

# Revue Succincte d'Activité

N° 7 / NOVEMBRE 2008

## Sommaire

- 1 Édito
- 2 De l'expérimentation...  
à la généralisation :  
une politique publique  
en construction  
par Nathalie Cuvillier,  
secrétaire générale  
de Solidarités actives
- 7 L'impact du RSA sur le travail  
social, par Fabien Tuleu,  
directeur délégué  
de Solidarités actives
- 9 Témoignages de bénéficiaires  
du RSA
- 10 Généraliser le Revenu  
de solidarité active  
et le Contrat unique  
d'insertion :  
recommandations  
et bonnes pratiques
- 12 Les infos  
de Solidarités actives

### RSA : Un nouveau cycle

L'adoption de la loi généralisant le Revenu de Solidarité Active (RSA) inaugure un nouveau cycle en matière d'insertion et de lutte contre la pauvreté. Il y a vingt ans, l'instauration du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) a été une des plus grandes avancées sociales qu'ait connu notre pays. La montée de ce qu'on appelait à l'époque « la nouvelle pauvreté » avait



conduit le gouvernement Rocard à faire adopter cette mesure dont l'objectif premier était de garantir à toute personne adulte un niveau minimum de ressources financières. Bref, un plancher pour enrayer les « trajectoires descendantes ». En 1988, l'intention du législateur était aussi d'adjoindre à ce droit au revenu un devoir d'insertion. Plusieurs années après, un consensus large était établi entre les acteurs du dispositif pour constater que le volet « insertion » (le I de RMI) avait mal fonctionné. Les trajectoires descendantes se sont multipliées et leurs « victimes » sont restées, dans de trop nombreux cas, sans véritable perspective pour remonter la pente. Comme le souligne souvent Martin Hirsch : « le Minimum de RMI est ainsi rapidement devenu un Maximum ».

Depuis, de « néo-nouveaux pauvres » sont apparus : ceux dont le revenu du travail n'est pas suffisant pour sortir de la pauvreté. L'adoption du RSA vise à répondre à cette nouvelle situation et à changer la donne en matière d'insertion. Le RSA remet la question de l'activité au cœur de la lutte contre la pauvreté. Il permettra surtout à tous les actifs en capacité d'occuper un emploi de voir leur revenu d'activité complété par un revenu de solidarité aussi longtemps qu'il sera nécessaire pour sortir de la pauvreté et enclencher une insertion durable. Un complément de revenu, couplé avec un accompagnement renforcé vers et dans l'emploi, sera en quelque sorte la nouvelle adéquation sociale. La trentaine d'expérimentations conduites dans les départements montre en effet à quel point l'articulation des deux volets du RSA sont indissociables et sont un gage de réussite pour ce nouveau dispositif. Avec le RSA, il ne s'agit pas d'équiper les personnes pour leur permettre d'« affronter » le marché mais bien d'équiper le marché lui-même pour venir en soutien aux personnes.

Cette réforme d'ampleur remplace non seulement le RMI et l'API mais concerne également tous les « travailleurs pauvres ». Ainsi, les personnes en difficulté ne seront plus segmentées entre celles qui ont le « statut » de bénéficiaires de minima sociaux et ceux qui ne l'ont pas. Gageons qu'avec une mise en œuvre concertée impliquant tous les acteurs locaux et une conduite du changement audacieuse, le RSA enclenche un nouveau cycle : celui des « trajectoires ascendantes »... et du soutien aux plus fragilisés qui risquent malheureusement d'être les premières victimes des conséquences désastreuses de la crise financière.

**Christophe Fouré**  
Directeur général

## De l'expérimentation... à la généralisation : une politique publique en construction par Nathalie Cuvillier, secrétaire générale de Solidarités actives

*Le 4 novembre 2008, l'Assemblée nationale et le Sénat, réunis en commission mixte paritaire, ont adopté le projet de loi généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion concrétisant une réflexion engagée de longue date. Ce projet, qui sera soumis fin novembre au vote formel des assemblées et dont les aspects relatifs au RSA et à la politique d'insertion seront ici commentés, trouve en effet son fondement dans un processus original qui a combiné expérimentation locale, concertation nationale, et association des bénéficiaires des dispositifs d'insertion.*

### L'EXPÉRIMENTATION SOCIALE

L'expérimentation locale a permis à plus d'un tiers des départements de se saisir d'une démarche volontaire de changement, offrant l'opportunité de tester des choix stratégiques et d'organisation sur un territoire limité, afin d'évaluer les effets. Inscrit récemment dans la constitution, le principe d'expérimentation est venu traduire une approche inductive partant du terrain et de l'expérience des acteurs pour fonder les programmes. Cette approche a ainsi fait l'objet d'un tâtonnement progressif autour des obstacles juridiques à lever pour permettre le montage du RSA expérimental, comme du Contrat unique d'insertion (CUI). L'article 142 de la loi de finances initiales pour 2007, puis l'article 52 de la loi relative au droit au logement opposable et en dernier lieu les dispositions de la loi TEPA sont venus peu à peu assouplir les dispositions légales en vigueur afin de donner les marges de manœuvre nécessaires au plan local pour innover et construire des programmes finement adaptés aux besoins. L'expérimentation répond par ailleurs à la demande croissante des collectivités d'une plus grande maîtrise des dispositifs qu'elles pilotent ou initient. Les vagues successives de décentralisation ont en effet renforcé la responsabilité des départements, sans pour autant lever le cadre contraint de leurs interventions : l'expérimentation offre cette opportunité. Ces départements ont développé des démarches novatrices en mobilisant leurs partenaires (CAF/MSA, ANPE, associations, employeurs...) autour d'un objectif commun.

De nouvelles méthodes de travail se font jour : si la créativité et la réactivité nécessaires à une démarche de projet remettent en cause des principes de fonctionnement plus classiques, la constatation des premiers résultats, caractérisés en tout premier lieu par la satisfaction des bénéficiaires et des taux de retours à l'emploi significativement plus élevés que sur les territoires qui n'expérimentent pas le RSA, donne un ressort et

une dynamique à mettre au profit de la généralisation. Les départements disposent à ce stade de tout premiers enseignements des expérimentations, tant en ce qui concerne leurs choix, par exemple en matière d'accueil et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA, que les effets induits dans leurs équipes par la conduite du changement. Les options retenues quant à l'accueil et l'instruction des demandes de RSA, aux modalités d'appui à la reprise d'activité – sous la forme d'une aide financière individuelle ou encore d'un accompagnement structuré vers et dans l'emploi – sont autant de pistes qui ont nourri l'élaboration du projet de loi. L'expérimentation du RSA et du contrat unique d'insertion ont ainsi contribué à faire bouger profondément les objectifs des politiques d'insertion, en les axant résolument sur la perspective d'une insertion professionnelle pour chacun. Pilotes des expérimentations, « chefs de file » désignés par la loi, les départements expérimentateurs doivent désormais maintenir le cap dans la durée jusqu'à ce que les objectifs soient atteints, afin de préparer la généralisation.

### UN LIVRE VERT SUR LE RSA

La concertation nationale a été engagée dès le début de l'année 2008 par l'élaboration d'un livre vert sur le RSA, dont les propositions étaient ouvertes au débat public. Elle s'est poursuivie par la tenue du Grenelle de l'insertion de la fin 2007 jusqu'à l'été 2008.

Sans préjuger des décisions retenues, le livre vert permettait d'envisager plusieurs scénarios quant à la portée, aux objectifs et aux modalités de la réforme. Ont ainsi été abordés le point de savoir si le versement du RSA aux personnes qui travaillent devait être limité dans le temps, s'il devait concerner les jeunes, si les départements pouvaient moduler l'incitation au retour à l'emploi, comment devaient se partager les responsabi-

tés et le financement du RSA entre l'État et les départements, à quelles logiques de droits et devoirs les allocataires du RSA devaient-ils être soumis, quelle évolution proposer pour l'accès aux droits connexes... Les contributions ont peu à peu permis de faire émerger un projet largement consensuel – si l'on met à part les modalités de financement du RSA – résolument axé sur la réduction d'un tiers de la pauvreté en cinq ans.

### SIX MOIS DE DÉBATS ET UNE « FEUILLE DE ROUTE »

Le Grenelle de l'insertion a quant à lui réuni l'ensemble des acteurs intéressés, y compris les acteurs économiques, autour de trois thématiques centrales : les politiques d'insertion, la mobilisation des employeurs et les parcours d'insertion. Six mois de débats ont débouché sur « une feuille de route » dont nombre de chantiers sont traduits par le projet de loi, notamment le renforcement de la place des usagers, la prise en charge par le service public de l'emploi des personnes qui sont le plus éloignées de l'emploi, le réaménagement de la gouvernance et de l'animation territoriale des politiques d'insertion, la création du contrat unique d'insertion, la modernisation du fonctionnement des structures d'insertion par l'activité économique, la mobilisation des entreprises.

