

74

Le RSA en Dordogne

Mai
2012

Martine Abrous

Rapport de recherche

Le RSA en Dordogne

MARTINE ABROUS
Centre d'études de l'emploi

Directeur de publication : Alberto Lopez

ISSN 1776-2979
ISBN 978-2-11-128682-5

www.cee-recherche.fr

Le RSA en Dordogne

RÉSUMÉ

La monographie qui est présentée ci-après s'inscrit dans le cadre des travaux impulsés par une équipe du Centre d'études de l'emploi (CEE) [Dominique Méda et Bernard Gomet]. Le CEE, le Centre d'économie de la Sorbonne et le Cerlis (Centre de recherche sur les liens sociaux) avaient décidé, en mars 2010, de mener des travaux sur la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA) dans plusieurs départements, notamment pour comprendre comment s'opèrent l'instruction des demandes des allocataires, l'orientation et l'accompagnement dans le nouveau cadre de la loi instituant le RSA.

Un membre de l'équipe du CEE (Martine Abrous) a préalablement rencontré la direction du pôle RSA du conseil général ainsi que la responsable de l'unité territoriale de Bergerac-Est. Une série d'entretiens a été réalisée avec les divers acteurs impliqués sur différents cantons du territoire, en particulier à Bergerac-Est, Mussidan, Périgueux. Les allocataires ont été également rencontrés.

Cette monographie est organisée selon le point de vue de l'allocataire, c'est-à-dire en suivant les principales étapes de son parcours. Nous présentons dans une première partie les acteurs et leur mission tels que décrits dans la convention départementale relative à l'application du RSA. Nous analysons, dans la seconde partie, l'application de la procédure d'instruction des demandes des allocataires. La troisième partie est centrée sur l'application de la procédure d'orientation, en tenant compte du rôle de Pôle emploi et la quatrième partie apporte des éléments descriptifs sur la manière dont les allocataires sont accompagnés que ce soit par le département en lien avec Pôle emploi, ou par certaines associations.

Remerciements

Nous remercions l'ensemble des acteurs qui ont bien voulu nous accueillir et nous faire découvrir leur manière d'interpréter et de mettre en œuvre les règles de leurs institutions ainsi que les allocataires qui ont relaté leurs parcours et exprimé leurs opinions au sujet du dispositif.

Sommaire

Introduction	7
Les allocataires du RSA en Dordogne	7
Le profil des allocataires du RSA	8
Un contexte défavorable	8
Repenser l'offre d'insertion, un enjeu fort	8
Des publics proches de l'emploi et des publics en retrait	10
Objet de la monographie	10
Partie 1. Les grands axes de la gouvernance	15
1. La convention d'orientation et d'accompagnement.....	15
1.1. <i>L'instruction.....</i>	<i>15</i>
1.2. <i>Les orientations</i>	<i>15</i>
1.3. <i>La réorientation.....</i>	<i>16</i>
1.4. <i>Le rôle des équipes pluridisciplinaires.....</i>	<i>16</i>
1.5. <i>L'orientation en continu</i>	<i>16</i>
1.6. <i>L'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE).....</i>	<i>17</i>
1.7. <i>Offre de service de droit commun de Pôle emploi</i>	<i>17</i>
1.8. <i>Convention bilatérale entre le département et Pôle emploi.....</i>	<i>17</i>
1.9. <i>Affectation et répartition des postes</i>	<i>18</i>
1.10. <i>Le périmètre des missions des agents de Pôle emploi.....</i>	<i>18</i>
1.11. <i>Moyens matériels, règles statutaires et moyens financiers.....</i>	<i>18</i>
1.12. <i>Coordination des interventions</i>	<i>19</i>
1.13. <i>Évaluation de la convention.....</i>	<i>19</i>
2. De la convention au Guide du RSA	19
2.1. <i>Quelques repères historiques : du RMI au RSA</i>	<i>20</i>
2.2. <i>La restructuration des unités territoriales (UT)</i>	<i>20</i>
2.3. <i>Les enseignements de l'expérimentation du RSA.....</i>	<i>21</i>
2.4. <i>Reprise en main du volet « allocation ».....</i>	<i>21</i>
3. Les acteurs, leurs missions.....	22
3.1. <i>Les missions des responsables adjoints insertion du conseil général.....</i>	<i>23</i>
3.2. <i>Les référents insertion : une mission centrée sur l'emploi</i>	<i>24</i>
3.3. <i>Les équipes pluridisciplinaires (EP).....</i>	<i>24</i>
3.4. <i>La direction de l'Économie et de l'Emploi du conseil général</i>	<i>24</i>
3.5. <i>La direction de l'Agriculture du conseil général.....</i>	<i>24</i>
3.6. <i>Le service contentieux du conseil général</i>	<i>25</i>
3.7. <i>Autres partenaires du département non répertoriés parmi les acteurs</i>	<i>25</i>
4. Les principes et priorités du département	27
Partie 2. Application de la procédure d'instruction	29
1. Répartition des compétences entre le département et la Caf	29
2. Du dépôt de la demande à l'ouverture du droit	29
3. L'instruction des demandes à Beaumont (unité territoriale Bergerac-Est)	30
4. Quelques commentaires au sujet des demandes de RSA.....	30
4.1. <i>Propos d'une chargée de mission de la Caf.....</i>	<i>31</i>
4.2. <i>Récapitulons... ..</i>	<i>31</i>

Partie 3. Application de la procédure d'orientation	33
1. Pourquoi avoir décidé d'orienter surtout vers le département plutôt que vers Pôle emploi ?	33
2. La position du département, les risques d'une orientation vers Pôle emploi : un effet <i>boomerang</i> ?	34
2.1. La préférence pour un accompagnement socioprofessionnel	34
2.2. La référence unique respectée.....	34
2.3. Une absence de critère ?	35
2.4. Le parcours social.....	35
2.5. Le poids de l'histoire : un consensus qui ne date pas d'hier.....	35
3. Les cinq étapes de l'orientation concrète (Beaumont).....	37
4. L'impact du contexte sur les orientations (Ribérac).....	38
5. L'orientation à Périgueux.....	40
6. Conclusion sur la procédure d'orientation	39
7. Les manques du système d'information.....	39
Partie 4. L'accompagnement des allocataires	41
1. Données chiffrées.....	41
2. L'accompagnement socioprofessionnel assuré par le département	41
2.1. L'accompagnement en milieu rural (unité de Bergerac-Est)	41
2.2. L'accompagnement des allocataires à Ribérac.....	43
2.3. Ribérac : Caroline ou le cumul des problèmes	44
2.4. Bergerac-Est : soutenir l'activité d'un tatoueur.....	45
2.5. Damiens : ni handicapé, ni valide.....	46
3. L'accompagnement par les acteurs de l'insertion par l'économique.....	46
3.1. L'ASPAT : du garage social aux contrats aidés	46
3.2. Mokrane : un avis assez positif sur le contrat aidé.....	48
3.3. Guy, « Le CAE, on est déjà précaire ! »	48
4. S'en sortir grâce au RSA et vivre de son activité	49
4.1. Claire, cultiver des roses anciennes... ..	50
4.2. Gilles ou la détermination à cultiver « bio »	50
4.3. Guy, créer une entreprise de jardinage	53
Partie 5. De l'accompagnement à l'équipe pluridisciplinaire	55
1. Impact positif des instances des équipes pluridisciplinaires	55
2. Illustration à Bergerac-Est	56
Conclusion	59
Annexe	63

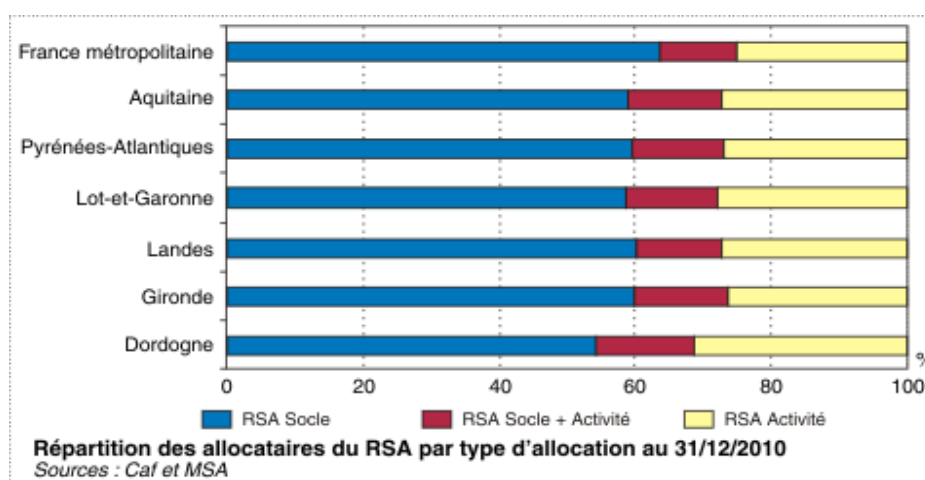
INTRODUCTION

La crise économique a provoqué une augmentation du chômage dans tous les départements d'Aquitaine entre début 2008 et fin 2010. En Dordogne et en Lot-et-Garonne, le taux de chômage a augmenté au cours de cette période de plus de deux points. En Dordogne, le taux de **pauvreté** est plus élevé qu'au niveau national¹.

