

Fin 2019, 2,1 millions de personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) sont soumises aux droits et devoirs associés à cette prestation, soit 98 % des bénéficiaires. 82 % d'entre elles sont orientées vers un organisme référent unique par les collectivités territoriales chargées de l'insertion des bénéficiaires du RSA sur leur territoire.

Pôle emploi est l'organisme référent unique de 41 % des personnes orientées, les conseils départementaux et territoriaux de 31 %. 50 % des personnes orientées vers un organisme autre que Pôle emploi disposent d'un contrat d'engagement réciproque (CER). Près d'un quart des CER contiennent au moins une action d'insertion visant à s'inscrire dans un parcours de recherche d'emploi. En moyenne, 95 jours s'écoulent entre la date d'entrée dans le RSA et celle de la première orientation, puis 53 jours jusqu'à la signature du premier CER.

### **Presque tous les adultes bénéficiaires du RSA sont soumis aux droits et devoirs**

Selon la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, tout allocataire ou conjoint d'allocataire du RSA est soumis aux « droits et devoirs du bénéficiaire du RSA » s'il est sans emploi ou s'il a un revenu d'activité professionnelle inférieur à 500 euros par mois (en moyenne au cours des trois derniers mois). Les personnes soumises aux droits et devoirs sont tenues de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de leur propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle. En contrepartie, elles doivent bénéficier d'un accompagnement destiné à les aider dans ces démarches.

Fin 2019, en France, 2,1 millions de bénéficiaires (allocataires et conjoints d'allocataires) du RSA sont soumis aux droits et devoirs, soit 98 % des bénéficiaires. Tous n'identifient cependant pas bien l'organisation institutionnelle sous-jacente à ces droits et devoirs (*encadré 1*).

### **82 % des personnes soumises aux droits et devoirs sont orientées en vue d'un accompagnement**

Selon la loi, toute personne bénéficiaire du RSA soumise aux droits et devoirs doit être orientée

vers un organisme chargé de l'accompagner en vue d'une meilleure insertion sociale ou professionnelle. La décision d'orientation, qui prend en compte les caractéristiques individuelles, relève de la collectivité territoriale ayant la compétence de l'insertion des bénéficiaires du RSA sur son territoire. Il s'agit, dans la très grande majorité des cas, du conseil départemental.

Fin 2019, selon l'enquête annuelle de la DREES sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (OARSA) [voir annexe 1.1], 82 % des personnes soumises aux droits et devoirs sont orientées (*tableau 1*) – un chiffre stable depuis fin 2016.

La part des personnes orientées parmi celles soumises aux droits et devoirs est supérieure ou égale à 76 % pour les trois quarts des collectivités et elle atteint ou dépasse 90 % pour presque un tiers d'entre elles (*carte 1*). Cette part est inférieure ou égale à 62 % pour une collectivité sur dix.

Cette part est beaucoup plus faible pour les personnes récemment entrées dans le RSA<sup>1</sup> que pour celles présentes depuis plus longtemps dans le dispositif. En effet, 48 % des personnes entrées depuis moins de six mois dans le RSA sont orientées, contre les trois quarts pour celles ayant une ancienneté de six mois à moins d'un an, 81 % pour celles ayant une ancienneté d'un an à moins de deux ans, 87 % pour celles ayant une ancienneté de deux ans à moins de cinq ans et 88 %

1. Dans cette fiche, l'ancienneté dans le RSA d'une personne est celle du foyer auquel elle appartient.

lorsque l'ancienneté dans le RSA est de cinq ans ou plus. La proportion non négligeable de 12 % de personnes non orientées parmi celles dont l'ancienneté dans le RSA est supérieure ou égale à cinq ans s'explique probablement en partie par le fait que cette ancienneté soit celle de l'allocataire et non celle du bénéficiaire à titre individuel (éventuellement différente au sein d'un couple).

La part des personnes orientées a tendance à croître avec l'âge jusqu'à 60 ans : si c'est le cas de 75 % des jeunes de moins de 25 ans soumis aux droits et devoirs, cette part est de 82 % pour les personnes âgées de 30 à 39 ans et de 85 % pour celles de 50 à 59 ans. Pour les personnes de 60 ans ou plus, cette part atteint 83 %. Ces disparités selon l'âge pourraient découler, pour partie, de celles selon l'ancienneté dans le RSA car la part de personnes récemment entrées dans le dispositif est plus élevée parmi les plus jeunes.

