

Erétudes et Résultats

drees



Assemblée des
DEPARTEMENTS
DE FRANCE

N° 800 • mars 2012

Les modes d'organisation des conseils généraux avec la mise en place du revenu de solidarité active

Vingt ans après la création du revenu minimum d'insertion (RMI), la loi du 1^{er} décembre 2008 généralise le revenu de solidarité active (RSA) et réforme les politiques d'insertion des bénéficiaires. Elle instaure un nouveau système de « droits et devoirs » pour les personnes les plus éloignées du marché du travail, et prévoit un suivi plus systématique, individualisé et différencié selon la situation des publics concernés. Les conseils généraux sont confortés dans leur rôle de chef de file de la politique départementale d'insertion, sa mise en œuvre reposant sur une mobilisation plus ample des partenaires aux différents échelons locaux et en premier lieu Pôle emploi.

Fin 2010, d'après l'enquête de la DREES menée en métropole avec le concours de l'ADF auprès des conseils généraux, les nouvelles organisations associées aux innovations légales prévues pour faire fonctionner le dispositif du RSA sont en place, bien qu'elles ne couvrent pas encore tous les bénéficiaires concernés.

Les départements ont mis en œuvre la phase d'orientation, la différenciation des parcours d'accompagnement et les référents uniques dans leur grande majorité. Les correspondants RSA sont nommés pratiquement partout et les équipes pluridisciplinaires, organes consultatifs sur les sanctions et réorientations, sont constituées.

Les acteurs se sont repositionnés tout au long du parcours. Le conseil général investit davantage les fonctions de coordination et de pilotage du parcours d'insertion, tout en restant présent aux étapes les plus déterminantes. Les organismes payeurs jouent un rôle de premier plan dans l'instruction des dossiers et Pôle emploi a un rôle accru, en particulier pour l'accompagnement professionnel.

Céline ARNOLD et Michèle LELIÈVRE
avec le concours de l'Assemblée des départements de France (ADF)

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé
Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État
Ministère des Solidarités et de la Cohésion sociale



LA LOI généralisant le RSA réorganise l'ensemble du parcours d'insertion des bénéficiaires, redéfinit le rôle des différents acteurs et crée de nouvelles séquences et repères institutionnels (phase d'orientation, référent unique, correspondant RSA, équipes pluridisciplinaires, pacte territorial d'insertion – PTI) [Lelièvre et Nauze-Fichet, 2010].

Un an et demi après l'entrée en vigueur du RSA le 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine, 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 retenues par les départements pour mettre en œuvre ce dispositif (encadré 1). Leur mise en place s'est déroulée dans un contexte de forte augmentation du nombre de bénéficiaires en lien avec la nette dégradation de la conjoncture économique en 2009 : 1 374 000 personnes étaient allocataires du RSA socle¹ fin 2010, contre 1 198 000 fin juin 2009.

Fin 2010, les principaux modes d'organisation associés aux innovations du RSA sont en place

Au moment de l'enquête fin 2010, les principaux modes d'organisation associés aux innovations légales prévues pour le RSA sont installés dans la plupart des départements métropolitains, sans toutefois couvrir intégralement tous les bénéficiaires du RSA concernés (comité d'évaluation du

RSA, 2011). La plupart des départements ont ainsi mis en place la phase d'orientation, la différenciation des « parcours » d'accompagnement et le référent RSA unique. Les correspondants chargés d'appuyer les référents sont nommés et les équipes pluridisciplinaires constituées.

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 similaires, ils n'ont d'ailleurs pas toujours opté pour les mêmes choix : 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 relative diversité des modes d'organisation.

Les organismes payeurs plus présents dans l'accueil des publics et l'instruction administrative des dossiers

L'ouverture d'un droit au RSA débute par le dépôt d'un dossier de demande auprès d'un organisme habilité par la loi. L'instruction administrative permet ensuite de déterminer le montant de l'allocation et de procéder à l'ouverture du droit. Le lieu d'instruction peut différer du lieu de dépôt. Puis, les organismes payeurs assurent la liquidation de la prestation.

Déjà prévue pour le RMI, la pluralité des lieux de dépôts de la demande se

confirme, afin de garantir un accès au dispositif le plus large possible. La décentralisation du RMI n'avait pas modifié significativement la position des acteurs en matière d'instruction administrative, fonction qui préexistait sur les domaines de compétence des départements, même si la loi l'élargissait aux organismes payeurs.

Dans le cadre 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. Les dossiers peuvent désormais être déposés auprès des caisses d'allocations familiales (CAF) et de la mutualité sociale agricole (MSA). Celles-ci assurent l'instruction administrative des demandes dans tous les départements sur leur champ d'intervention respectif (tableau 1). Les services départementaux et les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) remplissent également cette fonction dans les trois quarts des départements, et les associations agréées dans la moitié d'entre eux. Au final, au moins quatre types d'organismes instructeurs coexistent dans près des trois quarts des départements, voire cinq types d'organismes instructeurs dans presque la moitié d'entre eux.

