



Les évaluations publiques
du Conseil départemental du Finistère

Finistère

Penn-ar-Bed

LE DÉPARTEMENT



2018 - Synthèse

L'accompagnement social des allocataires du RSA

Édito



La loi confie au Conseil départemental la mission de mettre en œuvre une politique d'insertion intégrée, allant du versement du Revenu de solidarité active à tous les Finistériennes et Finistériens qui y auraient droit au déploiement de dispositifs d'accompagnement social et professionnel.

Cette politique s'est traduite récemment par l'adoption d'un nouveau Plan Départemental d'Insertion 2016-2021. Il témoigne de notre volonté de permettre à toutes et à tous de retrouver le chemin vers l'autonomie et vers la confiance en soi en agissant sur tous les facteurs d'exclusion : l'isolement, la mobilité, l'accès aux droits et à l'autonomie, la santé... qui sont bien souvent les premiers freins au retour à l'emploi.

Ces derniers mois, le Conseil départemental s'est engagé dans un processus d'évaluation de sa politique d'accompagnement social des personnes allocataires du RSA.

La démarche d'évaluation, inscrite au cœur du projet départemental, est une nécessité pour apporter les informations les plus claires et objectives permettant l'amélioration continue des dispositifs départementaux.

Dans ce domaine de l'accompagnement social des personnes allocataires du RSA, cette évaluation était d'autant plus importante que nous avons vu, depuis plusieurs années, une augmentation du nombre de Finistériennes et Finistériens relevant de l'insertion sociale, ainsi que le renforcement de problématiques, d'accès à la santé ou à la mobilité par exemple, auxquelles nous nous devons de répondre.

Je remercie Anne Eydoux, universitaire en sciences économiques qui a présidé le comité d'évaluation et l'ensemble des agents, des représentant.e.s des allocataires du RSA et des partenaires pour la qualité du travail réalisé.

Le rapport qui en est issu pose clairement les nombreux défis que nous devons relever pour renforcer l'action départementale et assurer cette solidarité que nous devons mettre en œuvre au service des citoyennes et citoyens les plus fragiles. Il est déjà un outil précieux dans le travail en cours qui s'attache à définir de nouvelles réponses à construire et de nouvelles organisations internes à mettre en œuvre pour répondre plus efficacement aux besoins des personnes accompagnées par les services départementaux.

Nathalie Sarrabezolles
Présidente du Conseil départemental
du Finistère



3 questions à Anne Eydoux Présidente du comité d'évaluation

Maîtresse de conférences en sciences économiques au Conservatoire national des arts et métiers (Cnam),
chercheuse au Lise-CNRS et au centre d'études de l'emploi et du travail (CEET). Elle a coordonné, avec Bernard Gomel, l'ouvrage *Apprendre (de l'échec) du RSA*, publié en 2014 deux ans après les travaux menés par le comité national d'évaluation du RSA.



Comment avez-vous perçu la démarche d'évaluation de l'accompagnement social des allocataires du RSA ?

Amorcée huit ans après la réforme RSA de 2009, cette démarche traduit une préoccupation du Département du Finistère pour l'insertion d'allocataires souvent confrontés à des difficultés multiples, qui peinent à sortir du dispositif. Elle cherche à mieux les connaître et interroge la pertinence de l'accompagnement dont ils sont l'objet, avec un souci d'efficacité, d'équité, mais aussi de rationalisation dans un contexte budgétaire contraint. Menée en interne par la Direction de l'audit, de l'évaluation et du contrôle de gestion, cette démarche a été l'occasion de comptes rendus lors des réunions du Comité d'évaluation. Les échanges ont manifesté le souci d'améliorer les pratiques d'accompagnement et révélé la diversité des attentes. Comme toute démarche évaluative, elle a été délicate, en raison de sa visée à la fois cognitive (*mieux connaître l'existant*), normative (*améliorer les pratiques*) et politique (*répondre aux attentes des élus*).

Quels enseignements tirez-vous de l'évaluation ?

Les résultats de l'évaluation me semblent illustrer les limites du RSA. La généralisation de l'accompagnement des allocataires en 2009 a pris place dans un contexte de récession et de restrictions budgétaires, sous l'égide de Départements aux capacités d'action limitées. L'idée du législateur était qu'on pourrait inscrire chaque allocataire dans un parcours linéaire et contractualisé, visant in fine le retour à l'emploi, une fois levés les éventuels « freins sociaux ». Or les parcours se sont avérés heurtés, et l'emploi est souvent resté un objectif différé, en particulier pour les allocataires en accompagnement social.