La part des personnes orientées diffère également suivant la situation familiale. Elle est plus

élevée pour les personnes seules que pour les couples et la présence d'enfant(s) dans le foyer contribue également à la hausse : 85 % des personnes seules avec enfant(s) soumises aux droits et devoirs sont orientées, contre 82 % des personnes seules sans enfant, 79 % des personnes en couple avec enfant(s) et 75 % des personnes en couple sans enfant. La part des personnes orientées est, en revanche, identique pour les hommes et les femmes (82 %).

### **Pôle emploi est l'organisme référent unique de 41 % des personnes orientées**

En fonction de leurs caractéristiques, les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs sont orientés vers Pôle emploi, vers un organisme autre que Pôle emploi appartenant au service public de l'emploi<sup>2</sup> (SPE) ou bien vers un organisme hors du SPE. Selon la loi, un référent unique doit être désigné pour tous les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs et orientés. Son rôle est de coordonner les actions d'insertion à mettre en œuvre pour

#### **Encadré 1 La connaissance par les bénéficiaires du RSA de l'organisation institutionnelle de l'orientation et de l'accompagnement**

Selon l'enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux (BMS) de 2018 (voir annexe 1.1), seulement 58 % des bénéficiaires du RSA fin 2017 disent avoir déjà entendu parler des droits et devoirs associés au bénéfice du RSA. Seulement 41 % déclarent savoir ce qu'est un référent unique et 35 % ce qu'est un contrat d'engagement réciproque (CER). La méconnaissance de l'organisation institutionnelle de l'orientation et de l'accompagnement par une grande partie des bénéficiaires du RSA ne relève toutefois pas que d'un problème de terminologie. En effet, seulement 50 % disent avoir, fin 2017, un référent unique ou « être suivi[s] régulièrement dans le cadre de [leurs] démarches d'insertion par une personne travaillant dans un organisme », alors que la part des personnes orientées parmi les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs est de 83 % fin 2017, selon l'enquête OARSA. Une bonne partie d'entre eux considèrent donc, à tort ou à raison, ne pas être (assez) accompagnés.

En revanche, les personnes disposant d'un CER semblent bien savoir qu'elles en ont un. Ainsi, d'après l'enquête BMS, 430 000 bénéficiaires du RSA disposent d'un CER en cours de validité fin 2017, soit un effectif inférieur mais relativement proche de celui de l'enquête OARSA (490 000).

2. Dans l'enquête OARSA, les organismes du SPE sont, par convention, les suivants : Pôle emploi, les missions locales, les maisons de l'emploi (MDE), les maisons de l'emploi et de la formation (MDEF), les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE), Cap Emploi, les organismes d'appui à la création et au développement d'entreprise, les structures d'insertion par l'activité économique (IAE) et les autres organismes de placement ou de formation professionnels. Les organismes hors SPE sont les conseils départementaux et territoriaux, les caisses d'allocations familiales (CAF) et de la Mutualité sociale agricole (MSA), les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) et tous les autres organismes non classés dans le SPE (associations d'insertion à visée principalement sociale, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, etc.).

**Tableau 1** Part des personnes orientées parmi les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs, par caractéristique, fin 2019