Les dossiers sont instruits le plus souvent par les organismes payeurs (plus de 90 % des dossiers dans la moitié des départements répondants²), notamment par les CAF dont le champ couvre environ 99 % des allocataires

1. Le RSA socle, en tant que minimum social, garantit des ressources minimales à toute personne âgée d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Il s'est substitué au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation parent isolé (API) au 1^{er} juin 2009 en France métropolitaine. Le RSA « activité seul » s'adresse, quant à lui, à des travailleurs aux ressources très modestes et complète leurs revenus d'activité. Le RSA a été étendu aux jeunes de moins de 25 ans en septembre 2010 (sous condition préalable d'activité professionnelle).
2. Une cinquantaine de départements ont indiqué les parts de dossiers instruits par les différents organismes.

ENCADRÉ 1

L'enquête sur les modes d'organisation des conseils généraux pour la mise en place du RSA

Après 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 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.

Le questionnaire de l'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 (direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques – DARES, direction générale de la cohésion sociale – DGCS, direction générale de l'emploi et de la formation profession-

nelle – DGEFP) et les départements de la Gironde, du Gard, de l'Hérault et de la Haute-Savoie.

Sur les 96 questionnaires envoyés en septembre 2010, 86 ont été retournés dans les 5 mois, soit un taux de réponse de 90 %. Les effectifs des départements répondants représentent plus de 90 % du total des bénéficiaires du RSA. Ainsi, le profil des départements non-répondants diffère peu du profil moyen de l'ensemble des départements.

Les résultats de cette enquête ont été rapprochés de ceux de deux précédentes enquêtes menées par la DREES auprès des conseils généraux, toujours avec le concours de l'ADF. La première, lancée en février 2005, appréhendait l'impact de la décentralisation du RMI sur l'organisation et le fonctionnement des départements, un peu plus d'un an après. La seconde, lancée en octobre 2006, portait sur les politiques d'insertion menées en direction des bénéficiaires du RMI, trois ans après la décentralisation. 72 et 70 départements avaient répondu respectivement à chacune de ces enquêtes. L'enquête de 2010 a 64 départements répondants, communs à chacune des deux vagues précédentes.

■ TABLEAU 1

Organismes instructeurs après la décentralisation du RMI et après la mise en place du RSA

En %

	Part des départements selon l'organisme instructeur...	
	... après la décentralisation du RMI (début 2005)	... après la mise en place du RSA (fin 2010)
CAF	13	100
MSA	37	98
Conseil général	94	76
CCAS/CIAS	93	76
Associations	78	52
Quatre types d'organismes instructeurs	24	29
Cinq types d'organismes instructeurs	6	45

Note • Plusieurs organismes instructeurs en fonction des départements.

Lecture • Les CAF instruisent les dossiers dans 13 % des départements début 2005 et dans tous les départements fin 2010.

Champ • Départements répondant à chaque enquête en France métropolitaine. En se restreignant uniquement aux répondants communs aux deux enquêtes, les résultats sont très proches.

Sources • Enquête DREES-ADF sur les modes d'organisation des conseils généraux après la décentralisation du RMI, février 2005 ; enquête DREES-ADF sur les modes d'organisation des conseils généraux avec la mise en place du RSA, fin 2010.

du RSA. Toutefois, les services départementaux et les CCAS, quoiqu'en net retrait, instruisent encore une part non négligeable de dossiers : plus de la moitié des dossiers dans un quart des départements répondants et plus de 80 % dans 10 % des départements ayant répondu. Les associations instruisent toujours aussi peu de dossiers (moins de 5 %).

Diverses organisations de la phase d'orientation qui ne couvrent pas encore tous les bénéficiaires

La législation introduit une phase d'orientation obligatoire à l'entrée du dispositif pour les bénéficiaires du RSA relevant du périmètre des « droits et devoirs », c'est-à-dire les moins insérés sur le marché du travail. Cet éloignement est appréhendé à partir des ressources du foyer, inférieures au montant forfaitaire du RSA, et des revenus du travail, en deçà de 500 euros par mois en moyenne sur le trimestre considéré. Fin 2010, 99 % des bénéficiaires (allocataires et conjoints) du RSA socle sont dans le champ des « droits et devoirs », soit plus de 1,5 million de personnes. Fin 2006, cette étape d'orientation pouvait exister dans le cadre du RMI pour désigner le référent mais seuls un cinquième des départements déclaraient établir un « diagnostic » et un quart prenaient en compte la proximité à l'emploi du bénéficiaire (Sautory, 2007). Avec la

mise en place du RSA, le bénéficiaire est 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 difficultés y faisant obstacle³, vers un organisme compétent en matière d'insertion sociale (conseil général, CCAS, association 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 une autre structure, comme par exemple la CAF, la MSA ou le CCAS. Néanmoins, l'orientation des publics du RSA n'est pas achevée, notamment pour les anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API. Ainsi, environ 40 % des bénéficiaires du champ des « droits et devoirs » sont encore en attente d'orientation au 31 décembre 2010 selon l'enquête annuelle auprès des conseils généraux (Arnold et Lelièvre, 2011).