Comme les discussions du comité, le rapport est travaillé par les questions que soulève l'accompagnement social : Si les allocataires orientés vers l'accompagnement social sont considérés comme « inemployables » à court terme, que faire de ceux qui apparaissent (*du fait de leur situation*) comme « inaccompagnables »

immédiatement ? Comment échapper aux stéréotypes et comment intégrer la parole des allocataires dans un dispositif qui fait appel à leur autonomie et à leur responsabilité ? Enfin, question politique par excellence : compte tenu de la diversité des publics et de la rareté des ressources, comment garantir à la fois l'équité et l'efficacité de l'accompagnement ?

Que pensez-vous des propositions du Comité ?

La construction d'un référentiel de l'accompagnement social me semble intéressante. Le rapport s'inquiète de l'hétérogénéité des pratiques. Celle-ci a sans doute plusieurs sources (*diversité des publics selon les territoires, organisation et ordre des priorités du service, etc.*) et n'est pas en soi dysfonctionnelle. Un référentiel aurait l'avantage de formaliser les pratiques en usage, dont les contours ne sont pas toujours clairement définis. Certains allocataires bénéficient d'un suivi régulier, tandis que d'autres ont une relation plus distendue aux institutions. Préciser les critères d'orientation ainsi que les procédures de décision pourrait améliorer l'égalité de traitement.

Toutefois, la formalisation des pratiques soulève de nouvelles questions. Le rapport propose de distinguer différentes modalités d'accompagnement social. Il conviendra d'en préciser l'articulation aux formes d'accompagnement existantes. Le redécoupage des modalités d'accompagnement supposera aussi que le Conseil départemental précise ses nouveaux engagements d'offre de service aux allocataires, conjointement avec ses partenaires.

Une autre préconisation consiste à revoir la gouvernance de l'accompagnement social dans un contexte budgétaire contraint. Constatant que les travailleurs sociaux polyvalents tendent à prioriser certaines problématiques (*comme l'aide sociale à l'enfance*) au détriment de l'accompagnement social des allocataires du RSA, le rapport propose leur spécialisation. Il suggère que celle-ci favoriserait la contractualisation et l'expertise en matière d'insertion, ainsi que les relations entre les référents (*ou équipes*) RSA et leurs partenaires. A l'œuvre dans certains Départements, cette spécialisation fait l'objet de peu de travaux. L'expérience montre cependant que les travailleurs sociaux sont attachés à la polyvalence. Partie intégrante de leur métier, celle-ci est adaptée à l'accompagnement social d'allocataires cumulant les difficultés. Mettre en place une spécialisation suppose de pouvoir faire appel à des agents ou à des équipes volontaires. Surtout, la spécialisation ne peut constituer une avancée que si elle complète les ressources consacrées aux différentes priorités des services et les partenariats correspondants. Il importe de ne pas laisser l'approche globale des difficultés des allocataires s'effacer derrière une contractualisation à tout prix. Une expérimentation mobilisant des agents volontaires dans quelques équipes pourrait être riche d'enseignements.

**115 M€ consacrés à l'insertion
18 000 allocataires au RSA
dont 5 000 en orientation sociale**

Les enjeux de l'évaluation

LE CADRE LÉGISLATIF DU DISPOSITIF RSA

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) distingue deux types d'orientation :

- **professionnelle**, prioritairement, lorsque l'allocataire du RSA est en capacité de travailler. Il est alors orienté vers Pôle Emploi ou d'autres organismes publics ou privés.
- **sociale**, si l'allocataire du RSA rencontre des difficultés (logement, santé...) faisant temporairement obstacle à une démarche de recherche d'emploi.

En Finistère, les allocataires du RSA en orientation sociale sont majoritairement accompagnés par les services sociaux du Conseil départemental ou par les Centres communaux d'action sociale de Brest, Quimper ou Morlaix.

La loi impose aux allocataires du RSA, sans emploi ou exerçant une activité professionnelle, mais dont les revenus sont inférieurs à une limite fixée par décret, une obligation 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. »

Le Département, chef de file de la politique d'insertion

Adopté par l'assemblée départementale le 23 juin 2016, le Plan Départemental de l'Insertion (PDI) 2016-2021 fixe les enjeux et les orientations de la politique pour une durée de cinq ans. L'une des actions à conduire concerne l'optimisation de l'organisation du dispositif RSA à l'échelle départementale, les travaux conduits dans le cadre de l'élaboration de ce plan ayant mis en évidence la nécessité d'améliorer la gestion de ce dispositif. Il s'agit de définir et d'adopter un référentiel d'accompagnement social du Département destiné à redonner les modalités et les objectifs de cet accompagnement.

