI (programmation des moyens d'insertion et répartition des tâches entre les différents acteurs). Fin 2010, 63 % des départements ont signé un PDI en 2009 ou 2010, 15% signalent qu'il sera adapté courant 2011 et 19% le considèrent encore valable, la plupart l'ayant signé en 2008 ou 2007. Parmi les PDI signés en 2009 ou 2010, la moitié a une durée d'un an et un tiers le sont pour une durée de trois ans.

Parmi les départements ayant contractualisé un PTI, seulement près d'un tiers l'ont décliné (ou envisagent de le faire) localement. Plus généralement, 83% des conseils généraux ne prévoient pas de revoir le découpage de leurs territoires avec l'installation du RSA.

Les partenaires invités ou signataires des PTI sont très divers (Tableau 16). La liste des possibles parties prenantes est fixée par le législateur. L'État, le conseil régional et Pôle emploi le sont dans 80 % des départements, les organismes payeurs dans plus de 70 % des départements, les CCAS dans les deux tiers des départements et les autres organismes du SPE (PLIE, Structures de l'IAE, Maison de l'emploi, Missions locales) dans 40 % des départements. Les chambres consulaires (des métiers, de l'agriculture, CCI, de l'artisanat...) y sont associées dans plus de 30 % des départements. Dans près d'un tiers des départements, les organismes compétents en matière d'insertion sociale, la CPAM et les associations de lutte contre les exclusions sont également signataires. Enfin, les organisations syndicales sont représentées dans un peu plus de 20 % des départements.

Les PTI affichent pour la plupart la priorité à l'insertion professionnelle mais aussi à la formation des personnes accompagnées¹⁹. Dans près de huit départements sur dix, l'accompagnement vers et dans l'emploi, la formation des personnes en insertion et l'insertion par l'activité économique font partie des thèmes portés par les PTI. Les contrats aidés y figurent également dans 60 % des départements et l'aide à la création d'entreprise dans la moitié des départements. Ces priorités étaient déjà visibles à la veille de la création du RSA : en particulier, le renforcement de l'insertion professionnelle, à partir de la mise en

¹⁸ Ne sont pas comptabilisés ici les 5% de départements qui concrétiseront la signature d'un pacte après la révision de leur PDI en 2011.

¹⁹ Le conseil régional, acteur important en matière de formation, apparaît signataire du PTI dans 79 % des départements qui ont signé un pacte ou qui sont sur le point de le faire prochainement.

œuvre des nouveaux contrats aidés de la loi de décentralisation, constituait déjà un objectif prioritaire dans la majorité des programmes départementaux.

La dimension sociale de l'insertion ne disparaît pas pour autant de leurs préoccupations, figurant dans la quasi totalité des départements ayant un PTI. Ainsi, les thématiques comme l'accès aux droits, la santé, l'insertion des jeunes, le logement ou encore la garde d'enfants font partie des PTI à chaque fois dans plus de la moitié des départements. Enfin, l'accès au crédit, la mobilité et le pilotage du dispositif sont des sujets abordés quoique dans une bien moindre mesure pris en compte dans les pactes (environ 10 % des départements).

Il est encore trop tôt pour évaluer si le développement de l'insertion à l'échelle des territoires est effectivement porteur de décroissements, d'intégration et d'une politique territorialisée globale de l'insertion. En particulier, la formation professionnelle des bénéficiaires du RSA rencontre-t-elle d'ores et déjà moins de difficultés d'articulation des compétences entre régions et départements, un des enjeux fondamental des PTI ? Parmi les pactes qui ont été signés en 2009 et 2010, 55% sont valables entre 3 et 4 ans et s'inscrivent par conséquent dans un horizon de moyen terme. Un tiers ont une durée de un à deux ans. En revanche, il paraît acquis à ce stade que l'ensemble des départements ne reviendront pas dans le cadre du RSA sur le découpage de leurs territoires dans le cadre du RSA.

Tableau 16 Partenaires invités ou signataires du pacte territorial pour l'insertion

	Part des départements
État	83 %
<i>SPE, dont :</i>	83 %
Pôle Emploi	83 %
Structures de l'IAE	44 %
Maison(s) de l'Emploi	38 %
PLIE	44 %
Mission(s) Locale(s) pour l'Emploi	41 %
Cap Emploi	23 %
AFPA ²⁰	20 %
Conseil régional	79 %
MSA	76 %
CAF	72 %
CCAS/CIAS ou représentant des CCAS/CIAS au niveau du département	66 %
Chambre des métiers, de l'agriculture ou de l'artisanat ou CCI	42 %
Organismes compétents en matière d'insertion sociale	36 %
CPAM ²¹	33 %
Association(s) de lutte contre les exclusions	30 %
Commune(s) et communauté(s) de communes / représentants des maires	26 %
Organisation(s) syndicale(s) représentative(s) à l'échelon national	23 %
Association(s) représentant des bénéficiaires du RSA	14 %

Source : enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux suite à la mise en place du RSA, Drees avec le concours de l'ADF, septembre 2010.

Champ : départements ayant renseigné leurs partenaires, que le PTI soit signé ou non.

Note de lecture : L'État est signataire et a participé à l'élaboration du pacte territorial d'insertion dans 83 % des départements.

²⁰ Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

²¹ Caisse primaire d'assurance maladie.

