

**Annexe 3 au Rapport final  
sur l'évaluation des expérimentations rSa**

**Comité d'Evaluation des expérimentations**

Analyse de la mise en œuvre du rSa à partir des enquêtes  
monographiques réalisées dans 5 départements  
(Enquête confiée par marché public au LAPSS-LERFAS)



**Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques  
Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports**

**LA MISE EN ŒUVRE DE L'EXPERIMENTATION DU RSA  
SYNTHESE REALISEE A PARTIR D'ENQUETES QUALITATIVES  
DANS CINQ DEPARTEMENTS FRANÇAIS**

---

**Synthèse réalisée par Patricia Loncle, Virginie Muniglia et Thierry Rivard**

**Avec la participation de Michelle Kergoat, Eric Le Grand, Hervé Michel et Suzanne Rosenberg**

**École des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP), département ShScS  
Laboratoire étude, recherche, formation, en action sociale (LERFAS)**

**Mars 2009**

## SOMMAIRE

<b><u>LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES .....</u></b>	<b><u>6</u></b>
<b><u>INTRODUCTION.....</u></b>	<b><u>7</u></b>
La conduite de l'expérimentation.....	8
Une incitation financière visant à favoriser les situations d'activité.....	9
Un dispositif d'accompagnement.....	10
Une mobilisation particulière des entreprises vis-à-vis du RSA ?.....	12
<b><u>1 LA CONDUITE DE L'EXPERIMENTATION .....</u></b>	<b><u>13</u></b>
<b>1.1 LA MISE SUR AGENDA.....</b>	<b>13</b>
Les raisons du lancement de l'expérimentation .....	13
Le portage politique .....	13
Conduite et nature des débats liés à l'introduction du RSA.....	13
Les objectifs fixés à l'expérimentation .....	14
<b>1.2 LES FORMES DE PARTENARIAT ET DE COOPERATION.....</b>	<b>14</b>
La mobilisation des acteurs .....	14
Les relations Conseil général/État.....	14
Les relations Conseil général/ANSA .....	15
Les relations avec la CAF et la MSA.....	15
Les relations avec les acteurs publics de l'emploi .....	16
Les relations avec les entreprises .....	16
<b>1.3 LE PILOTAGE ET LES MOYENS MOBILISES.....</b>	<b>16</b>
Les instances de pilotage.....	16
Partenariat de décision versus partenariat de terrain.....	17
Les moyens humains mobilisés.....	17
<b>1.4 LES CHOIX D'ORIENTATIONS POUR LA CONDUITE DE L'EXPERIMENTATION .....</b>	<b>18</b>
La prise en compte du « stock » et/ou du « flux » de bénéficiaires .....	18
Le choix du territoire d'expérimentation .....	19
<b>1.5 LA COMMUNICATION EN DIRECTION DES DIFFERENTS ACTEURS ET DES USAGERS.....</b>	<b>20</b>
<b>1.6 LES PERSONNES CONCERNEES PAR LE RSA .....</b>	<b>21</b>
La démarche d'évaluation mise en place et les modes d'observation.....	22
<b>1.7 LE POINT DE VUE DES PARTICIPANTS AUX GROUPES TEMOINS DU DISPOSITIF EXPERIMENTAL RSA EN LOIRE-ATLANTIQUE, EN COTE-D'OR ET DANS LE VAL-D'OISE .....</b>	<b>23</b>
Les conditions de la participation au groupe témoin.....	23

Le fonctionnement et les thèmes abordés dans le cadre du groupe témoin .....	25
Le point de vue des participants sur le groupe témoin .....	27
Un regard sur la pratique des professionnels .....	31
D'autres cadres ou instances de discussion sur le RSA .....	32
L'opinion des acteurs institutionnels sur le groupe témoin.....	32
<b>1.8 OPINION DES ACTEURS VIS-A-VIS DE L'EXPERIMENTATION .....</b>	<b>32</b>
<b><u>2 LA PRESTATION RSA ET SA GESTION.....</u></b>	<b>35</b>
<b>2.1 ASPECTS ORGANISATIONNELS ET CONDITIONS D'ACCES .....</b>	<b>35</b>
Le barème.....	35
Les conditions de résidence.....	36
Le calcul et le versement de la prestation .....	36
Les instruments de calcul de la prestation.....	37
La fourniture de pièces justificatives .....	37
Les perdants.....	37
Les contrôles .....	38
Les droits connexes .....	38
Les aides spécifiques RSA et les autres formes de soutien à la reprise d'activité .....	38
<b>2.2 OPINIONS DES ACTEURS QUANT AU CARACTERE INCITATIF DU RSA SUR LA REPRISE D'ACTIVITE .....</b>	<b>39</b>
<b><u>3 LES FORMES D'ACCOMPAGNEMENT : UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCE ?.....</u></b>	<b>41</b>
<b>3.1 LES ETAPES ET LES PROCEDURES EN MATIERE D'ACCOMPAGNEMENT DU PUBLIC RSA-RMI</b>	<b>41</b>
La contractualisation : une variété des statuts et des rôles.....	41
Le diagnostic social et en matière d'emploi.....	42
Entrées dans le dispositif d'accompagnement et procédures de désignation d'un référent : entre encadrement et autonomie des démarches .....	43
<b>3.2 L'ORGANISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES BENEFICIAIRES RSA-RMI.....</b>	<b>45</b>
Les types d'intervenants.....	45
Des référents spécifiques.....	45
Des modes de régulation pour répondre à cette hétérogénéité.....	46
Le rôle des référents : une certaine stabilité.....	47
La répartition entre mission sociale et accompagnement dans l'emploi : une orientation différenciée des dispositifs .....	50
<b>3.3 LA NATURE DE L'ACCOMPAGNEMENT DANS LE CADRE DU RSA-RMI : « VERS » ET/OU «DANS L'EMPLOI » .....</b>	<b>51</b>
Un accompagnement vers et/ou dans l'emploi .....	52
L'accompagnement vers l'emploi à travers plusieurs modalités .....	52

Un accompagnement dans l'emploi non systématique, voire discuté.....	53
<b>3.4 L'ACCOMPAGNEMENT DES BENEFICIAIRES RSA-API : UNE OPPORTUNITE INVESTIE PAR LES CAF .....</b>	<b>54</b>
Un accompagnement vers et dans l'emploi pour les titulaires API .....	55
Développement de projets « collectifs » sur le territoire d'expérimentation .....	56
<b>3.5 QUELLE INFLUENCE DE L'ACCOMPAGNEMENT DANS LE CADRE DU RSA SUR LA CONSTRUCTION DES PARCOURS DE BENEFICIAIRES ? PREMIERES IMPRESSIONS .....</b>	<b>56</b>
Les freins à la recherche d'une activité.....	56
Le sens de l'activité au regard du parcours .....	57
<b><u>CONCLUSION GENERALE .....</u></b>	<b><u>61</u></b>
Une opportunité pour les départements de revoir leurs politiques en matière d'insertion .....	61
Quelle stratégie pour une allocation complexe ? .....	62
Un foisonnement de pratiques et une recherche d'articulations pour un accompagnement cohérent des parcours .....	63
<b><u>ELEMENTS DEVANT RETENIR L'ATTENTION DANS LA PERSPECTIVE DE LA GENERALISATION .....</u></b>	<b><u>65</u></b>
Le montage institutionnel et partenarial du RSA .....	65
Le fonctionnement du dispositif pour les bénéficiaires .....	65
Le contenu de l'accompagnement.....	66

## **LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES**

---

ANPE : Agence nationale pour l'emploi  
ANSA : Agence nationale des solidarités actives  
API : Allocation de parent isolé  
APL : Allocation personnalisée au logement  
ARA : Aide à la reprise d'activité  
ASE : Aide sociale à l'enfance  
ASSEDIC : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce  
CAF : Caisse d'allocations familiales  
CCAS : Centre communal d'action sociale  
CCI : Chambre de commerce et d'industrie  
CIBC : Centre interinstitutionnel de bilan de compétences  
CLI : Commission locale d'insertion  
CNAF : Caisse Nationale d'Allocations Familiales  
DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle  
DREES : Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques  
MdE : Maison de l'emploi  
MEDEF : Mouvement des entreprises de France  
MSA : Mutualité sociale agricole  
PADE : Prestation d'accompagnement dans l'emploi  
PDI : Plan départemental d'insertion  
PLIE : Plan local d'insertion par l'économique  
PMI : Protection maternelle et infantile  
PRE : Prime de retour à l'emploi  
RMI : Revenu minimum d'insertion  
RSA : Revenu de Solidarité Active  
SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance  
SSD : Services sociaux du Département  
TAS : Territoire d'action sociale  
TISF : Technicien de l'intervention sociale et familiale  
UTAS : Unité territoriale d'action sociale

## INTRODUCTION

---

Le présent rapport synthétise les monographies réalisées dans cinq départements expérimentateurs du Revenu de Solidarité Active (RSA) : la Côte-d'Or (21), l'Eure (27), la Loire-Atlantique (44), le Nord (59) et le Val-d'Oise (95) (RSA). Les données qui servent de support à l'analyse ont été recueillies en deux vagues successives.

Une première vague d'enquête a été effectuée en février et mars 2008. Au cours de cette première étape, les investigations dans chacun des cinq sites se sont attachées à recueillir un ensemble d'éléments permettant de saisir les caractéristiques de la mise en œuvre du RSA en tenant compte des configurations locales d'acteurs à partir d'un ensemble de points : les orientations en matière d'insertion, l'antériorité des actions dans le cadre du RMI, l'état des relations entre les acteurs, l'organisation des moyens... À ce stade, nous avons rencontré les acteurs institutionnels les plus investis dans la mise en œuvre du dispositif (Conseil général – services centraux et territoire d'expérimentation, Préfecture, Caisse d'allocations familiales). Il s'agissait d'alimenter la réflexion sur les conditions de mise en œuvre du RSA, dans la perspective de la généralisation à l'ensemble du territoire français, et de rassembler les enseignements tirés de ce premier moment d'installation de l'expérimentation. Dans la mesure où les observations ont été réalisées au démarrage de l'expérimentation, l'accent est mis sur les problèmes rencontrés à ce stade. Les difficultés recensées peuvent être liées soit aux conditions de l'expérimentation, qui fait co-exister plusieurs dispositifs et accroît de fait la complexité des situations, soit aux caractéristiques propres du RSA.

Une deuxième vague d'enquête a été menée en septembre et en octobre 2008. Cette étape a été l'occasion, d'une part, de rencontrer de nouveau les acteurs institutionnels de la première vague et, d'autre part, d'élargir notre cercle d'acteurs consultés. Il s'agissait pour nous, premièrement, de comprendre comment les acteurs institutionnels avaient cheminé au cours des six derniers mois dans leurs façons d'appréhender le dispositif et dans leurs manières de résoudre les difficultés de mise en œuvre. Deuxièmement, nous avons ouvert notre focale d'investigation en rencontrant systématiquement l'ensemble des acteurs publics, associatifs et privés concernés par l'expérimentation. De ce fait, nous avons conduit des entretiens avec l'ANSA, la MSA, les Maisons de l'emploi, les DDTEFP, les PLIE, les entreprises d'insertion, les centres de formation, les employeurs impliqués dans le dispositif... Ce faisant, notre objectif était d'analyser l'implication des différents protagonistes, leurs avis sur le RSA et les évolutions introduites par l'expérimentation, notamment du point de vue de l'accompagnement des personnes et de l'implication des acteurs du monde de l'entreprise. Du fait du contexte dans lequel nous nous trouvions – examen du projet de loi portant généralisation du RSA – nous avons également recueilli l'avis des acteurs sur cette perspective.

Une troisième vague d'enquête s'est déroulée en mars 2009. Elle a consisté en une série d'entretiens auprès des participants aux groupes témoins dans en Côte d'Or, en Loire-Atlantique et dans le Val d'Oise ; les groupes témoins des deux autres départements (Eure et Nord) n'étant plus opérationnels depuis plusieurs mois déjà, il semblait délicat de retrouver leurs membres. L'objectif de ces entretiens était de recueillir le point de vue des participants aux groupes témoin sur le dispositif expérimental et sur leur expérience dans le cadre de cette initiative. La situation actuelle des personnes interviewées, les modalités d'entrée dans le groupe témoin, la perception du fonctionnement du groupe, le travail réalisé dans le cadre du groupe, le point de vue sur leur participation au groupe ainsi que le regard porté sur les minima sociaux et le RSA ont constitué les grandes thématiques de ces entretiens.

L'étude a pour objet de saisir les conditions d'expérimentation du RSA et de recueillir le point de vue des acteurs. Le cahier des charges de l'étude établi par la DREES venait préciser les attentes en la matière : « *Cette enquête qualitative a pour objectif de décrire finement, par la diversité des situations observées, la mise en place et la gestion du RSA des Départements expérimentateurs, ainsi que plus généralement la manière dont les acteurs concernés analysent les premiers mois de fonctionnement de ce nouveau dispositif et en particulier quelles sont les difficultés éventuelles rencontrées. Il s'agit également d'observer comment les Conseils généraux ont prévu d'articuler le RSA avec les autres dispositifs sociaux (nationaux ou locaux) existants (par exemple, les droits connexes ou aides facultatives).* » L'enquête repose sur la mise en perspective de regards croisés, pluralistes, à l'échelle locale. La proposition méthodologique a consisté à aborder un ensemble d'observations qui vont des conditions de lancement de l'expérimentation aux premières observations et résultats dégagés de celle-ci, en passant par les modalités d'accompagnement et les procédures élaborées. Pour les deux vagues, une liste d'acteurs a été arrêtée et soumise pour avis aux membres du comité de pilotage. Le recueil de données s'est opéré à l'aide d'un guide d'entretien commun aux différentes équipes. Chaque Département a ainsi fait l'objet d'une monographie réalisée suite aux deux phases d'investigation. La méthode a fait l'objet d'une consultation préalable du groupe de travail « enquête qualitative » placé auprès du Comité d'évaluation. Les outils d'investigation ont fait l'objet d'une validation par ce comité.

La synthèse des éléments rassemblés dans cette approche monographique est organisée en reprenant successivement les quatre principaux aspects de la mesure RSA. Il s'agit, en premier lieu, d'une expérimentation. Dès lors, il convient de voir comment celle-ci a été mise en place compte tenu des différentes situations départementales, et du calendrier incertain au moment de l'enquête. La notion de configuration locale d'acteurs vise à rendre compte du cadre et du contexte des expérimentations. En second lieu, le RSA comprend – et c'est souvent sur ce point que le regard se focalise – un complément de revenu sous la forme d'une allocation, et d'une manière plus large un système d'incitation financier, qui vient reconsidérer le système existant, fondé sur des mesures d'intéressement. L'objectif du RSA est de permettre une sortie du RMI ou de l'API, et d'encourager le retour ou le maintien sur le marché du travail. Le RSA comprend également un volet accompagnement, centré sur l'insertion professionnelle. Il se traduit par une contractualisation avec les salariés bénéficiaires de la mesure, une mobilisation de formes d'accompagnement pour appuyer l'accès ou le développement d'une activité professionnelle, une organisation des étapes d'insertion prenant en considération un parcours... Enfin, le RSA suppose une évolution de la perception des bénéficiaires du RMI ou de l'API et à ce titre il encourage le développement de nouvelles relations avec les entreprises. Nous nous sommes donc intéressés au point de vue des chefs d'entreprise vis-à-vis de ce dispositif.

Dans chacune de ces sections, la synthèse s'attache à livrer des éléments décrivant et expliquant les choix opérés par les acteurs, des éléments de comparaison avec l'organisation antérieure dans le cadre du RMI et de l'API et des éléments d'appréciation sur les atouts et les difficultés rencontrées à l'occasion de l'expérimentation ou du fait du dispositif RSA lui-même.

### **La conduite de l'expérimentation**

La démarche d'expérimentation utilisée dans le cadre du RSA rencontre des initiatives comparables de la part de certains Départements qui adoptent, dans différents domaines, une approche similaire en matière d'action publique.

La stratégie de l'Etat en matière d'expérimentation a consisté à fixer un cadre d'action général, tout en laissant aux Départements un certain nombre de choix à opérer : la

délimitation du territoire infra-départemental, le montant du barème et le calcul de la prestation, la nature des moyens humains mobilisés, la détermination du public pris en considération (le flux et/ou le stock des dossiers)... L'expérimentation, tout comme son évaluation, ne s'inscrivent pas dans une approche normative. Il s'agit d'explorer de manière empirique les hypothèses retenues de fait par les Départements. À partir des orientations générales et de l'appui méthodologique que les Départements ont trouvés auprès de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), les Départements ont construit des dispositifs qui ont des tonalités distinctes. Il y a manifestement des objectifs spécifiques à certains sites. En fonction des situations économiques, des orientations politiques, de la stratégie antérieure en matière d'insertion, des constats opérés localement... certains Départements poursuivent des objectifs propres en complément de ceux affichés pour l'expérimentation. Ainsi, si l'objectif de l'expérimentation est partout d'inciter au retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI et de l'API (sortir des trappes d'inactivité), des Départements peuvent s'attacher, par exemple, aux conditions d'accès à l'emploi. Des objectifs complémentaires peuvent ainsi se greffer sur ceux inscrits dans le cadre législatif de l'expérimentation. Les Conseils généraux vont donc mobiliser des moyens spécifiques pour atteindre les objectifs qui sont les leurs, orienter leur logique d'action. Les compétences déployées dans le registre de l'insertion illustrent la tonalité que les Départements entendent donner à leur stratégie.

L'expérimentation est aussi l'occasion d'affirmer et d'afficher le rôle de chef de file des Conseils généraux en matière de politique sociale. À cet égard, la question des relations institutionnelles et du partenariat constitue un point d'observation important. Les Conseils généraux ont endossé pleinement le rôle de pilote. Que ce soit dans le domaine de l'insertion ou bien encore des formes de partenariat, une des questions centrales qui sera explorée consiste à comprendre de quelle manière l'expérimentation du RSA prolonge l'existant ou si elle introduit des changements, voire des transformations, dans la conduite de l'action. Trois questions ont guidé l'exploitation des données : Est-ce que l'expérimentation du RSA s'inscrit dans le prolongement du système localement adopté dans le cadre du RMI (les relations partenariales, les orientations en matière d'insertion...) ou, au contraire, a-t-elle favorisé le développement de nouvelles formes d'action ou de coopération entre les acteurs ? Observe-t-on une rupture au regard des tendances observées par le passé ? Comment les Conseils généraux et leurs partenaires perçoivent-ils la généralisation du dispositif et l'harmonisation des pratiques induites par le projet de loi ?

### **Une incitation financière visant à favoriser les situations d'activité**

Dans la mesure où le RSA vise à améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI et de l'API en instaurant une incitation financière, le deuxième volet de la synthèse porte sur la mise en place de la prestation et des aides qui peuvent lui être associées. L'expérimentation autorise les Départements à déroger aux conditions d'intéressement antérieures. Dans le cadre des monographies, à ce stade de l'expérimentation, la question financière est abordée essentiellement sous l'angle du calcul du barème et des conditions de gestion de l'allocation. L'étude n'a pas pour objet de se prononcer sur les effets incitatifs ou non de ce complément de revenu, mais de recueillir la manière dont les Départements mobilisent les différents éléments de leur stratégie.

Les Départements ont dû se prononcer sur le montant du barème, en précisant les modalités de calcul. Les justifications qui ont guidé les choix reposent à la fois sur des considérations financières mais aussi sur les caractéristiques du contexte et de l'environnement socio-économique départemental. Un des enjeux majeurs, en dehors de l'aspect budgétaire, consiste à trouver le bon levier d'incitation monétaire, et donc de cerner les publics visés,

mais aussi d'identifier précisément les phénomènes sociaux sur lesquels la prestation entend agir.

La mise en place de l'allocation s'est faite - excepté pour le Département de l'Eure, précurseur dans ce domaine avec un démarrage en juin 2007 - lors du dernier trimestre 2007. Pour la première phase d'enquête, la période d'observation est donc très brève dans la mesure où la mise en œuvre effective était récente à la date de l'enquête. En dehors de l'Eure, les autres Départements n'avaient guère plus de trois ou quatre mois d'expérience, voire beaucoup moins dans le cas du Nord. Le recul est donc faible. Au moment de l'observation, les acteurs expriment le plus souvent leurs premières impressions. Néanmoins, après une intense phase de préparation de la mise en place opérationnelle de la prestation, la question de la gestion était ressentie - principalement par les services techniques - comme se révélant de plus en plus complexe compte tenu des changements rencontrés dans les situations des personnes. Il est question ici des outils de gestion et de leur capacité à traiter de manière suffisamment réactive les changements de situation.

*In fine*, la question centrale est celle de l'effet incitatif recherché. Compte tenu de la situation du bénéficiaire potentiel à l'égard du marché du travail, quels sont précisément les éléments qui vont jouer ce rôle d'incitation ? L'argument fondateur du RSA repose sur le principe de l'existence de trappes à inactivité au voisinage des minima sociaux pour des personnes d'âge actif. Le souci est de faire sortir les personnes de la pauvreté, sans pour autant opérer un simple déplacement des effets de seuil<sup>1</sup>. Comment cet effet incitatif a-t-il été pensé et construit dans le cadre des expérimentations ? Quelle est la nature des débats dans les assemblées territoriales ? Comment la courbe a-t-elle été pensée ? Quel est le point de sortie au regard du SMIC ? Le RSA ne risque-t-il pas de conduire à une précarisation des formes d'emplois proposés ? Comment favoriser des formes d'emploi non précaires et l'accès des personnes à des temps plein ? Comment penser les sorties du dispositif et éviter des ruptures dans les situations financières des personnes ? Une autre interrogation porte sur l'articulation de la prestation RSA avec les droits connexes et les autres aides facultatives dispensées localement. Il s'agit d'un élément d'analyse essentiel qui n'est pas toujours éclairé pour le RMI ou les autres minima sociaux. Autant de questions que les Départements ont dû traiter, en leur apportant des réponses diverses.

Les Départements ont adopté une communication prudente auprès du public potentiel du fait des inévitables inégalités de traitement induites entre les personnes. Si l'enjeu est la lisibilité du dispositif et l'information de l'utilisateur afin de lui permettre de réaliser les arbitrages et peut-être modifier ses anticipations en matière d'emploi, il y a également la volonté de ne pas introduire des différences de traitement importantes.

Le suivi des situations des personnes susceptibles de percevoir le RSA, l'observation qualitative et la mesure des effets, ainsi que l'évaluation des coûts induits, constituent manifestement un enjeu important pour les Départements qui ne paraissent pas cependant avoir réalisé tous les investissements nécessaires pour y répondre.

### **Un dispositif d'accompagnement**

Le troisième volet de la synthèse porte sur l'accompagnement des salariés bénéficiaires du RSA. L'accompagnement en matière d'insertion professionnelle fait partie intégrante du dispositif. En effet, la mise en œuvre du RSA prend appui - nombre d'interlocuteurs le rappellent - sur un ensemble de moyens visant à accompagner les personnes vers et dans

---

<sup>1</sup> *Livre vert vers un revenu de Solidarité active*. « Supprimer les effets de seuil », p. 56.

l'emploi. Pour une part, les moyens mobilisés sont ceux développés dans le cadre du RMI en prenant appui sur le dispositif existant, les compétences développées, les ressources mobilisées. De ce fait, le RSA s'inscrit, sur le plan des moyens, dans le prolongement du RMI. Cependant, l'expérimentation du RSA est aussi l'occasion de réorganiser ou susciter des moyens complémentaires en faveur de l'insertion. Comment le dispositif d'insertion mis en place dans le cadre du RMI se trouve-t-il réinterrogé avec le RSA ? Comment penser une meilleure incitation au retour à l'emploi ou à l'accès à l'emploi pour les bénéficiaires de l'API ?

La problématique principale qui parcourt le registre de l'accompagnement revient à examiner la tension entre, d'une part, une logique qui met l'accent sur l'insertion professionnelle et, d'autre part, une logique d'insertion qui vient souligner la prépondérance d'une insertion sociale (ou encore dite globale, c'est-à-dire qui ne repose pas que sur une insertion professionnelle). Cette tension est ancienne. Elle a traversé les débats sur le RMI. Elle n'en demeure pas moins d'actualité. La lecture qui peut en être faite aujourd'hui est sans doute moins idéologique et a laissé place à une forme de pragmatisme. Elle continue néanmoins à questionner les leviers de l'insertion. Pour nombre de Départements, l'insertion professionnelle constituait déjà une orientation majeure de la politique d'insertion. Un certain nombre de plans départementaux d'insertion (PDI) affichent explicitement cette finalité, surtout depuis la décentralisation du RMI, à partir de 2004. Dès lors, cette orientation est réaffirmée et trouve à se traduire dans les moyens mobilisés pour favoriser l'accès ou le maintien des personnes dans le marché du travail. Un des aspects de ce débat s'exprime avec la construction de la figure professionnelle du « référent », à travers les profils recherchés pour occuper ces fonctions. Il est manifeste qu'il y a là un indicateur permettant de comprendre le sens donné à l'action publique en matière d'insertion.

