

Fin 2022, 2,1 millions de personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) sont soumises aux droits et devoirs associés à cette prestation, soit 97 % des bénéficiaires. 86 % 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. Cette part est stable par rapport à fin 2021. Pôle emploi est l'organisme référent unique de 41 % des personnes orientées, les conseils départementaux et territoriaux de 32 %. 47 % des personnes orientées vers un organisme autre que Pôle emploi disposent d'un contrat d'engagement réciproque (CER). 23 % des CER contiennent au moins une action d'insertion visant à s'inscrire dans un parcours de recherche d'emploi. En moyenne, 77 jours s'écoulent entre la date d'entrée dans le RSA et celle de la première orientation.

Presque tous les adultes bénéficiaires du RSA sont soumis aux « droits et devoirs du bénéficiaire du RSA »

Selon la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, tout allocataire ou conjoint d'allocataire du RSA¹ 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 2022, en France, 2,1 millions de bénéficiaires (allocataires et conjoints d'allocataires) du RSA sont soumis aux droits et devoirs, soit 97 % des

bénéficiaires. Tous n'identifient cependant pas bien l'organisation institutionnelle sous-jacente (*encadré 1*).

86 % 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 territoire². Il s'agit, dans la très grande majorité des cas, du conseil départemental.

Fin 2022, selon l'enquête annuelle de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (OARSA) [voir annexe 1.1], 86 % des personnes

1. L'organisation de l'orientation et de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA décrite dans cette fiche est celle en vigueur fin 2022 et au moment de la rédaction de cet ouvrage. Elle sera en partie modifiée à partir du 1^{er} janvier 2025, à la suite de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, qui a notamment mis en place France Travail, qui vient remplacer Pôle emploi.

2. Depuis la « recentralisation » du RSA en Guyane, à Mayotte et à La Réunion, l'orientation n'y relève plus de la collectivité territoriale mais de la caisse d'allocations familiales (caisse de Sécurité sociale de Mayotte pour ce département). La prise en charge par l'État d'une partie du financement du RSA en Seine-Saint-Denis et dans les Pyrénées-Orientales depuis le 1^{er} janvier 2022, puis en Ariège depuis le 1^{er} janvier 2023, ne s'est pas accompagnée d'une recentralisation de la compétence d'orientation des bénéficiaires, qui reste au conseil départemental.

soumises aux droits et devoirs sont orientées (tableau 1). Cette part est stable par rapport à fin 2021 à champ constant³, après une progression de 3 points de pourcentage entre fin 2020 et fin 2021.

La part des personnes orientées parmi celles soumises aux droits et devoirs est supérieure ou égale à 80 % pour les trois quarts des collectivités et à 92 % pour un quart d'entre elles (carte 1). Cette part est inférieure ou égale à 74 % pour une collectivité sur dix.

Cette part est beaucoup plus faible pour les personnes récemment entrées dans le RSA⁴ que pour celles présentes depuis plus longtemps. En effet, 60 % des personnes entrées depuis moins de six mois dans le dispositif sont orientées, contre 80 % pour celles ayant une ancienneté de six mois à moins d'un an, 85 % 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 91 % lorsque l'ancienneté dans le RSA est de cinq ans ou plus. La proportion non négligeable de 9 % 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 est celle du foyer auquel appartient

le bénéficiaire et non celle du bénéficiaire à titre individuel (qui peut différer au sein d'un couple).

La part des personnes orientées a tendance à croître avec l'âge : si 81 % des jeunes de moins de 30 ans soumis aux droits et devoirs sont orientés, cette part est de 86 % pour les personnes âgées de 30 à 39 ans et de 89 % pour les plus de 50 ans. 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 quelque peu suivant la situation familiale. Elle est légèrement plus élevée pour les personnes seules que pour celles en couple : par exemple, 89 % des personnes seules avec enfant(s) soumises aux droits et devoirs sont orientées, contre 84 % des personnes en couple avec enfant(s). Hommes et femmes ont quasiment le même taux d'orientation : 87 % pour les femmes et 86 % pour les hommes.

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 emploi⁵, vers un organisme

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).

3. C'est-à-dire en considérant seulement les collectivités territoriales ayant répondu à la fois aux éditions 2021 et 2022 de l'enquête OARSA.