L'augmentation du nombre d'allocataires du RSA pose problème au département : « *Alors que la période RMI est marquée de juin 2006 à mai 2009 par une baisse historique du nombre de bénéficiaire, à l'inverse, la période RSA de juin 2009 à juin 2010 a été caractérisée par une **hausse spectaculaire** de plus de 30 % des allocataires dans le nouveau dispositif. Cette montée en charge s'est traduite par l'arrivée massive en 2010 de plus de 1 700 bénéficiaires payés par le conseil général.* »²

LES ALLOCATAIRES DU RSA EN DORDOGNE

Les allocataires du RSA du département sont des anciens bénéficiaires du RMI ou des **nouveaux publics qui intègrent le RSA** : des anciens allocataires de l'allocation parent isolé qui ouvrent un droit automatique au RSA, mais surtout des **travailleurs pauvres** qui deviennent allocataires du RSA-activité. Le département a constaté la montée en charge de ces allocataires du RSA-activité. Selon le *Guide RSA*³ depuis le 1^{er} juin 2009, le département a reçu plus de 700 demandes de RSA provenant d'agriculteurs en difficultés.



Ces **allocataires du RSA-activité** peuvent être des employés qui travaillent souvent à temps partiel dans le secteur tertiaire marchand ou des agriculteurs⁴. Le nombre de ces allocataires du RSA-

¹ Source : Observatoire régional de la santé d'Aquitaine Pauvreté et précarité en Dordogne : « En 2006, plus de 16 % des personnes sont considérées comme ayant un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté en Dordogne. Le seuil de pauvreté est fixé à 880 euros mensuel par personne en 2006. La Dordogne est l'un des départements aquitains où ce taux de pauvreté est le plus élevé. Il est de 12,8 % en Aquitaine et 13,2 % en France hexagonale ».

² Source : Conseil général, programme départemental d'insertion 2011-2014. Ce programme prend appui sur un bilan de l'application du RMI et sur divers constats présentés dans cette introduction.

³ Le *Guide du RSA* (juin 2011) décrit l'organisation du dispositif RSA. La direction du pôle RSA qui l'a rédigé a souhaité nous le communiquer dès le démarrage de cette étude, en soulignant que ce *Guide du RSA* est régulièrement actualisé.

⁴ Selon le programme départemental d'insertion 2011-2014, le secteur marchand est grand pourvoyeur de l'activité à temps partiel et la Dordogne, le premier département de France en termes de recours de services aux personnes.

activité est en augmentation depuis 2009, mais ils restent moins nombreux que les allocataires du RSA-socle. Au 30 septembre 2011, selon le tableau de bord RSA du conseil général : **10 389** foyers allocataires ont bénéficié du RSA dont :

- 5 622 foyers allocataires du RSA-socle seul
- 1 585 foyers allocataires du RSA-socle + activité
- 3 182 foyers allocataires du RSA-activité seul⁵

Le **programme départemental d'insertion 2011-2014** du département prend appui sur plusieurs constats au sujet des caractéristiques des allocataires, du contexte social et économique de l'offre d'insertion. Nous reprenons dans cette introduction ces divers **constats**.

LE PROFIL DES ALLOCATAIRES DU RSA

Le département dresse un profil des allocataires du RSA : *« Ce profil peut être présenté comme une femme âgée de 30 à 40 ans, isolée avec ou sans enfant. La majorité des allocataires est depuis moins de trois ans dans le dispositif, 42 % des bénéficiaires ont une ancienneté inférieure à douze mois. Ces bénéficiaires semblent inscrits comme demandeurs d'emploi ou ont signalé aux services sociaux leur volonté de retrouver une activité salariée ou une création d'activité. Les allocataires sont souvent peu mobiles, isolés, peu qualifiés. La **faible mobilité** n'est pas due aux seuls problèmes de transports : nombre d'allocataires sont réticents à travailler hors du département ou même hors de leur commune d'habitation. »*⁶

Bien que la majorité des allocataires est depuis moins de trois ans dans le dispositif, l'ancienneté d'une partie des allocataires retient l'attention du département qui souligne que : *« L'analyse de l'ancienneté des bénéficiaires du dispositif géré par le conseil général révèle un contraste saisissant : au regard des données du programme départemental d'insertion présenté en 2006, les allocataires dont l'ancienneté est inférieure à douze mois ont considérablement augmenté »*. Le département constate notamment que, parmi les allocataires du RSA qui sont des anciens bénéficiaires du RMI, certains sont inscrits dans le dispositif depuis plusieurs années⁷.

UN CONTEXTE DÉFAVORABLE

La demande d'emploi du public se heurte à un contexte défavorable : *« un **environnement économique départemental dégradé**, des zones quasi désertes dépourvues d'entreprises, de possibilité de saisonnalité, des vastes secteurs à dominante agricole en difficulté économique et sociale, une insuffisance de transports collectifs ou alternatifs qui va de pair avec une quasi-disparition des services publics en milieu rural »*⁸.

REPENSER L'OFFRE D'INSERTION, UN ENJEU FORT

L'offre d'insertion ne permet pas suffisamment de répondre à la demande d'emploi des allocataires : *« Les ateliers et chantiers d'insertion sont concentrés sur les secteurs des déchets, du jardinage, de l'entretien des chemins, du bricolage, et ils sont peu accessibles aux femmes. En outre, l'offre d'insertion est inégalement répartie : elle est dynamique sur l'agglomération de **Périgueux** et sur la **Vallée de l'Isle**, mais inexistante sur certaines zones : des zones "blanches" sont démunies*

⁵ Source : Conseil général de la Dordogne, tableau de bord RSA, septembre 2011.

⁶ Source : Programme départemental d'insertion 2011-2014 (PDI).

⁷ Parfois depuis plus de dix ans (source : PDI).