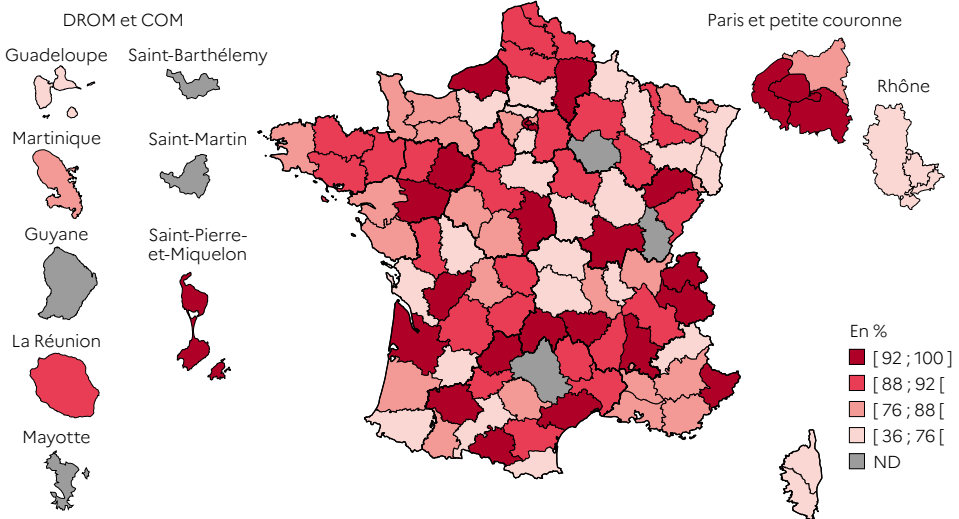
		En %
		Part
<b>Ensemble des bénéficiaires</b>		82
<b>Tranche d'âge</b>	Moins de 25 ans	75
	25 à 29 ans	76
	30 à 39 ans	82
	40 à 49 ans	84
	50 à 59 ans	85
	60 ans ou plus	83
<b>Sexe</b>	Femme	82
	Homme	82
<b>Situation familiale</b>	Personne seule sans enfant	82
	Personne seule avec enfant(s)	85
	Personne en couple sans enfant	75
	Personne en couple avec enfant(s)	79
<b>Tranche d'ancienneté du foyer dans le RSA</b>	Moins de 6 mois	48
	6 mois à moins de 1 an	75
	1 an à moins de 2 ans	81
	2 ans à moins de 5 ans	87
	5 ans ou plus	88

**Lecture** > Fin 2019, 75 % des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs de moins de 25 ans sont orientés.

**Champ** > France.

**Source** > DREES, vague 2019 de l'enquête sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (OARSA).

**Carte 1** Part des personnes orientées parmi les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs, fin 2019



ND : collectivité répondante à l'enquête mais indicateur non disponible.

**Note** > En France, fin 2019, 82 % des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs sont orientés.

**Champ** > France.

**Source** > DREES, vague 2019 de l'enquête sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (OARSA).

une meilleure insertion sociale ou professionnelle des bénéficiaires. L'organisme vers lequel est orienté le bénéficiaire désigne le référent unique. Il est appelé « organisme référent unique »<sup>3</sup>.

Pôle emploi est l'organisme référent unique de 41 % des personnes orientées (tableau 2). Presque toutes les collectivités ont recours à Pôle emploi dans leurs schémas d'insertion. La part des personnes ayant Pôle emploi comme

réfèrent unique est supérieure à 28 % pour trois collectivités sur quatre et à 53 % pour un quart d'entre elles (carte 2).

Lorsque l'organisme référent unique n'est pas Pôle emploi, ce sont les services internes des conseils départementaux et territoriaux qui sont très majoritairement privilégiés, loin devant les organismes du SPE autres que Pôle emploi : 31 % des bénéficiaires du RSA orientés ont un agent du conseil départemental ou territorial comme

**Tableau 2 Répartition par organisme référent unique des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs et orientés, par caractéristique, fin 2019**

		En %				
		Pôle emploi	Organisme du SPE <sup>1</sup> autre que Pôle emploi	Conseil départemental ou territorial	Organisme hors SPE autre que le conseil départemental ou territorial	Ensemble
<b>Ensemble des bénéficiaires</b>		41	6	31	22	<b>100</b>
<b>Tranche d'âge</b>	Moins de 25 ans	22	13	42	22	<b>100</b>
	25 à 29 ans	45	8	27	20	<b>100</b>
	30 à 39 ans	46	6	29	19	<b>100</b>
	40 à 49 ans	43	5	31	20	<b>100</b>
	50 à 59 ans	39	4	32	24	<b>100</b>
	60 ans ou plus	24	2	44	30	<b>100</b>
<b>Sexe</b>	Femme	35	6	38	21	<b>100</b>
	Homme	48	6	24	22	<b>100</b>
<b>Situation familiale</b>	Personne seule sans enfant	45	6	26	24	<b>100</b>
	Personne seule avec enfant(s)	35	6	41	17	<b>100</b>
	Personne en couple sans enfant	37	5	33	25	<b>100</b>
	Personne en couple avec enfant(s)	37	6	38	19	<b>100</b>
<b>Tranche d'ancienneté du foyer dans le RSA</b>	Moins de 6 mois	42	8	31	20	<b>100</b>
	6 mois à moins de 1 an	40	8	32	20	<b>100</b>
	1 an à moins de 2 ans	43	7	31	20	<b>100</b>
	2 ans à moins de 5 ans	44	6	32	19	<b>100</b>
	5 ans ou plus	37	4	38	21	<b>100</b>