### L'ASSOCIATION DES PERSONNES CONCERNÉES

Qu'il s'agisse des expérimentations locales ou de la concertation nationale, le lent processus de maturation du projet a systématiquement intégré les attentes des personnes concernées. Les départements accompagnés par Solidarités actives ont constitué des groupes de bénéficiaires dans le but de les associer à la construction du RSA. Les échanges ont conforté la volonté de changer, de faire mieux, d'offrir des réponses plus adaptées aux besoins directement exprimés par les intéressés. La dimension relative à l'accompagnement des personnes, à leur écoute, à la prise en compte de la réalité des difficultés notamment lors de la reprise d'activité, qu'elles soient matérielles ou psychologiques, sont autant de demandes qui ont pesé sur la définition du RSA

et du CUI expérimentaux. Si certains travailleurs sociaux, de leur propre aveu, ont été bousculés par de telles approches, ils en saluent la richesse et soulignent la nouvelle dynamique que ces groupes apportent dans leurs pratiques professionnelles. Complétant le registre du colloque singulier avec « le bénéficiaire », ils abordent des dynamiques de groupe, dans lesquelles il ne s'agit pas de trouver réponse à toutes les remarques, mais plutôt de favoriser l'expression et de l'orienter vers la recherche d'aménagement concerté prenant en compte les contraintes de chacune des parties. Intégrer au quotidien l'avis des personnes concernées renvoie au premier chef à la volonté d'une meilleure efficacité des programmes. Au-delà il en résulte des effets positifs non seulement pour les intéressés eux-mêmes, réhabilités dans une citoyenneté mise à mal, mais également pour les travailleurs sociaux qui forgent ainsi une nouvelle facette de leur métier, un soutien qui se traduit par une approche collective.

Parmi les bénéficiaires, trois, quatre personnalités ont émergé, laissant place à des histoires de vie quelquefois médiatisées. Elles sont devenues « ambassadrices du RSA », ou plus discrètement porteuses de changements profonds. Le défi réside aujourd'hui dans la pérennisation de ces pratiques, voire au sens le plus noble du terme, dans leur institutionnalisation. Le groupe des bénéficiaires du Grenelle de l'insertion a quant à lui remis sa propre contribution aux travaux, insistant sur la nécessité d'une prise en compte croisant l'ensemble des besoins d'insertion sociale et professionnelle. Les bénéficiaires ont en effet considéré que :

- une insertion durable est gagée par l'activation, souvent dans le même temps, de leviers complémentaires comme le logement, les revenus, la santé, la mobilité... ;
- cette manière d'envisager l'insertion nécessite de faire évoluer la formation des acteurs de l'insertion, y compris celle des conseillers emplois de l'ANPE afin de lever les incompréhensions mutuelles et d'augmenter le sentiment de satisfaction et d'efficacité ;
- la politique et les dispositifs d'insertion doivent débiter avant l'emploi et se poursuivre pendant l'emploi et dans une période assez longue pour éviter les décrochages ;
- l'émergence d'une seule personne interlocutrice privilégiée du bénéficiaire éviterait les renvois d'un service à l'autre et faciliterait la compréhension et le sens des engagements demandés.

Ces prises de parole, souvent très mesurées, qu'il a fallu parfois encourager, ont constitué un début de prise de pouvoir, auquel le projet de loi s'efforce de donner suite.

Cette forme renouvelée de la construction d'une politique publique s'inscrit dans le droit fil d'une ferme volonté de changement. Les limites des politiques d'insertion sont désormais bien connues : multiplicité des intervenants, prise en charge segmentée des publics, comme des difficultés qu'ils rencontrent, efficacité limitée des outils d'insertion et notamment des contrats aidés, gouvernance dispersée entre dispositifs parfois concurrents... Ces limites sont le plus souvent dénoncées par les acteurs de l'insertion eux-mêmes, ouvrant ainsi la voie à de profondes évolutions au bénéfice des personnes concernées.

#### LE PROJET DE LOI CONSTITUE LA SYNTHÈSE ET LE RÉSULTAT DE L'ENSEMBLE DE CES TRAVAUX

Il concerne les bénéficiaires du RMI, de l'API et les travailleurs dont les ressources du foyer sont inférieures au revenu garanti défini par le projet<sup>1</sup>. Les jeunes de moins de 25 ans, comme les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique ne sont pas pour l'heure éligibles au RSA. Toutefois, le Parlement a entendu poursuivre la réflexion :

- le gouvernement remettra ainsi avant le 1<sup>er</sup> juin 2010, un rapport relatif aux conditions d'intégration de l'allocation de solidarité spécifique au revenu de solidarité active, ainsi qu'un rapport sur la situation des jeunes, non étudiants, âgés de moins de 25 ans, au regard de l'insertion sociale et professionnelle, de l'accès au service public de l'emploi et des sommes qu'ils perçoivent au titre de la prime pour l'emploi et du revenu de solidarité active (étant rappelé qu'en qualité d'ayant droit d'un foyer éligible au RSA, ces jeunes peuvent bénéficier d'un tel revenu). S'agissant des problématiques liées à l'intégration de l'ASS au RSA, le lecteur pourra utilement se référer à l'étude conduite par l'ANSA sur ce thème<sup>2</sup> ;
- un fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes est créé. Ce fonds sera doté de contributions de l'état et de toute personne morale de droit public ou privé qui s'associeront pour définir, financer ou piloter un ou plusieurs programmes expérimentaux visant à améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans.

#### LES LIGNES DE FORCE DU PROJET DE LOI

Le projet de loi dégage quatre grandes lignes de force qui devront guider la refondation des politiques d'insertion :

##### 1 – la participation effective des « personnes intéressées » à « la définition, la conduite et l'évaluation des politiques d'insertion »

Le projet conforte la participation des usagers en associant localement les personnes concernées d'une part à la définition des enjeux stratégiques et d'autre part à la mise en œuvre des actions qui en découlent. Il désigne les représentants des bénéficiaires du RSA membres des équipes pluridisciplinaires ; équipes compétentes pour proposer la réorientation de bénéficiaires entre les parcours à visée sociale ou professionnelle ou encore la suspension partielle ou totale du RSA en l'absence de conclusion du contrat, ou de non respect des engagements pris par le bénéficiaire dans le cadre de ce contrat.

En la matière, la loi ne fixe que le cap, les modalités concrètes d'organisation de la représentation des usagers sont à définir localement. Elles relèvent de deux registres complémentaires. Le premier vise l'association de personnes intéressées de façon à ajuster au mieux les actions de la politique d'insertion à leurs besoins, le deuxième consiste à organiser une représentation institutionnelle des bénéficiaires au sein des équipes pluridisciplinaires. Les groupes de bénéficiaires installés dans le cadre expérimental trouvent ainsi leur prolongement naturel dans une associa-

1. Le revenu garanti est défini par l'article 2 du projet comme étant la somme d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer (38 %) et d'un montant forfaitaire fixé par décret (ancien RMI ou API) dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge. Le RSA porte alors les ressources du foyer au niveau du revenu garanti. A titre d'exemple, une personne isolée sans enfant à charge travaillant à temps plein au SMIC sera très proche de ce revenu garanti et ne percevra de RSA qu'à hauteur de 30 € par mois. En revanche, si elle travaille à quart temps, elle bénéficiera d'un montant de RSA de l'ordre de 300 €. L'augmentation de son temps de travail conduira à une augmentation globale de ces ressources, le RSA diminuant progressivement jusqu'au temps plein.