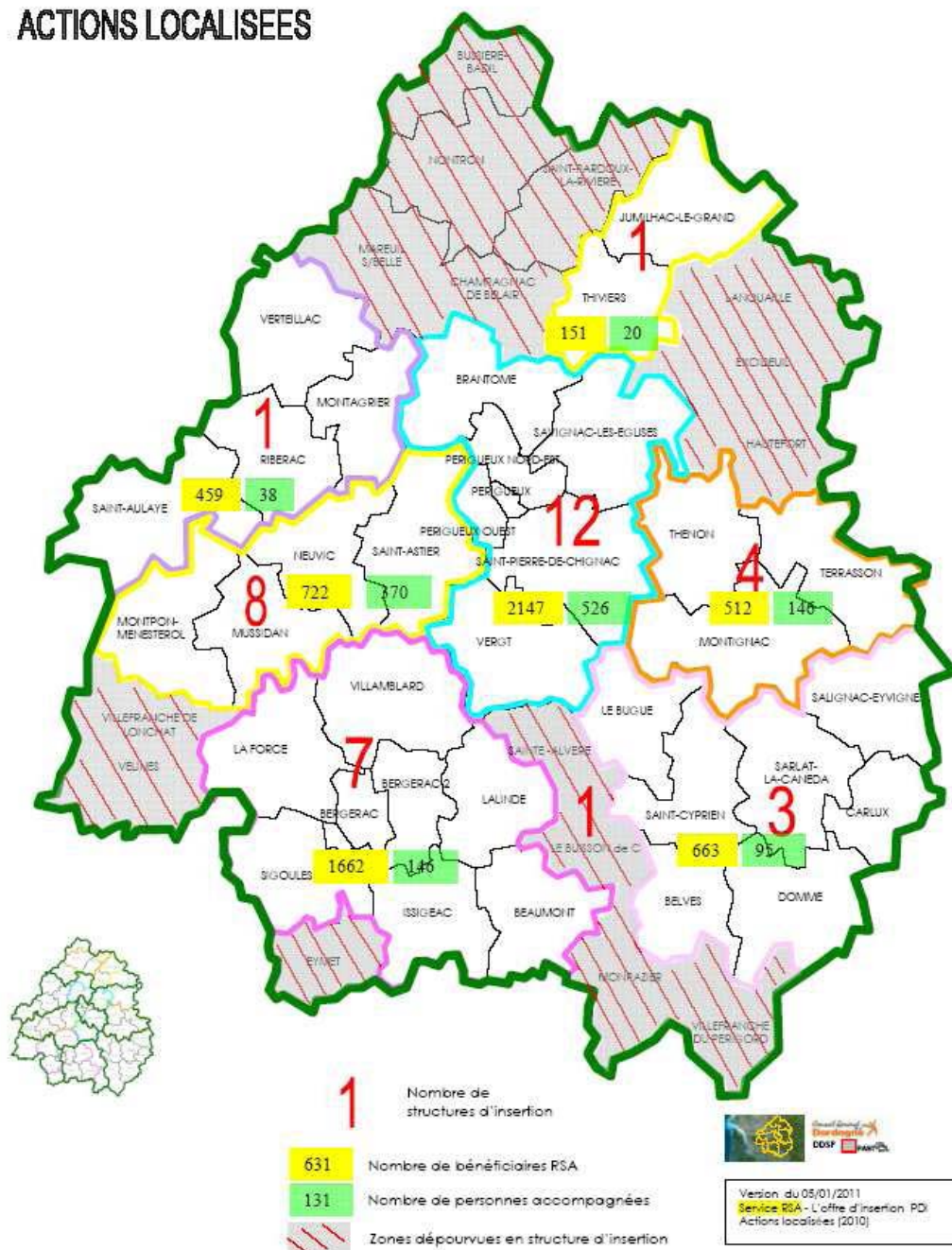
⁸ Source : Programme départemental d'insertion 2011-2014.

d'actions d'insertion, d'ateliers de remobilisation ou d'actions de Pôle emploi, de formation du conseil régional »⁹.

Trois problèmes de nature différente se posent donc : les ateliers et chantiers d'insertion ne sont pas assez diversifiés dans leur contenu, certains publics y accèdent peu (les femmes) et les mesures d'accompagnement et les prestations ne couvrent pas l'ensemble du territoire.

L'OFFRE D'INSERTION PDI (2010)

ACTIONS LOCALISEES



⁹ Le programme départemental d'insertion 2011-2014.

Le département qui souhaite optimiser l'offre d'insertion cherche à utiliser au mieux les apports financier : *« Le conseil général de Dordogne a été retenu dans le cadre du programme du fonds social européen (FSE) dans l'axe « compétitivité, emploi » qui vient en complément du programme départemental d'insertion (PDI). L'apport financier est de 1,2 million d'euros de 2010 à 2012. Le département a choisi de ne pas considérer ce budget simplement comme un abondement financier du fonds départemental d'insertion (FDI) mais de le différencier par rapport aux actions d'insertion habituelles du programme départemental d'insertion (PDI) afin d'expérimenter une **nouvelle manière** d'aborder, de pratiquer l'insertion. D'autant que des actions adaptées aux publics fragilisés du RSA, comme les mesures d'« accompagnement social individualisé » de la DDASS ou des actions de l'ANPE (« Objectif projet groupe » et « Objectif projet individuel ») ont disparu en 2008. L'axe **innovation du programme du FSE** a retenu l'intérêt du département. »*¹⁰

DES PUBLICS PROCHES DE L'EMPLOI ET DES PUBLICS EN RETRAIT

Le département analyse les pratiques : l'accompagnement mené par les référents insertion (voir ci-après les acteurs) a contribué à faire baisser le nombre de bénéficiaires, le **taux de contractualisation a nettement augmenté**, il est de 66 % en 2009, mais il existe une certaine propension des professionnels à cibler les plus proches de l'emploi. Fort de ce constat, le département se fixe des priorités : *« Il convient de recentrer son effort sur les publics prioritaires moins proches de l'emploi, car les publics plus proches de l'emploi sont maintenant orientés vers Pôle emploi ou sortent relativement vite du dispositif. Ce sont eux qui sont souvent les premiers bénéficiaires des actions d'insertion. Il y a une tendance naturelle à cibler ceux qui sont les moins en difficulté car ils obtiennent plus facilement les meilleurs résultats. Mais il reste des personnes avec lesquelles il convient de travailler plus profondément ou différemment leur insertion professionnelle du fait de certaines difficultés récurrentes. L'absence de mobilité n'est pas seulement liée à la difficulté de transport, la peur de « bouger », la résistance au changement demande d'autres réponses que celles existantes : prêts de mobylettes, de véhicules, aides au permis ».*

Les quatre publics prioritaires sont : *« Les personnes qui ont des **problèmes de santé**, ce public serait selon les professionnels en augmentation, notamment des personnes dépendantes et/ou en difficultés psychologiques pour lesquelles l'offre de soin manque de spécialistes et de liens entre les professionnels du social et les médecins.¹¹ Les familles monoparentales en difficultés de modes de garde (freins de la reprise d'emploi) constituent le second public, le troisième concerne les **gens du voyage** souvent illettrés, en marge des normes sociales. Enfin, les **artistes, les artisans d'art** et certains « marginaux » très diplômés, en particulier dans le sarladais et le montignacois, posent une question récurrente : dans quelle mesure leurs choix de vie ou de survie, leurs projets de création d'activité sont-ils viables ? »*

OBJET DE LA MONOGRAPHIE

Dans ce contexte, comment s'est appliqué le RSA en Dordogne ? Les acteurs se sont-ils saisi des constats du département et de certaines priorités affirmées dans le programme départemental d'insertion : prioriser **certains publics moins soutenus**, favoriser **l'accès à l'emploi** en cohérence avec la loi RSA ?

¹⁰ Source : Programme départemental d'insertion 2011-2014.

¹¹ L'association SAFED chargée de l'accompagnement santé du public bénéficiaire de l'allocation RSA a pour mission de mobiliser et d'accompagner les usagers vers le système de soin de droit commun. Cette association a accompagné en 2010, 400 allocataires du RSA.

Rappelons que la loi sur le RSA publiée vingt ans après la loi sur le revenu minimum d'insertion (RMI) garde le principe d'accorder un revenu aux pauvres mais s'en démarque sur un point essentiel : elle prétend **inciter davantage les bénéficiaires à travailler** en leur permettant de cumuler le revenu de solidarité avec les gains du travail. Autrement dit, le gouvernement part du postulat que le RMI, s'il a permis d'amortir la pauvreté, n'a pas réussi le pari de l'insertion : les bénéficiaires n'ont pas (re)trouvé d'emploi pour la plupart.

Face au risque d'installation dans le dispositif d'un nombre de personnes de plus en plus important, le gouvernement décide *via* le RSA de réformer les mécanismes de la solidarité. Sont intégrés dans le RSA de **nouveaux publics**, bénéficiaires de l'allocation parent isolé (API) et travailleurs pauvres. Il incombe au conseil général, pilote du dispositif, d'orienter les allocataires non plus comme lors du RMI vers les services sociaux mais prioritairement vers le service public de l'emploi (institution nationale chargée du service public de l'emploi, maison de l'emploi, réseaux d'appui à la création et au développement des entreprises...). Pôle emploi devient un acteur clé des droits et devoirs à l'accompagnement.

Le bénéficiaire du RSA est tenu, lorsque les ressources du foyer sont inférieures au niveau du montant forfaitaire et qu'il est sans emploi ou ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à une limite fixée par décret, par **deux grandes obligations**, la première n'existait pas dans la loi RMI :

- s'il est orienté par le département vers un **référént emploi**, il doit élaborer conjointement avec ce dernier le **projet personnalisé d'accès à l'emploi [PPAE]** (article L 5411-6-1 du Code de l'action sociale et des familles) afin de rechercher un emploi, ou d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité¹². Lorsque le bénéficiaire ne respecte pas une stipulation de ce contrat, l'organisme vers lequel il a été orienté le signale au président du conseil général. Le bénéficiaire ne peut refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi ainsi définies.
- lorsqu'il apparaît que des difficultés de logement ou de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, il est tenu d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle. Dans ce cas, il est orienté par le département vers un **référént social**. Le bénéficiaire du RSA conclut avec le département, sous un délai de deux mois après cette orientation, un **contrat** librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle¹³. La loi énumère les conditions dans lesquelles le versement du revenu de solidarité active est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil général et dans lesquelles le président du conseil général procède à la radiation de la liste des bénéficiaires du RSA au terme d'une durée de suspension de son versement définie par voie réglementaire.