Pourquoi évaluer ?

L'évaluation a pour but de tirer les enseignements de la contractualisation et de l'accompagnement social des allocataires du RSA tel qu'assurés aujourd'hui par les services sociaux du Conseil départemental en vue de l'élaboration du référentiel départemental.

Il s'agit donc d'apporter des informations claires et objectives sur l'accompa-

gnement social des allocataires du RSA, identifier les forces et les faiblesses et rendre compte de l'action conduite et l'améliorer.

Le périmètre de l'évaluation

L'évaluation porte sur l'accompagnement social des allocataires du RSA dont le suivi est assuré par les services sociaux du Conseil départemental.

L'accompagnement vers l'emploi réalisé par Pôle emploi, l'accompagnement socio-professionnel effectué par les structures d'insertion et l'accompagnement social, réalisé par les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, sont exclus du périmètre de l'évaluation.

Les objectifs de l'évaluation

L'évaluation cherche à apporter des éléments d'analyse sur trois axes :

- l'identification des profils des allocataires du RSA en orientation sociale ;
- la contractualisation avec les allocataires en orientation sociale ;
- l'accompagnement social et ses effets.

Comment évaluer ?

Le pilotage de la démarche :

Un comité d'évaluation, composé d'élus départementaux, de personnels des services départementaux, de représentants d'allocataires du RSA et de partenaires intervenant dans ce domaine, a été constitué.

Au total, une trentaine de personnes a siégé dans ce comité durant l'année de l'évaluation. Il s'est réuni à 3 reprises de mai 2017 à mars 2018.

La présidence du comité a été confiée à Madame Anne EYDOUX, maîtresse de conférences en sciences économiques au Centre national des arts et métiers (Cnam), chercheuse au Lise-CNRS et au Centre d'études d'emploi et du travail (Ceet).

La méthode retenue :

L'évaluation repose sur une approche qualitative et quantitative :

- une analyse d'entretiens auprès de 47 professionnels du Département, intervenant dans l'accompagnement social, afin de comprendre l'état des pratiques et les enseignements du terrain ;
- une analyse d'entretiens effectués auprès de partenaires du Conseil départemental et d'allocataires du RSA en orientation sociale.
- une analyse d'un panel de 180 contrats d'engagements réciproques d'insertion sociale (CERIS) signés en juillet 2017 ;
- une analyse de données statistiques issues de l'outil de suivi du Département (Iodas), permettant de définir les profils des allocataires du RSA en orientation sociale et d'apprécier leur parcours ;
- la participation à une réunion d'équipe pluridisciplinaire (Ep) et à des entretiens en « bureau restreint » d'équipes pluridisciplinaires ;
- une analyse de pratiques d'autres Départements ;
- une analyse documentaire.

Les allocataires du RSA en orientation sociale

En juillet 2017, 4 918 personnes étaient en orientation sociale dans le Finistère : ces personnes sont accompagnées pour lever les difficultés en termes de logement, de mobilité, de santé... conformément aux dispositifs de la loi de 2008.

La population des allocataires en orientation sociale présente les caractéristiques suivantes :

- 6 allocataires en orientation sociale sur 10 sont des femmes ;
- La moitié des allocataires vivent seuls ;
- Un quart des allocataires sont en situation de monoparentalité ;
- 58 % des allocataires sont dans le dispositif depuis plus de 5 ans.

Typologie des allocataires en orientation sociale

Si les allocataires en orientation sociale présentent une diversité de situations, l'analyse croisée selon l'âge, le genre et la situation familiale permet de distinguer cinq profils dominants :

- les allocataires en couple avec ou sans enfant (26 %) ;
- les personnes seules de plus de 50 ans (25 %) ;
- les femmes seules avec enfants (25 %) ;
- les jeunes de moins de 30 ans (16 %) dont 83 % sont des femmes ;
- les hommes seuls de moins de 50 ans (15 %).

Des allocataires en orientation sociale qui restent longtemps dans le dispositif

Un allocataire en orientation sociale sur trois relève du dispositif depuis plus de 10 ans. Seulement 8 % de ces personnes sont en orientation sociale depuis moins d'un an.