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

5. Au 1^{er} janvier 2024, Pôle emploi est devenu France Travail.

Tableau 1 Part des personnes orientées parmi les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs, par caractéristique, fin 2022

		Part fin 2022 (en %)	Évolution 2021-2022 à champ constant ¹ (en points de pourcentage)
Ensemble des bénéficiaires		86	0
Tranche d'âge	Moins de 25 ans	81	-1
	25 à 29 ans	81	-1
	30 à 39 ans	86	0
	40 à 49 ans	88	0
	50 à 59 ans	89	-1
	60 ans ou plus	89	0
Sexe	Femme	87	0
	Homme	86	0
Situation familiale	Personne seule sans enfant	87	0
	Personne seule avec enfant(s)	89	0
	Personne en couple sans enfant	83	0
	Personne en couple avec enfant(s)	84	0
Tranche d'ancienneté du foyer dans le RSA	Moins de 6 mois	60	-1
	6 mois à moins de 1 an	80	0
	1 an à moins de 2 ans	85	0
	2 ans à moins de 5 ans	87	-1
	5 ans ou plus	91	-1

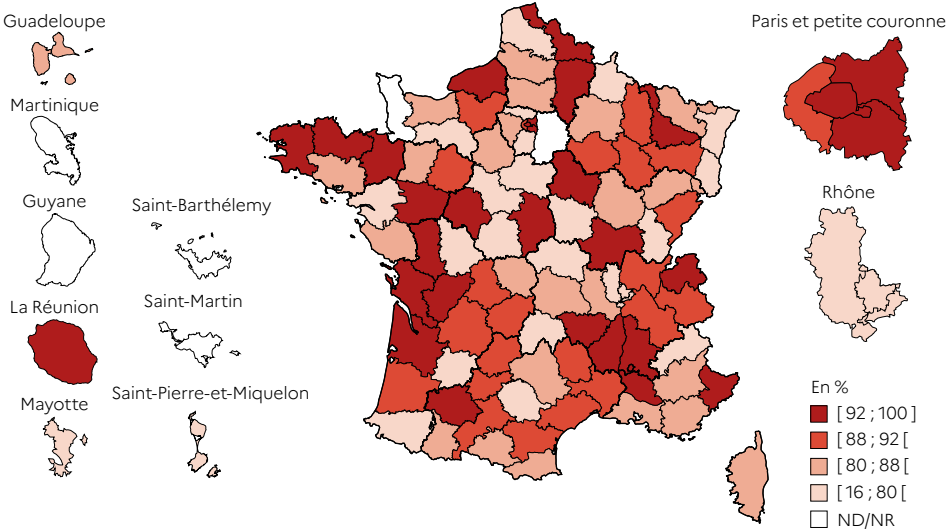
1. C'est-à-dire en considérant seulement les collectivités territoriales ayant répondu à la fois à l'édition 2021 et à l'édition 2022 de l'enquête sur l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (OARSA).

Lecture > Fin 2022, 81 % des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs de moins de 25 ans sont orientés. À champ constant, entre fin 2021 et fin 2022, la part des personnes orientées parmi celles de moins de 25 ans soumises aux droits et devoirs diminue d'un point de pourcentage.

Champ > France.

Source > DREES, vagues 2021 et 2022 de l'enquête OARSA.

Carte 1 Part des personnes orientées parmi les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs, fin 2022



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

Note > En France, fin 2022, 86 % des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs sont orientés.

Champ > France.

Source > DREES, vague 2022 de l'enquête OARSA.

autre que Pôle emploi appartenant au service public de l'emploi (SPE) ou bien vers un organisme hors du SPE⁶. 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 à mettre en œuvre pour 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 »⁷.

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 dont Pôle emploi est le

Tableau 2 Répartition par organisme référent unique des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs et orientés, par caractéristique, fin 2022