Si l'insertion professionnelle constitue un objectif largement partagé par les Départements, la question des relations de la collectivité avec le monde des entreprises, et du secteur économique se trouve immédiatement posée. Elle vient interroger les moyens que les Départements peuvent mobiliser pour réinscrire les bénéficiaires du RMI et, à partir de la généralisation, de l'API dans les situations d'emploi. Les Départements ont pu entretenir des relations avec les entreprises dans le cadre de leur politique d'insertion. Comment doivent-elles se développer en regard du RSA ? Ce sont plusieurs stratégies qui sont évoquées : communiquer en direction des entreprises, déléguer les contacts à des prestataires... Il s'agit de savoir dans quelle mesure et comment les entreprises sont susceptibles de s'ouvrir à des personnes en situation d'insertion.

Un des principes de l'accompagnement des personnes touchant le RSA est de privilégier une approche individualisée. Ce postulat repose sur une contractualisation qui, selon les cas, constitue un point fort de cette nouvelle prestation. L'individualisation se traduit sur le plan méthodologique par la notion de parcours. Il s'agit de penser un enchaînement de séquences qui, à terme, débouchent sur une insertion professionnelle durable. L'approche suppose aussi une certaine progressivité des parcours, sachant la fréquence élevée de situations professionnelles subies et « non linéaires », avec des « allers-retours » nombreux alternant périodes d'activité et d'inactivité. De fait, les logiques financières (la perception d'une allocation), les logiques professionnelles (l'état du marché de l'emploi) et les logiques sociales (les conditions permettant un accès et une mobilité professionnelle) peuvent être très intriquées. L'analyse des formes d'accompagnement entend saisir la manière dont les Départements tentent de construire des stratégies diversifiées visant à répondre à des situations qui, par définition, sont particulièrement complexes.

### **Une mobilisation particulière des entreprises vis-à-vis du RSA ?**

Dans le cadre de la mise en œuvre du RSA, au-delà de la volonté d'inciter les personnes à retourner à l'emploi, une des attentes est liée à la situation du marché de l'emploi et à la part que peuvent jouer les entreprises dans le retour à l'emploi. Bien que le contexte de crise financière et économique actuel ne soit pas favorable à une reprise du marché du travail, la portée du RSA apparaît largement conditionnée aux comportements des chefs d'entreprise, à des perceptions nouvelles des personnes, de leurs qualifications et de leurs aptitudes à correspondre aux attentes des entreprises. Sans prétendre résoudre ces questions dans la présente synthèse, nous nous sommes attachés à comprendre les avis des acteurs de l'insertion et de l'entreprise sur ces évolutions possibles. Ainsi, nous avons cherché à recueillir des témoignages sur les nouvelles modalités d'évaluation des compétences des personnes, sur les initiatives développées dans certains territoires pour améliorer la correspondance entre domaines de compétences des demandeurs d'emploi et offres d'emploi des entreprises, sur les opinions des entreprises et des représentants des entreprises vis-à-vis de cette mesure, sur les partenariats institutionnels développés pour inciter à des évolutions. Nous le verrons, ce volet a permis de soulever des difficultés mais également de mettre à jour des réflexions intéressantes menées dans le territoire pour dépasser un certain nombre de points de blocage.

## **1 LA CONDUITE DE L'EXPERIMENTATION**

---

### **1.1 La mise sur agenda**

#### **Les raisons du lancement de l'expérimentation**

Les raisons de la participation à l'expérimentation du RSA, dans l'ensemble des Départements, résultent de trois facteurs :

- Cette inscription apparaît comme la suite logique des compétences issues de la décentralisation ;
- Il s'agit d'améliorer la prise en charge des bénéficiaires, de se positionner comme initiateur ou précurseur dans le domaine social et de montrer l'intérêt de l'assemblée départementale pour les questions d'insertion ;
- Le RSA peut être perçu comme un dispositif conçu pour corriger précisément les limites du RMI, le plus souvent constatées par les référents dans leur travail avec les bénéficiaires. Ces limites ont d'ailleurs été généralement déjà évoquées dans les Plans départementaux d'insertion.

#### **Le portage politique**

Dans tous les cas, l'inscription dans le dispositif est décrite comme une volonté forte de la Présidence du Conseil général.

Les Départements de gauche soulignent le fait que ce volontarisme en faveur des bénéficiaires dépasse les clivages politiques.

Dans chaque Département, l'accord sur la démarche résulte d'une rencontre préalable entre le Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch, et le Président du Conseil général.

Le soutien de l'ANSA pour la mise en place du dossier de demande d'expérimentation est souligné comme un élément déterminant de la préparation.

#### **Conduite et nature des débats liés à l'introduction du RSA**

L'existence de débats à propos de l'introduction du RSA n'est pas systématique.

Dans le Département du Nord, la candidature à l'expérimentation du RSA n'a donné lieu à l'organisation d'aucun débat.

Dans le Val-d'Oise, il n'y a eu aucune polémique sur le fond, et les échanges ont plutôt porté sur des questions techniques (moyens consacrés par l'Etat et efficacité de l'évaluation).

Dans les trois autres Départements, l'adhésion à une démarche expérimentale du RSA a été davantage débattue : les débats ont porté sur la pertinence de la mesure, sur les conséquences de l'attribution du RSA par rapport aux allocataires non bénéficiaires et par rapport aux travailleurs pauvres. Le choix du territoire a également fait l'objet de discussions approfondies.

Dans les différents Départements, sans que cela ait conduit à une remise en cause de la démarche, la tenue des élections municipales et cantonales en mars 2008 a constitué indéniablement un élément perturbateur. En effet, dans certains Départements, les changements des élus chargés du dossier RSA ont entraîné un ralentissement de la démarche

et des interrogations sur sa pertinence (c'est le cas dans le Nord). De plus, alors que certaines communes ou communautés de communes ont été largement mobilisées sur les questions de l'emploi, les changements d'élus sont venus retarder les prises de décisions (c'est le cas dans le Val-d'Oise).

### **Les objectifs fixés à l'expérimentation**

Dans tous les Départements, les deux objectifs principaux sont d'inciter à la reprise d'activité et de réduire la pauvreté. Mais certains Départements ont d'autres ambitions et poursuivent des objectifs complémentaires.

Par exemple, le Nord et la Côte-d'Or souhaitent dans le cadre de ces objectifs complémentaires, faire évoluer les pratiques professionnelles des référents généralistes de parcours.

La Loire-Atlantique insiste sur la possibilité qui serait offerte en cas de mensualisation généralisée, de rendre plus prévisibles les revenus et prestations du ménage.

### ***1.2 Les formes de partenariat et de coopération***

Bien que l'organisation du RSA repose sur des procédures de décision qui donnent un pouvoir de décision clair aux Conseils généraux dans le cadre des bénéficiaires du RMI et aux Préfectures dans le cadre de l'API, les montages partenariaux laissent une place assez grande à d'autres acteurs comme la CAF ou la MSA qui apparaissent dans de nombreux cas comme des acteurs centraux. Le RSA, sans bouleverser complètement les partenariats existants dans les territoires, semble avoir constitué l'occasion d'un rapprochement entre Conseils généraux et Caisse d'allocations familiales. L'expérimentation entraîne de nombreux questionnements sur la manière de gérer les dossiers de demande, sur les passations de dossiers, sur les aides connexes et les aides spécifiques... Pour résoudre ces questionnements, les acteurs locaux se concertent entre eux, mais font aussi appel régulièrement à l'ANSA et à la CNAF. Ainsi, tout ne se règle pas dans le territoire (d'expérimentation ou départemental) mais aussi par des mouvements d'allers retours entre territoire et niveau national.

### **La mobilisation des acteurs**

Dans tous les Départements, la mise en œuvre du RSA suppose le recours à des procédures ou à des relations partenariales. Néanmoins en fonction des Départements, la mobilisation et la coopération des acteurs apparaissent plus ou moins inédites et plus ou moins renforcées.

Dans le Nord, la Côte-d'Or et le Val-d'Oise, les relations partenariales, déjà développées, sont restées inchangées. Dans le Val d'Oise, le groupe de travail « mobilisation des employeurs » a permis de renforcer ces partenariats, en particulier avec le MEDEF.

Dans l'Eure et en Loire-Atlantique, l'introduction du RSA a permis de développer de nouvelles habitudes partenariales.

### **Les relations Conseil général/État**

Du fait de son montage institutionnel, la mise en œuvre du RSA induit des relations de travail entre le Conseil général et l'Etat (qu'il s'agisse de la DDTEFP ou de la Préfecture).

La qualité de ces relations est variable d'un Département à l'autre. Elles prennent parfois la forme de conventions, dans d'autres cas, les relations sont plus informelles. Certains Conseils généraux travaillent plus étroitement avec la DDTEFP, d'autres avec la Préfecture.

Des conventions ont été signées en décembre 2007 entre la DDTEFP et le Conseil général en Loire-Atlantique. Pour le Département de l'Eure, les conventions ont été signées, d'une part, avec l'Etat central (le délégué interministériel à l'innovation et à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale) pour la convention du 27 novembre 2007 sur le RSA-RMI et les autres expérimentations et, d'autre part, avec la Préfecture pour la convention du 6 décembre 2007 relative au RSA-API. La DDTEFP n'apparaît pas dans les conventions. En Côte-d'Or, le partenariat est étroit avec la Préfecture. Dans le Val-d'Oise, les relations avec l'Etat semblent surtout limitées à la DDTEFP. Dans le Nord, les relations apparaissent moins systématiques.

### **Les relations Conseil général/ANSA**

Dans le cadre de la mise en œuvre du RSA, l'ANSA joue un rôle pivot, évidemment inédit. En effet, de toute évidence, les représentants de l'ANSA dans les différents territoires étudiés ont permis de faire avancer le dossier sous de multiples aspects et à différents moments de l'implantation de l'expérimentation : ils ont aidé à monter les dossiers de candidature ; ils ont joué un rôle d'appui technique à la mise en œuvre ; ils ont soulevé au niveau national un certain nombre de difficultés qui se sont révélées seulement au niveau local ; ... il est possible de dire que, de ce fait, malgré la grande marge de manœuvre laissée aux Conseils généraux à cette étape de l'expérimentation, l'ANSA a joué un rôle de passeur et a permis un transfert des connaissances et des savoir-faire développés par les territoires. On peut se demander si, malgré la forme associative de l'ANSA, on ne se trouve pas face à une nouvelle forme d'intervention de « l'Etat régulateur »<sup>2</sup>, l'ANSA jouant ainsi un rôle d'acteur semi-public.

### **Les relations avec la CAF et la MSA**

Les relations des Conseils généraux avec les CAF (Caisses d'allocations familiales) semblent plutôt bonnes, voire très bonnes dans certains cas (Loire-Atlantique et Côte-d'Or). De même, il ne semble pas y avoir de difficultés pour établir des partenariats avec les MSA, même si celles-ci sont moins présentes que les CAF du fait d'un plus petit nombre de bénéficiaires concernés. Néanmoins, les formes du partenariat apparaissent sensiblement différentes d'un Département à l'autre. Dans certains cas, les relations étaient déjà bien établies, dans d'autres elles ont été renforcées.

En Loire-Atlantique et dans le Val-d'Oise, la CAF apparaît comme un acteur de même niveau que le Conseil général. Le partenariat peut être qualifié de « partenariat de décision ».

Dans les trois autres Départements, si la CAF est un partenaire important de l'État pour les bénéficiaires de l'API, et pour la gestion de la prestation RSA pour les Conseils généraux, il n'en reste pas moins que la décision revient au Conseil général. Ainsi, dans l'Eure, la CAF a été associée aux différentes étapes de l'expérimentation. Elle a en particulier participé très activement à la conception du dispositif. Mais la co-construction du dispositif a eu ses limites car les décisions finales sur le RSA ont été prises à un niveau politique (présidence du Conseil général, en lien avec Martin Hirsch et l'ANSA), ce qui a généré un certain sentiment d'amertume à la CAF. La CAF a exercé et exerce encore une influence importante sur le dispositif RSA-RMI, mais elle n'est pas en position de *leadership*, ce qu'elle regrette. La CAF de la Côte-d'Or souhaite affirmer son rôle et sa place de partenaire, et pas seulement en tant que prestataire.

Les MSA (Mutualités sociales agricoles) sont associées au dispositif, mais n'apparaissent pas toujours comme des acteurs centraux (c'est le cas en particulier de la Loire-Atlantique où le territoire est exclusivement urbain). Elles dédient parfois du personnel à son suivi (dans

---

<sup>2</sup> Hassenteufel P. (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Belin.

l'Eure) ou demandent à leur personnel de terrain d'intégrer le RSA dans les outils d'intervention auprès de leurs allocataires (dans le Nord). Dans certains cas, il faut attendre la deuxième vague d'enquête pour voir apparaître des bénéficiaires (dans le Nord).

On peut souligner que les CAF insistent sur les évolutions bénéfiques que l'introduction du RSA représente pour elles. Elles considèrent ainsi que l'expérimentation a été l'occasion de redonner du sens à leur métier. En effet, l'accompagnement des bénéficiaires de l'API qui a été accentué pour la mise en œuvre du RSA a représenté l'occasion de se rapprocher des publics, de mieux comprendre leurs difficultés d'accès au marché du travail, de proposer des initiatives correspondant à la fois aux besoins des personnes et aux particularités des territoires.

### **Les relations avec les acteurs publics de l'emploi**

La mise en œuvre du RSA suppose la mobilisation et la collaboration avec les acteurs publics de l'emploi présents dans le territoire. À ce titre, le Conseil général et la CAF travaillent avec l'ANPE, les PLIE, les entreprises d'insertion par l'économique, les Maisons de l'emploi, éventuellement les plateformes de services pour la création d'entreprises... Bien sûr, là encore, en fonction des caractéristiques du territoire d'expérimentation et des habitudes de partenariat, les relations sont plus ou moins étroites et fluides.

Dans les Départements, ces relations sont généralement établies à partir du Plan départemental d'insertion (PDI) ou autre document du même type (Pacte territorial d'insertion en Côte-d'Or). Cependant, au-delà des documents officiels, l'existence des PDI n'est pas toujours très concluante (Val-d'Oise) ou bien tend à masquer des différences de fonctionnement entre acteurs du même type (entre les deux PLIE présents dans le territoire d'expérimentation dans le Nord, par exemple).

Les Départements ont, par le biais du RSA, renforcé leurs attentes pour une inscription des allocataires du RMI auprès des services de l'ANPE.

On peut souligner que la disparition à venir de l'ANPE et des ASSEDIC est mentionnée dans les Départements comme un facteur d'incertitude important.

### **Les relations avec les entreprises**

Si l'on excepte les tentatives menées par les Conseils généraux de l'Eure et du Val d'Oise qui apparaissent assez développées, on peut dire que l'expérimentation du RSA n'a eu qu'une portée moyenne sur le partenariat avec les entreprises. Même dans ces départements, au-delà de la volonté institutionnelle affichée par le Conseil général, les résultats ne sont pas encore très importants. Notre hypothèse est que les liens avec les entreprises découlent davantage de constats antérieurs au RSA – sur l'inadéquation entre les offres d'emploi et les qualifications des personnes, par exemple – que du dispositif lui-même. À l'appui de cette hypothèse, les entretiens menés avec les entreprises laissent apparaître une grande indifférence. Seuls les groupements d'employeurs comme le MEDEF ou les CCI ou bien encore les fédérations d'employeurs à domicile semblent trouver un intérêt au RSA.

## ***1.3 Le pilotage et les moyens mobilisés***

### **Les instances de pilotage**

En fonction des Départements, les instances de pilotage du dispositif apparaissent plus ou moins complexes, ce qui était déjà le cas des montages RMI. En Loire-Atlantique et dans le Nord, les instances sont « légères ». Dans le Nord, par exemple, on trouve un groupe de pilotage institutionnel et un groupe projet plus opérationnel. Le Val-d'Oise, l'Eure et la Côte-

d'Or ont élaboré des structures plus « lourdes ». On trouve par exemple en Côte-d'Or des instances qui se situent à différents niveaux : un comité de pilotage réunissant les acteurs institutionnels ; un comité opérationnel technique ; un comité de suivi local avec les partenaires du site d'expérimentation ; et un groupe de travail de terrain composé des intervenants. Dans l'Eure, il existe deux niveaux de pilotage : l'un au niveau départemental, l'autre au niveau du territoire d'expérimentation de Louviers, chacun des niveaux étant constitué d'une instance politique et d'une instance plus technique.

### **Partenariat de décision versus partenariat de terrain**

Dans notre analyse de la mise en œuvre du partenariat, il faut distinguer ce qui relève du partenariat institutionnel donnant lieu à des prises de décision de ce qui tient du partenariat de terrain et des échanges entre opérateurs. En effet, si les acteurs des services centraux s'accordent presque toujours pour dire que le partenariat fonctionne bien, que des ententes sont trouvées entre institutions –même si les évolutions introduites par le RSA les bousculent - les acteurs de terrain apportent d'autres points de vue. Sans remettre en cause les relations interinstitutionnelles et leur valeur ajoutée, ils vont insister davantage sur les compromis nécessaires avec les collègues des autres institutions, sur les difficultés inédites posées par la concertation ou par l'expérimentation et sa complexité, sur le fait que ce soient toujours les mêmes acteurs qui sont concernés par les lieux de concertation, etc. Plus on interroge des acteurs proches des bénéficiaires du RMI ou de l'API, plus les interlocuteurs semblent dubitatifs et peu sûrs des bénéfices apportés par la concertation. De ce fait, en fonction du niveau institutionnel auquel se trouvent les acteurs, les appréciations sur les mécanismes partenariaux ne sont pas les mêmes.

### **Les moyens humains mobilisés**

Concernant les moyens humains, là encore, les situations sont très différenciées. Néanmoins, il nous semble que ces différences ne sont pas un indicateur permettant de mesurer l'intérêt accordé par les Conseils généraux à ce dispositif. En effet, les moyens accordés dépendent du nombre de personnes potentiellement concernées par le dispositif dans les territoires d'expérimentation. Dans certains cas (la Loire-Atlantique), de faibles moyens nouveaux ont été accordés et pourtant le Conseil général apparaît très impliqué. Dans d'autres cas, les Conseils généraux se sont investis en amont dans le cadre de leur PDI, et le nombre de personnes impliquées, via la gestion du RMI, est très important (le Nord). Il faut aussi tenir compte du nombre d'agents chargés du suivi à la CAF et à la MSA ainsi que du nombre de référents mobilisés dans les CCAS et les entreprises d'insertion ou les associations concernées par le suivi de bénéficiaires. Au total, en dehors du Conseil général et de son territoire d'expérimentation, la mise en œuvre du RSA concerne un grand nombre de salariés.

**Personnel recruté à l'occasion de l'expérimentation du RSA :**

Côte-d'Or (21)	Eure (27)	Loire-Atlantique (44)	Nord (59)	Val-d'Oise (95)
<p><u>Au Conseil général :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un chargé de mission</li> <li>- un référent professionnel sur le site d'expérimentation</li> </ul>	<p><u>Au Conseil général :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 coordinatrice (accueil et suivi administratif et financier) (UTAS de Louviers)</li> <li>- 4 référents RSA nouvellement recrutés, soit 4 ETP, parmi lesquels : 2 référents externes (Communauté d'agglomération et ANPE) et 2 référents internes au Conseil général. (Un autre référent interne au Conseil général a été affecté progressivement sur le RSA)</li> <li>- une ambassadrice, issue du groupe témoin, employée dans le cadre d'un contrat avenir</li> </ul>	<p><u>Au Conseil général :</u></p> <p>une référente RSA basée au pôle social des Dervallières</p>	<p><u>Au Conseil général :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 ETP : une chargée de projet (catégorie A) dans les services centraux ; deux conseillers techniques dans le territoire expérimental (catégories B et C)</li> </ul> <p><u>À la CAF :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2 ETP : techniciens chargés de l'étude des droits et de la liquidation de la prestation</li> </ul>	<p><u>Au Conseil général :</u></p> <p>une coordonnatrice RSA sous l'autorité du directeur de l'insertion basée à la Mission insertion Rives de Seine</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1,5 ETP en secrétariat pour la Mission insertion</li> </ul>

### **1.4 Les choix d'orientations pour la conduite de l'expérimentation**

#### **La prise en compte du « stock » et/ou du « flux » de bénéficiaires**

Pour la conduite des expérimentations, chaque département a dû définir le champ des allocataires du RMI qui pourront bénéficier du RSA expérimental. On distingue en effet le « stock » de bénéficiaires, c'est-à-dire les personnes déjà en emploi au moment du démarrage des expérimentations et le « flux » de bénéficiaires reprenant un emploi après la date de démarrage des expérimentations.

Au sein des départements étudiés, trois territoires prennent en compte à la fois le stock et le flux de bénéficiaires (la Côte-d'Or, la Loire-Atlantique et le Val-d'Oise).

L'Eure et le Nord ont choisi quant à eux de ne prendre en compte que le flux. L'Eure a une ligne plus souple qui consiste néanmoins à accepter les bénéficiaires du stock qui augmente leur nombre d'heures de travail, ainsi que les renouvellements de contrats.

Les Départements ne sont pas toujours explicites sur les raisons de leur choix vis-à-vis du stock et du flux des bénéficiaires. Néanmoins, dans le cas du Département du Nord par exemple, c'est le nombre important de bénéficiaires du RMI ainsi que les incertitudes quant au financement du dispositif RSA qui sont clairement mis en avant pour justifier la prise en compte des seuls flux de bénéficiaires.

### **Le choix du territoire d'expérimentation**

Les territoires d'expérimentation ont été choisis, suite à une démarche de concertation entre les acteurs du Conseil général, de la Préfecture, de l'ANSA et du territoire pressenti, en suivant deux types de raisonnement : soit pour leur représentativité, soit pour leur exemplarité.

**Pour rappel, les territoires choisis sont les suivants :**

<b>Côte-d'Or</b>	<b>Eure</b>	<b>Loire-Atlantique</b>	<b>Nord</b>	<b>Val-d'Oise</b>
Beaune	Louviers	CLI Nantes Ouest	Avesnois	Argenteuil et Bezons
Territoire urbain/rural avec des situations infraterritoriales contrastées	Territoire très dynamique du point de vue économique Entreprises de pointe	Territoire urbain comptabilisant de nombreux bénéficiaires du RMI	Territoire urbain/rural très éloigné de la ville centre avec peu d'offres d'emploi	Bassin d'activité très dense mais demandant des qualifications importantes

Certains Départements ont choisi leur territoire pour leur représentativité : c'est le cas de la Côte-d'Or et du Nord qui ont sélectionné des territoires équilibrés, correspondant à une moyenne départementale.

Les autres Départements ont choisi leur territoire pour leur exemplarité. Il s'agit d'exemplarité « positive » pour l'Eure et le Val-d'Oise qui optent pour un territoire dynamique sur le plan économique. Il s'agit d'exemplarité « négative » pour la Loire-Atlantique où le territoire de la CLI (Commission locale d'insertion) de Nantes est marqué par de nombreuses difficultés sociales.

Dans l'Eure, le choix semble aussi comporter un aspect politique : l'UTAS de Louviers est la seule où l'ensemble des cantons est dans la majorité départementale, la directrice de l'UTAS est impliquée et considérée comme fiable, le territoire bénéficie du fort relais et du soutien de quelques Conseillers généraux. C'est donc un territoire intéressant compte tenu de la configuration et de la dynamique économique, et un territoire sûr d'un point de vue politico administratif. Dans le Nord, l'importance de la dynamique partenariale préexistante et l'implication des différents acteurs locaux ont également constitué des éléments déterminants dans le choix du territoire d'expérimentation.

Dans quatre des cinq cas, les acteurs évoquent des problèmes d'inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi dans les territoires d'expérimentation. Tous mentionnent la qualité du travail en réseau dans les territoires considérés.