1. SPE : service public de l'emploi.

**Lecture** > Fin 2019, 41 % des personnes soumises aux droits et devoirs et orientées ont Pôle emploi comme organisme référent unique.

**Champ** > France.

**Source** > DREES, vague 2019 de l'enquête sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (OARSA).

3. Lorsque l'orientation n'a pas lieu vers Pôle emploi, le référent unique appartient à l'organisme vers lequel la personne a été orientée. En revanche, Pôle emploi a la possibilité de choisir un référent unique hors de son réseau mais appartenant au SPE. Dans ce dernier cas, Pôle emploi reste identifié comme organisme référent unique dans l'enquête.

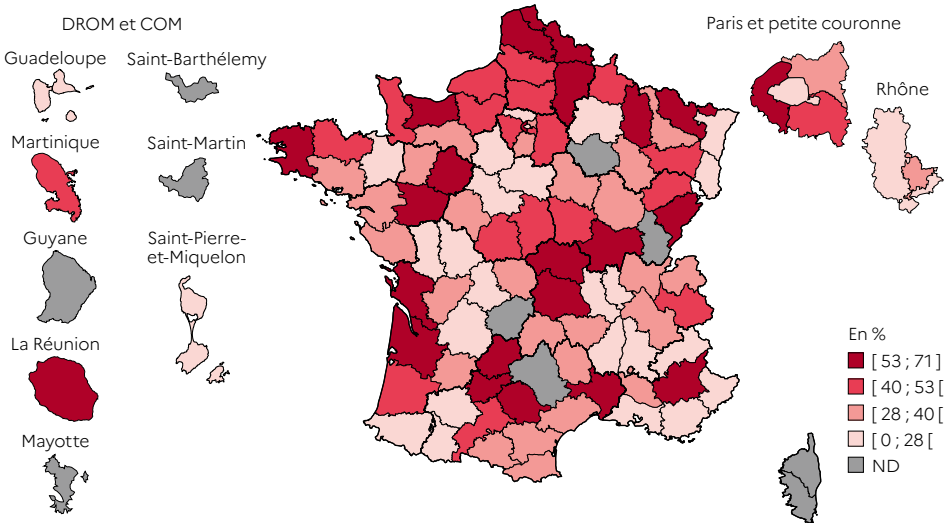
réfèrent unique, contre 6 % pour les organismes du SPE autres que Pôle emploi. Enfin, les organismes hors SPE autres que les conseils départementaux et territoriaux sont les organismes référents uniques de 22 % des bénéficiaires orientés. La part des personnes orientées ayant un service du conseil départemental ou territorial comme organisme référent unique est supérieure à 22 % dans neuf territoires sur dix et même à 48 % dans un quart d'entre eux.

**Les jeunes et les seniors sont moins souvent orientés vers Pôle emploi**

La part de personnes ayant pour organisme référent unique Pôle emploi est plus élevée parmi les 25-39 ans (45 % pour les 25-29 ans et 46 % pour les 30-39 ans) et décroît avec l'âge pour atteindre 24 % pour les personnes de 60 ans ou plus. Les plus âgés sont également moins orientés que la moyenne vers les autres organismes du SPE et davantage vers les services du conseil départemental ou territorial et les autres organismes hors SPE, notamment les