Encadré 5 : Les difficultés signalées par les conseils généraux lors de la mise en place du dispositif RSA

Dans le cadre de l'enquête, les départements ont été interrogés sur les difficultés particulières qu'ils avaient pu rencontrer au cours de la première année d'installation du RSA. Il s'agit d'une question ouverte posée à la fin du questionnaire. 80 % des départements répondants ont renseigné cette question.

Les difficultés rencontrées les plus fréquemment citées (plus de 40 % des départements répondants) portent sur l'adaptation et la compatibilité des systèmes d'information des différents acteurs impliqués. Des problèmes techniques peuvent se poser lors de la production d'informations, au cours des modalités d'échange d'informations avec les principaux partenaires ou au moment de l'utilisation des données échangées. Les outils et les modes d'organisation de chacun rendent difficile le travail en partenariat. Ces difficultés ont généré d'importants retards d'orientation des bénéficiaires du RSA et une certaine lourdeur administrative. De plus, les conseils généraux déclarent que tant que leur système d'information ne sera pas stabilisé, il leur sera difficile de piloter l'ensemble du dispositif et d'établir des statistiques fiables.

Les conseils généraux mentionnent également des difficultés en lien avec l'organisation du dispositif : les prévisions organisationnelles sont loin d'avoir couvert toute la diversité des situations rencontrées, un temps d'appropriation du dispositif par les équipes et les partenaires est nécessaire, la mise en place du RSA est plus longue qu'escomptée et s'effectue au détriment des actions d'insertion, elle nécessite la reconstruction complète des procédures et des outils ainsi que la gestion du stock des bénéficiaires du RMI et de l'API... Les difficultés organisationnelles sont également liées à la hausse du nombre de bénéficiaires du RSA, en lien avec la dégradation de la situation économique. Enfin, elles sont également dues aux délais courts de mise en œuvre du nouveau dispositif, du fait de la proximité de la loi et de sa mise en application.

Les conseils généraux mettent également en avant la complexité de la loi sur certains aspects : calcul des droits pour certains publics (exploitants agricoles par exemple) et calcul de l'allocation. L'accès et la compréhension du dispositif par les usagers sont également compliqués : la gestion du budget est difficile du fait de la complexité du calcul de l'allocation et de la fluctuation des aides au logement. La complexité de la loi concerne également le domaine des sanctions : les dispositions sont lourdes à appliquer et certains détails sont laissés à la libre interprétation.

Cibler le public à accompagner n'est pas une tâche aisée du fait de la fluctuation fréquente de la situation financière de certains bénéficiaires qui occasionne des entrées-sorties récurrentes du périmètre des droits et devoirs. Les conseils généraux insistent plus particulièrement sur les difficultés dans l'imprégnation de la nouvelle fonction de référent professionnel.

L'établissement de certains partenariats a pu être ralenti pour des raisons qui tiennent notamment à l'évolution du contexte économique et institutionnel (création de Pôle emploi, augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, incertitudes sur les IAE, incertitudes sur les enveloppes de contrats aidés, difficultés budgétaires des conseils généraux, réorganisation des services de l'État...).

Les conseils généraux soulignent également des difficultés de moyens : les dépenses se sont significativement accrues avec l'afflux massif de bénéficiaires du RSA socle, traduction de la dégradation importante de la conjoncture économique et du transfert de la responsabilité des anciens bénéficiaires de l'API de l'État vers les conseils généraux.

Bibliographie

Références à la loi : Loi N° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, Décret N° 2009-404 du 15 avril 2009.

Avenel M. (avec le concours de l'ADF), 2005, « Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation », *Études et Résultats*, DREES, n° 432, octobre.

Avenel M. et Nabos C., 2006, « Les disparités départementales d'organisation concernant la mise en œuvre du RMI un an après la décentralisation », *Dossiers Solidarité et Santé*, DREES, n°2.

CCMSA, « Le rSa un an après : la contribution de la MSA à la mise en œuvre des dispositifs d'insertion RSA », avril 2011.

Domingo P. et Donné S., 2011, « La mise en place du Rsa dans les caisses d'Allocations familiales », *L'essentiel*, CNAF, n° 115, octobre.

Dujol J.-B., Grass E., 2009, « La construction du RSA », *Droit social*, n° 677-3, mars.

Isel A., Donné S., Mathieu F., 2011, « Les allocataires du RSA fin juin 2011 et leurs trajectoires », *Études et Résultats*, DREES-CNAF, n° 782, novembre.

Lelièvre M. et Nauze-Fichet E., 2008 (sous la direction de), *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Collection Recherches, janvier.

Lelièvre M. et Nauze-Fichet E. (sous la direction de), 2010, *Les Minima sociaux en 2008-2009, années de transition*, Collection études et statistiques, DREES.

Labarthe J. et Lelièvre M. (sous la direction de), 2011, *Minima sociaux et prestations en 2009, la redistribution au profit des ménages modestes*, Collection études et statistiques, DREES.

Périgord A., Donné S., Mathieu F., 2010, « Les bénéficiaires du RSA fin juin 2010 », *Études et Résultats*, DREES-CNAF, n° 744, novembre.

Comité d'évaluation du RSA, 2011, Rapport d'évaluation du RSA.

Sautory O. (avec le concours de l'ADF), 2007, « Les politiques d'insertion des conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI », *Études et Résultats*, DREES, n° 582, juillet.