2. Diane Angermuller, Claude Georges, juin 2008, « Étude sur l'accès au RSA des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation au retour à l'emploi (ARE) », Agence nouvelle des solidarités actives.

tion au fonctionnement même du dispositif d'insertion. La représentation au sein d'instances du département, à travers les équipes pluridisciplinaires, ouvrira pour un grand nombre de départements un champ nouveau qui nécessite un travail approfondi sur les modalités de représentation des personnes concernées : faut-il s'en remettre à un appel à candidature de bénéficiaires spontanément intéressés ? A un tirage au sort sur le mode par exemple de la désignation des jurés dans les tribunaux ? A toute autre forme de soutien à l'émergence d'associations locales ? Les quelques mois à venir avant l'entrée en vigueur du projet au 1<sup>er</sup> juin 2009, doivent être mis à profit pour fonder ces choix localement. Certains départements ont déjà travaillé à l'émergence de cette représentation à partir des groupes de bénéficiaires constitués à l'occasion de l'expérimentation au sein desquels des personnes cooptées par leurs pairs ont en effet été choisies par exemple pour siéger au comité de pilotage du projet. De telles pratiques pourraient être encouragées, elles légitiment la représentation des bénéficiaires, combinant la volonté des intéressés et la confirmation de leurs aptitudes à ces missions. Cette approche permettrait au département de piloter et de réguler une démarche d'ensemble d'association des personnes intéressées basée à la fois sur l'appro-

Le barème retenu pour l'allocation RSA – qui devra se concrétiser par un décret d'application – permet d'assurer qu'à la première heure travaillée, les ressources de la personne augmenteront plus vite que ne diminuera le montant de ses allocations. Ainsi, pour 100 € de ressources tirées d'une activité professionnelle, le montant de ces allocations ne diminuera que de 38 %. Le RSA variera en fonction de la composition familiale, pour tenir compte des contraintes spécifiques liées à l'isolement ou encore au nombre de personnes à charge. Ajusté au nombre des heures travaillées, il incitera mécaniquement à l'augmentation de l'activité. La création d'une aide personnalisée au retour à l'emploi reprend en outre le principe des « coups de pouce financiers » mis en place par de nombreux départements dans le cadre expérimental, de façon à lever les freins les plus immédiats à la reprise d'activité et notamment ceux ayant trait à la mobilité. L'analyse des sommes engagées dans le cadre de ces « coups de pouce » confirme en effet les besoins prépondérants des personnes en la matière (acquisition ou réparation de véhicules, permis de conduire, frais d'essence...). De façon à respecter le principe d'un référent unique souhaité par les bénéficiaires, cette nouvelle aide personnalisée, sera attribuée par ce référent qu'il

et les organismes chargés d'une mission de service public, devra désormais être ouverte à l'ensemble des bénéficiaires disposant des mêmes ressources rapportées à la composition de leur foyer.

• L'accompagnement  
 S'agissant des stratégies d'accompagnement, le projet crée un droit à l'accompagnement au bénéfice de toutes les personnes percevant le revenu de solidarité active, accompagnement qui doit permettre de lever les difficultés d'ordre social et/ou professionnel. Le Parlement a en outre complété le projet en permettant à toute personne éligible au RSA d'accéder si elle le souhaite à un entretien annuel avec l'un des organismes désignés pour l'accompagnement des bénéficiaires, en vue d'améliorer sa situation professionnelle. Cette clause spécifique vise les personnes qui, disposant de ressources supérieures au seuil<sup>3</sup> nécessitant l'engagement dans un suivi contractualisé, souhaiteraient néanmoins voir leur situation professionnelle évoluer.

Le projet de loi, prenant appui sur le droit commun des actions offertes à l'ensemble des demandeurs d'emploi, prévoit une orientation prioritaire des bénéficiaires du RSA vers des opérateurs de placement en emploi, qu'il s'agisse de Pôle emploi ou de tout autre organisme de placement public ou privé désigné par le président du conseil général, notamment les maisons de l'emploi, à défaut les PLIE, ou encore les entreprises de travail temporaire ou les agences de placement privées. Cette orientation prioritaire ne conduit pas à nier les difficultés sociales de personnes qui se sont durablement éloignées de l'emploi, mais revient plutôt à éviter que ne puisse être proposée à ces personnes une perspective de réinsertion professionnelle. Elle vise également à remédier au fait que jusqu'à présent moins d'un tiers des publics bénéficiaires de minima sociaux est inscrit comme demandeur d'emploi, empêchant ainsi les deux tiers de ces personnes d'accéder à l'ensemble des actions mobilisables pour les demandeurs d'emplois dans le cadre du service public.

### La nature de l'accompagnement revêt une importance fondamentale pour la réussite du RSA et pour assurer un accès durable à l'emploi.

che collective des besoins et la représentation individuelle dans les équipes pluridisciplinaires. Quelques départements s'inquiètent aujourd'hui du fait que les bénéficiaires du RSA représentés dans les équipes pluridisciplinaires aient à connaître de situations individuelles précises. Outre le fait qu'une confiance partagée entre les membres de ces équipes apparaît indispensable, le projet de loi précise que toute personne appelée à intervenir notamment dans l'attribution du RSA, ou à laquelle sont communiquées des informations relatives aux bénéficiaires du RSA, est tenue au secret professionnel sous peine des sanctions prévues par l'article L. 226-13 du code pénal.

#### 2 – Faire en sorte que chaque personne puisse accéder à une perspective d'insertion professionnelle

Cela suppose, d'une part, de rendre financièrement intéressante la reprise d'activité mais, d'autre part, de mettre en place de solides stratégies de soutien et d'accompagnement à la reprise, puis à la consolidation de l'activité.

relève par exemple du conseil général ou de Pôle emploi, offrant ainsi souplesse et plus grande réactivité. Son financement sera assuré dans le cadre des recettes du fonds national des solidarités actives.

Le projet prévoit également de mettre fin à l'actuelle logique des aides connexes légales subordonnées à une appartenance statutaire. Être bénéficiaire du RMI, c'est aujourd'hui accéder de droit à la CMU et à la CMUC, à une exonération de taxe d'habitation ou encore de redevance audiovisuelle qui constituent de réels avantages mais dont la limite est de rendre particulièrement coûteuse la sortie de cette allocation, créant ainsi une sorte de trappe à inactivité. Désormais ces droits seront subordonnés à la seule évaluation des ressources des bénéficiaires. Le Parlement a par ailleurs renforcé cette logique en précisant que l'attribution des aides sociales facultatives ou des avantages tarifaires dans l'accès à un service public par les collectivités territoriales ou leurs groupements, leurs établissements publics

3. Ce seuil est défini par deux conditions cumulatives dont l'une est attachée aux ressources du foyer qui doivent être inférieures au niveau du montant forfaitaire (ex. RMI ou API) et l'autre à la situation individuelle du bénéficiaire qui doit être sans emploi ou ne tirer que des ressources limitées de son activité. Le niveau de ces ressources sera fixé par décret.

La nature de l'accompagnement n'est pas qualifiée par le projet. Il n'en demeure pas moins qu'elle revêt une importance fondamentale pour la réussite du RSA dans la mesure où les stratégies d'accompagnement à la reprise d'activité ne suffisent généralement pas pour assurer un accès durable à l'emploi. Les pratiques balbutiantes d'accompagnement dans l'emploi sont en effet certainement les plus à même de sécuriser durablement la reprise d'activité et de mettre un terme à des parcours d'insertion discontinus.

S'agissant des personnes dont la situation fait apparaître des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à des problèmes de santé faisant obstacle à une recherche d'emploi, l'orientation s'effectuera vers des organismes compétents en matière d'insertion sociale. Une telle orientation donnera lieu à réévaluation par les équipes pluridisciplinaires à l'issue d'un délai de 6 mois, pouvant dans certains cas particuliers être porté à 12 mois. Le président du conseil général pourra alors, au vu des conclusions de cette instance, procéder avec le bénéficiaire à la révision du contrat.

Le référent sera désigné au sein de l'organisme vers lequel est orienté le bénéficiaire. Compte tenu de la spécialisation des référents emploi, alors même que les problématiques sociales sont souvent très présentes dans les trajectoires des intéressés, le projet prévoit la désignation par le président du conseil général d'un « correspondant chargé de suivre les évolutions de la situation des bénéficiaires et d'appuyer les actions du référent ». Une attention particulière devra être portée à la définition de ce nouveau métier d'interface, en appui des référents. Les conventions prévues entre le département et l'opérateur emploi devront être mises à profit pour encadrer le rôle et les missions de ce correspondant.

La volonté d'orienter rapidement le bénéficiaire vers un référent unique en charge de définir, de contractualiser les objectifs de l'accompagnement et de mettre en place les moyens de les atteindre, suggèrent quelques pistes d'organisation, sous la forme par exemple de plate-forme unique d'accueil des bénéficiaires du RSA. Ces lieux nécessitent la mutualisation des moyens et des pratiques, le partage clair et la complémentarité des responsabilités ainsi que la perméabilité des parcours d'insertion sociale ou professionnelle.

Pour bâtir un tel dispositif d'accueil, d'orientation et d'accompagnement, le projet reconnaît au

département un rôle de chef de file, qui consacre la troisième ligne de force du projet.

### 3 - Le département et les acteurs locaux au cœur du dispositif

Il s'agit de consacrer la pleine responsabilité du département dans la refondation des politiques d'insertion et de reconnaître que les acteurs locaux sont les plus à même de construire un dispositif répondant aux besoins des personnes.