		En %				
		Pôle emploi	Organisme du SPE autre que Pôle emploi	Conseil départemental ou territorial	Organisme hors SPE autre que le conseil départemental ou territorial	Ensemble
Ensemble des bénéficiaires		41	7	32	20	100
Tranche d'âge	Moins de 25 ans	21	20	42	18	100
	25 à 29 ans	44	10	27	18	100
	30 à 39 ans	46	7	29	18	100
	40 à 49 ans	43	6	32	19	100
	50 à 59 ans	39	5	33	23	100
	60 ans ou plus	26	3	44	28	100
Sexe	Femme	35	7	39	19	100
	Homme	47	7	25	21	100
Situation familiale	Personne seule sans enfant	45	7	26	22	100
	Personne seule avec enfant(s)	36	7	41	17	100
	Personne en couple sans enfant	40	6	32	22	100
	Personne en couple avec enfant(s)	38	7	37	18	100
Tranche d'ancienneté du foyer dans le RSA	Moins de 6 mois	41	10	29	20	100
	6 mois à moins de 1 an	39	11	30	20	100
	1 an à moins de 2 ans	40	10	30	20	100
	2 ans à moins de 5 ans	44	7	30	18	100
	5 ans ou plus	40	5	35	20	100

SPE : service public de l'emploi.

Lecture > Fin 2022, 41 % des personnes soumises aux droits et devoirs et orientées ont Pôle emploi comme organisme référent unique.

Champ > France.

Source > DREES, vague 2022 de l'enquête OARSA.

6. 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 professionnelle. 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.).

7. 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.

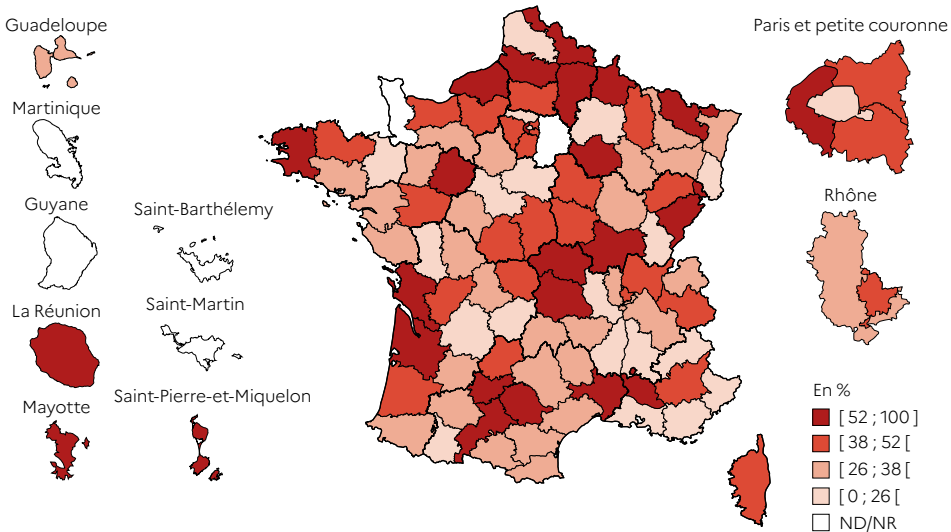
réfèrent unique est supérieure ou égale à 26 % pour trois collectivités sur quatre et à 52 % pour un quart d'entre elles (carte 2).

Lorsque l'organisme réfèrent 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 : 32 % des bénéficiaires du RSA orientés ont un agent du conseil départemental ou territorial comme réfèrent unique, contre 7 % pour les organismes du SPE autres que Pôle emploi. Enfin, les organismes hors SPE autres que les conseils départementaux et territoriaux sont les organismes réfèrents uniques de 20 % des bénéficiaires orientés. La part des personnes orientées ayant un service du conseil départemental ou territorial comme organisme réfèrent unique est supérieure ou égale à 20 % dans neuf territoires sur dix et même à 48 % dans plus d'un quart d'entre eux.

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

La part de personnes ayant Pôle emploi pour organisme réfèrent unique est plus élevée parmi les 30-39 ans (46 %) et décroît avec l'âge pour atteindre 26 % pour les personnes de 60 ans ou plus. Les personnes plus âgées sont également moins orientées 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 centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS). 17 % des personnes orientées de 60 ans ou plus le sont ainsi vers un CCAS ou un 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.

Carte 2 Part des personnes ayant Pôle emploi comme organisme réfèrent unique parmi les bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs et orientés, fin 2022



ND : collectivité répondante à l'enquête mais indicateur non disponible. NR : collectivité non répondante.
Note > En France, fin 2022, 41 % des bénéficiaires orientés ont Pôle emploi comme organisme réfèrent unique.
Champ > France.
Source > DREES, vague 2022 de l'enquête OARSA.