La plupart du temps, la phase d'orientation est bien distincte de la phase d'instruction, même si ces étapes peuvent parfois être réalisées dans un même lieu, par exemple dans le cadre d'une plateforme⁴. Dans 15 % des départements seulement le service instructeur propose aussi l'orientation. Dans quelques départements ces deux séquences d'intervention sont plus intégrées, le service instructeur dispose dans ce cas d'une délégation de compétence du président du conseil général pour décider de l'orientation.

L'orientation est réalisée dans plus de huit départements sur dix à partir d'un outil d'aide à la décision, avec ou sans entretien. Cet outil s'appuie sur le recueil de données socioprofessionnelles, nécessaires pour déterminer le parcours d'insertion : parcours scolaire et professionnel, situation vis-à-vis du logement, problèmes de santé, freins à la reprise d'emploi, etc. Ces données sont collectées par les organismes payeurs dans plus de la moitié des départements. Toutefois, la majorité des conseils généraux prévoient un entretien individuel pour réaliser l'orientation et recueillent les souhaits des bénéficiaires à cette occasion. Cet entretien peut avoir lieu pendant la phase d'orientation elle-même ou la phase d'instruction, ou parfois au début de celle de l'accompagnement.

Dans la majorité des cas, le diagnostic est partagé par plusieurs acteurs. Dans 40 % des départements, une seule personne intervient dans la proposition d'orientation, un agent du conseil général le plus souvent. C'est aussi le cas dans la plupart des départements où le service instructeur pré-orienté, voire oriente les bénéficiaires. Près de 30 % des départements ont mis en place un binôme, fréquemment constitué d'un agent du conseil général et d'un conseiller de Pôle emploi. Ce binôme apporte ainsi un double regard sur la situation du bénéficiaire. Dans moins de 15 % des départements, la proposition d'orientation intervient dans un cadre de concertation plus collectif. Le conseil général et Pôle emploi y participent toujours aux côtés d'autres partenaires locaux. Enfin, dans les 15 % des départements restants, la procédure retenue dépend du contexte : une ou plusieurs personnes sont sollicitées suivant la complexité de la situation du bénéficiaire ou si l'orientation a lieu dans le cadre d'une plateforme d'accueil.

Au final, le conseil général participe pratiquement toujours à la phase d'orientation, assumant l'entière responsabilité de la décision. L'expertise de Pôle emploi en matière de diagnostic et d'orientation est sollicitée dans moins de la moitié des départements, parfois par le biais d'un conseiller mis à disposition du conseil général. Les CCAS sont consultés dans environ un tiers des départements, et dans une moindre

3. 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.

4. Certains départements ont mis en place des plateformes regroupant en un même lieu plusieurs organismes et dédiées à l'instruction, l'information ou à l'orientation.

mesure les organismes payeurs ou les associations, ou parfois le Plan local de l'insertion et de l'emploi (PLIE). Les CAF sont sollicitées dans plus de 15 % des départements et les MSA le sont dans un quart des départements, du fait de la présence dans certains départements de procédures distinctes pour les publics spécifiques tels que les non-salariés ou les salariés agricoles. Quelquefois, des procédures distinctes existent également pour les indépendants et les gens du voyage.

60 % des départements ont mis en place un parcours d'insertion « socioprofessionnel »

La loi différencie deux parcours d'insertion, sociale ou professionnelle, en donnant la priorité à la voie professionnelle. Si quasiment tous les départements appliquent cette différenciation du parcours, 60 % d'entre eux déclarent également orienter vers un parcours dit « socioprofessionnel » ou mixte, susceptible de couvrir les divers aspects de l'insertion lorsque cela s'avère nécessaire. En moyenne, selon les départements interrogés⁵, 40 % des bénéficiaires s'inscrivent dans un parcours professionnel, 40 % dans un parcours social et 20 % sont suivis dans le cadre d'un parcours mixte. Les situations départementales sont toutefois très hétérogènes (graphique 1).