L'ancienneté dans le dispositif RSA varie selon le profil : ainsi, les femmes seules avec enfants et les jeunes de moins de 30 ans relèvent du dispositif depuis moins longtemps que les 3 autres profils : la moitié des femmes seules avec

enfants et plus des deux tiers des jeunes de moins de 30 ans sont au RSA depuis moins de 5 ans.

A l'inverse, 7 personnes seules de 50 ans et plus sur 10 relèvent du dispositif depuis plus de 5 ans. Pour ces allocataires, le maintien d'une dynamique de parcours, sur du long terme, est un enjeu indéniable.

Une répartition des profils différente selon les territoires

Les équipes pluri-professionnelles brestoises sont davantage mobilisées dans le suivi des allocataires vivant seuls avec des enfants, tandis que celles de Quimper et de Douarnenez – Audierne sont davantage en appui d'hommes de moins de 50 ans vivant seuls.

L'équipe de Carhaix – Châteauneuf-du-Faou est impliquée à part égale dans l'accompagnement social des femmes seules avec enfants et des allocataires vivant en couple.

Enfin, les équipes du Pays de Morlaix interviennent, quant à elles, de façon prépondérante auprès des allocataires vivant en couple.

Une contractualisation différenciée selon les profils

Les personnes seules de plus de 50 ans sont celles qui contractualisent le plus. Le taux de contractualisation pour ce profil est supérieur au taux de contractualisation départemental.

A l'inverse, les jeunes de moins de 30 ans contractualisent peu : 30 % contre 38 % pour l'ensemble des allocataires en orientation sociale sur le département. L'accompagnement social des jeunes et une meilleure articulation entre les accompagnements des missions locales et les accompagnements proposés par les travailleurs sociaux du Département représente donc un véritable enjeu départemental.

Taux de contractualisation des allocataires en orientation sociale par profil en juillet 2017

Profil 1 : Femmes seules avec enfants	37 %
Profil 2 : Allocataires en couple avec ou sans enfants	35 %
Profil 3 : Hommes seuls - 50 ans	36 %
Profil 4 : Personnes seules + 50 ans	42 %
Profil 5 : Jeunes - 30 ans	30 %
Moyenne Finistère	38 %

L'évaluation de l'accompagnement social des allocataires du

La loi de 2008 impose aux allocataires du RSA de conclure un contrat avec le Département (ou une autre collectivité ou organisme si une convention le permet) dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une orientation. Ce contrat, « librement débattu », doit présenter les engagements réciproques des deux parties, concernant l'insertion sociale ou professionnelle de l'allocataire. Le contrat formalise l'accompagnement du bénéficiaire du RSA et son parcours d'insertion.

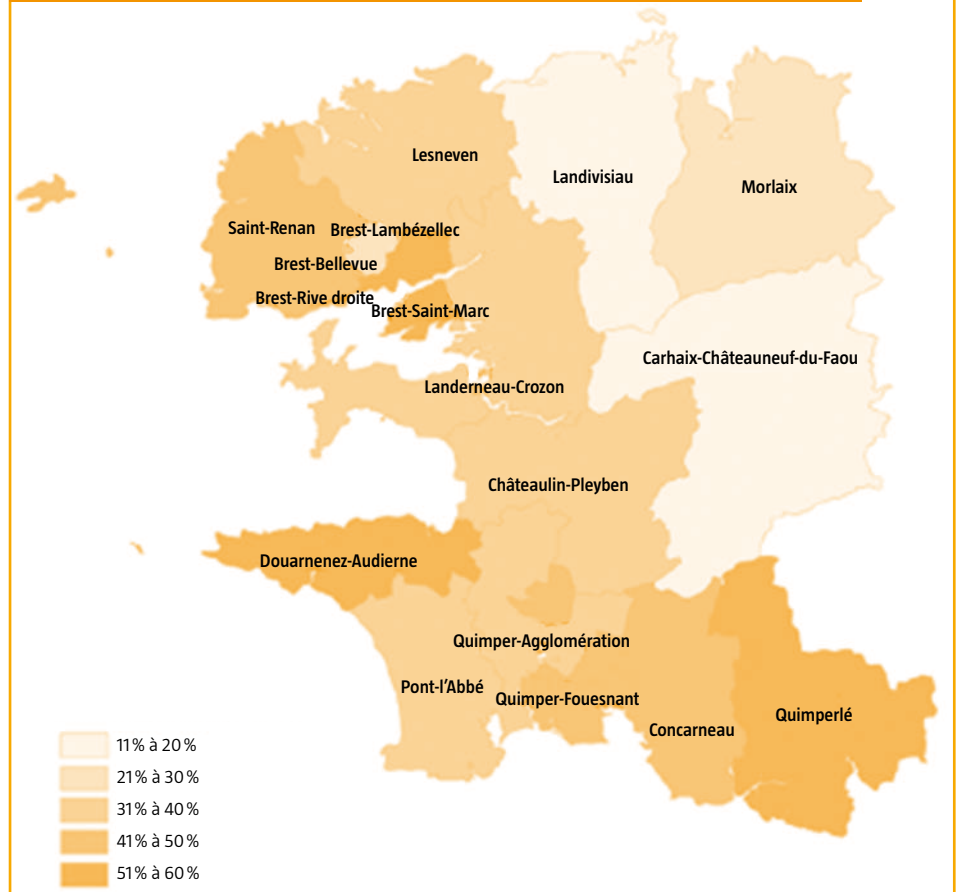
L'état de la contractualisation en Finistère