Nous tenons à insister sur l'influence du choix du territoire sur la perception de l'expérimentation. En effet, lors de la deuxième vague, les effets du choix sont soulignés largement par les acteurs. Alors que certains territoires sont apparus facilitateurs (c'est le cas, par exemple, du territoire du CCAS de Nantes qui est apparu facile à mobiliser du fait de sa petite taille et de son caractère homogène), d'autres se sont révélés plus problématiques (c'est le cas, par exemple, de l'Avesnois où le peu d'offres d'emploi apparaît comme un élément structurel pesant fortement et de manière négative sur le fonctionnement du dispositif). En conséquence, dans des territoires très défavorisés comme l'Avesnois, on peut se demander quelle est la capacité effective du RSA à influencer sur le retour à l'emploi des anciens bénéficiaires du RMI ou de l'API. Il ne semble pas que ce dispositif soit susceptible d'améliorer beaucoup une situation locale dominée par l'absence d'offres d'emploi, par l'isolement des acteurs de l'accompagnement et par l'éloignement vis-à-vis de la ville-centre.

### **1.5 La communication en direction des différents acteurs et des usagers**

La communication sur le RSA varie beaucoup en fonction des cibles et des effets recherchés : les Conseils généraux ont développé des outils de communication assez inédits en s'appuyant sur des groupes de bénéficiaires sur les conseils de l'ANSA (ce qui a été jugé intéressant mais difficile à mettre en œuvre) ; mais ils semblent aussi, à l'exception de l'Eure, avoir été assez réservés dans leur communication avec les autres collectivités, avec les entreprises et les médias locaux. Cette réserve a été, notamment, justifiée compte tenu des incertitudes qui ont pesé sur la pérennité du dispositif au moment de l'enquête. De plus, la crainte d'introduire des inégalités de traitement entre les bénéficiaires et avec les travailleurs pauvres a été largement soulignée. Enfin, lors de la deuxième vague, les Départements ont beaucoup insisté sur le fait qu'ils avaient peur des mécontentements qui auraient pu se jouer entre les différents territoires infradépartementaux et des inégalités qui auraient pu être perçues entre les bénéficiaires relevant d'un territoire expérimental et les bénéficiaires des autres territoires. De ce point de vue, la généralisation est attendue comme un moyen de lever les inquiétudes en matière de communication.

- En direction des acteurs du dispositif, les Départements ont procédé par réunions de sensibilisation ; mise à disposition de ligne téléphonique, courrier du président du Conseil général.
- En direction des partenaires et des collectivités, la communication semble avoir été plutôt réduite.
- En direction du public cible, la communication a été plus développée. Elle s'est notamment faite, ainsi que le suggérait l'ANSA, avec l'appui de groupes de bénéficiaires du RMI. En fonction des Départements, ces initiatives ont été plus ou moins fructueuses. Par exemple, dans le Nord, la concertation avec le groupe témoin a tourné court. En Loire-Atlantique, à l'inverse, elle est restée très importante tout au long de l'expérimentation et elle a permis d'améliorer les réponses et les actions de communication.

Des plaquettes, affiches et numéro vert ont été élaborés. Les présidents des Conseils généraux ont également envoyé des courriers personnalisés aux personnes susceptibles de demander le RSA. En général, les CAF et les MSA ont également déployé leurs propres outils de communication en direction des bénéficiaires de l'API. De ce point de vue, elles ont fait preuve d'initiatives tout à fait intéressantes pour s'adapter aux besoins de bénéficiaires ne pouvant accéder que difficilement à l'emploi. On doit souligner aussi que pour les personnes ayant perçu le RSA dans le courant de

l'expérimentation, les CAF ont élargi leurs horaires de permanence de manière à pouvoir recevoir des usagers soumis à des horaires de travail contraignants.

- C'est en direction des entreprises que les démarches de communication sont les moins abouties dans l'ensemble des Départements. Pour l'ensemble des Départements, la communication en direction des entreprises n'est pas encore très développée. Les entretiens montrent que les responsables des Conseils généraux sont encore en questionnement sur les meilleures façons de s'adresser aux entreprises (c'est le cas dans le Nord, en Loire-Atlantique et en Côte-d'Or). D'une part, les relations avec les entreprises ne font pas partie de leurs habitudes et, d'autre part, ils s'interrogent sur l'opportunité de s'adresser à ces dernières à propos du RSA. Les liens entre les collectivités locales et le monde de l'entreprise ne semblent vraiment pas très établis d'un point de vue formel, ils semblent même teintés d'inquiétude. Le Conseil général du Nord, par exemple, évoque une double crainte : le risque de stigmatisation des personnes percevant le RSA ; le risque d'incitation à la précarisation des emplois. Ce Département reste par conséquent très en retrait dans ce domaine. Là où des démarches plus systématiques ont été déployées (comme dans l'Eure où de nombreuses actions de sensibilisation ont été menées par le Conseil général en direction du monde économique), les réactions apparaissent souvent fort timides de la part du patronat. Dans ce territoire, les contacts semblent se faire plutôt de manière interpersonnelle en fonction des réseaux individuels des acteurs. Le Conseil général du Val-d'Oise, quant à lui, a constitué un groupe de travail « mobilisation des employeurs » qui se réunit mensuellement et qui semble recueillir les avis favorables de l'ensemble des participants. C'est donc dans ce Département que la concertation entre le Conseil général et les entreprises semble la plus aboutie.
- En direction des médias, les Conseils généraux ont également été prudents. Quand il y a eu médiatisation de l'expérimentation du RSA, c'est par exemple dans le Val-d'Oise, à l'occasion de la venue du Premier ministre en juillet 2007 et de Martin Hirsch en novembre 2007. Ici encore, l'Eure fait un peu figure d'exception : dans la mesure où il s'agissait de la première expérience, le dispositif a bénéficié d'une très forte médiatisation. Le Conseil général n'a pas eu besoin d'aller vers les médias, ce sont les médias qui sont venus vers lui. En Loire-Atlantique, les médias semblent avoir été largement utilisés pour mobiliser les personnes intéressées. Dans les relations avec les médias, il apparaît que les Conseils généraux voulaient rester prudents pour ne pas alimenter de mécontentement entre les différents territoires.

En matière de communication, là encore, il faut distinguer entre les niveaux décisionnels des institutions et les acteurs de terrain. Si les responsables des différentes institutions et organisations semblent avoir un bon niveau d'information sur le RSA, les acteurs de terrain – y compris dans les Conseils généraux – apparaissent parfois complètement désarçonnés, voire mal informés, par rapport au dispositif.

## **1.6 Les personnes concernées par le RSA**

L'enquête de terrain de la deuxième vague permet de mieux comprendre qui sont les personnes effectivement concernées par le RSA et les difficultés qu'elles peuvent ou avaient pu rencontrer par rapport à leur retour à l'emploi. On peut insister sur le fait que l'expérimentation du RSA a été l'occasion de rencontres plus soutenues ou même nouvelles avec les personnes. En effet, à la différence du RMI, ce n'est pas seulement le chef de famille qui est concerné mais l'ensemble des membres du foyer. Ainsi, les référents sont amenés non seulement à rencontrer de manière plus systématique les bénéficiaires mais aussi à mieux

connaître les besoins et les attentes des ayants droits. De ce fait, la connaissance des bénéficiaires du RMI et de l'API apparaît renforcée de même que celle des personnes accédant directement au RSA (notamment les personnes travaillant en interim et qui n'étaient jamais en contact avec les services du Conseil général, de la CAF ou de la MSA). Un certain nombre d'acteurs rencontrés insiste sur la richesse qui découle de cette meilleure connaissance.

L'analyse des entretiens laisse apparaître trois groupes principaux de personnes percevant le RSA :

- Des personnes qui retournent à l'emploi et qui apprennent un peu par hasard qu'elles peuvent en bénéficier. Pour ces personnes, le RSA représente, pour un temps plus ou moins long si elles accèdent à un travail à temps complet, un complément de revenu. Elles ne sont que peu concernées par le dispositif d'accompagnement ou par les droits spécifiques proposés.
- Des personnes qui rencontraient des problèmes concrets d'organisation et qui ne pouvaient pas accéder à l'emploi (à temps partiel ou à temps plein) ou à la formation pour ces raisons. Pour ces personnes, le RSA constitue un levier très opportun et permet de dépasser des obstacles qui n'ont rien à voir avec une motivation à l'égard du travail. De ce point de vue, les acteurs ont insisté sur l'évolution de leur regard par rapport aux allocataires de l'API. En effet, la meilleure connaissance des bénéficiaires a permis de mieux connaître les difficultés des personnes mais aussi de mieux comprendre que ces dernières avaient dans de nombreux cas une réelle volonté d'accéder à l'emploi.
- Des personnes qui, du fait de leurs faibles revenus, cherchent aussi à savoir ce qui est le plus intéressant : travailler ou ne pas travailler en percevant les minima sociaux et les droits connexes afférents. Notre intention n'est pas du tout de pointer du doigt ces personnes : en effet, la plupart du temps, il ne s'agit pas pour elles de ne pas vouloir travailler, mais les dépenses engendrées par le travail sont telles qu'elles sont amenées à renoncer. Dans ce cas de figure, le RSA peut être intéressant parce qu'il représente un complément de revenu, il peut aussi ne pas être totalement incitatif du fait de la perte des droits connexes. Il faudra voir plus précisément ce qui se passe de ce point de vue dans le cadre de la généralisation.

Il nous semble globalement que le RSA a permis pour les acteurs de terrain et les acteurs institutionnels d'avoir une vision plus complète et partagée des personnes concernées par ce dispositif.

### **La démarche d'évaluation mise en place et les modes d'observation**

Les Départements mettent en place la démarche d'évaluation nationale du dispositif comprenant un tableau de bord mis à jour mensuellement, un outil de gestion mensuel pour les acteurs et des campagnes d'entretiens auprès des bénéficiaires sur des territoires témoins. Sans que les Départements apparaissent demandeurs vis-à-vis de cette démarche nationale, ils profitent parfois de ces outils pour enrichir leurs connaissances sur les publics (c'est le cas dans le Nord).

Le Département du Nord a introduit des volets supplémentaires spécifiques au RSA dans les contrats d'insertion qu'il utilise pour les bénéficiaires du RMI. Il a en outre proposé d'enrichir les tableaux de bord nationaux par des indicateurs complémentaires propres à la situation du Département.

Le Département de la Loire-Atlantique rencontre, quant à lui, des problèmes du fait de la taille de son territoire qui ne correspond pas au territoire habituel de recueil de données de la CNAF. Un groupe de travail a été constitué avec la CAF de la Loire-Atlantique, la CNAF et le cabinet de Martin Hirsch pour résoudre cette question. Un tableau de suivi adapté est en cours d'élaboration.

### **1.7 Le point de vue des participants aux groupes témoins du dispositif expérimental RSA en Loire-Atlantique, en Côte-d'Or et dans le Val-d'Oise**

La conduite des expérimentations dans les sites retenus s'est accompagnée d'une instance spécifique représentée par l'installation de groupes témoins ou, dit autrement, de groupes d'utilisateurs. La vocation de ces groupes qui rassemblaient des bénéficiaires du RMI et/ou du RSA était de recueillir le point de vue des usagers et d'alimenter la réflexion sur la conduite de l'expérimentation à partir de leur expérience. Dans le cadre des travaux d'analyse de la mise en œuvre de ces expérimentations, ces usagers ont fait l'objet d'une enquête spécifique<sup>3</sup>.

Les personnes rencontrées ou contactées pour recueillir leur point de vue sur le déroulement de ces groupes sont toutes dans une situation instable au regard de l'emploi mais aussi des prestations sociales sachant qu'elles ont connu successivement des périodes d'emploi, à temps plein ou à temps partiel, des contrats aidés mais aussi des périodes de chômage. Au moment de l'entretien, toutes ces personnes sont inscrites dans le dispositif RMI et ont ou non bénéficié du RSA.

#### **Les conditions de la participation au groupe témoin**

Le démarrage des groupes témoin a pu s'opérer un peu différemment selon les départements. Mais, en règle générale, les bénéficiaires potentiels du RSA ont été conviés à une réunion d'information sur le nouveau dispositif ; à la fin de la réunion, il leur était proposé de participer à un groupe témoin mis en place à cette occasion. La composition repose sur le volontariat. Les personnes ont pu être aussi sollicitées compte-tenu de l'intérêt que pouvait représenter leur participation. Ainsi, dans le Val-d'Oise, des intermédiaires de l'insertion (travailleurs sociaux ou prestataires dans le cadre du PDI) ont sollicité des personnes pour représenter les bénéficiaires potentiels lors de la venue du premier ministre le 23 juillet 2008. Pour la venue du Haut commissaire aux solidarités actives à l'été 2008, des personnes ont également été sollicitées. Les autres personnes présentes dans le groupe témoin ont été sollicitées individuellement par la coordonnatrice RSA, au gré des rencontres (lors des informations collectives ou de rendez-vous). La coordonnatrice indique qu'elle a choisi de demander cette participation à des personnes dont l'apport potentiel dans le groupe lui paraissait pouvoir être important, notamment du fait de la richesse de leur parcours de vie.

---

<sup>3</sup> La rencontre avec les participants du groupe témoin du dispositif expérimental RSA en Loire-Atlantique s'est faite sous la forme d'un entretien collectif. L'ensemble des participants au groupe mis en place en amont de l'expérimentation et encore mobilisés depuis septembre 2008 avait été convié à cet entretien par courrier, soit une dizaine de personnes. Six membres du groupe, quatre femmes et deux hommes se sont déplacés pour l'entretien ; l'agent d'insertion du Conseil général en charge de l'animation de ce groupe était également présent. Pour la Côte-d'Or, les entretiens se sont déroulés d'une manière individuelle. Ce sont une dizaine de personnes qui ont accepté d'être contactées. Le groupe était composé initialement d'une vingtaine de membres. La fréquentation du groupe s'est révélée variable. Quelques personnes ont participé à l'ensemble des réunions. Plusieurs ont participé à quelques-unes, d'autres ont seulement participé à la première réunion et n'ont pas souhaité poursuivre.

Pour le département du Val-d'Oise, cinq entretiens individuels ont été conduits parmi les 29 personnes qui ont été concernées par l'organisation du groupe témoin.

Diverses motivations sont évoquées par les personnes pour expliquer leur participation.

Lorsque les personnes sont interrogées sur le motif de leur participation, deux grands cas de figure se manifestent. Un premier groupe indique avoir participé essentiellement à ce groupe dans le but de s'informer sur le RSA, pour eux-mêmes ou leurs proches. Dès lors, leur participation est avant tout orientée vers cet objectif. Des personnes interrogées ont du mal à donner sens à ce groupe autrement que par la contribution qu'il peut apporter à résoudre leurs problèmes ou à répondre à leurs questionnements. Leur participation a pu se limiter à quelques réunions, voire à une seule, la première. Cependant, cet intérêt particulier a pu donner lieu à une inscription plus active, par la suite.

#### Un besoin de comprendre et de rechercher une information :

- « *Je voulais comprendre ce qu'est le RSA où tout est fait pour que l'on ne comprenne rien, et moi, je viens au groupe, parce que je veux comprendre et que cela me serve* ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)
- « *Ça m'a paru intéressant de m'informer sur le dispositif du RSA. C'est pour ça que j'ai accepté d'y participer sans problème. J'étais en recherche d'emploi à temps partiel, le RSA m'aurait tout à fait convenu comme complément de ressources. (...) Au départ, on devait être six ou sept aux premières réunions, et petit à petit ça a diminué. C'était un groupe de sept à huit. Les réunions étaient animées par une ou deux personnes du Conseil général, plus une assistante sociale qui assistait aussi et qui intervenait quand c'était son champ d'activité. Elle répondait à certaines de nos questions, elle apportait certains éclairages, concernant toute l'aide sociale, parce qu'en fait, ces réunions, c'était évidemment à propos du RSA, mais aussi à tout ce qui est système au niveau aide sociale en général* ». (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)
- « *Au départ, c'était plus pour une information. Ce qui était intéressant, c'était d'avoir une information sur le RSA. Ce qui était aussi intéressant, c'était de savoir qu'on essayait de tenir compte de l'avis des personnes qui font partie des dispositifs, des dispositifs qui sont éligibles au RSA. Forcément, c'est intéressant, on est écouté, on tient compte de nos avis, on tient compte de nos suggestions aussi. Donc quelque part, il y a quand même un intérêt.* » (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)

Pour d'autres, les motifs invoqués décrivent une participation à ce qui est nommé de plusieurs manières : un « cercle de réflexion » ou bien encore un « groupe de discussion »... Dès lors, la participation s'inscrit pleinement dans ce qui fonde le projet d'un groupe témoin. Les personnes ont tout à fait conscience d'alimenter par leur contribution, à travers leur expérience, une démarche de réflexion et/ou d'élaboration.

#### L'engagement, la volonté d'être acteur :

- « *Ce qui m'a encouragé aussi, c'était que ce dispositif du RSA était, pour moi, quelque chose de bien. Donc j'ai donné du temps pour cela parce que cela me semble normal. Il y a une société qui fait quelque chose de bien envers moi, et pas seulement envers moi, donc je me dis que, moi aussi, je dois redonner quelque chose. Même si ce n'est pas grand chose, c'est normal que je redonne. On n'est pas des consommateurs, on participe à la vie* ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)

- « *C'était la première fois qu'une loi était en discussion avant d'être appliquée [...] Globalement, c'était enrichissant parce que cela permettait de s'exprimer sur quelque chose qui n'existait pas encore et on avait l'impression qu'on pouvait éventuellement changer quelque chose* », « *Ca nous a été présenté comme une loi qui était molle et qu'il y avait un contenu à déterminer par la discussion* ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)

#### Un désir de s'impliquer dans le quartier :

- « *Moi, je suis venue dans le groupe témoin, juste suite au courrier que j'avais reçu et puis... je me suis inscrite... Parce que je n'étais pas du tout quelqu'un qui fréquente ce genre de milieu. Je suis plutôt dans l'optique entreprise, travail et tout ça. Et donc, je me suis dit, c'est une occasion de m'investir aussi dans le quartier, dans les associations, de donner aussi de mon temps, de ma personne et d'apprendre aussi, parce que je ne connais pas. Je suis très fermée avec mes enfants, mes amis* ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)

#### Le besoin de s'exprimer sur sa vie quotidienne :

- « *Je pense que, pour la première fois, on donne la parole à ceux qui ne parlent jamais. C'est cela qui m'a intéressée. Pour la première fois, on te donne la parole... On te donne la possibilité de raconter ton quotidien* ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)

#### Apporter un « éclairage social » :

- « *Je voulais apporter un éclairage social, le fait de retrouver un emploi, pour quelques euros de plus, implique une galère monumentale, le regard pas toujours clément envers les gens qui sont au RMI, le problème des soins (CMU), le quotidien* ». (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)

### **Le fonctionnement et les thèmes abordés dans le cadre du groupe témoin**

Les réunions du groupe témoin se déroulent, selon les sites, à différents moments<sup>4</sup>. Quelles sont les conditions d'une participation au groupe témoin ? Quelles sont les conditions qui permettent de maintenir une dynamique ?

#### Des comptes-rendus systématiques :

Un principe affiché de la participation des membres est qu'elle n'est pas obligatoire. Cette absence d'injonction à participer est un élément essentiel souligné par plusieurs participants des différents départements.

Un autre point important est le fait de recevoir systématiquement un compte-rendu des travaux du groupe (Loire-Atlantique, Côte-d'Or) et qu'il y ait une prise de note (Val-d'Oise). Cette consignation est un facteur essentiel permettant de donner de la valeur aux témoignages.

- « *On ne se sentait pas obligé de participer, à mon avis c'est quelque chose d'important de ressentir cela. Dès le départ, on sait bien que ce n'est pas obligatoire, mais, après cela, on peut se sentir obligé pour une raison ou une autre, d'où l'intérêt. [...] D'où l'intérêt des comptes-rendus ; si on ne peut pas*

---

<sup>4</sup> Une fois par mois depuis janvier 2008, le vendredi, de 14 heures à 16H30, en Loire-Atlantique ; le mercredi matin en Côte-d'Or.

*venir, on garde le lien. On s'est senti respecté ». (participants au groupe témoin, Loire-Atlantique)*

*« Je pense que ce qui fait que cela a bien marché, c'est aussi d'être relancé souvent... Ces comptes-rendus c'était important car, si on ne venait pas, cela permettait de rester en lien ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)*

*« Au fil des comptes-rendus, on s'est aperçu que l'expression qu'on donnait était prise en compte. Ca conforte dans l'investissement ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique).*

Cette liberté de participation a pour effet aussi d'introduire une grande variabilité dans la composition des groupes. Certains ont pu regretter de ne pas pouvoir partager avec des personnes qui avaient la même expérience (cf. infra sur les effets).

#### Une reconnaissance de la participation :

La participation à ces réunions ne donnait pas lieu à dédommagements ou à compensation. Conscients de cet aspect, les animateurs des groupes ont essayé de mettre en place plusieurs modalités permettant de signifier la prise en considération de cette participation :

- en considérant ces groupes comme une action d'insertion et l'employeur, à la signature du contrat, devait s'engager à libérer du temps pour la personne (Loire-Atlantique) ;
- des types de compensation sous la forme d'invitations pour assister à un spectacle (Loire-Atlantique) ;
- des conditions d'accueil agréables (Val-d'Oise) ;
- d'autres éléments ont pu être cités par les participants, comme l'attention portée aux disponibilités pour fixer les moments de rencontre, ou bien encore le fait de raccompagner les personnes après les réunions (Côte-d'Or).

Cependant, si cette question financière n'est pas apparue comme étant un frein à l'investissement des personnes, l'épuisement, l'essoufflement ou la sur-sollicitation sont des éléments qui ont incité les professionnels à rester vigilants vis-à-vis des personnes qui s'étaient engagées dans le groupe témoin. De fait, la participation sur un an à ces groupes témoins apparaît comme la bonne durée, sachant que les personnes peuvent voir leurs situations professionnelle et familiale changer.

Dans les faits, la participation s'est échelonnée de novembre 2007 à janvier 2009. Le groupe a terminé, en Côte-d'Or, avec peu de personnes. Outre les motifs de participation qui ont pu restreindre l'inscription dans la durée (telles les personnes qui sont venues chercher une information et qui, de ce fait, ne voyaient pas l'intérêt de poursuivre une fois celle-ci obtenue), d'autres éléments sont évoqués comme ayant pu limiter la participation des personnes : certains effets d'animation avec l'usage de tableaux, de graphiques... En Loire-Atlantique, malgré une reprise difficile en septembre 2008, le groupe témoin fonctionne toujours et est en cours de renouvellement.

#### Un terreau existant : l'antériorité du maillage social réalisé par des associations :

D'autre part, les personnes interviewées ont aussi souligné l'importance du milieu associatif dans son rôle de soutien social ou d'émancipation sociale dans le territoire d'expérimentation. Le milieu associatif joue et peut jouer un rôle important de relais entre le groupe témoin, les politiques publiques, et les personnes.

*« Il faut que cette vie associative perdure car elle a toute son utilité. Et il faut donner les moyens aux associations de pouvoir continuer à donner la parole aux personnes concernées. Sans cela, il n'y a pas de soupapes ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)*

### **Le point de vue des participants sur le groupe témoin**

Lors des entretiens, les personnes présentes ont spontanément fait part du bénéfice qu'avait constitué pour eux la participation au groupe témoin à la fois en termes de redynamisation personnelle, d'échange et de partage avec d'autres autour d'expériences communes, de rupture d'une forme d'isolement et de valorisation de l'image de soi. Ce sont deux types d'intérêt qui sont mentionnés.

#### ***Un effet indirect sur la dynamique des participants***

Pour les personnes, le fait de participer à ce groupe a manifestement produit des effets. La mise en commun de situations qui ont résulté des échanges sont considérés comme positifs. Les éléments repris manifestent une empathie, une forme de soutien dénué de jugement. La rencontre d'autres personnes ayant des situations semblables permet de rompre avec un sentiment de solitude, une forme de stigmatisation, et donc avec un sentiment de honte. Plusieurs thèmes apparaissent dans les discours tenus sur l'apport représenté par la participation à ces groupes.