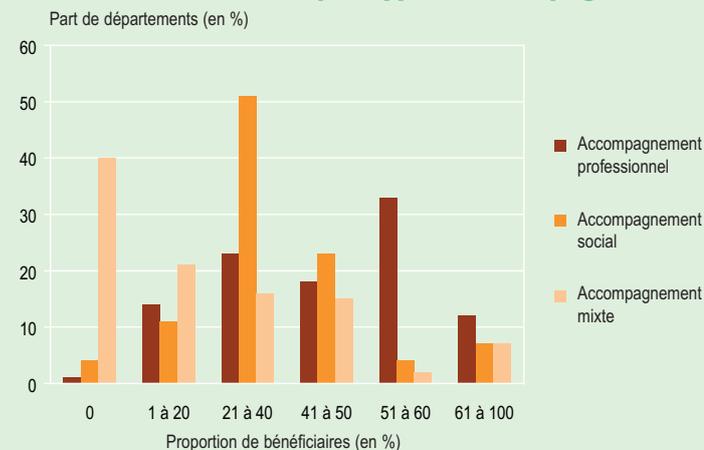
Dans le cadre du parcours professionnel, Pôle emploi est le plus fréquemment sollicité : il peut être référent dans 98 % des départements, les autres organismes du service public de l'emploi l'étant beaucoup moins souvent. L'accompagnement social par le conseil général est possible dans quasiment tous les départements (93 % des départements), suivi par les CCAS/CIAS (66 % des départements), les organismes financés dans le cadre d'une subvention (la moitié des départements), et les CAF et MSA (respectivement plus d'un tiers et 44 % des départements). Les organismes de prise en charge d'un parcours mixte sont en premier lieu les services du conseil général, puis les acteurs associatifs financés par le département. Viennent ensuite des structures aux compétences variées du type IAE (insertion par l'activité économique), PLIE, et CCAS/CIAS dans plus d'un quart des départements en moyenne.

5. Les réponses des départements ont été pondérées par leur nombre de bénéficiaires (allocataires et conjoints) du RSA socle au 31 décembre 2010.

6. La question d'une prise en charge du bénéficiaire dans sa globalité a déjà été soulignée dans le cadre du plan de simplification du RSA en juillet 2010. La mesure 9 de ce plan consiste à expérimenter avec Pôle emploi et des conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires et un traitement simultané des champs professionnel et social (Comité d'évaluation du RSA, 2011).

GRAPHIQUE 1

Répartition des départements selon la proportion de bénéficiaires suivis par type d'accompagnement



Lecture • 40 % des départements n'ont pas de bénéficiaires en parcours mixte, quelques départements ont substitué le parcours mixte au parcours social (4 % n'ont pas de bénéficiaires en parcours social) ou plus rarement au parcours professionnel (1 % n'a pas de bénéficiaires en parcours professionnel). 14 % des départements répondants ont une proportion de bénéficiaires en accompagnement professionnel comprise entre 1 et 20 %.

Méthodologie • 74 départements ont indiqué la part indicative de bénéficiaires en parcours professionnel et 71 la fraction 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.

Champ • Départements répondant en France métropolitaine.

Sources • Enquête DREES-ADF sur les modes d'organisation des conseils généraux avec la mise en place du RSA, fin 2010.

Un accroissement significatif de référents issus de Pôle emploi

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. Les référents des bénéficiaires du RMI relevaient principalement du service départemental de l'action sociale, des CCAS ou des associations.

La loi généralisant le RSA institue le référent unique, en charge de la globalité de l'accompagnement du bénéficiaire, et fixe une règle d'affectation du référent en fonction de l'organisme auprès duquel le bénéficiaire est orienté.

La référence unique est la norme dans 80 % des départements. Les autres départements pratiquent une référence « en binôme » couvrant à la fois des compétences du champ social et professionnel pour l'insertion de publics qui le requièrent. Les départements soulignent notamment les difficultés d'appropriation du nouveau métier de référent professionnel⁶.

Le conseil général et Pôle emploi assurent la référence unique, en fonction du type de parcours, dans la quasi-totalité des départements (tableau 2). Le conseil général avait déjà des référents RMI dans presque tous les départements fin 2006, alors que l'ANPE assurait un rôle de référent dans moins d'un quart des départements. Conformément à la loi, Pôle emploi joue un rôle accru dans l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. En 2010, les CCAS assurent quant à eux toujours un rôle de référent dans les trois quarts des départements, comme en 2006. Les organismes subventionnés, notamment les associations, sont encore très présents puisqu'ils exercent cette fonction dans les deux tiers des départements. D'autres organismes participant au service public de l'emploi sont également référents : le PLIE dans 40 % des départements, les réseaux d'appui à la création d'entreprise dans le tiers des départements, les maisons de l'emploi et les entreprises de travail temporaire dans 10 % des départements. Les organismes payeurs sont davantage impliqués que par le passé dans l'accompagnement : les MSA assurent le

■ TABLEAU 2

Organismes d'accompagnement des bénéficiaires du RMI et du RSA

En %

	Part de départements selon l'organisme d'accompagnement...	
	... après la décentralisation du RMI	... 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	nd	40
CAF	21 (2)	38
Réseau d'appui à la création d'entreprise	nd	34
Structures de l'IAE	nd	34
Organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires	nd	14
Entreprise de travail temporaire	nd	12
Maison de l'emploi	nd	11
Agence privée de placement	nd	5
Autre organisme de placement / insertion / formation ou accompagnement des demandeurs d'emploi	nd	21
Autres organismes financés par le département dans le cadre d'un marché public	nd	26
Autres organismes financés par le département dans le cadre d'une subvention	nd	65

nd • Non déterminé.