CCAS et CIAS. 19 % des personnes orientées de 60 ans ou plus le sont ainsi vers un CCAS ou CIAS, contre 8 % pour l'ensemble des personnes orientées. En effet, engager une démarche d'insertion essentiellement professionnelle peut probablement présenter un intérêt moindre pour les personnes plus proches de l'âge minimum légal de départ à la retraite. Si les bénéficiaires de moins de 25 ans sont également moins orientés vers Pôle emploi (22 %), ils sont davantage suivis que la moyenne par un autre organisme du SPE (13 % contre 6 %). Ils sont notamment 9 % à être orientés vers une mission locale, dont le cœur de métier est l'insertion professionnelle et sociale des jeunes de 16 à 25 ans. Ils sont également davantage suivis que la moyenne par les services du conseil départemental ou territorial (42 % contre 31 %) ou par une caisse d'allocations familiales (7 % contre 1 %). Cela s'explique notamment par la préférence pour le recours à des organismes référents uniques plus centrés sur la levée des freins sociaux que sur l'insertion professionnelle pour une majorité

**Carte 2** Part des personnes ayant Pôle emploi comme organisme référent unique parmi les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs et orientés, fin 2019



ND : collectivité répondante à l'enquête mais indicateur non disponible.

**Note** > En France, fin 2019, 41 % des bénéficiaires orientés ont Pôle emploi comme organisme référent unique.

**Champ** > France.

**Source** > DREES, vague 2019 de l'enquête sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (OARSA).

de ces jeunes, du fait de leur situation familiale souvent spécifique<sup>4</sup>.

Les personnes seules sans enfant sont également un peu plus orientées vers Pôle emploi (45 %) que les personnes avec enfant(s). En effet, l'absence de certains freins sociaux liés aux enfants, tels que des besoins de modes d'accueil, implique que les démarches d'insertion essentiellement professionnelle semblent plus souvent mieux adaptées. Les conseils départementaux et territoriaux choisissent, à l'inverse, moins souvent leurs propres services pour assurer le rôle de référent unique pour les personnes seules sans enfant que pour les autres situations familiales : 26 %, contre 38 % pour les personnes en couple avec enfant(s) et même 41 % pour les personnes seules avec enfant(s).

Enfin, les personnes orientées dont l'ancienneté du foyer dans le RSA est supérieure ou égale à cinq ans ont moins fréquemment Pôle emploi comme organisme référent unique que les personnes dont l'ancienneté du foyer est moindre (37 % contre 40 à 44 % pour les autres anciennetés), les conseils départementaux et territoriaux privilégiant plus souvent leurs propres services pour les premières.

### **La moitié des personnes orientées vers un organisme autre que Pôle emploi disposent d'un contrat d'engagement réciproque**

Selon la loi, lorsqu'un bénéficiaire du RSA soumis aux droits et devoirs est orienté vers Pôle emploi, il participe à la définition d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Dans le cas d'une orientation vers un organisme autre que Pôle emploi, le bénéficiaire signe alors un contrat d'engagement réciproque (CER) avec cet organisme, qu'il appartienne ou non au SPE. Le CER énumère les actions à mettre en

œuvre dans le cadre du parcours d'insertion du bénéficiaire<sup>5</sup>.

Fin 2019, 50 % des bénéficiaires du RSA orientés vers un organisme autre que Pôle emploi ont un CER. Cette part est inférieure à 40 % pour une collectivité sur quatre, à 61 % pour trois collectivités sur quatre et à 70 % pour neuf collectivités sur dix. Elle est un peu plus élevée dans le cas d'orientations vers les services des conseils départementaux et territoriaux (53 %) et vers les organismes hors SPE autres que le conseil départemental ou territorial (54 %).

L'ancienneté du foyer dans le RSA a un effet notable sur la part des personnes disposant d'un contrat d'engagement réciproque parmi celles orientées vers un organisme autre que Pôle emploi : elle est de 27 % pour les personnes dont l'ancienneté du foyer est inférieure à six mois, contre 47 % dans le cas d'une ancienneté comprise entre six mois et moins d'un an et 51 % pour des anciennetés d'un an ou plus.