#### **La redynamisation personnelle :**

- *« Moi, ce qui m'intéresse en fait dans le groupe, c'est que cela me dynamise, ça me plaît. Et puis, je prends pas mal d'infos. Ça me donne envie de travailler... Je trouve cela vraiment sympa et pour une fois, on nous écoute. » (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)*
- *« Et puis quelque part, ça nous a aussi permis de parler à des personnes que nous ne connaissions pas forcément, d'échanger avec des personnes, de nous rendre compte que nous n'étions pas seuls dans ce type de situation. Parce que dans les derniers temps, il y avait aussi des gens qui pour des raisons de santé, des personnes qui étaient super diplômées, qui pour des raisons de santé ne pouvaient pas travailler. Donc on est moins dans l'apitoiement. Moi, je dis ça m'a boosté ». (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)*
- *« Un support moral, un encouragement » (participant au groupe témoin, Val-d'Oise)*

#### **Le partage d'expérience, la création de liens :**

- *« Et c'était tellement accueillant que je suis revenue. Et puis voilà... On partage beaucoup de choses et on n'a pas l'impression de perdre notre temps. On a envie de revenir à chaque fois. C'est une dynamique de groupe ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)*
- *« Pour nous, c'était, je crois, la possibilité d'être écouté... Et aussi de nous connaître. Parce qu'en nous cela créé des liens ; c'est vrai, on s'est retrouvé dans les mêmes situations donc c'est bien aussi d'avoir un lieu pour partager ce que l'on vit, sinon ça existe peut-être ailleurs, mais enfin, moi je n'en ai pas trouvé d'autres avant ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)*

- « *Les gens seraient isolés, là ça fait des points de rencontres, des endroits. Autrement, les gens s'isoleraient très vite* ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)
- « *C'était vraiment positif, j'ai appris des choses. Chacun témoignait, parlait de sa situation personnelle, de son parcours, c'était instructif. L'ambiance était sympathique, les personnes qui animaient les réunions étaient vraiment à l'écoute et tout à fait compétentes. J'ai vu que des aspects positifs. Le seul petit regret que j'ai eu, c'est au bout de deux ou trois réunions, je pense qu'on avait fait le tour de l'essentiel. Moi, j'ai considéré que j'en savais assez. Je n'ai pas donné suite à la quatrième invitation. A la quatrième réunion, je n'ai pas répondu à l'invitation. Personnellement, moi je pense que j'étais suffisamment informé. Je n'ai pas donné suite.* » (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)
- « *On se voit encore, quand une de nous émettait un sentiment, c'était partagé. C'est cocasse tout compte fait. On parlait de notre situation, sans faire de pathos. Il y avait un décalage. Elles ne peuvent pas non plus imaginer notre quotidien.* » (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)

Le regain d'estime de soi, une mise à distance de la stigmatisation :

- « *Oui, je trouvais que cela m'avait complètement changée... Ca m'a vraiment ouvert même à moi-même. Avant, c'était pour moi plus que honteux de dire : « le RMI », des mots comme cela. Dans ma tête, c'est plus qu'une bombe, parce que je suis très dynamique.... Ca m'a permis d'enlever la honte dans ma tête et de le dire et d'arriver dans des lieux sociaux... de dire : « voilà ma situation », sans la honte, sans ces choses terribles pour moi. Donc pour moi, c'est un grand pas que j'ai fait, grâce à tout cela, j'ai entendu des gens, je n'étais pas seule. Je n'avais pas besoin de faire des performances toute ma vie... Donc du coup, cela a changé ma vision et mon cœur. Ca m'a beaucoup apporté et, là, maintenant, je suis plus relax, moins stressée... Donc je remercie le groupe et toutes les associations.* » (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)
- « *Moi, j'ai aimé. J'ai eu l'opportunité de prendre part à des réunions organisées par l'ANSA à Paris ou par Martin Hirsch. Ça nous permet de mieux cerner la chose et de toujours porter, de donner un avis, de partager notre expérience en tant que personne faisant partie de ce dispositif là. On se sent, comment dire, moins stigmatisé. Parce que moi à l'époque où je travaillais en CI RMA, passer un entretien sachant qu'on est dans les minima sociaux, il y a toujours le regard de l'employeur qui est assez difficile parce qu'on vous fait sentir que vous êtes une personne à problème. Sauf que vous n'êtes pas forcément dans ce dispositif parce que vous êtes un fainéant, mais parce que pour l'instant, il n'y a pas mieux.* » (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)
- « *Conforte dans l'idée que nous sommes des gens dignes, avec une sacrée dose d'orgueil. Pas des profiteurs du système.* » (participant groupe témoin, Côte-d'Or)
- « *Avec les autres personnes, c'était intéressant. On voyait que les personnes au RMI étaient différentes. Entre nous, on partageait nos difficultés. Le fait qu'on participait faisait qu'on n'était plus à l'écart. Le fait d'être entendu, de ne pas se sentir seules.* » (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)

Les participants ont également souligné la spécificité de ces effets bénéfiques par rapport à ceux habituellement apportés à la participation à d'autres groupes. En effet, les personnes ont bien précisé que, si le degré d'écoute et de respect de leur parole avait été important, le groupe témoin n'était en aucun cas un groupe de parole ou bien une psychothérapie de groupe. La remarque milite pour souligner l'importance de pouvoir situer la nature précise de ce groupe. A cet égard, la fonction des groupes est parfois difficilement identifiable pour les personnes qui ne savent pas le nommer. Certains parlent de « groupe RSA », d'autres indiquent qu'il s'agit de « simples réunions » (participant au groupe témoin, Val-d'Oise). Cependant, pour les personnes les plus en difficulté, sa fonction importe peu. Elles ont pu y voir un intérêt, tout en appréciant d'avoir la liberté de ne pas y venir.

### ***Une contribution à un projet d'ensemble***

Le second registre d'intérêt réside dans le fait de pouvoir, à travers l'expression de leur vie quotidienne, agir sur une loi en cours de réalisation, leur permettant ainsi de passer de simples bénéficiaires à de véritables acteurs dans l'élaboration des politiques d'insertion. Parfois ce sentiment est pondéré dans la mesure où, par exemple, les personnes ont pu émettre des doutes sur la portée de leur contribution qui se traduit par une « désaffection » :

*« Ça ne sert à rien », « on ne nous écoute pas, on n'est pas entendu [...] mais, j'ai pensé, mais c'est le seul moyen pour être entendu. » (participant au groupe témoin, Côte-d'Or).*

Cependant, c'est le sentiment d'avoir pu « apporter sa pierre à l'édifice » à partir des questions soulevées dans le cadre de leur expérience qui est le plus souvent cité par les participants.

Cet engagement se traduit par une crainte, celle que le RSA ne soit qu'un dispositif parmi d'autres :

*« Tout était assez clair. La petite peur, pour nous, c'était que le RSA devienne un autre système parmi tant d'autres, tel que le RMI, et qu'il perde un peu le but pour lequel il a été mis en place. C'était vraiment ça, notre préoccupation. Le but, c'était d'encourager les travailleurs à revenir, du moins les travailleurs pauvres. Et on avait quelque part peur que ce soit un dispositif parmi tant d'autres. C'était un peu, plus ou moins, la préoccupation de tous les participants. » (participant au groupe témoin, Côte-d'Or).*

### **Apporter sa pierre à l'édifice :**

- *« Par rapport aux associations qui te prennent par la main, qui t'aident, là on est dans une structure où on a eu l'impression, qu'au lieu de recevoir en permanence, on peut exprimer quelque chose et apporter »... « Il y a une dynamique de groupe. On n'est plus l'individu Lambda face à une association, caritative ou pas. On a l'impression d'être un groupe qui a un sens déterminé. Et c'est là que l'on sent que cela fait un espèce de tourbillon capable d'englober d'autres personnes motivées ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)*
- *« J'espère. Oui, je pense. Modestement. On s'est présenté. Au fil des discussions, on a tous parlé de nos situations, de nos parcours, de nos souhaits, un petit peu de ce qu'on pensait du système en général des aides. Il y avait une grande liberté de paroles, une grande écoute de part et d'autre. C'était vraiment positif à ce niveau-là. (...) j'ai émis des opinions, ce que je pensais sur telle et telle chose. Je pense que c'est remonté plus haut par la suite, je ne sais pas. Enfin*

*j'espère. Sincèrement, je pense que c'est une manière de participer. C'est une démocratie participative, quelque part. C'est bien qu'on ait pu parler librement, dire ce qu'on pensait. Les personnes qui animaient prenaient des notes. Après chaque réunion, il y avait un compte rendu qui était envoyé à tous les participants. C'est un compte rendu qui était envoyé aussi à toutes les autorités qui organisaient. Je pense que c'est remonté plus haut. Oui, c'est remonté et ça a été utile. » (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)*

• *« Le fait de savoir que c'était expérimental, chaque élément, chaque point avait son importance. Il fallait être là pour apporter un plus, apporter notre pierre à l'édifice. On a senti cette dynamique de la part des travailleurs sociaux qui étaient là. Ils nous apportaient leurs impressions. Il y avait un réel partage. On essayait de répondre. » (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)*

• *« Seules les statistiques sont prises en compte, c'est une affaire de spécialiste (...) Ils se servent de nous pour généraliser ». (participant au groupe témoin, Val-d'Oise)*

#### Aider à une information claire et lisible :

Cette contribution trouve sa forme avec les travaux réalisés dans le cadre de ces groupes, en particulier pour la rédaction d'une brochure à destination des futurs potentiels bénéficiaires.

• *« On a eu divers supports de travail. On a travaillé sur une brochure, de manière à ce qu'elle soit... Vu que généralement ce sont des techniciens qui le font et qui utilisent un langage assez technique, qu'ils ne tiennent pas compte des réalités, donc on a essayé de travailler sur les brochures de manière à les rendre plus lisibles et plus accessibles à toutes les populations. On a essayé de retranscrire, de reformuler des phrases correctes. (...) On a travaillé aussi sur des questionnaires de manière pour savoir plus ou moins, pour essayer de cerner les attentes des personnes qui sont dans une phase d'insertion professionnelle, et quels sont les problèmes auxquels ils sont constamment confrontés, les problèmes qui peuvent être un frein à la recherche d'un emploi ou un frein à la réinsertion professionnelle. C'était ce genre de choses qu'on faisait. » (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)*

• *« C'était déjà de recueillir les avis, de savoir ce que les gens connaissent de ce dispositif qui allait être mis en place. D'essayer de mettre en forme des plaquettes qui allaient être accessibles et compréhensibles par toutes les couches sociales. Souvent les plaquettes sont faites avec une terminologie tellement savante, des personnes qui n'ont pas eu la possibilité de faire de très grandes études ne comprennent pas. Déjà ça, il y avait un certain intérêt à réunir ce groupe. (...) Et l'avantage de ce groupe, c'est qu'on a vraiment l'impression de faire quelque chose de constructif. Parce que quand on a regardé les plaquettes et qu'on a vu tout le travail qui a été fait en amont et en aval, parce qu'il faut aussi dire que dans le département et dans les autres provinces, il y avait aussi des expérimentations en cours. Donc je crois que tout le travail qui a été fait après c'était la synthèse de tous ces groupes témoins. Donc je pense que quelque part nous avons modestement pu contribuer à véhiculer une information claire et simple à toutes les couches. Je sais que dernièrement, quand j'étais allé à Paris, on parlait de groupes pluridisciplinaires. C'est d'autres objectifs, donc forcément ce serait différent. (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)*

Cependant, le caractère expérimental conduit rétrospectivement à s'interroger sur la précision des éléments identifiés :

- *« En ce qui concerne l'accompagnement, le sentiment est que tout le monde « flottait ». On était 3 ou 4 femmes à parler souvent, à développer. Mais il n'y avait pas d'éléments précis... En ce qui concerne le livret qui a été fait, quand je le relis, je m'aperçois qu'il montre un « creux monumental ». (participant au groupe témoin, Côte-d'Or)*

### **Un regard sur la pratique des professionnels**

Ce sentiment d'être un acteur reconnu dans l'élaboration de la politique a été renforcé par la modification des pratiques des professionnels. En effet, le pilotage des groupes témoin a été assuré en général par un agent d'insertion et par le chargé de mission ANSA. L'animation et l'encadrement ont été assurés par des professionnels (qui ne sont pas toujours bien situés) : assistantes sociales, conseillers de la CAF et responsables d'association. Les professionnels présents ont alors accepté de « co-construire » avec les usagers du groupe et de jouer un rôle clef dans la transmission d'informations aux niveaux des différents services concernés par le RSA. C'est aussi parce que les professionnels ont adopté une telle posture que les membres du groupe témoin ont pu se sentir écoutés, valorisés et avoir l'impression que leur avis comptait.

Il n'en reste pas moins que les personnes peuvent développer un discours critique sur les professionnels et venir indiquer qu'ils peuvent être « déconnectés » et ne pas pouvoir se représenter totalement les réelles conditions d'existence et les contraintes rencontrées par les bénéficiaires de minima sociaux.

- *« Mais il y avait un énorme décalage entre la situation des gens et même les travailleurs sociaux... qui sont quand même déconnectés de la réalité. ».*

Le regard porté sur les professionnels vient mettre l'accent sur l'intérêt qu'ils auraient à travailler ensemble. Les groupes sont vus par les usagers comme un moyen de faire en sorte que les professionnels « bougent » aussi :

- *« Si on est motivé, c'est aussi parce que l'on voit que ça bouge du côté des professionnels ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)*

*« J'ai trouvé intéressant le fait que toutes ces personnes qui travaillent dans ce domaine-là, se retrouvent entre elles. Pour elles déjà, à mon avis, c'était bien. Parce que j'ai vu qu'entre toutes ces institutions, il y a plein de trucs, mais ça ne communique pas. Donc là, je pense que les gens se rendaient compte qu'entre eux, ils n'y avaient pas de lien. Qu'il y ait quelque chose de transversal »...« Je crois qu'entre nous qui cherchions du travail et eux, il y a quelque chose qui s'est passé, des liens se sont créés ; ce n'est pas comme quand on est derrière un guichet à accueillir les gens ». (participant au groupe témoin, Loire-Atlantique)*

- *« C'était l'idée de respect mutuel, parce que très vite, dès le bilan du mois de juin, ça a été dit très fort « On vous voit travailler ensemble, alors que vous n'êtes pas dans les mêmes institutions et ça nous fait du bien de voir que vous êtes capables de travailler ensemble ». (agent d'insertion, Loire-Atlantique)*

Certaines personnes mettent l'accent sur le sentiment d'avoir dit l'essentiel au bout de quelques séances. Dès lors, elles ont pu avoir l'impression qu'il y avait chez les animateurs, les professionnels, une certaine lassitude. Une explication avancée est que les travailleurs

sociaux n'étaient pas en situation de pouvoir apporter des réponses aux questions que les participants pouvaient soulever.

### **D'autres cadres ou instances de discussion sur le RSA**

La reconnaissance du groupe témoin en tant qu'acteur de cette nouvelle « politique d'insertion » dépasse cependant le cadre des seules réunions de celui-ci. Son avis a été sollicité pour l'élaboration d'un Forum de discussion ou lors d'une journée d'information sur le RSA organisé par le Conseil Général de Loire-Atlantique, mais aussi par d'autres institutions comme la CAF pour l'expérimentation de la nouvelle déclaration trimestrielle de ressources. Dans un des départements, la venue du Président de la République a donné lieu aussi à la mobilisation de différents usagers en les invitant à apporter leur témoignage. Dès lors, cette manifestation prend une place importante dans les discours, elle supplante en quelque sorte l'expérience des réunions du groupe témoin.

Si cette participation au groupe témoin a permis, selon chacun, de renforcer des compétences personnelles (entraide, recherche de l'information, expression en public,...), elle a aussi permis aux acteurs de ce groupe d'agir et d'infléchir certaines décisions qui peuvent ou qui pourront les concerner<sup>5</sup>. Ainsi, cette double dynamique peut conduire à penser que le groupe témoin a donné lieu à un processus d'empowerment. Il ne s'agit pas ici seulement d'accroître l'estime de soi mais de progresser vers plus de responsabilité et de justice sociale.

### **L'opinion des acteurs institutionnels sur le groupe témoin**

D'une manière générale, on peut dire que l'expérience des groupes témoins a été plutôt perçue comme une expérience intéressante dans l'ensemble des départements étudiés, y compris dans ceux où les groupes n'ont pas fonctionné dans la durée (Eure et Nord).

Les professionnels de terrain ont bien souvent souligné le fait que les usagers concernés n'étaient pas les plus éloignés de l'emploi. Cet aspect n'est cependant pas apparu comme une limite en terme de représentativité ; au contraire, les intervenants ont loué le dynamisme et la capacité de réflexion des participants comme moteur du fonctionnement des groupes. Dans les départements où les groupes témoins ont bien fonctionné, les professionnels ont d'ailleurs insisté le risque d'épuisement des participants étant donné leur forte sollicitation et leur investissement (Loire-Atlantique, Côte-d'Or).

D'autre part, les professionnels ont perçu l'expérience des groupes témoins comme un bon moyen d'avoir un retour critique sur leurs pratiques, voire même de faire évoluer le regard des usagers sur la pratique des intervenants en mettant au jour les difficultés de l'intervention sociale :

*« En échangeant librement, en dehors des entretiens classiques, chacun parle plus librement et apporte des infos qu'on ignorait ».*

*« Les personnes les plus concernées ont plein de choses à dire, ce sont elles qui vivent les actions, et ça peut aussi changer notre façon de travailler, avoir l'humilité de se dire que ce n'est pas parce qu'on a un diplôme qu'on sait ce qui est bon pour d'autres ; les*

---

<sup>5</sup> Cette participation a permis de favoriser l'émancipation des personnes au regard de leur propre situation, par un processus de conscientisation tel que le définit Freire « *La conscientisation est un processus par lequel les hommes en tant que sujet connaissant, et non en tant que bénéficiaires, approfondissent la conscience qu'ils ont à la fois de la réalité socioculturelle qui modèle leur vie et de leur capacité de transformer cette réalité* ». Cité par Amplemab G. et al., *Pratiques de conscientisation*, Montréal, Nouvelle Optique, 1983.

*personnes savent très bien ce qu'il faut faire pour être mieux mais ne peuvent le faire car elles sont empêchées par plein de choses ». (agent d'insertion, Loire-Atlantique)*

## **1.8 Opinion des acteurs vis-à-vis de l'expérimentation**

Entre la première et la seconde vague d'interrogation, on peut souligner à quel point les Départements ont laissé apparaître une certaine lassitude et des doutes croissants vis-à-vis de l'opportunité de l'expérimentation.

Alors qu'au moment de la première vague, tous les Départements enquêtés apprécient la possibilité d'expérimenter et disent mettre de l'énergie et de l'enthousiasme dans la mise en œuvre de ce dispositif, au moment de la deuxième vague, les avis deviennent plus circonstanciés.

- Dès la première vague, quelques nuances apparaissent :

La durée de l'expérimentation pose question :

- L'expérimentation entraîne sur sa durée des situations d'inégalités qui seraient difficilement gérables si l'expérimentation se prolongeait trop longtemps. Les « travailleurs pauvres », les bénéficiaires du RMI et de l'API extérieurs au territoire d'expérimentation, les autres allocataires de minima sociaux (notamment ceux qui perçoivent l'Allocation de solidarité spécifique), apparaissent de fait défavorisés par rapport aux allocataires du RSA.
- Mais pour être efficace l'expérimentation doit être menée sur une période suffisamment longue.
- Enfin les incertitudes quant à la durée et l'avenir de l'expérimentation risquent de provoquer un découragement des acteurs de terrain qui ont également peur de perdre en crédibilité par rapport aux bénéficiaires.

Une préoccupation quant à son coût a été signalée en Côte-d'Or : dans la mesure où le point de sortie du RSA est élevé dans ce Département (1,3-1,4 SMIC), le risque pointé est que les personnes demeurent longtemps dans le dispositif. De ce fait, les acteurs du Conseil général s'inquiètent par rapport au coût de la généralisation et à l'augmentation des dépenses pour le Département (le Département a connu une augmentation des dépenses sociales de plus de 70% en 8 ans, avec un budget qualifié de « plus en plus tendu »). L'inquiétude vis-à-vis du coût de la généralisation du RSA est présente dans tous les Départements.

- Au moment de la deuxième vague, un certain agacement et un phénomène d'usure sont pointés par les Départements. Ces attitudes ne résultent pas forcément des inquiétudes de la première phase. Apparemment, la question de la mise en concurrence avec les travailleurs pauvres a été assez bien gérée. Les insatisfactions semblent essentiellement liées au rapport au temps dans l'expérimentation.

Deux attitudes apparaissent :

- Des Départements qui attendent la généralisation avec une certaine impatience parce que l'expérimentation semble les avoir conduits vers des procédures d'une telle complexité qu'elles deviennent difficiles à gérer (dans l'Eure) ;
- Des Départements qui sont très insatisfaits de la manière dont l'expérimentation a été conduite (en particulier, au regard des raccourcissements des délais initialement prévus et du manque de recul qui en découle) et qui estiment avoir été plus ou moins floués par l'Etat (dans le Nord). Les acteurs ont largement exprimé leurs doutes sur la manière dont le RSA généralisé pourra être financé, sur la capacité réelle de l'Etat de

suivre l'implantation dans les départements, sur les implications de la réforme de l'ANPE/ASSEDIC, sur les risques induits par le profilage de deux filières d'accompagnement (une professionnelle/une sociale). L'expérimentation semble les avoir rendus globalement circonspects vis-à-vis du dispositif à la fois du fait d'un contexte institutionnel et politique général qu'ils vivent comme défavorable aux départements et du fait des spécificités du RSA.

Les départements expérimentateurs s'estiment quand même gagnants par rapport aux Conseils généraux qui vont devoir appliquer directement la réforme relative au RSA. En effet, les éléments de questionnement qui ont été soulevés pendant la phase d'expérimentation et qui ont donné lieu soit à une aide de l'ANSA, soit à une consultation des différents partenaires locaux, permettent aux acteurs locaux de se sentir assez à l'aise par rapport à la perspective de la généralisation du RSA.

### **En conclusion**

Il semble que la mise en œuvre du RSA se situe dans la continuité des réorganisations déjà engagées dans le cadre du processus de décentralisation du RMI. En effet, les Départements ont tous souligné leur volonté, en s'inscrivant dans cette démarche, de résoudre des difficultés pointées précédemment dans le fonctionnement du dispositif et relevées par les acteurs de terrain. Quelques éléments apparaissent très positifs : le partenariat entre les acteurs semble avoir été renforcé dans bon nombre de cas (entre le Conseil général et la CAF, entre le Conseil général et l'Etat – via la préfecture et la DDTEFP) ; les réflexions engagées avec les bénéficiaires, bien que difficiles à mener dans certains Départements, paraissent avoir été appréciées. Les entretiens traduisent une très forte mobilisation de la part des différents acteurs pour mettre en œuvre cette expérimentation. Enfin, la communication est restée globalement prudente du fait des craintes associées aux inégalités de traitement induites par l'expérimentation entre les bénéficiaires et avec les travailleurs pauvres, mais aussi faute de visibilité sur l'avenir du dispositif au moment où l'enquête a été conduite, en particulier au cours de la première phase d'interrogation.

## 2 LA PRESTATION RSA ET SA GESTION

### 2.1 Aspects organisationnels et conditions d'accès

#### Le barème

Après une période de cumul intégral entre le RMI et le RSA de 3 mois (sauf pour l'Eure), le barème adopté par les différents Départements est le suivant :

	Côte-d'Or	Eure	Loire-Atlantique	Nord	Val-d'Oise
<b>Barème</b>	0,3		0,4	0,3	0,3
<b>Montant de l'allocation versée</b>	RSA = RMI taux plein – min (allocation logement/forfait logement) – autres ressources – 0,3xrevenus du travail	La courbe retenue par le Conseil général repose sur 2 objectifs : l'atteinte du seuil de pauvreté à partir d'un quart de temps de la capacité maximale de travail du foyer et l'attribution du seuil de pauvreté augmenté de 25% dès lors que la capacité maximale de travail du foyer est atteinte.  Suivant cette pente d'évolution du RSA structurée par la poursuite de ces 2 objectifs, le montant du RSA est calculé en fonction du nombre d'heures travaillées et de la composition familiale..	RSA = RMI taux plein – min (allocation logement/forfait logement) – autres ressources – 0,4xrevenus du travail.	RSA = RMI taux plein – min (allocation logement/forfait logement) – autres ressources – 0,3xrevenus du travail.	RSA = RMI taux plein – min (allocation logement/forfait logement) – autres ressources – 0,3xrevenus du travail.
<b>Niveau de sortie</b>	1,3-1,4 SMIC	1,3-1,4 SMIC	SMIC	1,3-1,4 SMIC	1,3-1,4 SMIC

À l'exception de l'Eure et de la Loire-Atlantique, la pente choisie est de 0,3. Dans ce dernier Département, les conséquences du RSA entrevues en termes d'injustice sociale par rapport aux travailleurs au SMIC et aux travailleurs pauvres ont justifié ce barème de 0,4, un peu moins favorable que celui appliqué par l'État aux allocataires de l'API (barème de 0,3).