Si les bénéficiaires de moins de 25 ans sont également moins orientés vers Pôle emploi (21 %), ils sont davantage suivis que la moyenne par un autre organisme du SPE (20 % contre 7 %). Ils sont notamment bien plus souvent orientés vers une mission locale que la moyenne (16 % contre 1 %), dont le cœur de métier est l'insertion professionnelle et sociale de jeunes de 16 à 25 ans. Ils sont également davantage suivis que la moyenne par les services du conseil départemental ou territorial (42 % contre 32 %) ou par une caisse d'allocations familiales (5 % contre 1 %), notamment du fait de la situation familiale souvent spécifique de ces jeunes⁸, qui peut conduire à préférer les orienter vers des organismes plus centrés sur la levée des freins sociaux.

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 % des personnes seules sans enfant ont pour organisme référent unique un conseil départemental, contre 37 % pour les personnes en couple avec enfant(s) et même 41 % pour les personnes seules avec enfant(s).

À peine la moitié des personnes orientées vers un organisme autre que Pôle emploi disposent d'un CER

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 bénéficiaire⁹.

Fin 2022, 47 % des bénéficiaires du RSA orientés vers un organisme autre que Pôle emploi ont un CER. Cette part est inférieure ou égale à 38 % pour une collectivité sur quatre, à 62 % pour trois collectivités sur quatre et à 69 % pour neuf collectivités sur dix. Par ailleurs, elle varie peu selon les trois catégories d'organismes d'orientation hors Pôle emploi considérées : elle est de 51 % dans le cas d'orientations vers des organismes du SPE hors Pôle emploi, de 46 % vers les services du conseil départemental ou territorial et de 48 % dans le cas d'orientations vers les organismes hors SPE autres que le conseil départemental ou territorial.

L'ancienneté du foyer dans le RSA a un effet notable sur la part des personnes disposant d'un CER parmi celles orientées vers un organisme autre que Pôle emploi. Seules 31 % des personnes dont l'ancienneté du foyer est inférieure à six mois possèdent un CER, alors que c'est le cas d'environ la moitié des personnes dont l'ancienneté du foyer est au moins égale à six mois.

23 % des CER 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 inscrites dans les CER sont personnalisées suivant le profil et les besoins de chaque bénéficiaire, tant du point de vue de leur contenu que de leur nombre. Elles peuvent notamment répondre à des objectifs d'insertion à visée principalement professionnelle. Fin 2022, 23 % des CER des personnes orientées vers un organisme autre que Pôle emploi contiennent au moins

⁸. Les bénéficiaires du RSA de moins de 25 ans sont principalement des personnes qui assument la charge d'au moins un enfant né ou à naître. Fin 2022, un peu plus de la moitié d'entre eux bénéficient du RSA majoré et sont donc des parents ou de futurs parents isolés.

⁹. 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.