L'objet de cette monographie est d'apporter des éléments permettant la description de l'application du RSA. Le curseur est mis sur l'allocataire : son **parcours** dans le dispositif, son point de vue au sujet de l'offre d'insertion. Cette démarche engendre des sous-questions à chaque étape du parcours :

- Comment se passe la demande de RSA en Dordogne?
- Comment le demandeur accède-t-il à son droit ?
- Comment est-il orienté, vers quel référent en priorité, social ou emploi?

¹² Le PPAE vaut contrat d'insertion. Ce contrat précise : 1) les actes positifs et répétés de recherche d'emploi que le bénéficiaire s'engage à accomplir ; 2) la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés en tenant compte de la formation du bénéficiaire, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local ; 3) la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu.

¹³ Le département peut, par convention, confier la conclusion de ce contrat prévu ainsi que les missions d'insertion qui en découlent à une autre collectivité territoriale, à un groupement de collectivités territoriales ou à l'un des organismes chargés de l'instruction administrative de la demande de RSA.

- Comment se décline l'accompagnement contractuel selon la convention que le département a signé avec ses partenaires, la préfecture, la Caf, la MSA, Pôle emploi ?
- En quoi celui-ci contribue-t-il à changer sa situation ?
- L'accompagnement prévu par la loi est-il un levier de l'accès à l'emploi ?
- Le public s'engage-t-il dans ses droits et devoirs ?

La monographie est organisée en quatre parties. La première partie présente de manière exhaustive le contenu de la **convention d'orientation et d'accompagnement** signée entre le département et ses partenaires. Cette convention, qui a pris effet le 1^{er} janvier 2011, est conclue pour une durée de trois ans. Elle est complétée par la **convention bilatérale entre le département et Pôle emploi**, en complément de l'offre de service de droit commun pour les demandeurs d'emploi.

Nous nous attardons d'abord sur le **Guide du RSA**, document cadre élaboré en 2010 par le pôle RSA en lien avec les acteurs du département. Ce *Guide* est important parce qu'il décline de manière complémentaire à la convention, les missions des acteurs comme autant de **priorités** au vu de certains problèmes liés à la période RMI. Mais ces priorités n'apparaissent pas en première lecture, elles sont mises à jour par recoupements d'informations : des éléments historiques ont été obtenus par deux entretiens menés avec la **direction du conseil général** et un avec la responsable d'une unité territoriale (Bergerac-Est) qui a participé à la mise en œuvre du RMI. Son récit descriptif et sensible figure en annexe.

Dans la seconde partie, nous décrivons l'application concrète de la procédure **d'instruction** après avoir présenté les enjeux de la gouvernance : comment le département s'est-il positionné pour gérer la montée en charge de la demande RSA et le **risque financier** qu'elle pose ? Comment s'est-il organisé avec les partenaires concernés, la Caf, la MSA ? Qui sont les services instructeurs de fait ? Nous prenons appui sur les entretiens avec les acteurs du département et avec une chargée de mission de la Caf. Des questions interrogent ensuite la déclinaison concrète :

- Quel accueil les services instructeurs réservent-ils aux publics ?
- Les allocataires parviennent-ils à **ouvrir facilement** leurs droits au RSA, un des objectifs du RSA étant de simplifier la procédure d'accès ?
- Comment font-ils pour accéder aux administrations dans ce vaste territoire démuné sur certaines zones de services publics ?
- Les acteurs en charge de l'instruction des demandes se sont-ils appropriés **l'offre de service @RSA** prévue dans la loi ?
- La procédure d'instruction des demandes de RSA favorise-t-elle **l'insertion** des allocataires selon l'esprit de la loi RSA ?

Des entretiens menés avec des cadres et professionnels dans les unités territoriales de **Bergerac-Est, de Périgueux, de Ribérac** permettent de repérer les lignes de convergences dans le mode d'application de l'instruction.

Nous traitons, dans la troisième partie, de l'application de la **procédure d'orientation** en confrontant les textes réglementaires (la convention et le *Guide RSA*) avec les pratiques et les constats des professionnels. Ces derniers ont communiqué des supports techniques : un diaporama droits et devoirs du RSA, des outils d'aide à la décision d'orientation¹⁴. Quels enseignements peut-on tirer des données chiffrées à disposition, que révèlent-elles sur les choix, les critères d'orientation et sur le système d'information ? Les entretiens menés avec le département et Pôle emploi ont d'emblée mis en évidence une politique **consensuelle** sur le fait d'orienter les allocataires **surtout vers le département** et non pas vers Pôle emploi. Nous tentons de comprendre les raisons de ce choix, de saisir

¹⁴ Deux entretiens approfondis ont été menés avec Pôle emploi, un avec la direction de Pôle emploi à Bergerac et un avec le coordonnateur départemental RSA de Pôle emploi. Un entretien approfondi a été mené avec la direction du pôle RSA du département, et un autre avec la directrice de la direction départementale de la Solidarité et de la Prévention, la DDSP.

les enjeux institutionnels, sans perdre de vue l'intérêt de l'allocataire et le fait que la loi RSA fait de l'accès à l'emploi une priorité.

La dernière partie traite de la procédure d'accompagnement. Les entretiens menés avec les professionnels et les allocataires du RSA rencontrés sur les sites de Bergerac, Lalinde, Ribérac permettent de repérer certains points inhérents aux logiques et méthodes d'accompagnement, de mesurer en quoi elles répondent aux attentes et aux difficultés des allocataires. Le rôle et l'impact des équipes pluridisciplinaires sont également abordés.

Nous avons aussi pris appui sur d'autres entretiens menés de manière plus informelle avec un habitant d'un village proche de Mussidan. Enfin, nous n'avons pas ignoré certains témoignages d'allocataires en ligne, tout en restant conscientes du fait que ces témoignages restent ceux de personnes inconnues pour nous. Nous avons aussi rencontré la directrice d'une association engagée dans le secteur de l'insertion par l'économique, à même de recruter des allocataires en contrats aidés.

Quelques données chiffrées parcellaires ne permettent pas de faire un état des lieux exhaustif des modes d'accompagnement dans le département mais suggère des pistes de réflexion sur l'impact de ces modes d'accompagnement sur la situation et les comportements des allocataires. L'accent est mis dans cette dernière partie sur les pratiques sociales des allocataires en matière d'insertion ainsi que sur leurs aspirations personnelles et professionnelles. Des extraits d'entretien sont présentés. Un entretien est présenté dans son intégralité, l'allocataire a pu relater son parcours de manière très lisible ; il donne à voir plusieurs **dimensions communes à d'autres histoires de vie**, la précarité économique, le fait d'élever seul un enfant, la difficulté à se loger, mais aussi en positif, la détermination à monter un projet dans un secteur rural, les capacités stratégiques à l'œuvre pour mobiliser les appuis sociaux, qu'ils soient ceux des services sociaux, des associations, du réseau d'entraide, des habitants. Enfin, il montre le point de vue de l'allocataire sur le RSA.

Cet ensemble permet de dégager les grands traits de l'application du RSA dans le département, de souligner les particularités du contexte et des choix de gouvernance, les avancées depuis le RSA par comparaison avec la période RMI. Dans le cadre limité de l'enquête : trois déplacements d'octobre à novembre 2011 à Bergerac, Périgueux, Lalinde, Ribérac ont permis de réaliser une vingtaine d'entretiens dont une dizaine d'entretiens menés avec des allocataires du RSA, et d'accéder à des données quantitatives et surtout qualitatives.

L'implication des professionnels comme des allocataires dans cette **étude** a été remarquable, facilitée par les responsables de l'unité territoriale de Bergerac-Est, que nous avons sollicités pour être le relais local de terrain de cette étude sous l'autorité du département¹⁵.