Dans l'Eure s'est posée la question de l'égalité de traitement entre les bénéficiaires du RSA logés à titre gratuit et ceux qui sont locataires, ces derniers ayant des charges de logement que n'ont pas les premiers. D'où une interrogation : l'APL (aide personnalisée au logement) doit-elle être prise en compte dans le panel de ressources servant au calcul du RSA ? Ce questionnement est à rapprocher de celui plus vaste relatif aux droits connexes.

### **Les conditions de résidence**

Le Val-d'Oise, l'Eure exigent une durée de résidence minimale sur le territoire d'expérimentation de 6 mois. En revanche la Loire-Atlantique, le Nord et la Côte-d'Or n'ont aucune exigence de cet ordre. Le Val-d'Oise apporte une précision en ce qui concerne les personnes sans résidence stable : ils peuvent justifier d'une domiciliation depuis au moins 6 mois auprès d'une association implantée sur le territoire.

En cas de déménagement hors du territoire d'expérimentation, le RSA est maintenu si le bénéficiaire reste dans le Département, sinon la prestation disparaît (sauf si le Département d'accueil est aussi Département d'expérimentation, mais l'allocataire sera alors soumis aux règles en vigueur dans ce Département).

### **Le calcul et le versement de la prestation**

La liquidation de la prestation a été confiée à la CAF dans son intégralité par tous les Départements (Nord, Val-d'Oise, Côte-d'Or, Loire-Atlantique) sauf dans l'Eure, où la liquidation du RSA, ainsi que son calcul, continuent à être effectuée par les services du Conseil général

La complexité du calcul explique que des formations ont été nécessaires pour les techniciens de la CAF (Loire-Atlantique, Côte-d'Or et Val-d'Oise). Certains travailleurs sociaux, qui bien souvent doivent en tant que référent faire les premières simulations lors de l'étape diagnostic-orientation pour orienter les bénéficiaires, estiment ne pas être en mesure de faire un calcul qu'ils jugent trop compliqué.

Dans le Nord, la Loire-Atlantique, la Côte-d'Or et le Val-d'Oise, la prestation est versée mensuellement mais sur une base de calcul trimestriel à partir de la déclaration trimestrielle des revenus. Toutefois, dans le Nord et le Val-d'Oise, les bénéficiaires sont incités à faire connaître rapidement tout changement dans leur situation familiale ou professionnelle, afin que la CAF réagisse rapidement et reporte ces changements dans les calculs, ce qui alourdit considérablement le temps de travail. Il y a donc une mensualisation effective, mais non formelle : le bénéficiaire n'a pas obligation tous les mois de faire une déclaration de ressources, il ne signale que les changements intervenus. Enfin dans l'Eure, la prestation est versée mensuellement en fonction de la situation du mois précédent et sur la base des déclarations mensuelles des allocataires. Dans ce dernier cas, le versement et la liquidation du RSA sont effectivement mensualisés.

La question de la mensualisation a souvent fait l'objet d'un débat. Si elle est jugée souhaitable, car elle est supposée faire prendre conscience au bénéficiaire de l'impact de son travail sur ses ressources, en revanche, la trimestrialisation est un moyen de lisser les ressources, et donc d'éviter des variations de revenu parfois difficiles à gérer pour les bénéficiaires. Et surtout, la mensualisation signifie pour la CAF une charge de travail accrue et s'est souvent heurtée à la réticence des techniciens. En dehors de ce surcroît de travail et de l'absence de logiciel adapté, ils ont évoqué le court délai entre le paiement du salaire en fin de mois et le versement de la prestation. Enfin, la CAF ayant déjà des difficultés à obtenir les déclarations trimestrielles de revenus par les allocataires, juge leur communication mensuelle irréaliste.

Les arguments précédents ont soutenu l'absence de calcul mensualisé de la prestation ou tout au moins reporté sa mise en œuvre à une date ultérieure.

### **Les instruments de calcul de la prestation**

La CAF ne dispose pas, pour le moment, de logiciel adapté pour le calcul du RSA, d'autant que l'adoption d'un logiciel commun supposerait une homogénéisation des modes de calcul des prestations qui n'est pas effective. La gestion informatique du dispositif est ainsi semi automatisée et fait largement appel à une gestion manuelle. Les CAF utilisent un logiciel développé par la CAF de Montpellier qui calcule les droits au RSA, ensuite le montant à payer est intégré dans le système informatique de prestation « Cristal » qui génère le paiement (Loire-Atlantique et Côte-d'Or). Cependant, des écarts ont été constatés entre le calcul issu du pro-logiciel et le calcul « manuel », d'où des vérifications parfois coûteuses en temps (Côte-d'Or). En Côte-d'Or, le temps de traitement pour un passage est estimé de l'ordre de 3/4 d'heure pour un technicien-conseil. Dans le Val-d'Oise, la détection des bénéficiaires potentiels du RSA et la gestion de leur dossier RSA se font manuellement, d'où la mobilisation de moyens humains supplémentaires. L'Eure dénonce aussi un temps particulièrement lourd lié [à l'utilisation d'une calculatrice excel pour estimer le montant individuel](#) à l'absence de base standard, d'où ~~une gestion manuelle par la CAF, le Conseil général et dans une moindre mesure la MSA~~, encore alourdie par la mensualisation.

### **La fourniture de pièces justificatives**

Les bénéficiaires du RSA sont tenus de fournir les mêmes pièces que celles précédemment fournies pour l'attribution du RMI et de l'API. Il peut en résulter des tensions, car les bénéficiaires présentent souvent des situations instables, qui supposent des justifications fréquentes et complexes (par exemple, les fiches de paie pour des personnes en intérim, qui peuvent multiplier les missions). Cette question rejoint le débat connu des organismes sociaux des contraintes fortes à l'égard des usagers et a déjà été soulevée à propos de la mensualisation.

### **Les perdants**

Les territoires expérimentaux ont été confrontés à la question des perdants, c'est-à-dire des personnes pour lesquelles l'attribution du RSA a entraîné une perte de ressources. La CAF de Nantes compte pour sa part, une proportion de perdants équivalente à 2% de l'ensemble des bénéficiaires du RSA. En Côte-d'Or, un test a été mené sur une centaine de dossiers pour apprécier les effets de la mesure, ce qui a fait apparaître un certain nombre de « perdants » sans que celui-ci soit précisé. Ceux-ci ont également été identifiés à partir d'alertes données par les référents (Côte-d'Or et Val-d'Oise).

La question des perdants se pose de façon plus prégnante pour les travailleurs indépendants. Le RSA peut conduire à une perte de revenus par rapport au RMI et à ses droits induits pour les créateurs d'entreprise qui, dans le cas du RMI bénéficiant d'une période de cumul intégral de leur revenu d'activité et du RMI de 6 mois (au lieu de 3 mois pour tout autre bénéficiaire d'une mesure d'intéressement). Pour le RSA-RMI, il existe également des cas où le bénéficiaire est perdant car la prime forfaitaire peut se révéler plus intéressante financièrement que le RSA. Ces cas sont souvent source de difficultés pour la CAF, qui doit insister sur les avantages à long terme du RSA.

Toutefois, tous les Départements étudiés ont prévu une clause de sauvegarde qui permet aux bénéficiaires, à leur sortie de l'expérimentation ou par anticipation, (à l'exception dans ce dernier cas de l'Eure qui se distingue par la non-application de la clause de sauvegarde

anticipée), de se voir rembourser la différence entre le montant de RSA touché et la somme à laquelle il aurait eu droit via l'intéressement de droit commun (PRE - prime de retour à l'emploi - incluse).

### **Les contrôles**

Les bénéficiaires du RSA, étant déjà bénéficiaires du RMI ou de l'API, sont soumis aux mêmes contrôles. Ces contrôles sont exercés par la CAF. Un contrôle peut aussi être effectué à la demande du référent (Val-d'Oise).

### **Les droits connexes**

Dans le Nord et en Loire-Atlantique, les droits connexes attribués aux allocataires du RMI prennent fin le premier jour du mois qui suit une période de quatre mois successifs de suspension de l'allocation RMI, quels qu'en soient les motifs (ressources supérieures, absence de déclarations trimestrielle de ressources). L'Eure s'inscrit dans le dispositif national du RMI donc avec maintien des droits connexes, mais le Président du Conseil Général peut intervenir à titre exceptionnel pour les supprimer. Dans le Val-d'Oise, certaines aides sont supprimées pour des raisons « techniques » : les organismes payeurs ne sont pas au courant de l'expérimentation RSA, donc suppriment l'aide lorsque le terme RMI n'apparaît plus, ce qui rejoint l'interrogation précédente sur le maintien des droits connexes.

Le manque d'attention à l'égard de ces droits connexes est souvent évoqué. Ces droits peuvent être fort nombreux et ne sont pas toujours recensés de façon précise, ainsi dans l'Eure, 54 aides ont été identifiées dont certaines relèvent des aides facultatives locales. Or, la présence de multiples droits connexes et autres au RMI met ce dispositif en concurrence avec le RSA et les allocataires risquent de faire des calculs qui ne se révéleront pas nécessairement favorable à un accroissement de leur activité. En conséquence, la proposition d'une des CAF est de supprimer tous les droits connexes et de remonter le barème du droit premier. Cela permettrait de ne pas créer une sorte de statut de la précarité et éviterait de mettre les bénéficiaires en situation de craindre la sortie du RMI, de par la perte des droits connexes non référencés.

Dans les Départements, de nombreuses questions sont soulevées à propos de la disparition du versement des droits connexes, notamment en matière de logement et de couverture maladie inscrite dans la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 portant généralisation du RSA. Les acteurs s'interrogent sur le point de savoir si, au final, les personnes ne perdent pas ou ne risquent pas de perdre de l'argent, tant ces droits connexes étaient importants financièrement dans le cadre du RMI.

### **Les aides spécifiques RSA et les autres formes de soutien à la reprise d'activité**

Tous les départements ont mis en place des aides spécifiques afin de soutenir la reprise d'activité. Dans tous les cas, ces aides sont étudiées au cas par cas et mobilisables très rapidement. Les frais généralement pris en charge sont :

- Les frais de transport et de déplacement dont le champ peut être relativement large (location de véhicule dans l'Eure, assurance véhicule, essence, transport en commun, petite réparation, préparations au permis de conduire, location de véhicule, emplacement de parking, taxi ; covoiturage en Loire-Atlantique ; Nord ; Côte-d'Or),
- Les frais de garde ponctuelle ou dans l'urgence des enfants, en complément des aides CAF, éventuellement les frais de cantine (Nord, Côte-d'Or),

- Les frais d’inscription à des concours ou des formations (Nord, Loire-Atlantique, Côte-d’Or),
- Les frais divers (petit matériel dans le Nord, l’Eure, ou la Côte-d’Or), équipement de travail, (Loire-Atlantique, Eure et Côte-d’Or), frais vestimentaires et/ou liés à la présentation de soi (Eure, Côte-d’Or),
- L’aide partielle à la restauration durant le temps de travail et pendant la période d’essai (Loire-Atlantique, Eure et Côte-d’Or),
- L’aide à l’hébergement à proximité du lieu de travail, frais de déménagement pour se rapprocher du lieu de travail (Loire-Atlantique).

En Loire-Atlantique, deux autres aides sont en cours d’études, la première est une formation pour « lever les freins à la mobilité » (repérage spatial, lecture d’un plan, organisation d’un trajet, l’utilisation d’un deux roues, préparation à la formation au permis de conduire). Cette formation sera dispensée par une association (Déclik mobilité). La seconde est une aide à la garde d’enfants en complément des accueils existants sur le territoire de la CLI Nantes ouest, soit des accueils à horaires atypiques ou des interventions d’une TISF (technicienne de l’Intervention Sociale et Familiale) pour accompagner l’enfant dans l’apprentissage de l’autonomie (trajet scolaire, devoirs, apprendre à être seul à la maison en attendant le retour des parents). La collaboration est ici établie avec l’association ADT (Aide à Domicile pour Tous) avec laquelle le Conseil Général a déjà une convention établie dans le cadre du RMI.

Dans le Nord, les régies d’avance RMI mobilisées dans le cadre du dispositif du RSA sont financées par les crédits d’insertion. Dans l’Eure, les aides financières proviennent du fonds de la régie créée sur l’UTAS de Louviers et abondée par le Département, par mobilisation de l’enveloppe « Bourses d’insertion » de l’UTAS de Louviers. En Loire-Atlantique, « l’ARA » (Aide à la Reprise d’Activité) se substitue à l’aide individuelle à l’Insertion (AII) à l’aide individuelle à la formation (AIF) et cette aide a vocation à se substituer à la PRE. Dans le Val-d’Oise, les modalités de coexistence avec le « fonds de facilité » dévolu aux bénéficiaires du RMI pour un maximum de 1524 euros, qui prend en charge le même type de dépense, sont encore à arrêter, même s’il a été décidé que l’aide spécifique au RSA sera mobilisée prioritairement.

On peut souligner qu’à l’intérieur même d’un Département, les aides proposées ne sont pas tout à fait les mêmes pour les bénéficiaires du RMI et pour les bénéficiaires de l’API, les Conseils généraux et les CAF ne procédant pas nécessairement de la même manière. Cela peut poser problème quand un dossier de bénéficiaire API passe en RMI et que la personne perd une partie des aides qui lui étaient proposées (soutien au permis de conduire, par exemple).

## **2.2 Opinions des acteurs quant au caractère incitatif du RSA sur la reprise d’activité**

Le RSA est jugé le plus souvent comme un outil particulièrement efficace pour ceux qui sont déjà en emploi ou proches de l’emploi, ou lorsqu’il s’agit de réactiver des personnes sans emploi depuis peu, avant qu’ils ne « s’enkystent » dans le RMI. Néanmoins, un certain nombre d’acteurs, notamment issus de l’insertion par l’économique, estiment que ce dispositif ne change pas fondamentalement les choses. Certes, il octroie un peu d’argent supplémentaire aux personnes, mais il ne bouleverse ni les méthodes d’accompagnement, ni les modalités d’incitation au retour à l’emploi.

Plus généralement, quelques doutes sont émis quant à son efficacité pour amener certains allocataires, les plus éloignés du marché du travail, vers l'emploi et surtout vers l'autonomie par le travail pour de multiples raisons :

- Le RSA peut « immobiliser les allocataires dans le temps partiel », parce qu'il permet de concilier vie professionnelle et vie privée (surtout pour les familles monoparentales), parce que l'emploi occupé est très pénible et l'allocataire ne peut pas ou ne souhaite pas augmenter son temps de travail, ou bien parce que les faibles qualifications de certains leur laissent peu d'espoir d'accéder à un salaire suffisamment élevé pour ne pas concurrencer le RMI et ses avantages connexes.
- La reprise d'emploi est parfois liée à la création de services connexes (gardes d'enfants, transports, etc.).
- L'accès au secteur de la formation n'est pas aisé. De ce fait, l'acquisition de compétences supplémentaires, voire d'une qualification nouvelle se révèle impossible, voire périlleuse.
- Dans le cas des populations très fragilisées, l'accompagnement social est prioritaire. Or, compte tenu de l'affichage de la priorité donnée à l'insertion professionnelle, le risque est de se focaliser sur ce registre et de ne plus mettre l'accent sur ces populations. La fragilité et la difficile « employabilité » de certaines populations nécessitent le maintien des emplois aidés.
- Au sein de populations « installées » depuis longtemps dans la précarité, les mentalités sont à changer. La faculté à se projeter dans l'avenir et à bâtir un projet à long terme comme celui de la réintégration sur le marché de l'emploi est difficile. Des mentalités d'assistance se sont développées et la « remise en route » vers l'emploi ne peut être que progressive.
- Enfin, une crainte est formulée en direction des entreprises et un constat est posé. La crainte est que le dispositif puisse constituer une forme d'incitation à la création ou au maintien d'emplois précaires par les entreprises. Le constat est que les acteurs économiques s'investissent peu dans ce dispositif alors que leur engagement constitue l'une des clés de son succès pour une population parfois éloignée de l'emploi depuis longtemps et nécessitant des aménagements particuliers.

Ces réserves, émises dans la première phase d'enquête, ne sont pas remises en cause au cours de la deuxième. Les doutes subsistent et les quelques mois d'expérimentation supplémentaires n'ont pas permis de revenir dessus.

### **3 LES FORMES D'ACCOMPAGNEMENT : UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCE ?**

---

#### **3.1 Les étapes et les procédures en matière d'accompagnement du public RSA-RMI**

Il semble que l'expérimentation du Revenu de solidarité active ait donné lieu à des réflexions plus ou moins importantes d'un Département à l'autre concernant la question de l'accompagnement. Globalement, on peut distinguer les Départements pour lesquels l'introduction du dispositif a été l'occasion de repenser cette dimension et d'initier de nouvelles pratiques (Eure, Loire-Atlantique), d'autres pour lesquels le RSA est venu renforcer des orientations préexistantes prises à l'occasion de la décentralisation du RMI (Côte-d'Or) et enfin ceux pour lesquels le renouvellement de l'accompagnement est en cours d'élaboration (Val-d'Oise) ou ne pose pas encore question (Nord).

#### **La contractualisation : une variété des statuts et des rôles**

On peut tout d'abord relever que, dans un certain nombre de Départements, l'expérimentation du RSA a été l'occasion de systématiser la signature des contrats d'insertion. Sur ce plan, il faut sans doute distinguer les Départements qui bénéficiaient déjà d'un fort taux de contractualisation dans le cadre du RMI (Loire-Atlantique), des Départements pour lesquels l'augmentation de ce taux faisait l'objet d'un enjeu important avant même l'introduction du RSA (Eure, Nord, Val-d'Oise).

**Taux de contractualisation pour le dispositif RMI au 31 décembre 2007 (nombre de contrats en cours / nombre de foyers allocataires payés) :**

<b>Côte-d'Or</b>	<b>Eure</b>	<b>Loire-Atlantique</b>	<b>Nord</b>	<b>Val-d'Oise</b>
-	<b>53%</b>	<b>87%</b>	<b>55%</b>	<b>47%</b>
Contrats individuels et familiaux	Contrats individuels et familiaux	Contrats familiaux	Contrats individuels et familiaux	Contrats individuels

Source : DREES, enquête annuelle sur les contrats d'insertion RMI.

Dans les Départements dont le taux de contractualisation des bénéficiaires du RMI était faible, le RSA est apparu comme une opportunité pour stimuler la signature des contrats d'insertion. Ainsi, dans l'Eure et dans le Val-d'Oise, la signature d'un contrat RSA ou d'un avenant RSA est systématique et conditionne le versement de l'allocation RSA. Dans le Nord, l'approche choisie est plus souple -puisque le bénéficiaire du RSA non titulaire d'un contrat d'insertion RMI doit signer un contrat d'insertion et son volet RSA dans les trois mois qui suivent le début du versement de l'allocation RSA- mais l'objectif d'augmentation du taux de contractualisation est le même.

Quant à la mobilisation du contrat d'insertion comme outil spécifique à la mise en œuvre du revenu de solidarité active, elle a été très variable selon les Départements. En effet, alors que certains Conseils généraux ont choisi d'établir un document spécifique au RSA (Val-d'Oise, Eure), deux Départements ont préféré adapter les contrats d'insertion préexistants dans le cadre du dispositif RMI en y ajoutant un volet spécifique au RSA (Côte-d'Or, Nord) et pour

un autre Département l'entrée dans l'expérimentation ne fait l'objet d'aucune notification particulière au sein du contrat d'insertion (Loire-Atlantique).

Par ailleurs, parmi les Départements qui ont mis en place un document propre au RSA, on observe des différences quant au statut donné au document. Ainsi, dans certains Départements (Eure, Val d'Oise jusqu'en juin 2008), le contrat RSA semble relativement indépendant du contrat RMI. Ce dispositif présente des inconvénients : dans le Val-d'Oise, par exemple, certains bénéficiaires appartenant au flux ont eu à signer un avenant RSA sans avoir préalablement établi de contrat RMI (celui-ci étant d'ailleurs réexaminé dans les trois mois suivants l'entrée dans l'expérimentation). C'est pourquoi un nouvel imprimé « contrat d'insertion et avenant RSA » a été élaboré. En revanche, dans le Nord et dans la Côte-d'Or, le contrat RSA constitue un volet du contrat RMI, celui-ci étant d'ailleurs reformulé s'il concernait un accompagnement social et non professionnel, voire établi à cette occasion si l'allocataire n'en avait pas signé un auparavant.

Indépendamment du statut donné au contrat d'insertion, le rôle du contrat RSA est également variable d'un Département à l'autre. En effet, alors que certains ont fait de ce document le support de l'accompagnement et la construction des parcours professionnels des bénéficiaires RSA (Côte-d'Or, Eure, Val-d'Oise), dans un autre Département (Nord), il s'inscrit aussi dans une logique de formalisation et de connaissance des parcours des bénéficiaires. Ainsi, dans l'Eure, si la signature du contrat d'engagement se fait rapidement à l'issue du premier entretien avec le référent RSA, son contenu est ensuite approfondi et affiné en fonction du diagnostic et donc de l'accompagnement qui semble le plus adapté. Dans le Nord, par contre, le volet RSA s'inscrit explicitement dans une logique de connaissance des parcours de bénéficiaires et d'évaluation du dispositif. En effet, la formulation du contrat a été pensée afin de rendre visible et comparable les parcours des allocataires. Contrairement aux contrats RSA centrés sur l'accompagnement du bénéficiaire, qui comportent essentiellement une dimension de projet et une dimension d'engagement, le document établi dans le Nord introduit également une rubrique retraçant les différentes étapes du parcours préalable à l'entrée dans l'expérimentation.

Il semble cependant intéressant de noter que le rôle du contrat d'insertion comme support central et symbolique de la construction du parcours du bénéficiaire n'est pas nouveau ; cette dimension a été développée par les Départements à l'occasion de la décentralisation du RMI lorsque ces derniers ont choisi de donner plus de cohérence au dispositif en intégrant plus formellement la dimension accompagnement au dispositif général. En revanche, l'introduction d'une dimension de connaissance des parcours des bénéficiaires s'est faite à l'occasion de l'expérimentation du RSA. On peut même penser que c'est précisément la mise en avant cette logique expérimentale qui, rencontrant un terrain déjà particulièrement dynamique en matière de suivi des politiques publiques (le Département du Nord), a suscité cette nouvelle dimension.

### **Le diagnostic social et en matière d'emploi**

On peut relever que, dans certains Départements, l'élaboration du contrat d'insertion ou de la nature ou du contenu de l'accompagnement se fait sur la base d'un double diagnostic effectué en binôme par un spécialiste de l'accompagnement social et un spécialiste de l'accompagnement professionnel.

C'est le cas dans trois Départements, l'un (Côte-d'Or) ayant déjà instauré ce dispositif, à partir de 2004, pour tout nouvel entrant dans le RMI, les deux autres (Loire-Atlantique et Eure) s'étant saisis du Revenu de Solidarité Active pour mettre en place une expérimentation. Dans l'Eure, une plateforme intégrée a été mise en place pour permettre une approche globale

des bénéficiaires et un rapprochement des cultures du social et de l'emploi. En Loire-Atlantique, la cellule RSA, pour l'instant limitée à une partie des bénéficiaires du RSA (200 allocataires pour l'année 2008) a été créée. Ainsi, la fonction principale de la cellule RSA est d'analyser collectivement les situations individuelles des bénéficiaires du RMI à partir de pré-diagnostic établis dans les entretiens à double voix (un conseiller de la Caisse d'Allocations Familiales et un accompagnateur professionnel de l'ANPE ou d'une Maison de l'emploi). La cellule peut alors désigner le référent emploi qui semble le plus pertinent au regard de la situation du bénéficiaire et activer les mesures adaptées.

Dans les autres Départements, l'introduction du RSA n'a suscité aucun changement par rapport au RMI concernant les procédures de diagnostic des situations des bénéficiaires.