### **Près d'un quart des contrats d'engagement réciproque contiennent au moins une action visant la recherche d'emploi**

Les actions à mettre en œuvre dans le cadre de l'insertion des bénéficiaires du RSA, et donc inscrites dans les CER, sont personnalisées suivant le profil et les besoins de chaque bénéficiaire, tant sur le contenu que sur le nombre. Elles peuvent notamment répondre à des objectifs d'insertion à visée principalement professionnelle. Fin 2019, 24 % des CER des personnes orientées vers un organisme autre que Pôle emploi contiennent au moins une action visant à s'inscrire dans un parcours de recherche d'emploi (*graphique 1*), 12 % au moins une action ciblant la recherche d'activités, de stages ou de formations destinés

4. Si un jeune de moins de 25 ans ne peut pas justifier d'une activité de deux ans en équivalent temps plein au cours des trois années précédant la demande du RSA, alors il ne peut prétendre au RSA que s'il assume la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Fin 2019, 99 % des allocataires du RSA de moins de 25 ans sont des parents (ou vont le devenir très prochainement).

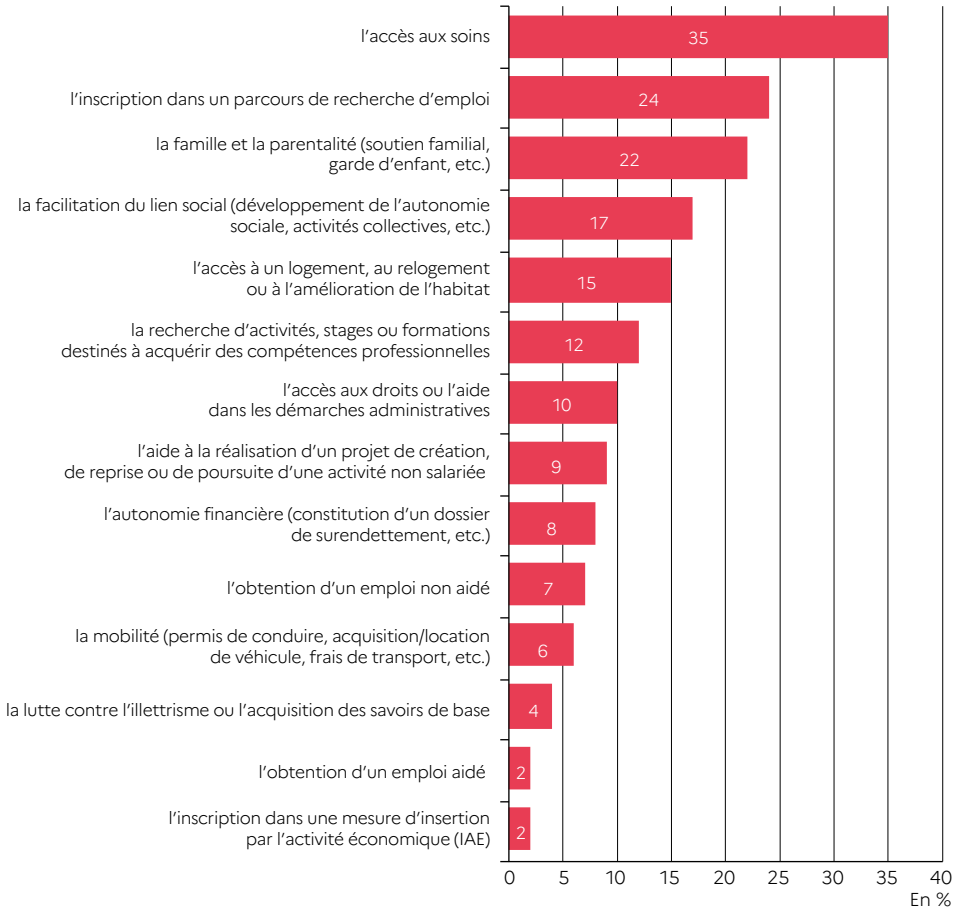
5. Les informations relatives aux PPAE des bénéficiaires du RSA orientés vers Pôle emploi sont encore à ce jour généralement peu robustes (voire indisponibles) dans les données des conseils départementaux et territoriaux. Aussi, l'enquête OARSA permet de restituer uniquement des informations concernant les CER.

à acquérir des compétences professionnelles et 9 % au moins une action visant à aider à la réalisation d'un projet de création, de reprise ou de poursuite d'une activité non salariée. Seuls 2 % des CER contiennent au moins une action visant à s'inscrire dans une mesure d'insertion par l'activité économique (IAE). Le constat est le même pour les actions ayant pour objectif de trouver un emploi aidé.