En juillet 2017, 38 % des allocataires du RSA en orientation sociale ont signé un Contrat d'Engagements Réciproques d'Insertion Sociale (CERIS) avec le Département, alors que la loi du 1^{er} décembre 2008 rend obligatoire la contractualisation, quelle que soit l'orientation de l'allocataire du RSA. A titre de comparaison, le taux de contractualisation moyen au niveau national, toutes orientations confondues autres que « Pôle emploi », était de 53,7% en 2016. La contractualisation est donc une pratique difficile à systématiser.

Le délai légal entre l'orientation et la contractualisation est fixé à 60 jours. En juillet 2017, le délai moyen de contractualisation était de 83 jours et oscille entre 60 et 162 jours selon les Commissions Locales de Lutte contre les Exclusions (CLLE).

Il existe donc des disparités dans les pratiques comme en témoignent les taux de contractualisation dans les trois Directions Territoriales d'Action Sociale (DTAS). La DTAS Pays de Cornouaille est celle qui présente le taux le plus

Taux de contractualisation en orientation sociale en juillet 2017 par équipe pluri-professionnelle



important de contractualisation avec les allocataires en orientation sociale (44%). Selon les territoires, ce taux de contractualisation varie de 13 % à plus de 50 % (53,9 % à Brest Saint-Marc).

Une contractualisation qui révèle une prédominance du frein « santé » et un cumul de freins (santé, mobilité, logement, isolement social...)

Le panel de CERIS analysés montre que la santé est le frein prédominant à l'insertion professionnelle (75 % des cas) et que les allocataires présentent par ailleurs un cumul de freins de natures différentes (santé, mobilité, logement, isolement social, garde d'enfants...). Un tiers d'entre eux identifie au moins 3 freins de natures différentes.

Des pratiques hétérogènes autour de la contractualisation

L'évaluation a permis d'analyser les pratiques professionnelles dans quatre équipes pluri-professionnelles. Celles-ci sont hétérogènes s'agissant de la nomination du référent RSA, de la validation et de la signature du contrat, ainsi qu'au moment du lancement de la procédure sanction. La participation des allocataires à la rédaction du contrat pourrait être renforcée : en effet, ce n'est que dans 14 % seulement des contrats analysés, que l'allocataire a participé à la rédaction de celui-ci. Enfin, de nombreux contrats analysés ne témoignent pas d'une dynamique de parcours : en cas de renouvellement, peu d'éléments sont mentionnés sur les effets des actions

38 % des allocataires en orientation sociale ont un CERIS en cours

RSA et ses effets

précédentes. Malgré l'existence de procédures, les pratiques ne sont pas harmonisées sur le département.

Plusieurs difficultés ont été identifiées pour expliquer l'état de la contractualisation : les professionnels ont exprimé une réelle difficulté à contractualiser avec les allocataires les plus éloignés de l'emploi, principalement ceux qui sont présents dans le dispositif depuis de longues années. La « mise en parcours » est d'autant plus complexe lorsque l'allocataire ne se présente pas au rendez-vous fixés ou présente des pathologies psychiatriques / psychiques.

Le frein « santé » étant prédominant, le référent RSA, de formation sociale, peut être également démuni pour accompagner le bénéficiaire dans la levée d'un tel frein. Cela est d'autant plus prégnant que, selon les équipes, les infirmières départementales ne peuvent pas toujours être mobilisées sur l'accompagnement des allocataires du RSA.