### **Entrées dans le dispositif d'accompagnement et procédures de désignation d'un référent : entre encadrement et autonomie des démarches**

Les modes d'entrée dans le dispositif d'accompagnement dans le cadre du RSA sont également variables d'un Département à l'autre. En effet, alors que certains ont mis en place des procédures spécifiques, qui dans un même temps et un même lieu sont susceptibles de définir la nature de l'accompagnement et la désignation du référent (Côte-d'Or, Eure, Val-d'Oise), d'autres ont choisi de laisser à l'allocataire une certaine autonomie dans ses démarches auprès des différents interlocuteurs et de ne pas conditionner directement le versement du RSA à l'inscription dans la dimension accompagnement (Nord). Pour d'autres encore, le mode d'entrée dans le dispositif d'accompagnement dépend du statut du bénéficiaire : la mise en place d'une approche intégrée est alors progressivement introduite auprès de certains allocataires (Loire-Atlantique, pour les bénéficiaires de la cellule RSA).

Dans le Département de la Côte-d'Or, par exemple, chaque nouvel entrant dans le dispositif RMI ou RSA rencontre, en binôme, un conseiller en insertion professionnelle et un travailleur social. Cet entretien a pour objet de définir la forme de l'accompagnement et les contours du contrat d'insertion ; le versement de l'allocation RSA est conditionné par la signature du contrat d'insertion

En revanche, dans le Nord, les bénéficiaires du RSA-RMI effectuent les démarches relatives au versement de l'allocation et celles relatives à l'accompagnement de façon indépendante. En effet, la déclaration de reprise d'activité est faite par l'allocataire lui-même auprès de la CAF, celle-ci versant l'aide financière, dans un premier temps, indépendamment de la signature d'un contrat. Parallèlement, l'allocataire informe également son référent de sa nouvelle situation afin d'établir un nouveau contrat d'insertion. Si le bénéficiaire RSA n'était pas suivi auparavant par un référent, les services locaux du Conseil général lui en désignent un. Un contrat d'insertion et un avenant RSA doivent être signés dans les trois mois qui suivent l'ouverture des droits au RSA. L'entrée dans le dispositif RSA peut donc se faire indifféremment au niveau de la CAF ou d'une structure chargée de l'accompagnement des bénéficiaires ; de plus, il n'existe pas de procédure de désignation du référent : en général, c'est la structure à laquelle le bénéficiaire se sera adressé en premier pour l'instruction de son dossier (association, CCAS, UTAS) qui sera en charge du suivi.

Le Val-d'Oise a, quant à lui, mis en place deux types de procédure. Les allocataires RSA-RMI issus du flux de bénéficiaires sont conviés à des réunions d'information collectives au sein de la Mission insertion du territoire expérimental. À l'issue de ces réunions ont lieu un entretien-diagnostic individuel et la signature d'un avenant RSA ; l'accompagnement du bénéficiaire reste sous compétences du référent RMI. De leur côté, les allocataires appartenant au « stock » de bénéficiaires du RSA sont accueillis individuellement par un opérateur spécifique en charge d'informer le bénéficiaire sur le dispositif et d'établir avec lui un

diagnostic de sa situation socioprofessionnelle et un accompagnement adapté. La signature de l'avenant au contrat d'insertion sera également effectuée dans ce cadre et l'opérateur sera en charge du suivi de l'allocataire.

On peut noter que dans les Départements du Nord et de la Côte-d'Or, contrairement aux autres Départements, l'expérimentation du RSA n'a pas changé le principe du mode d'entrée dans le dispositif d'aide par rapport au RMI ; ces choix ont été faits à l'occasion de la décentralisation du RMI, lorsque les Conseils généraux se sont progressivement saisis de cette question.

	Côte-d'Or	Eure	Loire-Atlantique	Nord	Val-d'Oise
<b>Phase : instruction et ouverture de droit</b>					
<b>Versement du RSA</b>	Conditionné par la signature du contrat d'insertion	Conditionné par la signature de l'avenant RSA	Pas conditionné par la signature d'un contrat mais tous les allocataires concernés par le RSA bénéficient déjà d'un contrat d'insertion	Le contrat d'insertion doit être signé dans les 3 mois qui suivent l'entrée dans le dispositif RSA	Conditionné par la signature de l'avenant RSA
<b>Phase : orientation et diagnostic</b>					
<b>Diagnostic</b>	<u>En binôme</u> : travailleur social /professionnel de l'insertion	plate-forme intégrée permettant une approche conjointe dans les domaines du social et de emploi	<u>En binôme</u> : travailleur social /professionnel de l'insertion pour les bénéficiaires de la cellule RSA. Effectué par le référent RSA pour les autres	Effectué par le référent RSA	Effectué par le référent RSA
<b>Phase : signature du contrat</b>					
<b>Contrat d'insertion ou avenant RSA</b>	Contrat d'insertion systématique	Avenant RSA systématique	Aucun contrat/avenant supplémentaire n'est signé	Un contrat d'insertion et un avenant RSA doivent être signés dans les 3 mois qui suivent l'entrée dans le dispositif RSA	Avenant RSA systématique

## **3.2 L'organisation de l'accompagnement des bénéficiaires RSA-RMI**

### **Les types d'intervenants**

Les choix opérés quant aux référents chargés de l'accompagnement des allocataires du RSA apparaissent très variés d'un Département à l'autre. Cette diversité s'observe sur plusieurs plans. C'est un point essentiel à examiner car cela peut formaliser un peu plus l'ancrage de l'accompagnement vers ou dans l'emploi.

#### **Des référents spécifiques**

Dans un premier temps, on peut souligner que, si dans la plupart des Départements (Côte-d'Or, Loire-Atlantique, Nord, Val-d'Oise (pour les bénéficiaires appartenant au flux) le suivi des bénéficiaires du RSA est assuré par les mêmes référents que dans le dispositif RMI, certains Conseils généraux ont cependant choisi de distinguer référents RSA et référents RMI (Eure et Val-d'Oise, pour les bénéficiaires appartenant au stock).

#### **Des profils professionnels variés**

D'un département à l'autre, les référents RSA se distinguent également du point de vue de leur profil professionnel. Un Département a choisi de privilégier des acteurs spécialisés dans le domaine de l'insertion professionnelle tout en conservant le support de référents formés au secteur social (Côte-d'Or), d'autres mobilisent des profils professionnels distincts en fonction de l'appartenance des profils des allocataires du RSA (Val-d'Oise, Loire-Atlantique), d'autres encore sollicitent des intervenants caractérisés par des parcours très hétérogènes et tentent, après coup, d'harmoniser leurs compétences par le biais de formations complémentaires (Eure, Nord).

Ainsi, dans le Département de la Côte-d'Or, le référent principal des bénéficiaires RSA est un Conseiller en insertion professionnelle, celui-ci travaillant en binôme avec un travailleur social pour la résolution de problèmes connexes<sup>6</sup>. Cette systématisation de la primauté du référent professionnel, bien que s'inscrivant dans la dynamique impulsée par le Conseil général en matière de politique d'insertion depuis 2004, est associée à l'expérimentation du RSA.

Dans le Val-d'Oise en revanche, la notion de « référent principal » est plus difficile à utiliser. L'accompagnement social et l'accompagnement professionnel ne sont pas, sauf exception, du ressort du même organisme. Dans le département de la Loire-Atlantique, les bénéficiaires du RSA ont pour référent principal un assistant social du Conseil général (comme pour les allocataires du RMI), à l'exception de ceux dont le dossier est examiné par la « Cellule RSA » (pour l'instant les bénéficiaires appartenant au stock) qui se voient attribuer un référent emploi à titre principal. Dans ces deux départements, la place centrale donnée au référent professionnel à l'occasion de l'expérimentation du RSA est donc limitée à certains bénéficiaires.

Dans le Nord et dans l'Eure, les référents RSA ont des profils professionnels très variés, notamment sur le plan de la formation initiale (travail social, animation, ressources humaines, insertion professionnelle, formation universitaire) et de l'expérience professionnelle (entreprises d'insertion, service public de l'emploi, services sociaux, associations d'insertion sociale...).

---

<sup>6</sup> Exceptionnellement, lorsqu'il s'agit de bénéficiaires dont la situation est particulière ou que la relation de confiance établie avec le référent social nécessite une continuité, le conseiller professionnel devient référent associé.

## Des modes de régulation pour répondre à cette hétérogénéité

Cette diversité des « origines » des référents, et surtout de leurs compétences professionnelles, pose un certain nombre de questions quant à l'accompagnement proposé. Ainsi, partant de ce constat plusieurs points soulevés font toujours débat :

- Un premier a trait à la **maîtrise des différents rouages de l'action sociale** pour des professionnels qui ne sont pas forcément issus du secteur social ou qui n'ont pas de formation directement en lien avec ce registre et pour lesquels « *une connaissance pointue* » est nécessaire (Nord, Loire-Atlantique, Côte-d'Or). Cette difficulté se manifeste par exemple pour certains opérateurs d'insertion professionnelle et qui doivent « *appréhender la situation familiale et questionner les ayant droit. Du coup, les histoires de vie des bénéficiaires paraissent parfois lourdes à porter* » (Val-d'Oise).
- De ce fait, est soulevée la question de la **cohérence dans la manière d'accompagner** les personnes. Des pratiques différentes sont observées en ce qui concerne la confidentialité, les déplacements aux domiciles des personnes, la nature de l'aide... (Nord).
- En dernier lieu la question de l'**(in)égalité de traitement** est mise en lumière du fait des compétences variées mobilisées par chacun selon que les personnes ont une formation sociale ou non, viennent du secteur marchand, connaissent les dispositifs de formation et/d'emploi...

Ces principales difficultés donnent lieu à des modes de régulation visant à développer une culture commune en la matière :

- La mise en place de formations : l'hétérogénéité des profils des référents a conduit les Conseils généraux à proposer des formations complémentaires aux intervenants. Dans l'Eure, des formations d'adaptation à l'emploi sont organisées à l'occasion de l'introduction du RSA pour permettre aux référents issus de l'entreprise d'être sensibilisés aux problématiques de l'accompagnement social et aux référents travailleurs sociaux de mieux cerner les problématiques de l'entreprise et de l'accompagnement dans l'emploi. Dans le Nord, avant l'expérimentation du RSA et dans la continuité de l'affirmation d'une politique d'insertion cohérente du Conseil général à l'occasion de la décentralisation du RMI, un plan de formation de quatre jours a été proposé à l'ensemble des référents généralistes de parcours du Département concernant les objectifs du PDI, la maîtrise de l'environnement socio-économique du RMI, la contractualisation des bénéficiaires, la rédaction du contrat et le suivi du parcours d'insertion et la structuration d'un réseau partenarial. Dans le Val-d'Oise, une formation a été mise en place par le Conseil général avec l'ANSA au démarrage de l'expérimentation ;
- La constitution d'un **référentiel métier** en cours dans le Nord avec les CCAS et les associations prestataires. Ce référentiel comprend les missions des RGP, les zones d'articulations entre référent généraliste et référent spécialisé (travailleurs sociaux et médico-sociaux du Département, ASE, PMI), les critères d'évaluation des suivis de parcours. Ce référentiel doit désormais servir de support pour le recrutement des nouveaux référents généralistes de parcours ;
- **L'observation des pratiques** : l'optique dans le Nord est de repérer les « *bonnes pratiques* ». Il faut noter que cette démarche d'observation a été initiée antérieurement à la mise en place de l'expérimentation du RSA ;

- **Un appui technique** : il se traduit dans l'Eure par l'encadrement des référents par des « conseillères techniques de la cellule RSA », par l'appui d'un cadre RMI dans les territoires d'action sociale (Côte-d'Or), par le montage de cellules susceptibles de constituer des points d'appui dans la Loire-Atlantique ;
- **L'organisation de groupes de travail** dans la Loire-Atlantique et/ou d'instances de débats et d'échanges comme des « forums » (Loire-Atlantique).
- **La constitution d'un lieu unique d'accueil** vise à réunir la diversité des référents, et à faire que les allocataires aient un référent unique. « *Les Unités emploi visent à répondre au souhait des allocataires, révélé au cours de l'expérimentation, d'avoir un référent sur qui ils pouvaient compter sans changer tout le temps.* » (Loire-Atlantique)

#### Encart 1 : Un dispositif expérimental d'accompagnement en Loire-Atlantique

L'installation d'un groupe de travail nommé « accompagnement vers et dans l'emploi » a permis la mise en place d'une cellule RSA en décembre 2007, suite aux entretiens à double voix menés à la CAF avec les allocataires. Ces derniers ont fait ressortir certains besoins dans le domaine de l'accompagnement. La cellule s'est donnée pour objectif de renforcer les parcours pour que les allocataires RSA accèdent à un emploi qui les rend autonomes. Les moyens préconisés sont les suivants :

- Analyser collectivement les situations individuelles des bénéficiaires du RMI à partir de pré-diagnostic établis dans les entretiens à double voix (ANPE/CAF) ;
- Désigner un référent RSA ;
- Activer les leviers et les mesures adaptés aux situations en mobilisant les outils *ad hoc*.

Cette cellule regroupe : les différents professionnels de l'emploi, les assistantes sociales du Conseil général, le conseiller emploi du CCAS. Elle est co-animée par la responsable du pôle Vie Sociale Insertion de la délégation de l'agglomération nantaise secteur ouest et par un cadre du service Vie Sociale Insertion. La cellule permet aux professionnels de l'emploi et à ceux du social de se rejoindre.

#### Encart 2 : Illustration de la mise en place d'un pôle unité emploi en Loire-Atlantique

Un audit réalisé par le Conseil général sur ses outils d'insertion professionnelle met en relief le « *millefeuille* » de l'insertion professionnelle, qui s'avère être complexe à la fois pour les professionnels et pour les usagers. Le projet de mise en place - en dehors du cadre du RSA et de l'expérimentation - d'unités emploi insertion a été défini avec la Direction du travail. Si ce projet est agréé, elles seront mises en œuvre au premier trimestre 2009 et regrouperont le personnel existant : agents d'insertion, médiateurs emploi, conseillers RMI/ANPE. Il n'y aurait *a priori* plus de distinction entre ces trois métiers.

### **Le rôle des référents : une certaine stabilité**

Dans la plupart des Départements étudiés, à l'exception de l'Eure, les missions et le rôle des intervenants n'ont pas été spécifiquement redéfinis à l'occasion de l'expérimentation du revenu de solidarité active. En effet, les différents intervenants ont conservé leurs attributions initiales (celles-ci ayant en général été redéfinies à l'occasion de la décentralisation du RMI), soit dans le champ de l'insertion globale, soit dans le champ plus spécifique de l'insertion professionnelle, les allocataires du RSA bénéficiant en général d'un double accompagnement.

Dans l'Eure, en revanche, les missions des référents RSA ont été définies spécifiquement à l'occasion de l'expérimentation du dispositif. Celui-ci est censé assurer un accompagnement social global mais aussi, et surtout, un accompagnement dans l'emploi.

Les différences de rôle tendent à se traduire dans le choix d'appellations spécifiques pour désigner l'objet du travail des uns et des autres, qui peut être vu comme source d'ambiguïté. Ainsi, dans le Val-d'Oise, il existe des "référents sociaux chargés du suivi" et des "référents professionnels chargés de l'accompagnement dans l'emploi". La confusion n'est pas que de pure forme : elle se manifeste aussi bien pour les bénéficiaires que pour les référents. La séparation entre la mission impartie aux uns et aux autres n'est pas toujours claire. Pour des raisons pragmatiques, elle a pu varier dans le temps.

La différenciation s'opère en regard de l'ampleur de la population à « traiter ». Progressivement se sont mises en place des organisations formalisées qui reposent sur une répartition du public. Ainsi, en Loire-Atlantique, les missions des trois référents principaux en ce qui concerne le « volet emploi » sont définies de la manière suivante :

- « *L'agent d'insertion aide les bénéficiaires du RMI à trouver un contrat aidé. Il les rencontre pendant leur contrat pour les aider à construire leur projet professionnel et à préparer la fin du contrat* ». Il agit en relation avec les autres référents pour trouver des formations et pour la recherche d'un emploi en milieu ordinaire.
- Le médiateur emploi étudie avec l'allocataire ses souhaits, motivations et contraintes par rapport à un emploi, il propose des postes de travail, contacte les entreprises et négocie une embauche, il accompagne l'entrée dans l'entreprise pour faciliter l'insertion de l'allocataire, il effectue auprès de l'allocataire et de l'entreprise le suivi dans l'emploi.
- Le conseiller ANPE/RMI est positionné sur les situations qui nécessitent une vérification du projet ou des compétences, ou une mise en relation sur des offres en nombre, ou un accompagnement renforcé et dans ce cas il intègre les personnes dans son portefeuille d'accompagnement ou dans celui d'un autre conseiller RMI du secteur professionnel concerné.
- Le conseiller emploi CCAS : il fait le diagnostic en matière d'emploi, met en relation le bénéficiaire avec les chargés de mission « Entreprise » des maisons de l'emploi (MDE) pour les offres d'emploi, il informe sur les actions de recrutement.

La répartition des tâches et missions de chacun des référents s'opère en fonction du mode d'entrée dans le RSA (soit le « flux », soit le « stock » de bénéficiaires) et aussi, le cas échéant, en fonction du minimum social (RMI ou API). Ce sont ces critères qui fondent l'organisation dans le département du Val-d'Oise. (cf. infra, tableau présentant la répartition des publics).

**Encart : Illustration de l'organisation des différents accompagnements selon le public dans le Val-d'Oise**

Type d'accompagnement		RSA-API		RSA-RMI		
		Flux	Stock	Flux		Stock
				Site 1	Site 2	Opérateur RSA
Accompagnement social	Ménage (au sens INSEE) sans enfant à charge			CCAS	CCAS	
	Ménage avec enfants	CAF-TAS		SSD	SSD	
Accompagnement professionnel	Service public de l'emploi et opérateurs délégués dans le cadre du PDI.					

• Le problème du **changement de référent**

Le projet du RSA à titre expérimental repose sur l'idée d'un référent unique. Cette notion s'avère toutefois difficile à mettre en œuvre. Le constat est que des changements de référent en lien avec les changements de statuts (allocataire d'un minimum, allocation chômage) se produisent fréquemment. Dès lors, si l'objectif principal de la désignation d'un référent était de « lisser », d'assurer une « continuité » du suivi, les observations montrent qu'il y a rupture de l'accompagnement (Côte-d'Or). Dès la première heure travaillée, un bénéficiaire du RMI peut bénéficier du RSA et être conduit à changer de référent. En pratique la question de la continuité dans les parcours d'accompagnement se pose. Elle se pose en cas de changement ou de coordination de référents dans l'Eure. Dans le Val-d'Oise, « un bilan est effectué au bout de six mois. Si la personne n'est plus en emploi, il y a réorientation vers le référent social RMI. »

Dès lors se pose la question de la coordination entre les différents référents. Cette question concerne plus encore les bénéficiaires du RMI engagés dans les chantiers d'insertion et dans les entreprises intermédiaires. Elle concerne aussi les bénéficiaires du RMI suivis au PLIE entrant au RSA et enfin les bénéficiaires du RSA-API suivis par des référents RSA de la CAF et orientés vers la plateforme du Conseil général pour un accompagnement professionnel. (Eure). Dans le Val-d'Oise, le sentiment est que certains acteurs, professionnels comme bénéficiaires, ne s'y retrouvent plus dans la multiplicité d'intervenants autour d'une même famille. Il manque un lieu d'arbitrage entre les référents, un lieu où ils puissent se retrouver pour échanger sur les dossiers suivis en commun, y compris avec les opérateurs. Cette coordination dépend la plupart du temps du bon vouloir de chacun ou de l'institution ; elle est aussi fonction de l'éloignement géographique.

• Un garant **de la cohérence du parcours**

L'enjeu associé à la diversité des référents, et parfois au manque de coordination de leurs pratiques, est de pouvoir assurer une cohérence de parcours et éviter d'éventuels effets de segmentation. Dans le département du Nord, pour pallier ce type de retombées, est désigné un référent généraliste de parcours à côté des conseillers d'insertion professionnelle (CIP). Dans le département de l'Eure, c'est le référent RSA qui endosse le rôle de coordinateur de parcours, et qui se voit ainsi appelé « coordinateur référent ».

## **La répartition entre mission sociale et accompagnement dans l'emploi : une orientation différenciée des dispositifs**

Si, pour la majorité des départements étudiés, le rôle des différents intervenants n'a pas réellement évolué à l'occasion de l'introduction du revenu de solidarité active, en revanche, le poids attribué à l'une ou l'autre des dimensions de l'accompagnement (global ou proprement professionnel) a quant à lui été affecté par l'expérimentation et diffère clairement d'un territoire à l'autre.

On peut d'ailleurs souligner que, lorsqu'une différence de nature de l'accompagnement a été introduite à l'occasion de l'entrée du bénéficiaire dans le dispositif RSA, ce changement est associé à un poids plus important donné à la dimension professionnelle (Côte-d'Or, Eure, Val-d'Oise pour le stock, Loire-Atlantique pour les bénéficiaires de la « *Cellule RSA* »). Le référent principal des allocataires du RSA devient alors l'intervenant spécialisé dans le domaine de l'emploi (Côte-d'Or, Val-d'Oise pour le stock, Loire-Atlantique pour les bénéficiaires de la « *Cellule RSA* ») ou l'accompagnement vers et dans l'emploi devient une des missions centrales du référent RSA (Eure).

Par contre, lorsque l'accompagnement des bénéficiaires du RSA s'inscrit dans la continuité de ce qui était proposé aux bénéficiaires du RMI (Nord, Loire-Atlantique hors « *Cellule RSA* », Val-d'Oise pour le flux), la dimension sociale de l'accompagnement reste centrale, l'accompagnement dans l'emploi étant délégué à des intervenants complémentaires. Le référent principal est alors un travailleur social (Loire-Atlantique hors « *Cellule RSA* », Val-d'Oise pour le flux), ou un professionnel du secteur social (Nord), s'inscrivant dans une démarche globale d'accompagnement et coordonnant les interventions périphériques dont le bénéficiaire peut avoir besoin (parmi lesquelles l'accompagnement vers et dans l'emploi).

### **Une réflexion pour articuler les missions sociale et professionnelle**

L'analyse et l'approche des situations conduisent à des réflexions sur la nécessaire articulation entre les missions des uns et des autres, et en l'occurrence, la relation entre l'insertion sociale ou globale et l'insertion professionnelle.

Cette réflexion est mentionnée dans le département du Nord où le constat est fait que « *l'articulation entre suivi global et accompagnement dans l'emploi commence d'ailleurs à prendre forme à travers des relations partenariales qui s'installent petit à petit* » (sur la base de fiches de liaison et de rencontres), selon un conseiller ANPE référent RMI. (Nord)

En Loire-Atlantique est souligné l'apport incontestable de la « *Cellule RSA* » en ce qui concerne le rapprochement des différents référents emploi et du référent social. « *Même si l'attention initiale est portée sur l'emploi, le référent social vient en veille et peut alerter sur des facteurs éventuels de blocage.* » (Loire-Atlantique)

C'est un constat similaire qui est opéré dans le Val-d'Oise pour une mise en cohérence des deux registres. De plus, la nécessité de lever l'ambiguïté entre un accompagnement familial (qui prévaut dans une logique RMI) et un accompagnement individuel vers ou dans l'emploi (option retenue dans le cadre du RSA) est pointée. « *Soit en s'en tenant à la législation du RMI, qui prévoit de ne pas dissocier les personnes d'un même ménage, on appréhende l'accompagnement dans sa globalité, soit on choisit de le centrer sur la personne qui a repris l'activité, en prenant alors le risque de « laisser l'autre sur le carreau ». La situation administrative du ou des bénéficiaires et leur rapport à une aide à l'insertion sont ainsi à mettre plus clairement en cohérence.* » (Val-d'Oise)

La réflexion sur l'articulation des formes d'accompagnement vient interroger la distinction opérée entre l'insertion sociale et l'insertion professionnelle, même dans le cas où l'allocataire

est en emploi. Dans la perspective de la généralisation, la question fondamentale pointée dans plusieurs départements est de savoir comment s'opèrera « le « tri » de départ et sur la base de quels critères ? »

### **Quelle répartition des compétences avec les Pôles Emploi ?**

L'évolution principale – au moment de l'enquête – porte sur les missions à développer en lien avec celles qui devaient être assurées par l'ANPE par ce qui allait devenir les futurs « Pôles emploi ». La question est importante pour les Conseils généraux sur un plan stratégique.