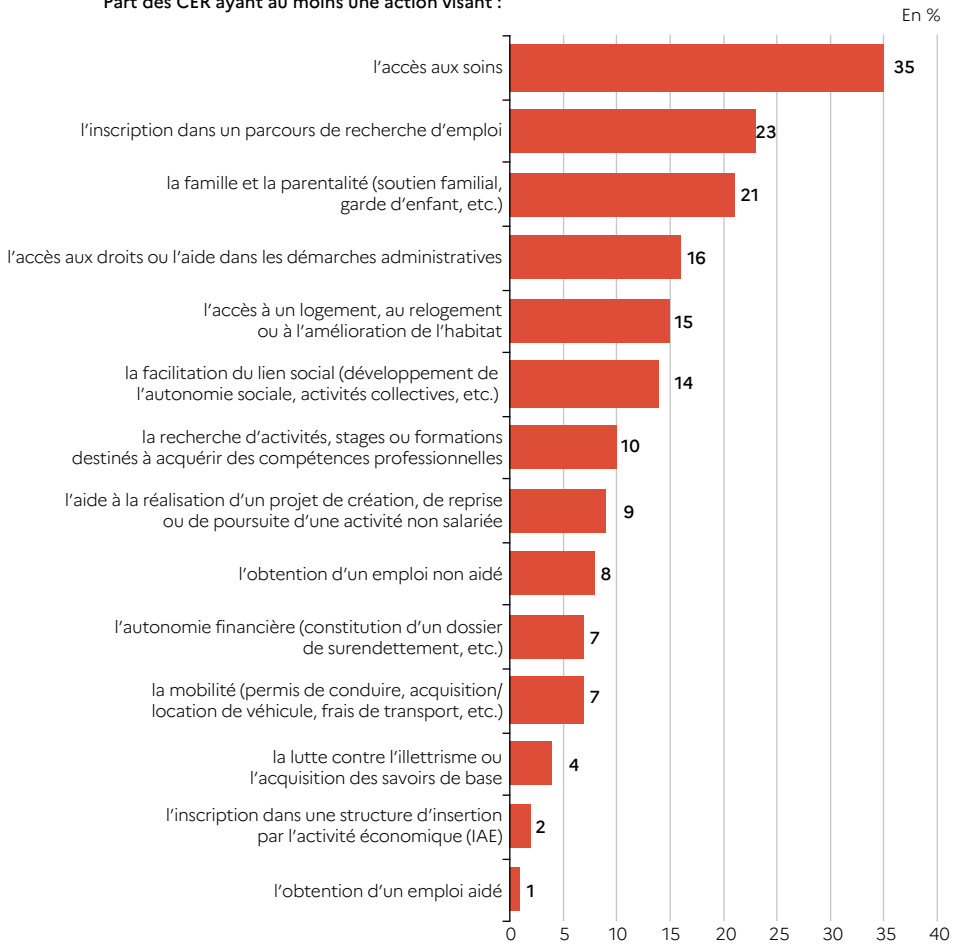
une action visant à s'inscrire dans un parcours de recherche d'emploi (*graphique 1*), 10 % au moins une action ciblant la recherche d'activités, de stages ou de formations destinés à acquérir des compétences professionnelles et 9 % au moins une action visant à aider à la réalisation d'un projet de création, 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 structure d'insertion

par l'activité économique (IAE) et 1 % au moins une action dont l'objectif est 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

Graphique 1 Actions inscrites dans les contrats d'engagement réciproque (CER), fin 2022

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 2022, 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 2022 de l'enquête OARSA.

RSA (problèmes de santé, de mal-logement, contraintes liées à la parentalité, etc.).

Fin 2022, 35 % des CER contiennent au moins une action visant l'accès aux soins, 21 % une action ciblant la famille et la parentalité (soutien familial, garde d'enfant), 15 % une action ayant pour objectif l'accès à un logement, au relogement ou à l'amélioration de l'habitat et 14 % une action cherchant à faciliter le lien social (développement de l'autonomie sociale, activités collectives, etc.).

Un délai moyen de 77 jours entre l'entrée dans le RSA et la première orientation, puis de 41 jours jusqu'à la signature du premier CER

56 % des personnes dont le foyer est entré dans le RSA en 2022 et qui sont soumises aux droits et devoirs fin 2022 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, 77 jours se sont écoulés entre leur date d'entrée dans le RSA¹⁰ et celle de leur première orientation. Ce délai diminue de 3 jours à champ constant par rapport à 2021, après une baisse de 12 jours entre 2020 et 2021.

32 % des personnes dont le foyer est entré dans le RSA en 2022, soumises aux droits et devoirs et primo-orientées vers un organisme autre que

Pôle emploi fin 2022, 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, 41 jours s'écoulent en moyenne entre la date de première orientation et celle de la signature du premier CER. Ce délai est stable, à champ constant, par rapport à 2021, après une baisse de 9 jours entre 2020 et 2021.

Des réorientations vers les organismes du SPE plus fréquentes

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. 8 % des personnes soumises aux droits et devoirs et orientées fin 2022 ont connu durant l'année écoulée une réorientation d'un organisme du SPE vers un organisme hors SPE, ou vice versa¹¹. Les réorientations d'un organisme hors SPE vers un organisme du SPE sont majoritaires en 2022 : elles représentent 57 % 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.

> Athari, E. (2023, janvier). Deux tiers des bénéficiaires du RSA au chômage se déclarent freinés dans leurs démarches de recherche d'emploi. DREES, *Études et Résultats*, 1252.

> 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.

10. Dans l'enquête OARSA, la date d'entrée dans le RSA d'une personne correspond généralement à la date de demande du RSA effectuée par l'allocataire du foyer auquel est rattachée la personne.

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