Certaines actions inscrites dans les CER peuvent aussi répondre à des objectifs d'insertion à visée principalement sociale, afin de lever divers freins sociaux à la recherche et à la prise d'un emploi adéquat. Le champ de ces actions est très large, du fait de la diversité des difficultés auxquelles peuvent être confrontés les bénéficiaires du RSA (problèmes de santé, de mal-logement, contraintes liées à la parentalité, etc.).

**Graphique 1** Actions inscrites dans les contrats d'engagement réciproque (CER), fin 2019

Part des CER ayant au moins une action visant...



**Note** > Les CER contiennent souvent plusieurs actions appartenant à différentes catégories, la somme des pourcentages est donc supérieure à 100 %.

**Lecture** > Fin 2019, 35 % des CER des personnes orientées vers un organisme autre que Pôle emploi contiennent au moins une action visant l'accès aux soins.

**Champ** > France.

**Source** > DREES, vague 2019 de l'enquête sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (OARSA).

Fin 2019, 35 % des CER contiennent au moins une action visant l'accès aux soins, 22 % une action ciblant la famille et la parentalité (soutien familial, garde d'enfant), 17 % une action cherchant à faciliter le lien social (développement de l'autonomie sociale, activités collectives, etc.) et 15 % une action ayant pour objectif l'accès à un logement, au relogement ou à l'amélioration de l'habitat.

### **Un délai moyen de 95 jours entre l'entrée dans le RSA et la première orientation, puis de 53 jours jusqu'à la signature du 1<sup>er</sup> contrat d'engagement réciproque**

La moitié des personnes dont le foyer est entré dans le RSA en 2019 et qui sont soumises aux droits et devoirs fin 2019 sont primo-orientées à cette même date, c'est-à-dire qu'elles n'ont connu qu'une seule orientation depuis cette entrée. En moyenne, 95 jours se sont écoulés entre leur date d'entrée dans le RSA<sup>6</sup> et la date de leur première orientation.

33 % des personnes dont le foyer est entré dans le RSA en 2019, soumises aux droits et devoirs et primo-orientées vers un organisme autre que Pôle emploi fin 2019, disposent d'un primo-CER à cette même date, c'est-à-dire

qu'elles n'ont eu qu'une seule orientation (vers un organisme autre que Pôle emploi) et qu'un seul CER au cours de la période. Pour ces personnes, 53 jours s'écoulent en moyenne entre la date de première orientation et celle de signature du premier CER.

### **Les réorientations sont plus fréquentes d'un organisme hors service public de l'emploi (SPE) vers un organisme du SPE que dans le sens inverse**

Les bénéficiaires du RSA peuvent être réorientés lorsque l'orientation initialement mise en œuvre s'est révélée inadéquate ou l'est devenue (évolution de la situation personnelle ou familiale, par exemple). Ces réorientations sont, dans certains cas, encadrées par la législation, que ce soit en matière de délai ou de procédure à suivre. 6 % des personnes soumises aux droits et devoirs et orientées fin 2019 ont connu durant l'année écoulée une réorientation d'un organisme du SPE vers un organisme hors SPE, ou vice versa<sup>7</sup>. Les réorientations d'un organisme hors SPE vers un organisme du SPE sont majoritaires en 2019 : elles représentent 62 % de l'ensemble des réorientations entre organismes du SPE et hors SPE. ■

#### **Pour en savoir plus**

- > Des données complémentaires sont disponibles depuis 2015 dans l'espace Open Data de la DREES, thème Minima sociaux et pauvreté, jeu de données Orientation et accompagnement des bénéficiaires du RSA : [data.drees.solidarites-sante.gouv.fr](https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr).
- > **D'Isanto, A.** (2018, février). L'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA en 2016. DREES, *Document de travail*, 204.
- > **D'Isanto, A.** (2019, juillet). La moitié des bénéficiaires dont le foyer a moins de six mois d'ancienneté dans le RSA sont orientés. DREES, *Les Dossiers de la DREES*, 39.

6. Dans l'enquête OARSA, la date d'entrée dans le RSA d'une personne correspond généralement au 1<sup>er</sup> jour du mois de l'ouverture des droits au RSA du foyer dont dépend la personne.

7. Dans l'enquête OARSA, une réorientation est définie comme un changement d'organisme référent unique.