#### • Le RSA

Le projet de loi confie au département la construction des politiques d'insertion ainsi que de la mise en œuvre du RSA. Il met à sa disposition des outils conventionnels pour construire les partenariats nécessaires à l'accueil et l'instruction des demandes de RSA, à l'orientation et à l'accompagnement des bénéficiaires. Parmi ces outils, 2 instruments novateurs : la convention prévue entre l'État, les organismes payeurs, Pôle emploi, le cas échéant les maisons de l'emploi ou à défaut les PLIE, un représentant des CCAS OU CIAS et le département qui dessine les critères et modalités d'orientation des bénéficiaires du RSA vers un accompagnement à dominante « emploi » ou « sociale » ; ainsi que la convention conclue avec Pôle emploi pour définir des objectifs d'accès à l'emploi de ce public, affirmer son accès à l'ensemble des actions ouvertes aux demandeurs d'emplois et le cas échéant organiser des actions spécifiques d'appui à la réinsertion professionnelle des bénéficiaires du RSA. Cette convention prévoira alors la participation financière du département, néanmoins limitée à la mise en œuvre des actions spécifiques d'insertion.

La plupart des départements se pose aujourd'hui la question de savoir s'ils doivent profondément réorienter les organisations internes stabilisées à l'issue de la décentralisation du RMI et notamment s'il convient ou non de freiner le mouvement de forte implication dans l'insertion professionnelle des publics. Cette évolution s'est en effet traduite par la formation de référents, voire le recrutement de professionnels sur de nouveaux profils à même d'appuyer des logiques poussées d'accès et de maintien dans l'emploi. La réponse à ces interrogations doit se construire localement dans un échange étroit avec Pôle emploi ou un éventuel opérateur privé de placement. Elle devra vraisemblablement combiner les apports des parties au bénéfice d'une insertion réussie. Certains départements feront le choix de s'en remettre au droit commun des actions offer-

tes aux demandeurs d'emploi, mettant alors les compétences de leurs professionnels à profit d'un réel accompagnement lors de la reprise d'activité, afin de la consolider dans la durée.

#### • Conception et mise en œuvre de la politique d'insertion

S'agissant plus largement de la conception et de la mise en œuvre de la politique d'insertion, le projet de loi reprend le principe de l'adoption ou de l'adaptation annuelle du programme départemental d'insertion. Il indique que ce programme définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes. Le projet de loi élargit ainsi le périmètre de la politique d'insertion en ne la ciblant pas exclusivement sur les bénéficiaires du RSA.

En outre, le projet de loi instaure un nouvel instrument juridique pour la mise en œuvre du programme départemental d'insertion, le pacte territorial d'insertion.

Ce pacte, qui définit notamment les modalités de coordination des actions entreprises par les parties pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA, est à la main du département dans sa compétence de chef de file de la politique d'insertion. Le département dispose là d'un instrument permettant de donner efficacité et lisibilité à la politique d'insertion du territoire, en travaillant sur la complémentarité des réponses apportées par chaque partenaire dans son champ de compétence. Le projet de loi liste un certain nombre de partenaires non exhaustifs, au nombre desquels figurent les organismes relevant du service public de l'emploi, les organismes en charge d'insertion sociale, mais également les organisations syndicales représentatives au niveau national, les chambres consulaires, les collectivités intéressées, notamment la région au titre de la formation professionnelle et les associations de lutte contre l'exclusion. Le pacte territorial donne au département le moyen d'impulser la coordination et l'implication des acteurs du champ de l'insertion, des entreprises et des partenaires sociaux, gage de la réussite du RSA que l'Assemblée nationale a souhaité faire apparaître explicitement à l'article 1er du projet de loi. On notera en outre que les collectivités territoriales sont désormais autorisées à assujettir le bénéfice de leurs aides à des engagements en matière de création d'emploi, notamment à temps plein.

#### 4. Entériner une logique de droits et devoirs partagés

Le droit à un revenu garanti, à un accompagnement sous la responsabilité d'un référent unique, à l'assurance d'un parcours d'insertion qui, sans négliger les difficultés d'ordre social vise l'insertion professionnelle, la mobilisation de Pôle emploi sur des publics qui bien souvent n'accédaient pas à son offre de service, sont autant de corollaires des engagements des bénéficiaires du RSA prévus par le projet de loi.

Ces engagements sont consacrés par la signature d'un contrat dont le contenu est désormais précisément défini lorsqu'il est conclu avec des organismes de placement en emploi, soit sous la forme du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) lorsque le bénéficiaire est orienté vers Pôle emploi, soit, lorsque le bénéficiaire est orienté vers un autre organisme de placement, sous la forme d'un engagement faisant état des actes positifs et répétés de recherche d'emploi du bénéficiaire. Dans ces deux cas, le bénéficiaire se voit appliquer les dispositions du code du travail qui mentionnent l'impossibilité de refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi. En contrepartie, le contrat retrace les actions que l'organisme s'engage à mettre en œuvre, en matière d'accompagnement personnalisé, de formation et d'aide à la mobilité.

Dans le cas d'un contrat conclu avec un organisme chargé d'insertion sociale, le projet précise que le bénéficiaire s'engage à participer aux actions d'insertion sociales ou professionnelles définies dans ce contrat.

L'absence de contrat du fait du bénéficiaire, le non respect des engagements contractualisés, la radiation de la liste des demandeurs d'emploi qui peut intervenir par voie de conséquence, ou le refus de se soumettre aux contrôles, entraînent la suspension en tout ou partie du RSA par le président du conseil général. Le projet introduit en effet la possibilité d'une suspension partielle du RSA et laisse une vraie marge de manœuvre dans la gamme des sanctions du non respect des engagements des bénéficiaires. Le président du conseil général consulte préalablement à toute suspension les équipes pluridisciplinaires, composées de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle et de bénéficiaires du RSA. Le Parlement a en outre complété ces dispositions en permettant aux bénéficiaires de faire connaître leurs observations dans le délai d'un mois, en étant au besoin accompagnés d'une personne de leur choix.

#### ÉVALUATION DES DISPOSITIFS

Plusieurs dispositions témoignent de la volonté d'évaluer finement les effets de ces nouvelles dispositions législatives.

Le projet de loi confie au gouvernement, après consultation des parties intéressées, le soin de fixer, par période de 5 ans, un objectif quantifié de réduction de la pauvreté, dont les conditions de réalisation donneront lieu à un rapport remis au Parlement.

Avant l'entrée en vigueur de la loi au 1<sup>er</sup> juin 2009, le gouvernement transmettra au Parlement un rapport faisant le bilan des expérimentations du revenu de solidarité active.

#### La refondation des politiques d'insertion repose sur la qualité et l'implication des femmes et des hommes appelés à conduire le changement.

Le Parlement a en outre ajouté le principe de la réunion d'une conférence nationale éclairée par un comité d'évaluation, dans le délai de 3 ans suivant la publication de la loi. Cette conférence nationale associera l'ensemble des parties aux politiques d'insertion. Le projet lui assigne trois objectifs centraux :

- l'évaluation de la performance du RSA et des autres dispositifs sociaux et fiscaux en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité ;
- l'établissement d'un bilan financier des coûts induits par cette nouvelle prestation ;
- l'analyse des conséquences du dispositif sur le recours au temps partiel dans les secteurs marchand et non marchand.

Chaque année, en l'attente de la conférence nationale, le comité d'évaluation est chargé de la remise au gouvernement et au Parlement d'un rapport d'évaluation intermédiaire.

Sans développer trop avant des dispositions qui ont été d'ores et déjà commentées largement, il convient d'attirer l'attention sur le partage du financement du RSA entre l'État, qui prend à sa charge la partie versée à l'occasion de l'activité et le département, qui assume la partie forfaitaire de base du RSA.

Ces modalités sont en outre complétées par un dispositif sécurisant pour les départements à l'occasion de l'extension de leur compétence en matière d'insertion, aux bénéficiaires de l'API : les charges supplémentaires en résultant devront

être intégralement compensées, elles seront constatées sur la base de la moitié des dépenses exposées par l'État au titre de l'année 2008, puis ajustées le cas échéant au vu des comptes administratifs des départements pour l'année 2009 et à titre définitif au vu des comptes administratifs pour 2010. Le Parlement a en outre prévu l'intervention de la commission consultative d'évaluation des charges en 2009 et 2010, puis en 2011 sur l'adéquation de la compensation définitive des charges aux dépenses exposées par les départements.