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.

Champ • Départements répondant à chaque enquête en France métropolitaine. En se restreignant uniquement aux répondants communs aux deux enquêtes, les résultats sont très proches.

Sources • Enquête DREES-ADF sur les modes d'organisation des conseils généraux avec la mise en place du RSA, fin 2010 ;

(1) enquête DREES-ADF sur les modes d'organisation des conseils généraux après la décentralisation du RMI, février 2005 ;

(2) enquête DREES-ADF sur les politiques d'insertion mises en œuvre par les conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI, novembre 2006.

rôle de référent dans la moitié des départements, contre dans moins d'un cinquième des départements début 2005, et les CAF dans près de 40 % des départements, contre dans moins d'un quart fin 2006. Ces organismes sont souvent sollicités pour leur public habituel : les salariés et non-salariés agricoles pour les MSA, les bénéficiaires du RSA majoré pour les CAF, les personnes seules ou les couples sans enfant pour les CCAS, les publics spécifiques (gens du voyage...) pour certaines associations.

Comme dans le cadre du RMI, la signature d'un contrat formalise les « droits et devoirs » respectifs du bénéficiaire du RSA et de la collectivité. Le bénéficiaire orienté vers Pôle emploi participe à la définition d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et se conforme à ses obligations. Dans le cas d'une orientation vers un autre organisme, le bénéficiaire conclut un contrat d'engagements réciproques (CER) en matière d'insertion sociale ou professionnelle. La loi relative au RSA

visé à systématiser la contractualisation. En effet, 41 % des allocataires du RMI n'avaient pas de contrat d'insertion en cours de validité au 31 décembre 2008. L'augmentation du taux de contractualisation pour les bénéficiaires du RSA n'est pas perceptible à ce stade et son évolution ne pourra être appréciée qu'à plus long terme (Comité d'évaluation du RSA, 2011).

Des référents appuyés par les correspondants RSA dans la grande majorité des départements

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 du parcours des bénéficiaires.

Plus de huit départements sur dix ont nommé leurs correspondants RSA, et leur ont confié, comme la loi le prévoit, une mission d'appui aux référents pour suivre le parcours individuel des béné-

ficiaries. Une majorité d'entre eux apportent aussi leurs connaissances précises sur le dispositif et servent d'interface entre les institutions. Les correspondants peuvent relever des services du conseil général (87 % des départements) ou dépendre d'autres organismes chargés de l'accompagnement social ou professionnel (16 à 20 % des départements).

Des équipes pluridisciplinaires consultées pour les réorientations et les sanctions en cas de manquement aux devoirs...

Les conseils généraux sont tenus de constituer des équipes pluridisciplinaires composées de professionnels de l'insertion qui sont consultées avant toute décision de réorientation d'un allocataire, de réduction ou de suspension de l'allocation du RSA.

Un bénéficiaire peut en effet faire l'objet d'une nouvelle orientation, en termes de parcours ou d'organisme de prise en charge, si cela s'avère nécessaire. Plus de huit départements sur dix déclarent avoir déjà procédé à de telles réorientations. Elles concernent environ 6 % des bénéficiaires (Arnold et Lelièvre, 2011). Elles interviennent généralement après un changement dans la situation personnelle du bénéficiaire ou à la demande du référent unique (pour 80 % des départements). Elles sont également examinées lorsque l'orientation initiale est jugée inadaptée (dans 70 % des départements) et dans le cadre de l'application de l'article L 262-31 du CASF⁷, prévoyant un examen préalable au maintien en parcours social du bénéficiaire au-delà de 6 à 12 mois (pour un tiers des départements).

Des équipes pluridisciplinaires ont été installées pratiquement partout sur le territoire métropolitain (98 % des départements). La très grande majorité des départements en ont constitué plusieurs, afin surtout d'assurer une présence sur tous les territoires du département. Certains pensent en outre qu'une seule équipe ne peut suffire à répondre aux nombreuses sollicitations. Un petit nombre de départements justifie également la pluralité des équipes en raison d'une spécialisation par type de publics (travailleurs indépendants, non-

7. CASF : Code de l'action sociale et des familles.

salariés agricoles, gens du voyage, personnes sans domicile ou hébergées...).