Cette étude comporte des limites : entre autres, nous n'avons pu nous déplacer que sur quelques sites¹⁶. Enfin les allocataires rencontrés ont été sélectionnés par les professionnels qui ont tendance à choisir les **bons élèves du dispositif**. Ceux qui parviennent à trouver un emploi, voire à le créer. Nous n'avons pas ignoré ce risque mais nous pensons que leur témoignage peut être riche d'enseignements pour dégager **les bonnes pratiques** qui permettent de faire évoluer les situations sur le plan social, économique, sur le plan de la santé. En outre, le risque de sélectionner les allocataires dont le témoignage valoriserait le dispositif doit être relativisé : un allocataire notamment ne voit pas sa situation avancer alors qu'il est suivi depuis plusieurs années. Généralement, les allocataires rencontrés ont souligné ce qui est positif selon eux du côté de l'offre d'insertion, comme ce

¹⁵ Les responsables des unités territoriales de Bergerac, Ribérac, Périgueux se sont mis en relation pour faciliter nos déplacements et « caler » notre agenda.

¹⁶ L'unité territoriale de Sarlat n'a pas pu être étudiée alors que Sarlat est une des trois plus grandes villes du département. Nous aurions voulu rencontrer des associations caritatives, car nous supposons que des personnes en situation de grande précarité peuvent ignorer leur droit au RSA ? Nous aurions souhaité rencontrer davantage d'associations intermédiaires partenaires du département dans le cadre du programme départemental d'insertion. Les professionnels de la santé n'ont pas pu être rencontrés dans les délais contraints de l'enquête, ni ceux de la Mutualité sociale agricole (MSA).

qui l'est moins sur le volet logement ou emploi. Enfin et surtout, les professionnels ont pris soin de nous présenter des situations diverses¹⁷.

¹⁷ Ils ont tenu compte de nos demandes de rencontrer des hommes et des femmes, des jeunes ou des anciens, des inactifs ou des actifs, des exploitants agricoles, des artistes, des personnes en contrat aidé, ou en emplois précaires...

Partie 1

LES GRANDS AXES DE LA GOUVERNANCE

1. LA CONVENTION D'ORIENTATION ET D'ACCOMPAGNEMENT¹⁸

La première convention relative au dispositif départemental d'orientation et d'accompagnement a été signée le 1^{er} janvier 2009 entre l'État, le département de la Dordogne, Pôle emploi, la Caisse d'allocations familiales (Caf) de Dordogne, la Fédération de Mutualité sociale agricole (MSA) Dordogne-Lot-et-Garonne, l'Union départementale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCIAS). Une seconde convention a été signée un an après pour une durée d'un an. Ces conventions, dont les contenus sont similaires, recommandent dans leur préambule :

- un **accès de proximité** pour l'ensemble du processus d'orientation et d'accompagnement selon le découpage en **huit unités territoriales** ;
- la nécessité d'une **information de premier niveau** aux demandeurs par les acteurs chargés d'instruire les demandes : les **centres communaux d'action sociale (CCAS)** qui ont délibéré dans ce sens, les **centres médico-sociaux**, les **services de la Caf** et de la **MSA**, les **associations agréées**, Pôle emploi le cas échéant ;
- la **réactivité** du traitement de la demande ;
- la représentation des **bénéficiaires** conformément aux textes qui régissent le dispositif RSA ;
- la volonté de développer une **culture commune** entre les acteurs, notamment en matière d'accompagnement ;
- la qualité de service rendu **identique sur le territoire** départemental.

1.1. L'instruction

*« Elle est réalisée à titre gratuit, au moyen du **logiciel @-RSA** mis à disposition par la Caf auprès des partenaires instructeurs et dont la diffusion pourrait intervenir avant le 31 décembre 2011. Les CCAS se rapprocheront des services de la Caf pour obtenir ce logiciel. Malgré tout et dans des cas exceptionnels, ceux qui ne disposeront pas de cet outil pourront instruire sur un support papier. Les acteurs concernés par l'instruction et signataires de cette convention s'engagent à assurer **l'accessibilité** au droit de tous les citoyens de la Dordogne (en ce qui concerne les CCAS et CIAS en fonction de leur compétence territoriale). »*

1.2. Les orientations

*« Le dispositif a pour objectifs de cibler le **volet social ou professionnel** qui répond au plus près des besoins du demandeur, de permettre une prise en charge spécifique des difficultés des personnes pour accéder à l'emploi et favoriser leur engagement dans des démarches d'insertion.*

Cette orientation doit être réalisée « dans un délai de trois mois maximum à compter de l'ouverture du droit. Les bénéficiaires du RSA sont invités par l'unité territoriale à participer à une information collective (droits et devoirs), suivie d'un entretien individuel. Au terme du délai de trois mois maximum, l'orientation est validée par le responsable d'unité territoriale ou l'adjoint par délégation.

¹⁸ Nous avons procédé à la retranscription quasi intégrale du texte initial, certains paragraphes ont été condensés.

tion sur la base d'une fiche de synthèse. Les orientations vers Pôle emploi font l'objet d'une concertation préalable.

Le conseil général informe les sites locaux de Pôle emploi des décisions d'orientation et de réorientation (vers Pôle emploi ou hors Pôle emploi). Ces informations sont transmises sous forme numérique et par mail selon une liste de diffusion. Pôle emploi désigne en son sein un référent unique qui assure l'accompagnement du bénéficiaire dans le cadre d'un plan personnalisé d'accompagnement à l'emploi (PPAE) selon l'offre de service de droit commun de Pôle emploi. Une offre de service dédiée aux allocataires du RSA mise en place par Pôle emploi à la demande du conseil général fait l'objet d'une convention bilatérale (voir ci-après).

L'orientation vers le conseil général est actée par la nomination du référent qui a deux mois pour établir le contrat d'engagement réciproque individuel. Si lors de l'élaboration du contrat apparaissent des problèmes liés à la santé et au logement, le suivi du bénéficiaire du RSA est assuré par l'assistante sociale de polyvalence, en lien avec le référent. Ces bénéficiaires s'ils sont inscrits comme demandeurs d'emploi seront également placés en suivi délégué.

Le correspondant conseil général est chargé de suivre les évolutions de la situation des bénéficiaires du RSA et de soutenir les actions des référents. Ce rôle est exercé par le responsable adjoint insertion d'unité territoriale. Celui-ci doit éviter les réorientations des publics d'un référent à l'autre lorsque des difficultés apparaissent en favorisant **l'articulation entre le travail social et le travail sur le champ professionnel**, notamment pour les personnes orientées vers Pôle emploi. Il doit faciliter la fluidité des parcours et l'enchaînement des actions, prévenir la saisine des équipes pluridisciplinaires, mobiliser les actions du programme départemental d'insertion en complément de l'offre de services de Pôle emploi au terme d'un parcours social de six à douze mois ou lorsque la situation du bénéficiaire évolue.

Le correspondant Pôle emploi a pour principales missions d'assurer le relais opérationnel entre l'agence et les équipes pluridisciplinaires, d'assurer l'information de ses collègues sur le RSA. Il doit contribuer à la mise en œuvre des décisions partenariales relatives à l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) au dispositif d'orientation, au suivi des contrats uniques d'insertion (CUI), des structures d'insertion par l'activité économique (IAE), du plan territorial d'insertion (PTI). Il doit organiser la liaison entre le référent unique de Pôle emploi et le correspondant RSA du conseil général pour le bon déroulement de l'accompagnement des bénéficiaires. »

1.3. La réorientation

« La réorientation a lieu lors d'un premier parcours insatisfaisant ou suite à un changement de situation du bénéficiaire. Les propositions de réorientation à l'initiative des référents sont adressées au responsable adjoint insertion du secteur concerné. La proposition de réorientation est étudiée en équipe pluridisciplinaire (EP) puis validée par le président du conseil général. »

1.4. Le rôle des équipes pluridisciplinaires

Au nombre de **huit** sur l'ensemble du territoire, elles sont composées d'un représentant de Pôle emploi, d'un **représentant des bénéficiaires du RSA**, d'un représentant du conseiller général et d'un responsable d'unité territoriale ou son adjoint. Elles étudient les propositions de **réorientation**, les **cas de suspension** ou de **réduction du RSA**, elles reçoivent les bénéficiaires.

1.5. L'orientation en continu

Les organismes chargés du service de la prestation (Caf et MSA) informent le conseil général de toute évolution de la situation des bénéficiaires en cours de droit au regard du périmètre des obli-

gations définies à l'article L 262-28 du CASF. Le conseil général arrête une **décision d'orientation** pour ces bénéficiaires qui relèvent d'un accompagnement obligatoire.