Le projet de loi, s'agissant du RSA et de la refondation des politiques d'insertion entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2009<sup>4</sup>. Ce projet augure d'un réel changement d'échelle dans les politiques

d'insertion impactant à la fois leur conception, leur organisation en lien avec les partenaires (CAF, MSA, ANPE, CCAS, associations, SIAE...) et les pratiques professionnelles des travailleurs sociaux. Il ouvre la voie à l'élaboration d'une politique départementale concertée sous la responsabilité du président du conseil général, avec un projet et des objectifs communs centrés sur les besoins des usagers.

Pour un département expérimentateur et ses partenaires, le défi de la généralisation réside notamment dans le maintien de l'état d'esprit particulier de l'expérimentation et de la dynamique qu'il a pu susciter pour les acteurs de terrain : nouvelle façon d'envisager l'insertion plus directement connectée à l'emploi, évolution des pratiques professionnelles et de suivi des bénéficiaires au profit d'un accompagnement vers et dans l'emploi, approfondissement de la connaissance du secteur économique et des liens qui peuvent être noués entre insertion et entreprises.

Une telle refondation des politiques d'insertion repose sur la qualité et l'implication des femmes et des hommes appelés à conduire le changement, des qualités managériales avérées, voire un leadership personnel. Comme dans le cadre expérimental, les premiers résultats tangibles, notamment la vive satisfaction exprimée par les

4. La mise en œuvre du contrat unique d'insertion débutera seulement en janvier 2010. D'ici là, les expérimentations de ce dispositif perdurent.

bénéficiaires du RSA, devraient créer la dynamique nécessaire à l'engagement du cercle vertueux de la réforme, suscitant une confiance grandissante dans le projet et faisant progressivement tomber les résistances au changement.

Les travaux de refondation doivent débiter dès maintenant. Ils nous semblent devoir s'articuler sous l'autorité et l'impulsion du président du conseil général dans un plan d'ensemble construit à partir d'un diagnostic précis des organisations en place, autour des principales thématiques suivantes :

- l'accueil, l'instruction des demandes de RSA et l'orientation vers le référent unique ;
- les modalités de l'accompagnement vers et dans l'emploi ;

- la déclinaison locale de la logique des droits et devoirs avec notamment les modalités et outils de la contractualisation ;
- la conclusion des partenariats locaux, d'une part des conventions relatives au RSA et d'autre part du pacte territorial d'insertion qui vient parachever les engagements des parties à la politique d'insertion ;
- la participation et la représentation des personnes intéressées.

Solidarités actives se propose d'accompagner les départements volontaires dans cette démarche sur la base des principes mis en œuvre dans le cadre expérimental<sup>5</sup> : investissement au long cours sur le terrain, analyse des enjeux locaux, construction commune des réponses à mettre en

place en lien avec l'ensemble des partenaires intéressés, sensibilisation des équipes et appui à la conduite du changement, accompagnement jusqu'à la mise en œuvre opérationnelle, définition des modalités d'évaluation.

Au-delà, Solidarités actives a la volonté de répondre aux demandes de mutualisation des réflexions et travaux entre départements, elle se propose d'animer des groupes de travail thématiques autour des 5 problématiques précitées dès le début de l'année 2009 dans le droit fil de son guide « Généraliser le RSA et le CUI : bonnes pratiques et recommandations ». ■

5. L'Ansa a capitalisé les bonnes pratiques dans le cadre d'un guide dont la synthèse est en page 10.

## L'impact du RSA sur le travail social, par Fabien Tuleu, directeur délégué de Solidarités actives

**A**LORS que la loi généralisant le Revenu de solidarité active (RSA), le Contrat unique d'insertion (CUI) et la refondation des politiques d'insertion vient d'être adoptée, quel peut être l'impact du RSA sur le travail social ? Évolution naturelle des pratiques, rupture, contrainte ou opportunité ?

En 1959, les Nations Unies ont défini le travail social comme étant « une activité visant à aider à l'adaptation réciproque des individus et de leur milieu social ; cet objectif est atteint par l'utilisation de techniques et de méthodes destinées à permettre aux individus, aux groupes, aux collectivités de faire face à leurs besoins, de résoudre les problèmes que pose leur adaptation à une société en évolution, grâce à une action coopérative, d'améliorer les conditions économiques et sociales ».

Au fil des années, les pratiques et les outils du travail social se sont à la fois développés et adaptés à la variété des publics confrontés à des difficultés sociales et économiques : crise du logement, crise économique, éclatement des cellules familiales, précarités, souffrance psychique, handicap, endettement... Ce développement, combiné à une professionnalisation et une spécialisation des pratiques de travail social, s'est accompagné d'une reconnaissance et d'une institutionnalisation des travailleurs sociaux : instauration de diplômes qualifiants, création des instituts de formation en travail social et du Conseil supérieur du travail social.

L'évolution des pratiques a suivi naturellement les évolutions des représentations sociales que la société développait à l'égard des personnes les plus en difficulté : héritier de l'entraide, de la charité, de la bienfaisance, le travail social a opéré un mouvement fort de laïcisation passant de « l'aide

sociale » à « l'action sociale » pour tendre vers l'autonomie et la dignité des personnes. Ce mouvement a fait évoluer, au fil du temps, la considération accordée aux personnes en situation difficile, oscillant sans cesse pour l'opinion entre la victimisation et la culpabilisation. La victimisation appelant la compassion et la charité, la culpabilisation les vouant à la judiciarisation de leur situation en les inscrivant dans le champ pénal, comme en témoigne l'histoire du vagabondage. Les pratiques sociales, comme les pratiques d'éducation ou de santé ont donc, avec leur professionnalisation et leur institutionnalisation, trouvé un espace plus équitable pour les personnes, les reconnaissant à part entière comme des acteurs potentiels de l'action sociale et non plus de simples consommateurs d'aides. Des concepts comme l'intervention sociale d'aide à la personne, le développement social local ou plus récemment la mobilisation et la participation des personnes aux politiques publiques d'action sociale ont ouvert largement la voie – en écoutant leur voix – à une place et une interaction différentes entre les travailleurs sociaux et les personnes en difficulté.

Concernant les situations de pauvreté, un rapport récent de Christian Chassériaud du Conseil supérieur du travail social préconise la « coconstruction des pratiques de travail social avec les personnes en situation de pauvreté » comme une garantie d'efficacité de ces pratiques en faveur de l'amélioration de leur situation.

Avec la création du RMI et le développement des pratiques de l'IAE, le travail social a été confronté précocement et positivement à la question du travail des usagers, de leur emploi et des relations avec les entreprises. Vingt ans plus tard, les débats du Grenelle de l'insertion ont montré combien le risque de césure entre « l'insertion sociale » et « l'insertion profes-

sionnelle » demeurait grand, là où une articulation s'impose pourtant au profit des parcours et des itinéraires des personnes.

Forte de ces expériences, des pratiques et innovations qui se sont développées et des enseignements capitalisés, la mise en œuvre du RSA va modifier le travail social au moins à quatre niveaux :

- sur le regard porté sur les personnes ;
- sur la notion d'accompagnement ;
- sur les pratiques quotidiennes et leur organisation ;
- sur la formation initiale et continue.

### **SUR LE REGARD PORTÉ SUR LES PERSONNES**

La loi indique clairement que les bénéficiaires seront associés à la conception et à l'évaluation du dispositif. Cela ne constitue pas en soi une nouveauté pour les travailleurs sociaux qui ont souvent anticipé les dispositions de la loi de 2002 instaurant des Comités d'usagers dans le champ de l'action sociale et qui ont su développer des pratiques participatives, souvent en réponse à des besoins de mobilisation et de développement des compétences psychosociales.

Pour autant, la loi instaure une obligation qui ne peut être dissociée de l'objectif du RSA consistant à accompagner les personnes vers une insertion professionnelle durable. Il est coutumier d'affirmer que lutter contre la pauvreté consiste à changer le regard que l'on porte sur les personnes pauvres. En réfutant *a priori* la notion d'inemployabilité, la loi force ce changement de regard alors que l'on entend, souvent dans une intention protectrice et positive, des acteurs du champ social nous dire que certaines personnes ne peuvent pas accéder à un emploi ou une activité compte tenu des difficultés sociales qu'elles rencontrent. Cette question appelle une grande vigilance pour ne pas se tromper ni sur cette notion ni sur l'intention de la loi : que signifierait un regard sous-tendant l'incapacité sur des personnes qui n'aspirent qu'à prendre leur place et de façon autonome dans la société ?

Le RSA peut être considéré comme un outil supplémentaire à disposition des travailleurs sociaux pour tendre, avec quelques heures d'activité, vers un objectif de remobilisation sociale, de valorisation et de développement de l'estime de soi pour les personnes.