Enfin, la charge de travail des assistants sociaux départementaux est également identifiée comme une difficulté, du fait, notamment, d'une polyvalence des missions. Ainsi, les missions relatives à la protection de l'enfance, très sensibles, sont prioritaires sur celles relevant de l'insertion.

Les parcours d'allocataires en orientation sociale peu dynamiques en général

Le suivi de cohorte, réalisé à l'occasion de l'évaluation, a démontré que les situations des allocataires se figent dans la durée et que les parcours sont globalement peu dynamiques : peu d'allocataires changent ainsi d'orientation.

L'étude n'a pas permis d'identifier précisément les améliorations

éventuelles en termes de levées de freins. Cependant, on peut observer que plus l'ancienneté dans le dispositif est importante, plus les leviers pour accéder à un emploi ou une formation sont difficiles à mobiliser.

Une offre d'accompagnement social diversifiée mais inégalement répartie sur les territoires

Outre l'accompagnement individuel réalisé par le référent RSA, l'allocataire peut participer à des actions organisées avec d'autres allocataires. Cette offre d'accompagnement social est diversifiée et repose d'une part, sur des actions de remobilisation et des ateliers d'insertion assurés par les partenaires, mobilisant un budget de 380 000 € en 2017. D'autre part, des actions collectives sont mises en place par les équipes pluriprofessionnelles des directions territoriales d'action sociale pour un budget, en 2017 de 14 000 €. L'évaluation a montré que ces actions pourraient être davantage prescrites. La méconnaissance de l'offre et les difficultés de mobilité des allocataires RSA sont des éléments identifiés pour expliquer cette situation. Par ailleurs, l'offre d'accompagnement est certes diversifiée mais demeure inégalement répartie sur le territoire. Le Plan départemental d'insertion a ainsi mis en évidence des territoires prioritaires sur lesquels des appels à projets ont été engagés en 2017.

En 2016, les actions conventionnées avec le Département accueillent 72 % d'allocataires du RSA en moyenne avec, cependant, des écarts importants entre celles-ci. Pour autant, le Département ne finance que les places occupées par les allocataires du RSA.

Un positionnement tardif des allocataires du RSA sur des actions conventionnées ?

Les entretiens réalisés auprès des

professionnels de terrain montrent que, dans les faits, nombre de référents RSA cherchent à lever les freins avant de positionner une personne sur une action. Or, l'accompagnement individuel du référent RSA, simultanément couplé avec une participation à un atelier d'insertion ou une action de remobilisation sociale, pourrait contribuer à rendre l'accompagnement plus efficace. Cependant, ces mêmes professionnels, ont souligné la difficulté à inscrire l'accompagnement conventionné dans un processus de parcours de l'allocataire.

Les finalités de l'accompagnement conventionné sont insuffisamment formalisées entre le référent RSA, le partenaire et l'allocataire. Le partenariat entre les structures conventionnées et les référents RSA / conseillers insertion mérite d'être structuré et renforcé pour garantir une bonne connaissance de l'offre sur les territoires par les référents RSA.

Un accompagnement réparti entre différents professionnels.

L'accompagnement social des allocataires RSA est une mission qui implique de nombreux professionnels. Ils sont investis, à des degrés variables, sur des missions liées à l'insertion sociale mais cette mission n'est pas leur mission première pour la plupart. On estime ainsi que la part des entretiens réalisés avec le public des allocataires du RSA en orientation sociale représente 13,5 % de l'ensemble des entretiens réalisés par les travailleurs sociaux (les autres concernent la protection de l'enfance, les personnes vulnérables, l'accueil social de proximité...). Autre constat : l'activité des infirmiers auprès du public RSA n'est pas généralisée sur l'ensemble du département alors que la problématique « santé » est très prégnante chez ces publics.

Les préconisations pour un accompagnement social adapté

Enjeu 1 : La consolidation du cadre de contractualisation

■ **Repenser le sens du contrat** : engager une réflexion de fond sur les objectifs et les modalités de la contractualisation : L'évaluation a mis en évidence des approches différentes sur l'intérêt, les objectifs et les modalités de la contractualisation selon les travailleurs sociaux rencontrés. Des articulations entre le cadre de référence de l'action sociale du Finistère et les spécificités liées aux obligations de contractualisation dans le cadre du RSA doivent être retravaillées. La formalisation d'un référentiel de l'accompagnement social permettrait de réaffirmer les ambitions politiques, de rappeler le cadre réglementaire et d'améliorer l'offre de service du Département sur l'insertion sociale.