1.6. L'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE)

Le préfet délègue la gestion des crédits attribués au département par le président du conseil de gestion du fonds national de solidarité active au conseil général de la Dordogne. Une somme correspondant à 5 % de l'enveloppe affectée à la Dordogne est attribuée au conseil général au titre des frais de gestion. Les prescripteurs sont Pôle emploi (pour un tiers de l'enveloppe) et le conseil général (pour deux tiers de l'enveloppe)¹⁹. Pôle emploi et le conseil général s'engagent à utiliser l'APRE dans le cadre du règlement d'intervention. Les aides individuelles du conseil général sont maintenues.

Les deux organismes (conseil général et Pôle emploi) renseignent tous les trimestres un état statistique comprenant l'état de consommation des crédits, le nombre de bénéficiaires suivis, le nombre d'aides attribuées selon la typologie : mobilité, garde d'enfant, accompagnement budgétaire, formation, création d'activité. Un rapport annuel de mise en l'œuvre de l'APRE est communiqué aux services de la préfecture avant la fin du mois de février de chaque année d'exécution. Au quatrième trimestre 2011, une évaluation sur l'efficacité des diverses aides sera réalisée. »

1.7. Offre de service de droit commun de Pôle emploi

Cette offre de service se décline par les objectifs suivants :

1. inscrire comme demandeurs d'emploi ;
2. élaborer et actualiser le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ;
3. déterminer et mettre en œuvre en conséquence un parcours de retour à l'emploi adapté selon la distance à l'emploi ou un projet de création d'entreprise ;
4. identifier un conseiller personnel au plus tard quinze jours après l'élaboration du PPAE ;
5. proposer et mettre en relation sur des offres d'emploi ;
6. Orienter vers la formation ou la validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
7. Mobiliser les prestations et les aides nouvelles de Pôle emploi (aides à la mobilité pour rechercher ou reprendre un emploi, aides au développement des compétences, mobiliser l'ensemble des contrats aidés).

Tous les demandeurs d'emploi bénéficient de l'élaboration de leur projet personnalisé d'accès à l'emploi, à partir du **quatrième mois de chômage**, d'entretiens réguliers avec leur conseiller personnel. Ce suivi personnalisé s'engage dès le premier mois pour les demandeurs d'emploi âgés de **50 ans** et plus, ainsi que pour les anciens bénéficiaires d'une convention de reclassement personnalisée. Les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'un soutien particulier peuvent bénéficier d'un parcours d'accompagnement assuré en totalité par des agents de Pôle emploi ou, pour certaines prestations, par des opérateurs externes dans le cadre des prestations contrôlées par Pôle emploi. Les demandeurs d'emploi ayant un **projet de création ou de reprise d'entreprise** font l'objet d'un accompagnement spécifique, en articulation avec les dispositifs mis en place par l'État.

1.8. Convention bilatérale entre le département et Pôle emploi

La convention signée entre Pôle emploi Aquitaine, Pôle emploi en Dordogne et le département de la Dordogne a pour objet de préciser les conditions techniques et financières de la poursuite et du développement de la relation entre les signataires (la **première convention date de 2005**), afin de

¹⁹ Les modalités de versement des crédits sont : un acompte prévisionnel de un tiers suivant la notification de l'arrêté et du formulaire à la Caisse des Dépôts et Consignation, un deuxième versement de un tiers au 15 juillet de l'année considérée, un dernier versement au 15 novembre.

servir la politique départementale d'insertion et d'emploi des allocataires du RSA. La convention précise que : « *Cette complémentarité repose sur une animation globale du dispositif RSA dans les sept agences de Pôle emploi en Dordogne, coordonné au niveau départemental par un chargé de mission référent assurant l'interface entre les services de Pôle emploi et ceux du conseil général. Cette convention vise à décliner au plus près du terrain, sur l'ensemble du département, les orientations contenues dans la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active. Pôle emploi propose à cette fin des actions ciblées sur les bénéficiaires du RSA et adaptées à la situation locale. Pôle emploi Dordogne et le département de la Dordogne conviennent d'unir leurs moyens pour consolider le dispositif d'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA* ».

1.9. Affectation et répartition des postes

Au-delà des moyens mobilisés au titre de ses missions propres en direction des demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA, Pôle emploi affecte **dans le** département de la Dordogne **6,8** équivalents **temps plein** localisés dans les agences locales de Pôle emploi : 1,6 ETP à l'unité territoriale de **Périgueux**, 0,7 ETP à l'unité territoriale de **Nontron**, 1 ETP aux unités territoriales de **Mussidan et Ribérac**, 1,2 ETP aux unités territoriales de **Hautefort et de Sarlat**, 1,8 ETP aux unités territoriales de **Bergerac-Est et Bergerac-Ouest**, 0,5 ETP pour l'animation et la coordination du dispositif.

1.10. Le périmètre des missions des agents de Pôle emploi

Elles apportent :

- un **appui technique à l'orientation** des bénéficiaires du RSA (commissions d'orientation mises en place par le conseil général sur chaque unité territoriale) : les agents de Pôle emploi participent au diagnostic initial de la situation des bénéficiaires du RSA entrant dans le dispositif ;
- un **appui technique à la réorientation** des bénéficiaires du RSA.

Ces agents assurent le rôle de **référént associé** pour certains bénéficiaires du RSA nécessitant une redynamisation et un accompagnement vers l'emploi. Ils agissent en **relais des agences de Pôle emploi** qui reçoivent les bénéficiaires du RSA dans le cadre du suivi mensuel personnalisé (SMP), informent leurs collègues des actions du plan départemental d'insertion. Ils coordonnent les interventions de Pôle emploi dans le cadre de ses missions (plans d'actions, gestion des **contrats aidés, etc.**) avec les interventions du conseil général.

Le suivi socioprofessionnel se traduit par un **entretien tripartite de départ** qui définit les objectifs, les échéances, les modalités d'évaluation des actions. Par la suite, des **entretiens tripartites réguliers** permettent des contacts duels avec le bénéficiaire pour une mise en relation sur une offre d'emploi ou de formation. En parallèle, des **réunions en collectif** sont animées par le référent RSA de Pôle emploi et avec le référent conseil général.

1.11. Moyens matériels, règles statutaires et moyens financiers

Pour la réalisation de certaines interventions au plus près des bénéficiaires du RSA, le conseil général de la Dordogne met gratuitement à la disposition de Pôle emploi, dans la limite de leur disponibilité, des **locaux** dans les centres médico-sociaux. L'utilisation des outils informatiques de Pôle emploi devra être rendu possible par les **connexions internet** les plus appropriées.

La mission prend effet le 01/01/2011 pour se terminer le 31/12/2011. Le département prend en charge le financement de 5,4 postes de conseillers en charge de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA, ainsi que 50 % du poste chargé de l'animation du dispositif. Le montant total annuel de la convention s'élève en 2011 à 299 579,60 euros.

1.12. Coordination des interventions

La coordination des interventions de l'ensemble des agents mobilisés pour le dispositif RSA dans le département de la Dordogne, ainsi que le suivi de leur activité sont confiés au directeur territorial en Dordogne de Pôle emploi. Il est de la responsabilité de ce même directeur délégué de produire, avant la fin de validité de la présente convention, un **bilan de l'exécution** à destination du président du conseil général.

1.13. Évaluation de la convention

Les indicateurs globaux de l'action de Pôle emploi

- Nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA.
- Nombre d'actions préconisées et réalisées par catégorie.
- Nombre de bénéficiaires d'actions d'accompagnement.
- Flux de sorties (dont sorties déclarées pour emploi) des bénéficiaires du RSA demandeurs d'emploi.

Les indicateurs spécifiques à l'action des conseillers RSA

- Nombre d'entretiens réalisés directement par les conseillers RSA.
- Propositions à l'issue des entretiens et du suivi des bénéficiaires.
- Éléments de synthèse concernant les actions collectives de remobilisation vers l'emploi.