L'interrogation est forte quant à la répartition des missions d'accompagnement du Conseil général et celles assurées par le Service public de l'emploi (Côte-d'Or). Les questions posées par le Conseil général concernent la compétences des agents de l'ANPE dans la maîtrise des outils d'action sociale, les problèmes de moyens mobilisés pour le suivi (en lien avec le nombre de dossiers), et aussi les logiques d'intervention, avec l'instauration de contrôle et de sanctions éventuelles. (Côte-d'Or)

Dans le département du Nord, les acteurs spécialisés dans l'insertion professionnelle sont également très dubitatifs quant au fait de distinguer, au moment de l'entrée dans le RSA, le public prêt pour l'insertion professionnelle et celui plus éloigné de l'emploi ; ils craignent ainsi d'être dépassés par des difficultés qu'ils ne seraient pas forcément à même de percevoir et qui supposeraient un accompagnement pour lequel ils ne sont pas formés. (Nord)

Dans le Val-d'Oise, si cette perspective est vue comme intéressante en ce qu'elle replace le service public de l'emploi au cœur d'un partenariat associé à l'accompagnement, elle est considérée aussi comme inquiétante sur le plan de la charge de travail supplémentaire susceptible d'être occasionnée à moyens constants, et sur les risques éventuels d'une segmentation des publics selon qu'ils sont « employables » ou non. Cette nouvelle mesure est vue comme s'inscrivant davantage dans une logique de contrôle et de sanctions (Loire-Atlantique, Côte-d'Or).

Le risque identifié par les acteurs interrogés est que deux dispositifs coexistent, reposant sur des logiques différentes : d'un côté, un accompagnement en vue d'un retour à l'emploi prenant davantage en compte les aspects sociaux d'une situation, et un dispositif plus contraignant qui s'inscrit davantage dans une logique de contrôle en prenant moins en compte les facteurs bien connus qui peuvent faire obstacle à la reprise d'emploi (problèmes psychologiques, de santé d'évolution du marché du travail...). Exceptionnellement, lorsqu'il s'agit de bénéficiaires dont la situation est particulière ou que la relation de confiance établie avec le référent social nécessite une continuité, le conseiller professionnel devient référent associé.

### **3.3 La nature de l'accompagnement dans le cadre du RSA-RMI : « vers » et/ou « dans l'emploi »**

Le poids variable donné aux dimensions sociales et professionnelles de l'accompagnement est associé à une différence de perception des besoins de la personne en reprise d'activité.

En effet, lorsque le suivi des bénéficiaires du RSA s'inscrit dans la continuité de celui des bénéficiaires du RMI, il semble que les intervenants insistent avant tout sur la nécessité de lever les freins à la reprise d'activité (mobilité, garde d'enfants notamment) (ce principe apparaît surtout clairement dans le Nord, il restera à vérifier pour le Val-d'Oise (pour le flux) et la Loire-Atlantique (pour le flux)). Les soutiens financiers complémentaires au revenu de solidarité active occuperont alors une place centrale dans la construction des parcours d'insertion. Ainsi, dans le Nord, le renforcement de l'accompagnement des allocataires RSA se traduit surtout par un accès prioritaire aux aides financières ponctuelles destinées à prendre

en charge les dépenses liées à la reprise d'activité ; l'anticipation de la nécessité de mobiliser ces aides doit être faite dès le premier entretien avec le nouvel entrant dans l'expérimentation et formalisée au sein de l'avenant RSA au contrat d'insertion.

À l'inverse, lorsque les Départements ont choisi d'affirmer la spécificité du suivi des bénéficiaires du revenu de solidarité active, ils ont fortement développé la dimension de l'accompagnement vers et dans l'emploi ; c'est particulièrement le cas pour la Côte-d'Or et l'Eure. Les intervenants insistent alors sur la dimension proprement professionnelle de l'accompagnement et notamment sur la nécessité de développer des relations avec l'entreprise pour favoriser le maintien dans l'emploi ou l'augmentation du temps de travail. L'accompagnement vers et dans l'emploi est alors une dimension obligatoire du suivi.

Ainsi, bien que dans tous les Départements il est possible de mobiliser à la fois des aides financières ponctuelles pour prendre en charge les dépenses liées à la reprise d'emploi et un accompagnement dans l'emploi, ces deux formes d'intervention n'ont pas le même statut, la même centralité, d'un dispositif à l'autre.

### **Un accompagnement vers et/ou dans l'emploi**

Les éléments recueillis sur les dispositifs expérimentés montrent des tonalités différentes en matière d'accompagnement selon la part accordée à la dimension sociale ou à la dimension professionnelle, tout en sachant que la ligne de conduite générale est de privilégier l'accès ou le retour à l'emploi. La nature de l'accompagnement est posée en distinguant un accompagnement « vers » l'emploi (ou encore « à côté de » ou bien encore « à la périphérie »), d'un accompagnement « dans » l'emploi. Un point de clivage s'opère s'agissant de l'accompagnement dans l'emploi. Celui-ci est manifestement en débat dans certains départements. Pour d'autres, il fait totalement partie des « prestations » possibles. Un certain nombre de réflexions tendent à dépasser cette opposition entre social et professionnel pour essayer de tenir les deux registres.

### **L'accompagnement vers l'emploi à travers plusieurs modalités**

L'accompagnement vers l'emploi peut être décliné à partir d'une gamme d'interventions qui recouvrent au moins quatre grands cadres d'action locale :

- **La mobilisation des dispositifs d'insertion** tels que les entreprises d'insertion ou encore les PLIE : *« Si les référents généralistes de parcours ont affaire à des personnes proches de l'emploi, ils contactent leurs partenaires du PLIE, de l'ANPE... et les mettent en relation avec les personnes. Pour les référents, ces activités sont considérées comme de l'insertion professionnelle. »* (Nord, Eure)
- **Le positionnement professionnel** : le conseiller emploi ANPE a un rôle de diagnostic, d'accompagnement vers la formation, il veille à la levée des freins à la reprise d'emploi pour faire évoluer la situation professionnelle. (Loire-Atlantique).
- **L'aide à la recherche d'emploi** (y compris sous la forme d'une recherche active) : le conseiller emploi du CCAS n'a pas de relation avec l'entreprise, son rôle se borne à aider un allocataire proche de l'emploi à mieux négocier un emploi (Loire-Atlantique).
- **La prospection et les démarches en direction des entreprises**, soit dans le cadre de la recherche de contrats aidés (conseillers d'insertion en Loire-Atlantique), soit en direction des entreprises (Côte-d'Or). Cette aide relative aux démarches de recherche peut donner lieu à des modalités « actives » : *« Avec les bénéficiaires, on appelle les entreprises. C'est du placement actif. On cible avec la personne l'activité des entreprises, le secteur géographique en fonction des moyens de transport, l'intérêt par rapport aux métiers. On fait ensuite une liste*

*d'entreprises dans lesquelles on a déjà des contacts privilégiés. Et on appelle la personne décisionnaire de l'entreprise que l'on connaît. On appelle pour une personne. On va travailler sur l'argumentation jusqu'à décrocher l'entretien pour la personne. La personne ira seule à cet entretien; mais on prépare avec elle l'entretien ; on fait une simulation ». Dans ce même état d'esprit visant un placement actif, « la maison de l'emploi organise ponctuellement des temps d'accompagnement coordonnant l'information sur les métiers, les visites d'entreprises ayant des besoins de recrutement et les entretiens individuels de recrutement » (Eure).*

Dans le département du Val-d'Oise, ces formes d'accompagnement se distinguent en fonction de la répartition du public entre le « stock » de bénéficiaires, où « *le projet professionnel [qui] est au centre, quels que soient la situation ou le statut de la personne qui est orientée* », et le « flux » de bénéficiaires, confrontés à une « *pré-évaluation, une élaboration d'un contrat départ ou d'un contrat d'insertion, et [de] la définition d'un parcours d'insertion dans le cadre du RMI.* » (Val-d'Oise)

Dans cette perspective, l'expérimentation du RSA dans le département du Nord n'a pas nécessairement entraîné de renforcement de l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires RSA/RMI, dans la mesure où le Conseil général avait déjà amorcé une réflexion et un investissement spécifiques sur la question de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI, avant même l'expérimentation du RSA en finançant les dispositifs d'insertion professionnelle, et plus particulièrement l'insertion par l'activité économique (Nord).

### **Un accompagnement dans l'emploi non systématique, voire discuté**

L'accompagnement « dans » l'emploi est, en revanche, toujours débattu.

Dans le département du Nord, les référents considèrent que, dans la plupart des cas, ils ne doivent pas accompagner le bénéficiaire jusque dans l'emploi de crainte d'une éventuelle stigmatisation associée à de possibles interventions d'un travailleur social sur les lieux de travail (Nord). Dès lors, la question du périmètre de l'accompagnement, et en particulier de l'accompagnement dans l'emploi, reste délicate, même pour les spécialistes de l'insertion professionnelle, à la fois du fait de la réticence des bénéficiaires mais aussi de celle des entreprises : « *Il existe quand même des prestations, la PADE (Prestation d'accompagnement dans l'emploi), mais, ça, c'est quelque chose qui n'est pas facile, à deux niveaux. Parce que, lorsqu'une personne que l'on accompagne retrouve une activité, c'est comme si elle voulait couper les ponts.* » (Conseiller ANPE, Nord). Toutefois, une forme d'accompagnement existe déjà dans la mesure où le Conseil général finance, dans le cadre du Plan Départemental d'Insertion, des postes au sein des PLIE, des associations intermédiaires, et dans la mesure où des entreprises d'insertion réalisent un accompagnement qui se prolonge aussi dans l'emploi.

Le constat est similaire dans le département de l'Eure où l'accompagnement professionnel se traduit essentiellement par des pratiques d'accompagnement à côté ou vers l'emploi, et non pas dans l'emploi. Les référents RSA réalisent un accompagnement jusqu'aux portes de l'entreprise, et exceptionnellement à l'intérieur de l'entreprise. Les référents RSA expliquent cette situation par le fait que les bénéficiaires du RSA ne souhaitent pas être identifiés en tant que tel au sein de l'entreprise. « *Les bénéficiaires ne le disent pas à leur employeur par dignité... Parfois même, l'entourage n'est pas au courant* ». L'accompagnement dans l'emploi reste donc limité (Eure). Néanmoins, un accompagnement professionnel s'opère « dans » l'entreprise dans le cadre des PLIE. Par exemple : « *Dans le cadre du PLIE, le suivi professionnel est obligatoire pendant six mois après l'embauche.* » Cet accompagnement ou ce suivi professionnel réalisé dans le cadre du PLIE s'articule avec une démarche de prospection des entreprises et de négociation sur la montée en charge des compétences du

salarié. *« Les conseillers du PLIE sont sur l'accompagnement et on a aussi une conseillère sur le placement en entreprise et la prospection. Elle collecte les offres, les compare aux CV, réalise des entretiens préalables au recrutement... Lorsque la personne est prise, elle appelle l'entreprise pour savoir si ça se passe bien ; il y a un suivi obligatoire pendant 6 mois. On est dans la logique de proposer et de négocier avec les entreprises la montée en compétence. On va s'engager par rapport à la formation des personnes. On va professionnaliser les gens par rapport aux postes à pourvoir »* (Eure).

Dans le Val-d'Oise, l'accompagnement dans l'emploi fait partie des prestations possibles dispensées par le Conseil général. Mais il est indiqué que *« la très grande majorité des salariés ne souhaite pas que le référent prenne contact avec l'employeur. »* (Val-d'Oise). Cependant, le RSA apparaît aussi comme une opportunité pour prévoir de nouvelles actions du PDI centrées sur l'accompagnement dans l'emploi et l'accompagnement à la suite d'une création d'entreprise, dans le cadre de l'élaboration des cahiers des charges pour l'année 2009. Ainsi, un groupe de travail réunissant travailleurs sociaux et service insertion en septembre a abouti à la conception d'une action dont l'objectif général est de *« favoriser la pérennisation dans l'emploi », « favoriser le maintien dans l'emploi, favoriser l'augmentation du nombre d'heures travaillées »* avec pour finalité *« d'accompagner la personne à court et moyen termes dans une logique de professionnalisation. »* (Val-d'Oise)

Par contre, pour le département de Loire-Atlantique, l'accompagnement dans l'emploi fait partie intégrante des « prestations » offertes. Ainsi, *« la médiation emploi est une prestation de service mise en place depuis longtemps par le Conseil général et qui s'applique de la même façon aux allocataires du RMI et du RSA. (...) Par exemple, le suivi dans l'emploi se fait par téléphone aussi bien avec l'employeur que le salarié. Lors de la validation de la période d'essai, a lieu un entretien tripartite dans l'entreprise (médiateur emploi, allocataire et employeur) pour pérenniser l'emploi. Les allocataires en emploi sont suivis pendant une période de 6 mois. Il s'agit bien d'une commande passée par le Conseil Général. »* (Loire-Atlantique).

Dans le département de la Côte-d'Or, la mission d'un des CIP consiste précisément dans une démarche de prospection et de placement en direction des entreprises. Pour un des prestataires associatifs, la mission confiée par le Conseil général consiste à assurer également un suivi des bénéficiaires RSA dans l'emploi (Côte-d'Or).

### **3.4 L'accompagnement des bénéficiaires RSA-API : une opportunité investie par les CAF**

Deux Départements proposent aux allocataires RSA-API un suivi identique (Côte-d'Or) ou très proche (Eure) de celui effectué pour les allocataires RSA-RMI, tant du point de vue de l'accompagnement que des référents. Ainsi, dans l'Eure, l'entrée dans le dispositif RSA-API (accueil, diagnostic) est gérée par la CAF, par contre, lorsque cela est jugé nécessaire dans la construction du parcours, l'allocataire est orienté vers la plate-forme du Conseil général qui assure alors l'accompagnement dans l'emploi. Dans la Côte-d'Or, le suivi des bénéficiaires RSA-API est confié au Conseil général. La CAF n'a pas souhaité reprendre cette activité compte tenu de l'évolution des services d'action sociale.

Dans les trois autres Départements (Loire-Atlantique, Nord, Val-d'Oise), l'accompagnement des bénéficiaires RSA-API est assuré par les travailleurs sociaux de la CAF, en partenariat avec le Service public de l'emploi ou des opérateurs délégués pour le suivi professionnel. Dans le Nord et le Val-d'Oise, le choix de différencier le suivi des allocataires RSA-API et RSA-RMI peut s'expliquer, par le nombre important de bénéficiaires concernés. Dans le Nord, le nombre de bénéficiaires RSA-API potentiels a été estimé à 80 au total ; fin février

2008, après un mois de fonctionnement effectif du dispositif, 42 dossiers RSA-API avaient déjà été déposés à la CAF. Dans le Val-d'Oise, le stock des bénéficiaires RSA-API représentait entre 60 et 80 personnes. En Loire-Atlantique, cette différenciation de l'accompagnement renvoie sans doute en partie au fait que le Conseil général ait choisi un barème spécifique pour le RSA-RMI.

On peut souligner que les services sociaux de la CAF semblent particulièrement enthousiastes à l'idée de pouvoir développer leurs compétences et partenariats en matière d'accompagnement global des parcours des bénéficiaires. Dans les trois Départements concernés, l'expérimentation est particulièrement bien accueillie par les travailleurs sociaux et semble produire un regain de motivation, d'initiatives et de coopération.

- D'une manière générale, les acteurs de la CAF expliquent que « *le RSA est l'occasion de rencontres plus longues et plus systématiques avec les personnes* » (Nord). Les professionnels se disent très satisfaits de l'introduction de nouveaux outils d'accompagnement qui redonnent un sens à leurs missions d'aide sociale. Ils considèrent qu'ils font ainsi « *un véritable accompagnement des personnes. Du fait des rencontres régulières introduites par les nouveaux outils mis en place, une meilleure connaissance arrive à s'établir entre les professionnels et les bénéficiaires* » (Nord).

Les allocataires API/RSA bénéficient d'un accompagnement nouveau avec un objectif d'insertion professionnelle désormais affichée, et leur petit nombre permet un accompagnement très individualisé. En Loire-Atlantique, le Préfet a désigné l'ANPE comme référent professionnel et la CAF comme référent social pour les publics RSA. (Loire-Atlantique)

- Si la discussion pour établir le contrat et le plan d'accompagnement apparaît toujours aux référents sociaux comme un moment précieux, qui permet aux femmes<sup>7</sup> bénéficiaires de réfléchir à leur avenir, d'exprimer leurs souhaits à court et à long terme, les problèmes techniques obèrent parfois une partie de ces acquis. (Val-d'Oise)

### **Un accompagnement vers et dans l'emploi pour les titulaires API**

L'accompagnement des bénéficiaires de l'API s'opère, toutefois, plus dans l'ensemble des cas étudiés « vers » l'emploi (et moins dans l'emploi), par une aide à la définition ou à la clarification de leur projet professionnel :

Dans le département du Nord, l'accompagnement se fait, en effet, essentiellement **vers** l'emploi (en se situant parfois très en amont de l'emploi) : « *il s'agit de sensibiliser les personnes au fait de se projeter dans une autre situation, plutôt à la sortie de l'allocation que pendant celle-ci* ». Il y peut y avoir aussi quelques cas d'accompagnement dans l'emploi. (Nord)

La CAF dans l'Eure développe pour les bénéficiaires du RSA-API une approche globale de l'accompagnement, en s'efforçant de prendre en compte la diversité des freins périphériques à l'emploi. En matière d'accompagnement professionnel, elle mobilise le cas échéant les compétences de la plateforme du Conseil général et/ ou de la Maison de l'emploi créée en octobre 2007. Jusqu'à présent, sept bénéficiaires du RSA-API sur trente-trois ont été orientés vers la plateforme du conseil général. Le référent RSA du Conseil général est mobilisé sur la partie accompagnement professionnel : aide à la rédaction de CV, de lettre de motivation, aide à la définition de projet professionnel, à la recherche d'offres d'emploi... Il ne gère pas ce qui relève des incitations financières et des coups de pouces financiers, ni ce qui relève de

---

<sup>7</sup> Les bénéficiaires de l'API sont presque exclusivement des femmes.

l'accompagnement social global qui relève du référent social CAF : mode de garde, logement, santé, budget.... (Eure) ;

Dans le Val-d'Oise, les objectifs rejoignent ceux énoncés précédemment. Il s'agit d'abord d'identifier les obstacles rencontrés pour augmenter le nombre d'heures de travail ou accéder à un autre travail, d'engager pour le bénéficiaire ou ses ayants droit des démarches pour lever ces freins et les orienter vers les partenaires adéquats. (Val-d'Oise)

### **Développement de projets « collectifs » sur le territoire d'expérimentation**

Dans le département du Nord, la CAF réfléchit à la manière de réduire les difficultés d'accès à l'emploi de ses bénéficiaires. Ainsi, pour pallier le manque d'offres en matière de garde à horaires atypiques, elle soutient une association pour organiser un système de garde à domicile par des professionnels de la petite enfance. Par ailleurs, la CAF a un projet de location sociale avec une association qui faisait déjà du taxi social. Elle finance également une structure spécialisée – un CIBC (Centre Interinstitutionnel de Bilan de Compétences) - afin de mobiliser les bénéficiaires de l'API sur la question de l'emploi. (Nord)

## **3.5 Quelle influence de l'accompagnement dans le cadre du RSA sur la construction des parcours de bénéficiaires ? Premières impressions**

### **Les freins à la recherche d'une activité**

Tous les Départements s'accordent pour reconnaître l'intérêt du renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA pour lever les freins sociaux, le cas échéant, à la reprise d'activité (problèmes de mobilité et de garde d'enfants en particulier).

Les observations sur l'usage des fonds d'aides mis en place dans le cadre du RSA expérimental (Coup de pouce, ARA) pour répondre à des besoins spécifiques révèlent qu'il y a parfois peu de demandes. *« Les aides sollicitées dans le cadre de l'ARA ont par ailleurs permis de mettre en évidence les besoins des bénéficiaires. Le résultat a interpellé les acteurs car très peu d'aides ont en fait été sollicitées. L'ARA est surtout utilisée pour la mobilité (réparations de véhicules, assurances, achats de véhicules). En revanche, malgré l'élargissement des possibilités de gardes d'enfants, cette aide n'a pas rencontré le succès attendu. »* (Loire-Atlantique). Dès lors, une interrogation se fait jour sur la nature et l'origine des obstacles qui ne sont pas toujours seulement matériels ou techniques, mais peuvent tenir à des difficultés plus profondes à prendre en considération dans le cadre d'une reprise d'activité. (Côte-d'Or).

Dans le témoignage qui suit une distinction très nette est faite entre les personnes qui connaissent au moment de l'expérimentation une situation d'emploi, et les autres. Dès lors, les personnes pouvaient être à la recherche d'heures complémentaires et viser l'occupation d'un emploi « classique ». Par contre, les freins sont les difficultés sont surtout pointés pour les personnes qui ne sont pas en situation d'emploi, voire très éloignées de celui-ci. Le témoignage anticipe les difficultés d'accès à un emploi pour des personnes qui peuvent se contenter d'un minimum social : *« Les limites de la portée des résultats viennent de ce que la population considérée dans l'expérimentation est spécifique. Étant donné qu'a été repris le « stock », les premières personnes rencontrées étaient déjà sur l'emploi, donc avaient résolu une partie de leur problème, gardes d'enfants, transports, logement... ils étaient demandeurs pour augmenter leurs heures ou pérenniser l'emploi, c'était donc un public demandeur d'emploi classique, avec quelques spécificités. (...) Enfin, quelques personnes inscrites depuis longtemps dans le RMI bénéficient aussi du RSA, ce qui signifie que le RSA ne profite pas*

*qu'aux nouveaux entrants. (...) Mais pour une grande part du public RMI sans emploi, donc qui n'a pas pu accéder au RSA, la dimension des difficultés et des freins n'est pas comparable à celle de ceux qui sont déjà en emploi. Ces allocataires RMI constituent le plus souvent un public en grande difficulté sociale, éloigné de l'emploi depuis de nombreuses années, avec des problèmes de santé, de logement, d'absence de qualification, qui sont parfois dans le dispositif depuis de nombreuses années. (...) Pour cette population fragile et éloignée de l'emploi, l'incitation financière n'est pas toujours le moteur principal. Le parcours vers l'emploi est long, suppose des étapes, et ne débouchera pas toujours sur des emplois à temps plein dans le secteur marchand. De nombreux professionnels estiment même que certains accéderont difficilement à un emploi classique (...) On a tendance à idéaliser le demandeur d'emploi, voir le RMIste comme étant obligatoirement dans une recherche active d'emploi, mais il y en a des tas qui se contentent très bien d'un minima social... » (Loire-Atlantique)*

D'une manière générale, les acteurs rencontrés sont sceptiques quant à la capacité du dispositif à lutter contre les difficultés propres aux configurations actuelles du marché du travail. En effet, même dans les départements où l'accompagnement vers et dans l'emploi s'est vu renforcé (excepté dans l'Eure), les référents déplorent le manque de relais économiques entre les acteurs de l'insertion et les entreprises, et l'absence d'investissement des entreprises. De plus, « *il faut que les emplois suivent, or la plupart des emplois occupés par les allocataires sont des emplois de service, à temps partiels, des CDD, de l'intérim, des emplois instables.* » (Loire-Atlantique). Ce constat les conduit à s'interroger sur la possibilité de penser une progressivité des parcours vers l'emploi compte tenu du fait également que les bénéficiaires sont souvent exposés aux temps partiels subis et aux contrats précaires ; ce constat est d'autant plus inquiétant que le RSA s'appuie sur une conception qui présuppose justement une certaine progressivité des parcours.

Les acteurs soulignent le risque sous-jacent au revenu de solidarité active d'institutionnaliser les formes d'emploi atypiques, et de renforcer la précarisation de l'emploi (Eure). Dans tous les départements, il est fait état du taux important de travailleurs bénéficiant du RSA qui sont en situation d'emploi dans le cadre d'un contrat aidé. (Loire-Atlantique, Eure, Côte-d'Or).

Deux principales difficultés ressortent effectivement des quatorze premiers mois de mise en œuvre du RSA dans le département de l'Eure :

- **La difficulté à accompagner la reprise d'activité à temps complet.** Cette difficulté s'explique en partie par les caractéristiques du bassin d'emploi a priori peu propices au développement du travail à temps complet et de CDI.
- **La difficulté à être incitatif pour des personnes ne parvenant pas à se projeter dans l'avenir** compte tenu de la fluctuation de leur condition de travail et/ou de leur mode de vie.