### **SUR LA NOTION D'ACCOMPAGNEMENT**

La loi généralisant le RSA introduit la notion d'accompagnement vers et dans l'emploi. Cela ne signifie pas le transfert de l'accompagnement social vers un accompagnement professionnel, mais une nécessaire articulation entre ces deux outils, adaptés aux besoins et à la situation de la personne pour favoriser son itinéraire. Car soyons clairs, si les dispositifs d'insertion ont révélé leur utilité, force est de constater qu'ils ont agi comme des archipels d'activités ou d'emplois, mais pas comme des passerelles ou des parcours. Combien de bénéficiaires ont expliqué dans les

groupes témoins, ou à l'occasion du Grenelle de l'insertion, qu'ils avaient « replongé » dans le RMI entre deux missions d'intérim, deux contrats aidés ou deux activités ? Il n'est pas demandé aux travailleurs sociaux de se mettre à exercer le travail de l'ANPE et réciproquement ; le défi consiste à rendre, comme c'est souvent le cas dans les territoires, les frontières professionnelles moins étanches, plus perméables à leurs périphéries pour conjuguer leurs efforts et leurs talents au profit des parcours des personnes. Pour bâtir des ponts et des filets là où les personnes plongeaient.

### **SUR LES PRATIQUES QUOTIDIENNES ET LEUR ORGANISATION**

C'est sans doute un des aspects les plus délicats : les témoignages des travailleurs sociaux engagés et investis sur les territoires montrent l'afflux de demandes complexes auxquelles ils sont quotidiennement confrontés et ce, dans l'urgence : demandes d'aides financières, aide sociale à l'enfance, mesures diverses. Trop souvent, leur quotidien est ponctué de « moments » avec les personnes en difficultés, la somme de ces moments ne correspondant hélas pas au « temps » de l'accompagnement. Accompagner quelqu'un dans la durée participe d'une temporalité différente qu'une agrégation de moments d'aides. La mise en œuvre du RSA généralisé pourrait préfigurer des modalités d'organisation de l'action sociale territoriale et de son articulation avec les professionnels qui seront investis du rôle de référent unique. Le futur pacte territorial d'insertion nécessite sans doute d'anticiper, d'analyser les pratiques et les écarts à réduire, notamment en termes de formation, pour prévoir le rôle, la place et la fonction de chaque acteur dans le respect de son propre métier. Cette ambition ne saurait se construire en dénaturant les valeurs et les pratiques du travail social, mais en les valorisant et en les ajustant au mieux des pratiques complémentaires des autres professionnels.

### **SUR LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE EN TRAVAIL SOCIAL**

L'enjeu est de taille : plusieurs milliers de travailleurs sociaux sortent chaque année des IRTS. Leur formation est inscrite depuis 20 ans dans le cadre du RMI ; elle est à penser demain dans le cadre du RSA. De nombreuses pratiques et outils sont largement transférables mais le chantier doit s'ouvrir, comme pour la formation continue, dès à présent pour faciliter les transitions et non les ralentir. Les expérimentations dans lesquelles l'Agence nouvelle des solidarités actives s'est investie ont permis de dégager des référentiels de formation pour favoriser ou renforcer les rapprochements et la continuité entre l'insertion sociale et l'insertion professionnelle. Ils sont à capitaliser avec les instances et les responsables de la formation. Sans tarder.

Ce n'est pas une nouvelle ère qui s'ouvre pour le travail social, mais une continuité qu'il a sans doute anticipé, en innovant, en expérimentant, en tâtonnant parfois. L'enjeu est de taille, mais il semble pouvoir répondre à la question – si souvent entendue dans la profession – que posait récemment une assistante sociale « je ne sais pas quand viendra le moment dans mon travail où je pourrai faire autre chose que gérer des impasses ? » ■

## Témoignages

**Marie-Pauline Ndoumbe**, bénéficiaire du RSA, Beaune, Côte-d'Or

“ J'étais sans emploi depuis un an quand, tout à fait par hasard, j'ai entendu parler du RSA par mon assistante sociale. J'étais en train de me séparer de mon mari et je me retrouvais avec mes deux enfants et pour seule ressource l'allocation de parent isolé. C'est en septembre 2007 que j'ai fait parti d'un groupe de personnes pour expérimenter le RSA à Beaune. Ça m'a fait un bien fou, on s'est rencontré régulièrement, je pouvais parler de mes problèmes et je me rendais compte que je n'étais pas seule dans cette situation. J'ai trouvé un premier travail comme assistante commerciale dans l'immobilier et maintenant je suis hôtesse-secrétaire à l'université de Dijon, j'y vais tous les jours en train.

Quand j'ai touché le premier RSA, ça a été une surprise, j'ai eu un petit plus financièrement, je ne m'y attendais pas. En fait je touche 150 à 200 euros par mois en plus de mon travail, je peux me faire quelques petits plaisirs. Mais ce qui est important aussi c'est l'accompagnement dont je bénéficie de la part de mon référent du conseil général. J'ai l'impression d'être écoutée, il tient compte de mes doléances, parfois il me propose des changements dans mon travail et quand j'ai un problème dans le boulot il est là pour me conseiller ou me remonter le moral. Il est regrettable en revanche qu'à la CAF les personnes manquent d'information et aussi de formation, on n'est pas assez informé. Et puis il y a le regard des autres qui change, je reprends de l'assurance, j'ai à nouveau un pied dans la vie active, c'est encourageant. ”

**Robert Demestre**, bénéficiaire du RSA, Argenteuil, Val-d'Oise

“ Quand j'étais au RMI je n'arrivais pas à avoir d'emploi stable, j'allais de petit boulot en petit boulot, à gauche, à droite et j'avais du mal à nourrir ma famille. Ma compagne ne travaille pas car elle doit élever nos six enfants : l'aîné a 19 ans mais le plus jeune 1 an et demi seulement. C'est pour eux que je voulais trouver un travail. Le RSA m'a donné un beau coup de main, j'ai eu une formation qui m'a appris un métier et permis d'avoir un emploi communal à la mairie d'Argenteuil. En plus de mon salaire, je touche 700 euros grâce au RSA et j'ai retrouvé une certaine fierté. Maintenant, je travaille, j'ai un contrat de deux ans. La vie n'a pas changé mais ça va un peu mieux, c'est important pour mes enfants. ”

**Anne-Marie Modart**, bénéficiaire du RSA, Elbeuf, Seine-Maritime

“ En 2005 après mon divorce je me suis retrouvée pratiquement sans ressource, je gagnais même pas 100 euros par mois en faisant de petits articles et des photos pour Paris-Normandie. À contrecœur je suis allée voir les services sociaux et là j'en ai pas cru mes oreilles, on m'a dit que le plus simple était que j'arrête complètement de travailler si je voulais toucher le RMI au maximum. Je ne sais pas si j'ai été mal conseillée en tout cas je n'avais plus d'emploi, ça m'a complètement démoralisée, je n'étais plus rien. Vous savez c'est terrible d'être au RMI, j'avais l'impression d'être une moins que rien, de dépendre des autres, d'être complètement assistée.

Comme je suis de près l'actualité, un jour j'ai appris que Martin Hirsch mettait en route le RSA et qu'il était expérimenté dans la Seine-Maritime ; je me suis dit, ça c'est pour moi. J'ai été voir mon assistante sociale qui m'a immédiatement mise dans le circuit. J'avais bien quelques craintes au début, j'avais surtout peur de perdre les avantages du RMI. Aujourd'hui je ne regrette rien et la première chose que j'ai faite quand je me suis inscrite au RSA c'est d'appeler ma fille pour lui dire : « Ça y est, je ne suis plus au RMI, je peux retravailler. » J'étais à nouveau quelqu'un, je peux refaire des projets, acheter des cadeaux pour mes petits-enfants, j'ai retrouvé ma dignité. ”

**Sylvie Delage**, assistante sociale, Angoulême, Charente

“ Vous me croirez si vous le voulez mais tous les gens que je rencontre sont satisfaits du RSA, du moins, je n'en ai pas entendu se plaindre de cette prestation. Beaucoup « d'experts » s'expriment sur le sujet mais parfois ils sont éloignés du terrain. Lorsque je rencontre et que j'écoute les personnes qui sont les premières concernées, je n'entends pas de contestataires. Le RSA serait synonyme de travail à temps partiel ? Certaines personnes rencontrent des difficultés pour reprendre immédiatement un travail à temps plein, que ce soit pour des raisons de santé ou familiales, surtout pour les personnes seules avec des enfants. Mais en retrouvant un emploi même partiel, elles retrouvent leur dignité, elles réintègrent le marché du travail, sans cela elles risquent de décrocher complètement du monde du travail. Certains, semblent découvrir le temps partiel subi ou précaire depuis qu'on parle du RSA, cela pose question ! ”

Car enfin, dans la grande distribution ça fait des décennies que ça existe, le travail précaire ce n'est pas nouveau. Bien sûr il peut y avoir des abus, des effets pervers mais commençons par l'appliquer et on verra bien, on pourra toujours réaliser des aménagements. Et puis, quand vous avez un emploi vous avez toujours la possibilité d'évoluer vers un autre, de faire des formations, faire plus d'heures, mieux rémunérées. Un bénéficiaire du RSA me racontait qu'il trouvait qu'il n'était pas assez payé et qu'il est allé voir son patron... qui l'a augmenté !