À l'initiative de la responsable du pôle RSA du conseil général :

- Le chargé de mission référent de Pôle emploi participera une fois par semestre à une réunion de régulation réunissant les responsables d'unités territoriales adjointes insertion.
- Au terme de chaque année, un bilan quantitatif et qualitatif partagé entre Pôle emploi et le pôle RSA sera adressé au président du conseil général. Il attestera l'état de réalisation de la convention et définira les orientations de la prochaine année d'exécution ou de la prochaine convention.
- La présente convention est conclue pour une durée de douze mois. Elle prend effet le 1^{er} janvier 2011. Elle pourra être renouvelée par voie d'avenant à l'issue de l'évaluation prévue à l'article 71 de la présente convention. Elle pourra être résiliée par l'une ou l'autre des parties moyennant un préavis de trois mois, et de plein droit par le conseil général au vu de l'évolution du coût.

2. DE LA CONVENTION AU GUIDE DU RSA

La connaissance de la convention départementale n'est pas suffisante pour comprendre les **enjeux**, les positionnements du département. La lecture du *Guide du RSA* permet une première approche ; en effet, le guide contient de nouvelles informations sur le volet « allocation », en particulier sur les situations dérogatoires. Ces informations sont importantes car, en Dordogne, une des priorités du département est de **maîtriser au plus près les dépenses** du RSA. Cette priorité s'explique au regard du contexte. La reprise en main du volet « allocation » n'est pas dissociable de la réaffirmation dès 2009 de l'accompagnement socioprofessionnel considéré pour le département comme le mode d'accompagnement le plus pertinent. Cette forme d'accompagnement est d'autant plus valorisée que le département a misé sur l'implication et la compétence des assistants sociaux.

2.1. Quelques repères historiques : du RMI au RSA

Le département a créé en 2005 le **pôle RSA-Lutte contre les exclusions**. Vingt-trois personnes travaillent dans ce pôle²⁰. La création de ce service spécifique traduit la volonté du département de reprendre en main le dispositif RMI sur le **volet « allocation » et sur le volet « accompagnement »**. Des constats ont pesé dans ce choix au lendemain de la décentralisation et du transfert des compétences :

- le RMI, **seconde dépense** du département, voit le nombre d'allocataires augmenter ;
- le département n'identifie pas toujours bien la situation et les besoins du public d'autant que des nouveaux publics font leur apparition, des ressortissants de la CEE viennent en Dordogne, nombre d'entre eux perçoivent le RMI²¹ ;
- le département constatant que les allocataires accompagnés par les assistantes sociales polyvalentes ne sont pas tous suivis de manière contractuelle, le taux de contractualisation doit augmenter ;
- les assistantes sociales polyvalentes n'étant pas en capacité, selon le département de mener de front les missions de la polyvalence et celles de l'insertion socioprofessionnelle, une **refonte du service social départemental** s'impose.

2.2. La restructuration des unités territoriales (UT)

Le département impulse en 2005 un **grand débat** au sein des unités territoriales afin que des assistantes sociales polyvalentes se déterminent dans un nouveau choix : rester polyvalente ou devenir référentes insertion²². Sous l'impulsion des responsables des unités territoriales qui pilotent localement la réorganisation interne des unités territoriales en deux entités (le service social enfance et famille et le pôle insertion), les trente assistantes sociales qui se sont portées volontaires se répartissent au sein des huit unités territoriales. Elles assurent dès 2005 un accompagnement socioprofessionnel des allocataires du RMI **en lien avec des conseillers de Pôle emploi** dont les postes sont financés par le département selon la convention bilatérale entre le département et Pôle emploi (voir ci-avant).

Le département place ces référentes insertion sous la responsabilité technique de huit nouveaux **responsables unités territoriales adjoints insertion** (RUTAI). Le département recrute huit cadres compétents dans le champ de l'insertion par l'économique, le choix est fait de se doter de professionnels porteurs d'une expérience dans le domaine de l'insertion et du développement local, et issus d'autres départements que la Dordogne. Ces responsables adjoints insertion sont chargées au niveau local dans chaque unité territoriale de mettre en place l'insertion. L'unité territoriale est donc restructurée en deux champs d'intervention complémentaires : la prévention et protection de l'enfance et de la famille, et l'insertion.

Cette réorganisation ne s'est pas faite sans heurts mais tous les professionnels que nous avons rencontrés insistent sur le fait que le volontariat a été privilégié : la responsable de l'unité de Bergerac-Est a élaboré une méthode participative sur la base de questionnaires et d'entretiens afin que les assistantes sociales puissent **choisir** de rester polyvalentes ou de devenir référentes insertion. Elle insiste sur le fait que le choix doit être fait *en connaissance de cause*, tous les paramètres ont été

²⁰ Ce pôle comprend le service de gestion de l'allocation RSA (1 chef de service et 5 instructeurs), le service administration générale et gestion des dispositifs (1 chef de service et 4 agents, 1 chargé de mission sur le suivi et l'évaluation des actions d'insertion, le secrétariat). Enfin, le service logement et MASP (1 chef de service, 5 agents dont le secrétariat et 3 apprenties CESF, 1 chargée de mission animation des politiques d'insertion et FSE).

²¹ Selon le département « *Des Anglais, des Néerlandais sont regroupés dans des sortes de petits villages, la Dordogne attire beaucoup par son cadre de vie* » (Extrait d'entretien avec la direction du pôle RSA).

²² En annexe, le récit déjà évoqué de la responsable d'unité territoriale de Bergerac-Est, toujours en poste, qui a contribué à la restructuration de l'unité territoriale. Ce récit décrit de manière factuelle et sensible comment cette responsable a organisé le changement et la manière dont elle l'a ressenti.

étudiés : les conditions de travail (les horaires, les déplacements), les contenus des tâches, les motivations, etc. Les professionnels ont pu émettre des réserves sur la nouvelle organisation, exprimer des motivations allant de l'intérêt pour le champ de l'insertion à des considérations plus personnelles (déplacement, horaires, affinités avec les collègues...). La répartition des tâches entre les futurs référents insertion et les assistantes sociales polyvalentes a été un sujet sensible. Des questions ont été débattues : qui traite d'un dossier logement pour une famille bénéficiaire du RMI, d'un dossier de surendettement ? Comment aborder à la fois la question éducative et l'emploi avec un bénéficiaire du RMI ? Les assistantes sociales ont fait part de leurs conceptions parfois divergentes. Au terme de ce long débat, la répartition des postes a été formalisée. Fait remarquable, tous les professionnels, selon cette responsable, ont jugé rétrospectivement qu'ils avaient ***fait le bon choix***, un constat que souligne également la directrice de la DDSP.

2.3. Les enseignements de l'expérimentation du RSA²³

En 2008, le département, après avoir expérimenté le RSA et participé aux réunions nationales, en a tiré des **enseignements** que souligne la directrice du pôle RSA : *« Nous avons été confortés dans notre choix de privilégier l'accompagnement socioprofessionnel qui offre une garantie de suivi des allocataires. Une orientation massive des allocataires vers Pôle emploi présente un risque de déstabilisation du public car celui-ci n'est pas toujours prêt à travailler et par ailleurs, les agents de Pôle emploi sont-ils vraiment qualifiés pour accompagner des allocataires du RSA ? L'utilisation des crédits de l'APRE est par exemple un indicateur du suivi, nous avons vu que les référents du département les utilisaient plus largement que les conseillers Pôle emploi. Enfin, lors de nos réunions avec les autres acteurs des autres départements, nous avons vu que l'offre de service @RSA était consommatrice de temps pour les agents et surtout qu'elle ne permettait pas d'orienter les allocataires selon trois parcours, dont le parcours socioprofessionnel auquel le département est attaché, puisque cette offre @RSA a été pensée de manière binaire selon deux seuls parcours emploi ou social. »*