■ **Modifier, repenser les outils mis à disposition des référents RSA** afin de renforcer la notion de parcours et la traçabilité de l'accompagnement : améliorer l'imprimé type CERIS pour en faciliter l'utilisation et la conduite de la démarche de contractualisation, clarifier la rubrique consacrée aux objectifs ainsi que celle relative au plan d'action pour mieux préciser les démarches à mener par l'allocataire et celles à mener par le référent RSA, les étapes et les échéances envisagées.

■ **Inscrire, sur le contrat en cours, la date d'entretien de renouvellement du CERIS** pour garantir une continuité de l'engagement de la personne et du Conseil départemental. Cela permettrait ainsi d'éviter une rupture entre les périodes de contractualisation.

■ **Inciter davantage les allocataires à participer à la rédaction du CERIS**. L'objectif serait, quelle que soit la modalité d'expression, de renforcer l'implication de l'allocataire pour favoriser une posture d'acteur de son parcours d'insertion.

■ **Généraliser, lorsqu'elles sont opportunes, la prescription des actions conventionnées et/ou collectives au moment de la rédaction du CERIS**, de façon à préciser dans le contrat les attendus de l'action et rendre le parcours plus lisible.

■ **Rapprocher le temps de l'orientation de celui de la contractualisation pour impulser une dynamique de l'accompagnement** :

L'évaluation met en évidence le délai trop important entre l'orientation prononcée à l'entrée dans le dispositif RSA et la contractualisation avec l'allocataire. Les dispositions réglementaires fixent à 2 mois le délai pour contractualiser avec un allocataire orienté. Cette mobilisation rapide est un élément décisif pour placer les allocataires dans une dynamique d'insertion.

■ **Ajuster le principe de la dispense de contractualisation et définir, notamment, la notion de « motif légitime » dans la procédure actuelle**.

Il existe une procédure départementale « Accompagnement difficile et notion de motif légitime » qui permet d'envisager la dispense de contrat pour des allocataires ayant de « graves problèmes de santé ou d'autres motifs faisant obstacle à la signature du contrat ». Dans les faits, cette procédure est peu utilisée. Mais force est de constater qu'avec un taux de contractualisation de 38 %, la dispense est tacitement en place, bien que celle-ci ne fasse pas l'objet d'une validation formelle, comme le prévoit la procédure.



Enjeu 2 : La construction du référentiel d'accompagnement social

■ Elaborer un référentiel de l'accompagnement social pour :

- Formaliser les objectifs poursuivis pour renforcer l'articulation entre la vision politique de l'accompagnement social et sa déclinaison opérationnelle sur le terrain ;
- Proposer des modalités d'accompagnement adaptées aux spécificités de chaque profil d'allocataires du RSA en orientation sociale ;
- Renforcer l'articulation des missions des référents RSA et des conseillers insertion ;
- Harmoniser les pratiques professionnelles pour améliorer l'équité en termes de service rendu.

■ Proposer une offre de service graduée selon les problématiques repérées et le niveau d'autonomie des publics

Le référentiel RSA aura pour objectif de proposer une offre de service adaptée et graduée en fonction des capacités de mobilisation et d'autonomie des personnes. Des étapes dans le parcours devront être déterminées pour adapter cette offre de service et réinterroger l'accompagnement proposé.

Il est également préconisé de déterminer dans le référentiel des publics prioritaires pour lesquels le Conseil départemental pourrait exiger une contractualisation systématique.

Une offre de service particulière pour les jeunes pourrait ainsi être construite afin d'offrir des perspectives d'autonomie plus rapides et garantir que l'ensemble des jeunes allocataires du RSA s'inscrivent dans un parcours d'insertion dynamique.

Des dispositions particulières concernant les femmes avec de jeunes enfants pourraient aussi être proposées. Ces deux priorités sont d'ailleurs repérées dans le Plan départemental d'insertion.

Enjeu 3 : L'ajustement de l'organisation des services pour un meilleur service rendu

■ Affirmer le rôle de pilotage du dispositif RSA par la Direction thématique

Il s'agit de réaffirmer et légitimer le rôle de pilotage de la Direction de l'insertion, de l'emploi du logement et du développement (DIELD) en matière d'insertion et d'accès aux droits. Ainsi, l'application des procédures et les pratiques professionnelles seraient harmonisées sur les 17 équipes du département de façon à garantir une équité de service rendu aux usagers. Une vision stratégique sur l'offre de service et le lien avec la dimension financière seraient ainsi confortées. Enfin, légitimer la direction en charge du pilotage du PDI faciliterait la mise en cohérence entre les ambitions politiques votées et la déclinaison dans les directions territoriales.