Conformément à la législation, le conseil général et Pôle emploi participent systématiquement aux équipes pluridisciplinaires (graphique 2). Les CCAS et les associations y siègent dans 60 % des départements. Enfin, les PLIE, les CAF et les maisons de l'emploi siègent au sein de ces équipes dans 40 % des départements environ. Les départements ont ainsi souhaité intégrer divers partenaires locaux expérimentés dans l'accompagnement des bénéficiaires.

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 (graphique 3). Leurs missions sont donc conformes à la législation. Dans près d'un tiers des départements, elles réexaminent les situations des bénéficiaires (réouvertures de droits après radiation, reprise des versements après suspension de l'allocation), et dans un cinquième des départements elles valident les orientations et les aides financières versées à certains bénéficiaires.

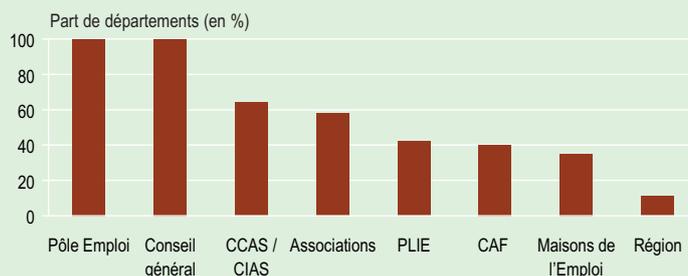
... avec des représentants des bénéficiaires très souvent impliqués dans la gouvernance du RSA

Conforme à la tendance à l'œuvre dans le champ sanitaire et social, la loi du 1^{er} décembre 2008 a instauré une disposition novatrice : la participation obligatoire de représentants de bénéficiaires au sein des équipes pluridisciplinaires.

85 % des départements ont des représentants de bénéficiaires du RSA au sein de ces équipes (tableau 3). Ces derniers sont choisis sur la base du volontariat, repérés par les référents ou encore sélectionnés au hasard. Ils sont indemnisés dans les trois quarts des départements : surtout pour les frais de déplacement, parfois pour les frais de repas et plus rarement par un forfait ou pour des frais de garde d'enfant. Dans quelques départements seulement, les bénéficiaires sont représentés par des associations.

GRAPHIQUE 2

Organismes présents dans les équipes pluridisciplinaires



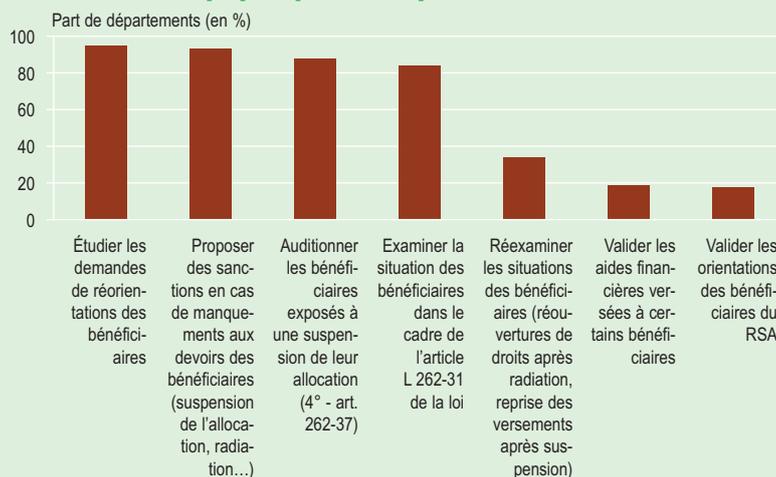
Lecture • Dans tous les départements siège un représentant de Pôle emploi et du conseil général au sein des équipes pluridisciplinaires.

Champ • Départements répondant en France métropolitaine et ayant constitué leurs équipes pluridisciplinaires.

Sources • Enquête DREES-ADF sur les modes d'organisation des conseils généraux avec la mise en place du RSA, fin 2010.

GRAPHIQUE 3

Missions des équipes pluridisciplinaires



Lecture • Les équipes pluridisciplinaires étudient les demandes de réorientation des bénéficiaires dans 95 % des départements.

Champ • Départements répondant en France métropolitaine et ayant constitué leurs équipes pluridisciplinaires.

Sources • Enquête DREES-ADF sur les modes d'organisation des conseils généraux avec la mise en place du RSA, fin 2010.

TABLEAU 3

Participation et représentation des bénéficiaires du RSA

	En %
Équipes pluridisciplinaires	85
Autres instances	48
<i>Dont</i>	
<i>groupes d'usagers, groupes ressources</i>	36
<i>instance chargée de l'élaboration et de la définition du dispositif</i>	15
<i>instance chargée de la conduite du dispositif</i>	4
<i>instance chargée de l'évaluation du dispositif</i>	13
Aucune instance	13

Lecture • Les bénéficiaires du RSA participent ou sont représentés au sein des équipes pluridisciplinaires dans 85 % des départements.