Le RSA c'est aussi synonyme d'autonomie pour les plus démunis financièrement, je m'aperçois que ceux qui le perçoivent font peu ou plus du tout appel aux services sociaux. Ils disent pouvoir régler leurs factures, c'est une « économie » pour la collectivité. Et quand je parle de dignité retrouvée c'est pour toute la famille ; pensez à un enfant, quand on lui demande la profession de sa mère ou de son père et qu'il doit dire Rmiste. ”

---

## Généraliser le Revenu de solidarité active et le Contrat unique d'insertion : recommandations et bonnes pratiques

---

**A**u moment où la généralisation du RSA, du CUI et la refondation des politiques d'insertion se précisent, l'Agence nouvelle des solidarités actives a élaboré un document pour rendre compte des principaux enseignements que les expérimentations ont permis de mettre en évidence. Il a pour ambition d'être un document de référence sur les conditions de mise en œuvre et de réussite de ces dispositifs. Il prend le parti d'analyser les pratiques des parties prenantes et de formuler quelques recommandations. Ce document est accessible sur notre site internet : [www.solidarites-actives.com](http://www.solidarites-actives.com). En voici, une courte synthèse.

### LA CONDUITE DE PROJET ET LA CONDUITE DU CHANGEMENT

Si l'utilité d'une gestion de projet est démontrée dans le cadre des expérimentations, le changement d'échelle impliqué par la généralisation rend incontournable l'application de cette approche. La conduite de projet est une méthodologie de plus en plus utilisée et maîtrisée par les acteurs de terrain.

L'évolution vers une gouvernance participative via un comité de pilotage s'impose. C'est l'instance qui définit les objectifs stratégiques et politiques du projet et qui pilote la gestion opérationnelle sur l'avancement des travaux. Le comité regroupe l'ensemble des partenaires du conseil général, « chef de file » de l'application de la réforme au plan local (Caf, ANPE, MSA et des représentants de l'État...).

Indispensable aussi, la mise en place de groupes d'usagers. L'objectif est d'impliquer et de mobiliser les bénéficiaires dans l'élaboration opérationnelle du projet.

Les réactions, voire les résistances, sont inévitables dans tout type de projet de grande envergure et peuvent nuire au bon avancement et à la performance globale. Pour accompagner cette période de transition, les conseils généraux ne peuvent pas faire l'économie d'une conduite du changement anticipée à destination de l'ensemble des acteurs du projet. Sans une véritable mobilisation de tous les acteurs la conduite du changement risque l'échec. Elle doit concerner toutes les parties prenantes, en interne du conseil général (l'équipe de direction, les équipes projet, les équipes opérationnelles...) et les partenaires externes (les usagers, les institutionnels, les représentants des employeurs et les citoyens...).

### LA MOBILISATION DES PERSONNES CONCERNÉES

La participation des publics est un principe qui trouve aujourd'hui une certaine adhésion auprès des acteurs des politiques d'action sociale et d'insertion. Il constitue l'un des principes fondateurs de l'agence nouvelle des solidarités actives et l'un des piliers de son travail de terrain. Solidarités actives s'est intéressée aux expériences visant à ménager « une autre place pour les usagers », dans les domaines de la politique de la ville, du socioculturel, de l'insertion socioprofessionnelle, mais également dans le

champ médico-social. Pour le département il ne s'agit pas seulement d'informer ou de consulter les personnes, ni de donner le sentiment que la décision leur appartient ; il faut avant tout que les personnes aient un rôle leur permettant de prendre part aux transformations liées à la réforme mise en place.

Si la première étape consiste à convaincre et mobiliser les professionnels, la seconde, non moins importante, est de s'assurer de l'efficacité du travail effectué par les groupes de concertation. Ainsi est-il essentiel d'institutionnaliser la pratique : la mobilisation ne doit pas se faire au coup par coup mais être constante et portée politiquement, afin d'accorder immédiatement une importance au travail effectué dans ces groupes

Si la participation doit rester un droit et non un devoir, c'est souvent après avoir participé une première fois que les personnes se rendent compte des effets bénéfiques du groupe. Il convient aussi de donner un cadre précis aux groupes de concertation ; un groupe sans objectif clairement défini s'essouffle rapidement.

Une fois la mobilisation préparée, encore faut-il mettre en œuvre les groupes de concertation et faire cohabiter des univers très différents. Elle bouscule les habitudes de relation. Un temps consacré à l'expression des bénéficiaires sur leur situation permet aux équipes professionnelles de mieux saisir le sens de leurs actions.

## LE PARTENARIAT

Cette partie du document propose une méthode et des outils pour créer ou améliorer les synergies entre le conseil général et ses partenaires. Il faut commencer par préparer le partenariat au sein du conseil général en identifiant les parties prenantes à la mise en œuvre du nouveau dispositif : individus, groupes de personnes, institutions, entreprises, associations ou toute autre organisation, susceptibles d'être concernés par sa mise en œuvre et le choix du mode de relation le plus adapté.

### *La coopération coconstructive*

Les partenaires proposent conjointement les grandes orientations du projet à valider par l'instance de décision et fixent les priorités opérationnelles et le plan d'actions.

### *La participation consultative*

Le conseil général associe les partenaires consultés au projet en prenant en compte leurs points de vue et leurs propositions.

### *La coopération informative*

Deux possibilités ; le conseil général informe ponctuellement ou régulièrement ces partenaires de l'avancement du projet ; le conseil général organise des événements de communication sur des sujets spécifiques liés au projet.

Le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion offre la possibilité de conclure un pacte territorial pour l'insertion ; c'est-à-dire une charte d'engagements qui formalise un partenariat le plus large possible au service de l'efficacité des processus. Il est aujourd'hui opportun de consacrer dans la mise en œuvre du pacte territorial pour l'insertion les nouveaux modes de fonctionnement partenariaux esquissés dans les expérimentations.

## L'ACCOMPAGNEMENT DES BÉNÉFICIAIRES « VERS ET DANS » L'EMPLOI

Qu'entend-on exactement par « accompagnement » ? Plus d'une dizaine de terminologies se rapportant à l'idée d'« accompagnement » ont été recensées dans le cadre des expérimentations : accompagnement social, tutorat, accompagnement vers l'emploi, formation, accompagnement personnalisé, coaching, accompagnement dans l'entreprise, en dehors de l'entreprise, accompagnement renforcé ou encore accompagnement dans l'emploi.

L'accompagnement devient un élément central des dispositifs expérimentés et un élément-clé pour réussir une insertion durable dans l'emploi. Les témoignages de bénéficiaires de minima sociaux font apparaître qu'un accompagnement personnalisé et humain est l'une de leurs principales attentes.

Les employeurs, de leur côté, recherchent souvent des personnes avant tout motivées pour répondre à leurs besoins. Ils estiment que la prise en charge de certaines difficultés, d'ordre social, n'est pas de leur ressort. Mais ceux qui ont eu l'occasion de l'expérimenter, considèrent que l'accompagnement de bénéficiaires de contrats aidés par une personne extérieure est un véritable service qui leur permet de disposer d'un relais en dehors de l'entreprise pour régler des difficultés qu'ils n'auraient pas su régler seuls, voire qui les auraient amenés à se séparer de la personne.

L'un des principaux changements avec les expérimentations RSA et CUI concerne le champ de l'accompagnement. Le parcours d'insertion ne s'achève plus à la porte de l'entreprise ; bien au contraire, l'accompagnement représente une forme de « service après-vente ». Dans le cadre du RMI dès que la personne a retrouvé un emploi, l'objectif de l'accompagnement est atteint. Dans le cadre des expérimentations RSA et CUI, l'accompagnement doit se poursuivre au-delà de la recherche d'activité par un accompagnement dans l'emploi.