Les observations recueillies dans le Val-d'Oise, ainsi que dans la Côte-d'Or, vont sensiblement dans le même sens dans la mesure où « *augmenter le nombre d'heures paraît impossible pour certaines situations (contrats aidés notamment) ou certains métiers (aide à domicile notamment où les périodes travaillées sont presque exclusivement au moment des repas) et parvenir au cumul de plusieurs emplois différents ou mixer emploi et formation relèvent d'une gageure.* » (Val-d'Oise)

### **Le sens de l'activité au regard du parcours**

Un des éléments mis au crédit du RSA est le fait d'avoir rendu plus visible l'importance de l'activité chez les bénéficiaires de minima sociaux :

*« La première constatation est l'augmentation très importante du nombre d'allocataires RSA sur la période d'expérimentation, aussi bien parmi le public RMI que parmi le public API, même si la part des allocataires en contrats aidés est proche de 50%. (...) La mesure a aussi rendu plus visible l'emploi des allocataires et montré que l'image de l'allocataire inactif n'est pas fondée, nombreux sont ceux qui effectuaient des allers et retours dans l'emploi, insuffisamment toutefois pour toucher des ASSEDIC ou accéder à l'autonomie. »  
(Loire Atlantique)*

Les acteurs s'inquiètent cependant de la partition éventuelle du public induite de fait par le RSA.

En effet, chacun s'accorde à reconnaître l'intérêt du dispositif pour les bénéficiaires les plus proches de l'emploi, notamment pour ceux qui étaient déjà régulièrement en contact avec le marché du travail (les intérimaires par exemple).

Les référents interrogés ainsi qu'un certain nombre d'acteurs des Conseils généraux sont, par contre, très peu confiants dans la capacité du dispositif RSA à s'adresser aux publics les plus éloignés de l'emploi. En tout état de cause, ils viennent souligner l'importance de l'accompagnement social pour les aider à s'insérer sur le marché du travail.

La crainte est alors de voir s'instaurer un dispositif à deux vitesses : d'un côté, le RSA, offrant un accompagnement professionnel renforcé, de l'autre, le « RMI » en quelque sorte, renvoyant les allocataires à un accompagnement social.

### En conclusion

Au terme de cette partie, il semble possible de dire que l'expérimentation du RSA ne paraît pas remettre en cause fondamentalement les orientations des Conseils généraux en matière d'insertion ; elle s'inscrit plutôt dans la continuité des réformes entreprises depuis la décentralisation du RMI.

Des éléments convergents semblent cependant se dégager, tels que la mise en place de plateformes d'accompagnement permettant d'intégrer la question de l'accompagnement vers et dans l'emploi à travers l'association de partenaires comme l'ANPE, les maisons de l'emploi ou encore les entreprises d'insertion. Seul le Département du Nord n'a pour le moment pas réfléchi à cette question : on peut supposer que le caractère très récent du dispositif RSA au moment de l'enquête<sup>8</sup> n'est sans doute pas étranger à l'absence de modification introduite dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA par rapport à celui des bénéficiaires du RMI.

Par ailleurs, s'il semble bien se dégager deux conceptions différentes de l'accompagnement, l'une insistant sur la dimension professionnelle, l'autre sur une approche globale de l'insertion, il n'est sans doute pas inutile de mettre ces orientations en perspective avec les difficultés sociales que peuvent rencontrer les Départements. À cet égard, le nombre d'allocataires du RMI peut constituer un premier indicateur.

#### Nombre d'allocataires RMI dans le territoire expérimental (au 31 décembre 2007)

Côte-d'Or	Eure	Loire-Atlantique	Nord	Val-d'Oise
872	1969	1870 allocataires du RMI payés. 703 allocataires suspendus	6014 allocataires du RMI 5138 allocataires payés	3827

Source : DREES

On voit bien ainsi que les Départements les plus enclins à développer une approche globale et sociale de l'insertion (le Nord et le Val-d'Oise) sont aussi ceux qui connaissent le nombre d'allocataires du RMI le plus important et qu'ils font sans doute face à des difficultés sociales d'une autre ampleur que dans les autres Départements. À ce titre, on peut d'ailleurs relever que, dans le Département du Nord, certains référents RSA/RMI ont souligné le fait que les bénéficiaires du RSA n'étaient pas, parmi le public qu'ils accompagnent, ceux qui concentraient le plus leurs préoccupations : il s'agit, en effet, dans la plupart des cas, de personnes déjà autonomes dans leurs démarches et qui ne semblent pas avoir fondamentalement besoin d'un suivi rapproché.

Il reste, toutefois, que la recherche d'une appréhension globale de l'insertion n'est pas uniquement l'apanage de ces départements, si l'on en croit l'exemple de [l'Eure qui développe une approche volontairement globale par sa plateforme intégrée](#).

---

<sup>8</sup> Les entretiens de la première phase d'enquête auprès des acteurs du dispositif RSA dans le Nord ont été réalisés entre le 20 et le 27 février 2008 ; la date du début de la mise en œuvre de l'expérimentation était fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Un des points positifs recueilli dans les différents départements est, au-delà des difficultés de coordination parfois constatées, de pointer combien le RSA a conduit à développer :

- Une approche globale de publics présentant peu de différences (bénéficiaires de l'API, bénéficiaires du RMI), qui ne justifient pas « *la construction de typologies étanches entre les deux groupes.* » (Nord) ;
- Un rapprochement des divers acteurs de l'insertion au sein des différentes structures locales mises en place : « *La force du dispositif a été tout d'abord la mutualisation et la connaissance interactive des professionnels entre eux, du cadre à l'agent de terrain et à l'usager, et ensuite l'apport d'une vision commune et globale des allocataires, de par le rapprochement des acteurs de l'insertion sociale et de l'insertion professionnelle. (...) Ce dispositif RSA a en quelque sorte « boosté » le dispositif RMI en le remettant à plat et en lui donnant une meilleure lisibilité.* » (Loire-Atlantique, Côte-d'Or).
- Dans le cadre de ce dispositif expérimental qui s'affine au fil des mois, la question de la plus-value de la coordination de parcours est soulevée, afin de disposer d'une connaissance plus précise et objective de la complémentarité existante entre l'action des référents contrats d'avenir et RSA. (Eure, Loire-Atlantique, Côte-d'Or, Val-d'Oise).

## **CONCLUSION GENERALE**

---

Les observations réalisées se sont déroulées à l'issue d'une première phase d'enquêtes très peu de temps après la mise en place de l'expérimentation, puis d'une seconde après plusieurs mois. La seconde phase a consisté à actualiser les données initialement recueillies et à cerner les évolutions après le lancement de l'expérimentation. Par ailleurs, elle s'est déroulée principalement en direction des opérateurs et des référents en relation avec les travailleurs bénéficiant du complément de revenu.

La démarche comparative utilisée dans ce travail de synthèse permet de mettre en exergue des points de différence entre les départements, mais aussi des ressemblances dans la manière dont ils ont adopté, puis opéré le lancement de l'expérimentation du RSA. Les départements ont été choisis en raison de leur caractère contrasté. Il est difficile dès lors d'en dégager des tendances. C'est avant tout le caractère significatif des situations qui est retenu, et les pistes de réflexion qu'elles suggèrent.

### **Une opportunité pour les départements de revoir leurs politiques en matière d'insertion**

Les motifs d'engagement dans le RSA peuvent varier selon les conseils généraux, mais la conduite de l'expérimentation est considérée par les départements comme une opportunité pour interroger (globalement ou sur des points particuliers) la manière de penser et de mettre en œuvre les politiques d'insertion. A des degrés divers, l'expérimentation est l'occasion de les repenser et donne lieu, le cas échéant, à un essai de réorganisation des dispositifs d'insertion. Certains départements se situent au stade de la réflexion, d'autres sont allés plus loin dans la mise en œuvre à travers l'expérimentation d'un nouveau fonctionnement des services, une révision des dispositifs d'insertion ou bien encore une nouvelle orientation en matière de coopération entre acteurs et institutions. En tout état de cause, un des acquis de l'expérimentation systématiquement mentionné est d'avoir suscité une (re) mobilisation des acteurs sur la question de l'insertion, et de jeter un regard nouveau sur les dispositifs ainsi que sur les stratégies à mettre en œuvre.

Cette opportunité se traduit à plusieurs niveaux. Le RSA a permis une systématisation des contrats d'insertion pour des départements qui affichaient un faible taux. Plus fondamentalement, il vient conforter le choix organisationnel opéré par un département pour concevoir la création d'un « service unique d'insertion ». Il s'agit encore, à l'échelle de la politique départementale, pour cet autre Conseil général, de se saisir du RSA pour lancer l'élaboration d'un « Programme Territorial d'Insertion ». Le Conseil général se trouve dorénavant dans le rôle de chef de file de la politique d'insertion.

Cependant, il n'est pas possible d'ignorer que les politiques et les dispositifs n'étaient pas dans la même position, ne connaissaient pas le même état d'avancement. Certains départements se trouvaient en capacité de lancer un dispositif expérimental en prenant appui sur des réflexions déjà entamées. Le projet de RSA est alors venu s'inscrire dans ces avancées et alimenter l'évolution des principes qui organisaient le dispositif antérieur. Pour d'autres départements, l'expérimentation a représenté le cadre permettant d'envisager de nouvelles perspectives à partir d'une reformulation des questions. Elles débouchent de ce fait sur l'identification de nouvelles pistes d'action à initier.

D'une manière générale, l'engagement et la mobilisation des intervenants sociaux sont soulignés dans la dynamique de l'expérimentation. Les partenariats sont indiqués comme renforcés. Parmi ceux-ci, c'est avec la CAF que le partenariat est mis en avant. En revanche,

la relation avec les entreprises est souvent mentionnée comme plus délicate. Les conseils généraux ne sont pas sans avoir établi des relations avec le monde économique, dans le cadre des PDI. Rares cependant sont les départements qui à l'occasion du RSA ont engagé une démarche de communication volontaire en direction des entreprises du secteur marchand. Certains s'y sont essayés, rencontrant une écoute plus ou moins ouverte, et des stratégies plus ou moins attentistes. La principale difficulté est de parvenir à trouver le « bon niveau » de message à faire passer. Si la rencontre avec les entreprises ne s'est pas faite, elle est le plus souvent indiquée comme étant seulement différée. Par ailleurs, les perspectives économiques actuelles ne sont pas vues comme favorables. En dernier lieu, une forte préoccupation rencontrée au moment des entretiens était la répartition des compétences et la nature de l'accompagnement proposée par le « Pôle Emploi ». Une crainte était, outre la dualisation des publics, le choc de deux logiques et le risque que les bénéficiaires du RSA ne trouvent pas leur place dans l'accompagnement professionnel proposé en regard de leur présumée employabilité.

### **Quelle stratégie pour une allocation complexe ?**

Malgré la conduite d'une observation sur une année de mise en place, les interlocuteurs rencontrés ne disposent pas toujours des éléments ou du recul suffisants pour se faire une opinion sur les effets du RSA, en particulier pour ce qui concerne la reprise d'emploi ou le maintien dans l'emploi. Les avis sont fondés sur des observations partielles. Ils sont partagés faute de pouvoir se prononcer clairement sur son efficacité. C'est donc davantage le caractère stratégique de la politique départementale qui peut être mentionné.

Le choix qui a présidé à la sélection du barème et du mode de calcul du RSA relève d'une démarche stratégique. Le mode de calcul est assez semblable lorsqu'il adopte une pente à 0,4 ou à 0,3. Des points de différence apparaissent cependant en fonction des conditions retenues (les conditions de durée de résidence...). En tout état de cause, la différenciation est plus marquée en ce qui concerne le « point de sortie ». Il y a manifestement une réelle différence de stratégie lorsque le barème de calcul et le point de sortie sont explicitement ciblés pour répondre à des situations socialement identifiées et mobiliser les leviers jugés adaptés pour les atteindre ou y répondre.

Les effets en matière d'allocation ne se sont pas révélés aisés au regard du RMI et des mesures d'intéressement qui pouvaient y être attachés (certains calculs ont fait apparaître des perdants). De la même manière, l'appréciation des effets comparés avec le RMI s'est révélée délicate au regard des droits connexes. Ce n'est qu'une fois la mise en œuvre effective qu'un certain nombre d'effets de seuil, en particulier, ont pu être repérés.

La gestion de la prestation suppose une technicité importante. Elle est venue renforcer le rôle des CAF dans le traitement et la liquidation de l'allocation. Les départements ne sont pas en mesure d'assurer techniquement une telle gestion. Certains y ont renoncé. La mise en place opérationnelle de l'expérimentation, à travers la prestation destinée à compléter les revenus d'activité a constitué un volet important et a nécessité une forte mobilisation de moyens. Les questions de gestion figurent au premier plan des préoccupations des différents services (du Conseil général et de la CAF) soucieux de servir la prestation au mieux pour les personnes. Il est manifeste que les conditions de gestion appellent des améliorations. Par ailleurs, les outils de gestion (semi automatisés), compte tenu sans doute des incertitudes liées à l'agenda de la généralisation et à la durée des expérimentations, rendent les opérations techniques extrêmement lourdes à traiter.

Mais la principale difficulté soulignée par les intervenants est la complexité du mode de calcul. Cette complexité - interdisant toute estimation autre que celle calculée par les

techniciens conseils de la CAF - fait que les intervenants n'étaient pas en mesure de pouvoir renseigner les personnes sur le montant de leur prestation. Cette impossibilité est considérée comme interférant avec l'efficacité de l'accompagnement.

Le débat qui s'était fait jour sur la période de référence pour le calcul de l'allocation a été tranché avec le texte visant la généralisation du RSA. Un des points de préoccupation majeure pour les départements est le montant des indus. Certains ont limité cette dérive en instaurant un paiement sur justificatifs (et non sur simple déclaratif). La gestion s'en trouve améliorée, mais représentent pour les allocataires une contrainte forte dans la production des pièces justificatives.

### **Un foisonnement de pratiques et une recherche d'articulations pour un accompagnement cohérent des parcours**

L'insertion professionnelle constitue clairement l'objectif affiché en matière d'accompagnement. S'il y a convergence de point de vue, il n'en reste pas moins que les moyens mobilisés pour atteindre cet objectif n'ont pas toujours la même tonalité. Il apparaît que certains dispositifs départementaux d'accompagnement sont particulièrement tournés vers le registre professionnel. D'autres articulent davantage actions professionnelles et actions à visée sociale.

Néanmoins, l'accompagnement occupe une place centrale. Les interlocuteurs rencontrés dans les départements ne manquent pas de faire remarquer combien l'accompagnement participe du caractère incitatif, contribue à lever les « freins », y compris chez ceux qui sont jugés comme étant le plus proche de l'emploi. L'accompagnement est mentionné comme rencontrant une véritable attente de la part des travailleurs aidés dans le cadre du RSA. Mais si ce caractère incitatif de l'accompagnement est fortement souligné, des limites à celui-ci sont immédiatement pointées. La première difficulté réside dans la situation du marché du travail en regard d'une absence d'offres et/ou d'une instabilité des contrats. L'accompagnement est vu comme ne pouvant pas remédier aux difficultés structurelles du marché de l'emploi. La seconde difficulté se situe dans le passage d'une activité à temps partiel à une activité à temps complet. Elle relève du marché du travail comme la précédente. Elle peut également percuter un équilibre trouvé par les personnes qui permet de concilier les différents registres de vie.

Le dispositif d'accompagnement se caractérise par une grande diversité et une grande hétérogénéité. Lorsque la question de l'accompagnement est abordée, c'est une pluralité d'intervenants qui sont désignés, d'origines et de compétences diverses, un foisonnement de pratiques, une variété de registres et d'étapes plus ou moins formalisés (l'accompagnement peut se situer très en amont de l'emploi et/ ou aller jusqu'au suivi dans l'emploi, dans l'entreprise). En bref, « un millefeuille ». Cette caractéristique se traduit par des formes de segmentation, et une difficile comparaison entre les départements pour identifier les activités et les modalités d'accompagnement. Avec l'avancée dans l'expérimentation, la question centrale est celle de l'articulation de ces différents accompagnements, de leur coordination en regard d'un souci de globalité, de continuité à assurer aux travailleurs aidés.

Comment garantir cette articulation ? Les départements ne manquent pas d'avoir initié des pratiques innovantes. Un premier constat porté sur l'analyse des situations fait état d'une forte intrication entre les difficultés sociales et les difficultés professionnelles. La question de l'insertion est considérée comme ne pouvant manifestement être abordée sans tenir compte de la relation entre ces deux registres, sans les mettre en perspective alors même que les orientations en matière d'insertion sont clairement affichées par les départements comme visant à une insertion professionnelle. Les réflexions engagées sur le plan de

l'accompagnement tendent à sortir de ce clivage. En tout état de cause, les départements les plus engagés dans la recherche de formes d'accompagnement adaptées visent à dépasser cette opposition. Il s'agit aussi de penser différemment l'accès à l'emploi, autrement que par une simple mise en relation entre une offre et une demande. Il s'agit également de concevoir l'accompagnement « dans » l'emploi - alors que cette question fait débat - ailleurs que sur le lieu de travail. Un second constat a trait à la continuité de l'accompagnement. Un élément de réponse était la notion de référent unique. Les faits montrent la difficulté de traduire cette intention. Les changements de situation provoquent des changements de statut, qui entraînent des changements de référents. Dès lors, la notion de parcours suppose de rompre avec une représentation linéaire, progressive et continue des situations, et est rapidement discutée compte tenu du caractère chaotique, heurté des biographies. Cependant, la notion de parcours garde sa pertinence dans la mesure où elle tente de saisir une évolution dans sa globalité et dans la prise en considération des interactions entre les différentes dimensions. Dès lors, sur un plan pratique, le questionnement porte sur les conditions qui permettent de suivre, de garantir une cohérence des préconisations en matière d'insertion. Certains départements désignent un référent dont la fonction est précisément de s'assurer que les différents accompagnements trouvent continuité et pertinence au regard des différentes expériences des travailleurs aidés. En bref, la réflexion en matière d'accompagnement consiste à aller vers ce qu'il serait possible de qualifier d'accompagnement « intégré », fondé sur une culture professionnelle partagée, un contenu identifié, croisant des regards et des expertises complémentaires, assurant un « tuilage » et une coordination entre les différents registres pour s'assurer, à la fin, de pratiques cohérentes en lien avec le sens donné au parcours.

## **ELEMENTS DEVANT RETENIR L'ATTENTION DANS LA PERSPECTIVE DE LA GENERALISATION**

---

Dans la perspective du rapport final sur l'évaluation, des recommandations peuvent être formulées à partir des enseignements tirés de l'observation des cinq départements. Une première série de points peuvent d'ores et déjà être dégagés. Ils pourront être développés par la suite. Les éléments retenus peuvent être déployés dans trois directions.

### **Le montage institutionnel et partenarial du RSA**

#### **• Le portage politique**

Pour que le RSA généralisé soit intégré aisément dans le fonctionnement des conseils généraux, la volonté politique du Président apparaît comme un élément incontournable. La sensibilisation des nouveaux territoires aux enjeux du RSA semble particulièrement importante.

#### **• Un appui stratégique et technique aux conseils généraux**

Les départements ont pu trouver auprès de l'ANSA un appui et une expertise sur les conditions de mises en œuvre et de conduite du projet d'expérimentation. Un appui de ce type permettrait sans aucun doute d'aider les services à envisager le démarrage dans le cadre de la généralisation.

#### **• Une interrogation suivie de la politique d'insertion**

Les départements expérimentateurs soulignent le fait que l'expérimentation du RSA est venue interroger la politique d'insertion. Certains départements déjà engagés dans une réflexion ont vu une opportunité pour tester les orientations envisagées. Les autres, moins avancés, ont trouvé matière à questionnements. Il s'agit donc d'engager par ce dispositif une réflexion sur les orientations et les leviers mobilisés en matière d'insertion.

#### **• Le rôle des CAF**

La technicité de cette prestation suppose une expérience dans sa gestion. Les organismes en charge de la gestion du RMI, et en particulier les CAF, disposent de cette expérience. Celles-ci ont par ailleurs presque toutes fait part de leur volonté de rester fortement impliquées dans le suivi des bénéficiaires du RSA/API.

#### **• Les relations avec les acteurs publics de l'emploi et les entreprises**

Une attention particulière est portée sur la répartition des compétences avec les acteurs publics de l'emploi et sur l'articulation (cf. infra) des modes d'accompagnement. Un des points d'attention est le développement des liens avec les entreprises et suppose de trouver le registre d'argumentation permettant de concilier les intérêts des différents protagonistes.

#### **• La capacité réelle de l'Etat à s'engager**

La question de la capacité effective de l'Etat à s'engager sur un dossier aussi important que le RSA a été soulevée à plusieurs reprises. Les conseils généraux, à l'occasion de la généralisation, ont besoin de pouvoir être rassurés.

### **Le fonctionnement du dispositif pour les bénéficiaires**

#### **• Un mode de calcul de la prestation complexe, difficilement compréhensible**

Les référents rencontrés ont été unanimes pour souligner la difficulté pour comprendre le mode de calcul de la prestation. Cette difficulté a pu créer une forme de désengagement,

mettre les intervenants dans une position difficile et a semblé nuire à la conduite de l'accompagnement, faute de pouvoir apporter des éléments de réponse à des préoccupations légitimes.

- **La question des droits connexes**

La question de savoir si le RSA généralisé sera aussi avantageux que le RMI, du point de vue d'un certain nombre de droits connexes comme les allocations logement ou la Couverture maladie universelle, est difficilement appréciable. Une clarification sur ce plan autoriserait une communication permettant de lever des incertitudes.

- **Les objectifs en matière de temps de travail**

Les intervenants ont pu mettre l'accent sur la nécessaire adaptation des temps de travail en regard des possibilités et des dispositions des personnes. Dit autrement, comment tenir compte des aspirations ou des modes de régulation trouvés entre vie sociale et vie professionnelle dans le cadre de la généralisation ?

- **Des services connexes nécessaires pour soutenir la mise en œuvre du RSA**

Un certain nombre de freins sont systématiquement identifiés pour expliquer les difficultés d'accès à l'emploi. Ils ont été généralement repérés par les départements et concernent la mise en œuvre ou l'amélioration des services facilitant le retour à l'emploi des personnes (par exemple, les crèches, les transports publics...), sachant que ces freins sont à considérer en relation avec d'autres aspects. Une seule réponse instrumentale ne semble pas une condition de succès.

- **Un accès à la formation facilité**

L'accès à la formation est une dimension d'une politique volontariste visant à faciliter l'accès des personnes dans des processus de qualification.

## **Le contenu de l'accompagnement**

- **Un diagnostic fondé sur des regards croisés**

Des départements ont mis en place sous différentes formes des temps de diagnostic (individuels ou collectifs) croisant regard professionnel et regard social sur les situations, afin d'orienter les personnes vers un accompagnement adapté. Cette complémentarité est jugée par les départements expérimentateurs comme un moyen indispensable.

- **Une articulation social/professionnel**

Le diagnostic porté sur les situations sociales est une forte intrication entre les différents registres de vie, et en particulier entre l'aspect social et professionnel, y compris pour les personnes en emploi. La crainte exprimée est une dualisation des publics selon une présumée employabilité.

- **Un contrat spécifique**

Des départements ont mis en place un contrat spécifique dans le cadre du RSA. Il permet de reprendre les perspectives d'insertion et de développer les orientations en matière d'accompagnement au-delà d'une seule prescription formelle.

- **Un référent général de parcours**

Afin de contrebalancer les effets des changements de référents, certains départements ont mis en place des référents généraux de parcours, de manière à assurer un accompagnement cohérent et continu.

Compte tenu de la diversité des formes d'accompagnement et des changements de référents en fonction de l'évolution des situations, la désignation d'un référent permettrait de veiller à garantir une cohérence des parcours.

• **Un référentiel en matière d'accompagnement**

Les observations des contenus et des modalités d'accompagnement montrent une très grande hétérogénéité. Elle est renforcée par la mobilisation de compétences variées. Des départements s'orientent vers un repérage des éléments pouvant constituer ce qui serait un référentiel en matière d'accompagnement, en vue d'harmoniser et d'articuler les différentes pratiques et de veiller à une cohérence des formes d'intervention.

• **Une connaissance des publics qui intègre la notion de parcours**

La notion de parcours est au centre des principes mis en avant dans le cadre de l'accompagnement. Le système d'observation doit pouvoir intégrer les évolutions, les changements, l'enchaînement des différentes séquences, des étapes de vie... de manière à pouvoir donner sens aux interventions. L'observation des parcours et des modes de sortie constitue une perspective méthodologique utile à l'évaluation de l'efficacité du dispositif.