Champ • Départements répondant en France métropolitaine.

Sources • Enquête DREES-ADF sur les modes d'organisation des conseils généraux avec la mise en place du RSA, fin 2010.

■ TABLEAU 4

Changements organisationnels intervenus dans chaque service pour suivre le RSA au sein des conseils généraux

En %

	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 socioprofessionnelle	4	3	43	51	49
Évaluation	1	12	36	50	50
Ensemble	12	32	75	89	11

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.

Champ • Départements répondant en France métropolitaine.

Sources • Enquête DREES-ADF sur les modes d'organisation des conseils généraux avec la mise en place du RSA, fin 2010.

■ TABLEAU 5

Évaluation locale du RSA initiée par le conseil général

En %

	Part de départements
Évaluation quantitative et qualitative	59
Évaluation quantitative	11
Évaluation qualitative	2
Pas d'évaluation	27

Lecture • 59 % des départements ont mis en place une évaluation à la fois quantitative et qualitative du dispositif.

Champ • Départements répondant en France métropolitaine.

Sources • Enquête DREES-ADF sur les modes d'organisation des conseils généraux avec la mise en place du RSA, fin 2010.

Ils sont conviés à siéger dans d'autres instances dans 48 % des départements : des groupes ressources ou d'usagers dans plus du tiers des départements ou des instances chargées de l'élaboration du dispositif ou de son évaluation dans 13 à 15 % des départements. Ils n'exerçaient à la date de l'enquête aucune représentation dans environ 13 % des départements.

89 % des départements ont modifié l'organisation interne de leurs services

Pour la mise en place du RSA, un tiers des départements ont créé au moins un service ou un pôle, 12 % ont procédé à au moins une fusion et 75 % à d'autres changements (tableau 4). Au total, 89 % des départements ont modifié l'organisation interne de leurs services. À titre de comparaison, la décentralisation du RMI avait entraîné la réorganisation de services dans 75 % des départements (Avernel, 2005). Les créations de service ont, quant à elles, plutôt eu lieu dans les domaines de

l'orientation, de la gestion administrative et dans une moindre mesure de l'évaluation. Comme attendu, l'orientation est la fonction la plus souvent réorganisée. Les réorganisations sont également fréquentes pour l'insertion professionnelle et la gestion administrative en lien avec la redéfinition des partenariats, avec Pôle emploi en matière d'insertion professionnelle et les organismes payeurs en ce qui concerne l'instruction administrative.

Ces changements organisationnels ont nécessité une redéfinition des postes de travail pour 88 % des départements, des formations internes (83 % des départements) ou la mise à disposition de nouveaux moyens matériels, informatiques par exemple (82 % des départements). Des ressources humaines ont également été mobilisées : 36 % des départements ont transféré du personnel et 66 % ont recruté (moins de 5 personnes en équivalent temps plein en général). Lors de la décentralisation du RMI, 82 % des départements avaient transféré du personnel et une majorité avait embauché.

Une adaptation en cours des systèmes d'information pour la gestion du RSA

Quasiment tous les départements ont été amenés à revoir leur système d'information et d'échange de données avec leurs partenaires, comme lors de la décentralisation du RMI. Au moment de l'enquête, fin 2010, les échanges de données étaient opérationnels avec les CAF pour 60 % des départements et pour la moitié d'entre eux avec les MSA. Concernant les échanges avec Pôle emploi, les conseils généraux avaient généralement accès au dossier unique de demandeur d'emploi mais étaient en attente du décret relatif aux échanges de données individuelles⁸. Les départements déclarent avoir rencontré de nombreuses difficultés. En particulier, l'installation d'une interface commune a pu générer de lourdes tâches administratives et d'importants retards dans l'orientation des bénéficiaires. Enfin, les délais induits pour faire converger les outils des différents partenaires rendent parfois difficile le pilotage du RSA et l'élaboration de statistiques. Ceci a pu notamment compliquer le suivi partagé des parcours des bénéficiaires du RSA, en particulier lorsqu'ils sont orientés en parcours professionnel vers Pôle emploi. 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 (Comité d'évaluation du RSA, 2011).

Un besoin dévaluation des pratiques locales

Afin d'améliorer la prise en charge des bénéficiaires du RSA, plus de sept départements sur dix ont développé des évaluations pour leur propre compte, le plus souvent quantitatives et qualitatives (tableau 5). Les partenaires locaux y sont associés dans 73 % des départements.