## VERS LA MOBILISATION RENFORCÉE DES EMPLOYEURS

La rencontre de ces partenaires inhabituels, mais pourtant centraux pour les publics en difficulté, amène à repenser l'ensemble des parcours d'insertion et à se poser la question du montage de partenariat avec les employeurs. Si certaines entreprises intègrent des politiques d'insertion audacieuses, la majorité aurait besoin d'être sensibilisée, mobilisée et accompagnée dans leur conduite du changement.

Dans le cadre des expérimentations du RSA, la mobilisation des employeurs n'a pas toujours été la priorité, compte tenu de la multiplicité des actions à mener (versement du RSA, modification des pratiques d'accompagnement, conduite du changement...). Néanmoins, certains départements ont développé des initiatives, comme l'expérimentation d'une plate-forme emploi, qui

associe les acteurs de l'insertion, du secteur économique et les institutionnels.

## L'ÉVALUATION

L'évaluation est au cœur des principes et des pratiques de l'Agence nouvelle des solidarités actives. En se portant candidats aux expérimentations du RSA ou du CUI, les conseils généraux se sont engagés à mener un protocole d'évaluation locale et à nourrir l'évaluation nationale des projets dans la perspective de leur généralisation. Le cadre étant posé, il est intéressant d'analyser la manière dont les départements se sont saisis de l'évaluation en lui assignant des finalités différentes et souvent complémentaires.

L'évaluation est un atout pour la conduite du changement car elle permet de mesurer l'efficacité du dispositif expérimenté en prenant en compte plusieurs critères : la réduction de la pauvreté, l'effet incitatif du dispositif sur la reprise d'emploi et le maintien dans l'emploi, la qualité de l'emploi, la lisibilité et la prévisibilité de la prestation, etc. L'évaluation permet aussi d'avoir une meilleure connaissance des publics et des besoins sociaux, elle permet d'améliorer le dispositif en temps réel et le processus de décisions.

Différents outils d'évaluation ont été élaborés par les départements expérimentateurs du RSA et du CUI. Voici les trois principaux :

- Les tableaux de bord d'indicateurs : leur rôle est de restituer sous forme synthétique – et de préférence visuelle – les données essentielles à la compréhension de la situation du projet.
- Les enquêtes : plusieurs départements ont mis en place des enquêtes en complément des travaux du comité national d'évaluation, soit pour décliner localement une partie des questions investiguées par ce dernier, soit pour les compléter.
- Les groupes de mobilisation des personnes concernées : l'évaluation participative serait de nature à favoriser l'appropriation des enseignements de l'expérience par les acteurs.

Une bonne pratique – et la difficulté – de l'évaluation repose sur une mobilisation continue des personnes, sur la nécessité de leur donner les moyens de s'exprimer et la nécessité pour l'institution d'accepter de partager avec les usagers le contrôle des actions menées. ■

## Les infos de Solidarités actives

### ...Equipe...

Nos anciens stagiaires Lise Marcovici et Manuel Nunez ont rejoint l'équipe en tant que chargés de mission. Fabien Tocqué nous a rejoint après une expérience de trois ans chez l'Oréal, au département logistique internationale. Dorothee Martin, ancienne directrice de l'Institut Renaudeau, rejoint l'équipe sur les sujets santé, notamment sur le projet « d'évaluation de la prévention et de l'accès aux soins » mis en place sur Grenoble, dans le cadre de la convention Inpes. Du côté du mécénat de compétence d'Accenture, Pauline Granier et Jean Baptiste O'Neill viennent étoffer notre équipe pour six mois.

### ...Publication...

• **Publication d'un document sur les « premiers enseignements des expérimentations RSA et CUI »**  
L'Agence nouvelle des solidarités actives vient de publier un document de référence sur les principaux enseignements des expérimentations du RSA et du CUI dans les départements. Ce document rassemble les bonnes pratiques et les recommandations permettant aux conseils généraux de se préparer dans les meilleures conditions possibles à la généralisation de ces deux dispositifs le 1<sup>er</sup> juin 2009.

### ...Agenda...

• Le prochain **Mardi du génie** aura lieu le **18 novembre** à 19 heures au 2, passage du Génie, 75012 Paris (Métro Nation ou Reuilly Diderot). Il aura pour thème : « la pauvreté en Europe ». Les **Mardi du génie** se déroulent tous les mois. Ils sont l'occasion pour l'équipe de Solidarités Actives de rencontrer ses adhérents et ses sympathisants sur les thèmes liés à la pauvreté. L'entrée est libre et gratuite. Le **Mardi du génie** suivant aura lieu le 16 décembre sur « la mobilisation des personnes concernées ». Pour plus d'informations, rendez-vous sur notre site : [www.solidarites-actives.com](http://www.solidarites-actives.com)

• **Regards croisés sur le RSA et le Kombilohn : l'Agence nouvelle des solidarités actives aux Entretiens Territoriaux de Strasbourg, le 3 décembre.**  
Solidarités actives animera cette année encore un atelier aux Entretiens Territoriaux de Strasbourg, le 3 décembre prochain. Alors que ces ETS seront placés sous le thème « élargir les frontières de l'action territoriale », Solidarités actives a choisi de croiser les regards d'acteurs français et allemands impliqués dans l'expérimentation de deux dispositifs d'inclusion sociale à travers le RSA en France et le Kombilohn en Allemagne.

### ...Projets...

• **Exclusion financière et responsabilité sociétale des banques : étude pour la création d'un label de certification**  
Lauren Haddon et Vaité Leprince-Ringuet vont réaliser à Solidarités actives leur projet opérationnel prévu dans le cadre de leur Majeure HEC « Alternative Management ». Elles étudieront les enjeux et les modalités de création d'un label de certification de l'engagement sociétal des banques.

Si vous souhaitez plus de renseignements, vous pouvez contacter : [arthur.lhuissier@solidarites-actives.com](mailto:arthur.lhuissier@solidarites-actives.com)

• **Lancement du programme d'expérimentations Tic'actives (Technologies de l'information et de la communication) & Insertion le 6 novembre 2008, à la Caisse des dépôts**  
À l'occasion du colloque « Les politiques publiques de développement des usages TIC et de lutte contre la fracture numérique », organisé au Sénat le 31 mars 2008 dans le cadre du Grenelle de l'insertion, l'Agence nouvelle des solidarités actives et la Délégation aux Usages de l'Internet (DUI) annonçaient le lancement d'un projet sur le « développement des usages TIC pour favoriser l'insertion des populations en situation d'exclusion sociale ou professionnelle ».

Le projet qui s'est appuyé sur un comité de réflexion, composé d'associations d'usagers, d'entreprises informatiques, de collectivités locales, de chercheurs et de personnes allocataires du RMI, avait pour objectif d'établir un diagnostic commun de la situation existante autour du lien TIC-Insertion, et de déterminer des pistes d'expérimentations répondant le mieux aux besoins des personnes en situation d'exclusion.

Cette recherche-action a permis d'identifier six dispositifs d'« e-insertion » axés tant sur l'accès et l'usage des TIC que sur la formation et l'emploi dans le secteur des TIC. La manifestation du 6 novembre nous permettra d'échanger sur le développement des expérimentations territoriales et leurs modalités de mise en œuvre avec les porteurs de projets et les partenaires.

Cette journée s'est achevée par la signature de la convention de partenariat entre l'Agence nouvelle des solidarités actives et Microsoft qui soutient le développement du programme d'expérimentations TIC & Insertion.

Si vous souhaitez plus d'informations, n'hésitez pas à contacter : [ticactives@solidarites-actives.com](mailto:ticactives@solidarites-actives.com)

**L'agence nouvelle des solidarités actives** est une association sans but lucratif créée en janvier 2006 pour mettre en œuvre des actions locales, expérimentales, innovantes, originales de lutte contre la pauvreté, en partenariat avec les pouvoirs publics et les employeurs.

#### Solidarités actives

• intervient comme catalyseur auprès des responsables politiques ou économiques des collectivités locales ;  
• vise une culture du résultat appliquée au secteur social ;

• privilégie l'expérimentation des projets avant toute généralisation ;  
• associe systématiquement les populations en difficulté à la construction des dispositifs expérimentaux les concernant.

• Agence Nouvelle des Solidarités Actives •

1 passage du Génie, 75012 Paris • Tél. : 01 43 71 39 48 • Fax : 01 53 27 82 16  
[contact@solidarites-actives.com](mailto:contact@solidarites-actives.com) • [www.solidarites-actives.com](http://www.solidarites-actives.com)

Directeur de la publication : Benoît Genuini

Conception réalisation : [www.lasouris.org](http://www.lasouris.org)