■ Améliorer l'accompagnement des problématiques de santé

L'évaluation met en évidence le fait que nombre d'allocataires sont concernés par le freins « santé ». Il conviendrait de réinterroger les moyens dédiés au traitement des questions de santé. Ces moyens s'entendent en termes de qualification des professionnels, de formation des équipes mais aussi de nombre d'agents dédiés à ces problématiques. Le travail conduit sur la santé dans le cadre du Plan départemental d'insertion doit être capitalisé et pris en compte pour éclairer les arbitrages sur les moyens consacrés aux différentes politiques sociales. En outre, un plan d'actions relatif à la santé a été élaboré avec l'Agence régionale de santé, les Directions territoriales d'actions sociale et des allocataires du RSA. Des actions de formation, de l'information et de l'accompagnement pour la mise en place d'actions collectives sont proposées. L'appropriation de ces actions doit être renforcée.

■ Etudier la spécialisation des référents RSA pour un accompagnement social de qualité

La spécialisation des référents RSA permettrait une meilleure appropriation de l'offre disponible et de son intérêt pour les allocataires. Cette spécialisation consoliderait également l'expertise et la culture commune des équipes positionnées sur l'insertion et pourrait permettre d'aboutir à une formalisation des pratiques de prescription (donc à une harmonisation) vers des actions conventionnées. Ces professionnels dédiés pourraient être rattachés aux services insertion-logement des trois directions territoriales d'action sociale (DTAS).

■ Réinterroger les priorités des commissions locales de lutte contre l'exclusion (CLLE) concernant le RSA.

Pour améliorer l'organisation en place, le Conseil départemental a finalisé la réforme de simplification des fonds, avec la mise en place du fonds unique d'aide au 1^{er} janvier 2018. Parallèlement, une réflexion, qu'il conviendra de poursuivre, sur les modalités de mise en oeuvre des instances CLLÉ a été engagée. L'objectif pourrait être de mieux cadrer le rôle et les modalités de travail des CLLÉ sur le volet RSA. Des objectifs annuels et des priorités de travail des CLLÉ devraient pouvoir être déterminés et validés politiquement pour organiser l'intervention de ces dernières.



Enjeu 4 :

La mise en parcours de l'allocataire en orientation sociale

■ Systématiser les réunions d'information collective, consistant à présenter le dispositif RSA et la notion de droits et devoirs aux nouveaux allocataires.

Des expérimentations ont été engagées en partenariat avec Pôle emploi. L'absentéisme reste une problématique majeure même si des solutions de mobilité sont proposées aux usagers.

■ Redéfinir les modalités de diffusion de l'information sur l'offre d'insertion, pour garantir une bonne connaissance de l'offre par les professionnels chargés de l'accompagnement. Sur ce point, le guide de l'offre d'insertion du Finistère est en cours de réédition.

■ Formaliser et généraliser des temps de bilans, suite à une action conventionnée, en présence de l'allocataire, permettraient de lui donner l'opportunité d'être acteur de son parcours.

■ Construire une offre d'actions collectives animées par les conseillers insertion sur les freins identifiés :

une partie des missions des conseillers insertion devrait être consacrée à la construction d'actions collectives adaptées aux publics accueillis dans les CDAS sur la base des priorités définies dans le Plan départemental d'insertion. Une proposition de cadrage départemental pourrait être envisagée en parallèle à la réflexion sur le référentiel départemental.



Présidente du comité d'évaluation

Anne Eydoux
anne.eydoux@lecnam.net

Conseil départemental

**Direction de l'audit, de l'évaluation
et du contrôle de gestion**

Pôle Audit-Evaluation des politiques
daecg@finistere.fr

Le rapport complet de l'évaluation

www.finistere.fr/Le-Conseil-departemental/Le-projet-de-partemental/Un-Finistere-responsable

Finistère

Penn-ar-Bed

LE DÉPARTEMENT

**Conseil départemental du Finistère
Direction générale des services
Direction de l'audit, de l'évaluation et du contrôle de gestion**

32, boulevard Dupleix - CS 29029
29196 Quimper Cedex

Tél. 02 98 76 61 88

finistere.fr