40 % des conseils généraux ont également engagé des procédures innovantes et des expérimentations. Il s'agit, par exemple, de mieux articuler le parcours social et professionnel et d'améliorer les conditions d'accueil et de prise en charge du bénéficiaire, ou d'adapter l'accompagnement à certains publics spécifiques. En 2007, un grand nombre

8. Décret paru en décembre 2011.

de départements avaient déjà développé de telles initiatives pour le RMI, en particulier pour améliorer l'insertion professionnelle et l'accompagnement des allocataires.

Une refonte progressive des politiques d'insertion

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. Le conseil général doit adopter ou adapter ce programme au 31 mars de chaque année. Le PDI s'applique désormais dans le nouveau cadre d'intervention partenarial prévu par la loi, le pacte territorial d'insertion (PTI). Ce nouvel instrument de gouvernance des dispositifs d'insertion à l'échelle du territoire vise à mieux coordonner les actions des structures qui travaillent localement à l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA, et à mobiliser certains acteurs incontournables de la politique d'insertion, comme l'État en charge de la politique de l'emploi ou la région en charge de la formation professionnelle.

Fin 2010, 63 % des départements ont signé un nouveau PDI, 15 % prévoient son adaptation courant 2011 et 19 % considèrent qu'il est

toujours valable. Dans le même temps, 48 % des départements ont signé un PTI, 34 % pensent l'adopter en 2011 et 5 % le concrétiser après la révision de leur PDI prévue en 2011.

Le délai d'élaboration des nouveaux PDI et des PTI traduit notamment la volonté de nombreux départements de dresser un bilan approfondi de la situation sur leur territoire, avant d'arrêter leurs choix en matière d'insertion dans un environnement institutionnel en évolution.

Les partenaires d'un PTI sont très divers, la liste des possibles parties prenantes étant fixée par le législateur. L'État, le conseil régional et Pôle emploi y participent dans 80 % des départements (tableau 6), les organismes payeurs dans plus de 70 % des départements, les CCAS dans les deux tiers des départements et les autres organismes du service public de l'emploi (PLIE, structures de l'IAE, maison de l'emploi, missions locales) dans 40 % des départements. Les chambres consulaires (des métiers, de l'agriculture, de l'industrie, de l'artisanat...) y sont aussi associées dans plus de 40 % des départements. Dans près d'un tiers des départements, les organismes compétents en matière d'insertion sociale, les caisses primaires d'assurance maladie et les associations de lutte contre les exclusions sont également sollicités. Enfin,

les organisations syndicales sont représentées dans un peu plus de 20 % des départements.

L'insertion professionnelle est l'enjeu principal inscrit dans la plupart des PTI. 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 d'entre eux. 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 œuvre des nouveaux contrats aidés de la loi de décentralisation, constituait déjà le socle principal de la majorité des programmes départementaux.

La dimension sociale de l'insertion figure au programme de la quasi-totalité des départements ayant un PTI. L'accès aux droits, la santé, l'insertion des jeunes, le logement ou encore la garde d'enfants sont inscrits au PTI dans plus de la moitié des départements. Enfin, l'accès au crédit, la mobilité et le pilotage du dispositif sont dans une bien moindre mesure pris en compte dans les pactes (environ 10 % des départements).

Pour en savoir plus

- Arnold C., Lelièvre M., 2011, « Annexe 10 : Les nouveaux modes d'organisations des conseils généraux suite à la mise en place du RSA », in *Rapport d'évaluation final du RSA*, Comité d'évaluation du RSA.
- Avenel C., Donné S., Sautory O., 2008, « L'organisation du RMI dans le cadre de la décentralisation », in *RMI, l'état des lieux 1988-2008*, La Découverte, Collection Recherches.
- 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.
- Comité d'évaluation du RSA, 2011, *Rapport d'évaluation final du RSA*.
- Lelièvre M., Nauze-Fichet E., 2010, « Le revenu de solidarité active : minimum social et complément de revenu d'activité », in *Les minima sociaux en 2008-2009, années de transition*, DREES, Collection Études et statistiques, juillet.
- 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.

TABLEAU 6

Partenaires invités ou signataires du pacte territorial pour l'insertion (PTI)

	En %
	Part de départements
État	83
Service public de l'emploi, dont :	83
Pôle emploi	83
Structure de l'IAE	44
Maison de l'emploi	38
PLIE	44
Mission Locale pour l'emploi	41
Cap Emploi	23
Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)	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, de l'artisanat ou de l'industrie	42
Organismes compétents en matière d'insertion sociale	36
Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM)	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

Lecture • L'État a participé à l'élaboration du pacte territorial d'insertion dans 83 % des départements.

Champ • Départements répondant en France métropolitaine et ayant renseigné leurs partenariats, que le PTI soit signé ou en cours de signature.

Sources • Enquête DREES-ADF sur les modes d'organisation des conseils généraux avec la mise en place du RSA, fin 2010.