2.4. Reprise en main du volet « allocation »

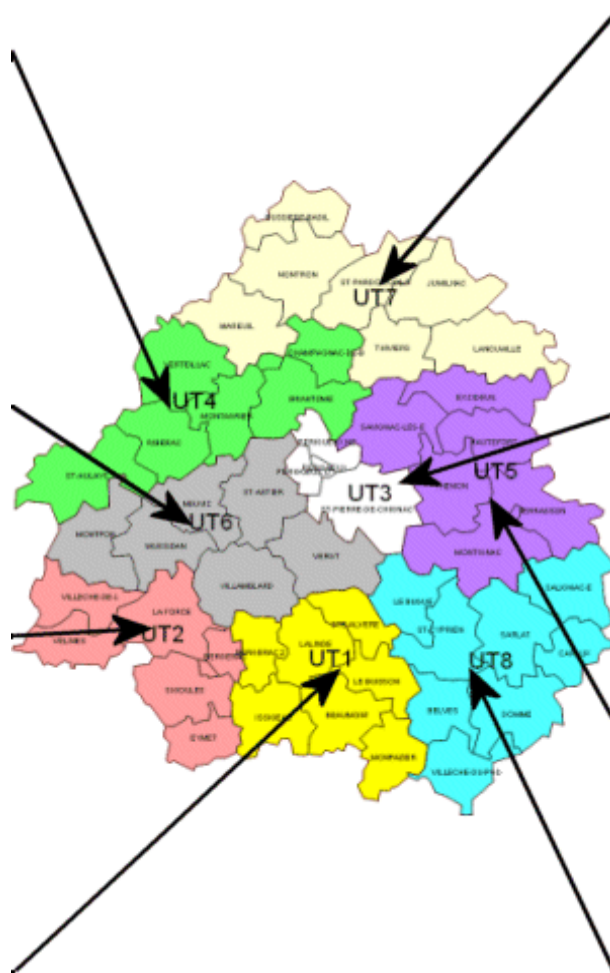
En 2009, le département s'appuie sur le pôle RSA chargé de la prise en charge des décisions d'opportunité pour toutes les **situations dérogatoires du RSA** : les démissions, les travailleurs indépendants, les exploitants agricoles, les étudiants, les créances alimentaires, les personnes âgées. Cette charge de travail pour le pôle RSA se traduit en 2010 par plus **3 000 décisions** à chaque fois bornées à un an. La reprise en main des dossiers jadis traités par les services de l'État via la Caf et la MSA a nécessité l'instauration d'un dialogue avec ces partenaires afin de délimiter les champs de compétence et d'envisager les implications juridiques des décisions. Des réunions ont été mises en place dès 2005 dans un souci de coordination et de cohérence, la Caf traite les demandes des allocataires en activité et celles du RSA majoré, le département reprend **l'ensemble des dossiers des allocataires du RSA-socle**. Le pôle RSA gère donc le service « allocation » (toutes les décisions non gérées par Caf et la MSA) et le service « insertion ». Il assure le soutien technique des professionnels du département impliqués dans le RSA et le financement des associations partenaires du programme départemental d'insertion qui ont des chantiers d'insertion (ACI), des ateliers de remobilisation, qui positionnent les allocataires sur des contrats aidés, comme l'association ASPAT que nous avons rencontrée.

²³ Le bilan de l'expérimentation du RSA est sur internet. La direction du pôle RSA a participé à l'ensemble des réunions qui se sont déroulées à Paris au moment de l'expérimentation.

3. LES ACTEURS, LEURS MISSIONS²⁴

Remarque : le *Guide RSA* est consacré pour partie aux *acteurs*. Nous présentons ici les acteurs cités dans le *Guide du RSA* puis d'autres qui ne sont pas cités mais qui sont aussi des acteurs du dispositif.

Le pôle RSA qui anime le dispositif RSA s'appuie sur **huit responsables insertion** réparties dans les huit unités territoriales (RUTAI), **trente référentes insertion** placées sous la responsabilité des RUTAI, **huit conseillers Pôle emploi** mis à disposition du département qui finance les postes. Les huit unités territoriales sont : Périgueux, Bergerac-Ouest, Bergerac-Est, Sarlat, Hautefort, Nontron, Mussidan, Ribérac.



L'unité territoriale (UT) est un service déconcentré du département doté d'un personnel pluriel placé sous l'autorité d'un responsable d'unité territoriale. Les **missions** sont : l'accueil et l'orientation du public, la prévention et la protection des personnes et prioritairement de l'enfance, la promotion de l'autonomie sociale, la contribution à la promotion de la santé, la lutte contre les exclusions et la précarité, l'insertion des publics en difficulté, la promotion de la participation des usagers et de leur citoyenneté, la participation au développement local.

Nous avons enquêté sur les unités territoriales de Bergerac-Est et Ribérac et eu un entretien approfondi avec la responsable adjointe insertion de l'unité territoriale de Périgueux et avec un habitant sur l'unité territoriale de Mussidan.

L'unité territoriale de Bergerac-Est (52 000 habitants selon les estimations et environ 1 200 allocataires du RSA) qui comprend **huit cantons**²⁵ et quelques communes urbaines dispose

²⁴ Source : Conseil général, le *Guide RSA*, juin 2011.

de quatre centres médico-sociaux (Ville-Est, Creysse, Beaumont, Lalinde). Des permanences médico-sociales sont assurées à Issigeac, Monpazier, Le Buisson et Saint-Avère. Le pool administratif est situé à Bergerac. L'équipe est composée d'une équipe d'encadrement : un responsable d'unité territoriale, deux responsables adjointes (Enfance/Famille et Insertion) et des professionnels divers²⁶. L'unité territoriale comprend deux aires d'accueil pour les gens du voyage (grand et moyen passages).

L'unité territoriale de Ribérac s'est installée dans la **Maison départementale** en Val de Dronne en 2009. Elle couvre 72 communes qui regroupent 36 132 habitants et environ **700 allocataires du RSA** orientés par le département²⁷. Selon les données communiquées par le responsable de l'unité territoriale, les allocataires qui ont en moyenne entre 30 et 45 ans sont le plus souvent isolés avec ou sans enfant. En outre, une centaine de familles des gens du voyage (selon une estimation) est localisée dans un camp que nous avons « visité »²⁸. L'équipe médico-sociale est positionnée sur **quatre centres médico-sociaux** à Ribérac, Saint-Aulaye, Brantome et Tocane Saint-Apre ainsi que sur quatre permanences sociales à la Roche-Chalais, Verteillac, Lisle et Agonac²⁹.

La Maison du département rassemble les services territorialisés du département³⁰ : le CARSAT (ex-CRAMA), la caisse des artisans et commerçants, la MSA, le centre local d'information et de coordination gérontologique (CLIC), la médecine du travail, l'association France-Alzheimer, l'association nationale de prévention alcoologie et addictologie (ANPAA), le Pacte-Dordogne, le centre médico-psychologique, la direction de l'Organisation et de la Modernisation, la direction des Sports, la direction de l'Éducation et de la Culture.

3.1. Les missions des responsables adjoints insertion du conseil général

Selon le *Guide RSA*, les huit responsables d'unité territoriale adjoints chargés de l'insertion (RUTAI) sont les **correspondants locaux du pôle RSA** : leur mission est conforme à celle décrite dans la convention départementale que nous avons déjà présentée : « *Ils encadrent et accompagnent techniquement des personnes œuvrant à l'insertion des personnes en difficulté, valident les écrits professionnels, organisent et animent des réunions, des groupes de travail au sein de l'unité territoriale. Ils donnent un avis technique auprès du responsable d'unité territoriale (formation, budget, définition des tâches du personnel), ils contribuent au développement local dans le champ de l'insertion, ils repèrent l'existant, ils analysent les besoins, élaborent des projets. Ils définissent des outils d'évaluation, alimentent le niveau départemental des statistiques traitant de l'insertion et d'éléments aidant à la construction du PDI. Ils développent le réseau partenarial dans la mise en place d'actions collectives, animent le dispositif d'insertion sur le territoire de l'unité territoriale, participent à l'évaluation globale du dispositif à l'EP où ils présentent les dossiers.* »

²⁵ Canton 1 de Bergerac (rive droite de la ville), Canton 2 de Bergerac (plusieurs communes ainsi que la rive gauche de la ville de Bergerac, Issigeac, Beaumont, Monpazier, Le Buisson, Saint-Avère, Lalinde.

²⁶ Les professionnels sont : 1 conseillère conjugale, des médecins en vacations, de 9 assistantes de service social polyvalentes et 4 d'insertion, 3 puéricultrices, 1 médecin, 1 sage-femme, 1 psychologue prévention, 1 poste 1/2 éducatrice spécialisée, 3 référents ASE et une secrétaire, 7 secrétaires de CMS, un agent administratif "accueil", 8 secrétaires, 8 techniciennes de surface réparties sur les divers sites).

²⁷ Les cantons qui la composent sont : Saint Aulaye, Ribérac, Verteillac, Montagrier, Brantome, Champagnac-de-Bélair.

²⁸ Lors de notre enquête sur Ribérac, l'agent de mobilité du département qui nous a transportées de Périgueux à Ribérac a fait un détour à notre demande pour que nous puissions visualiser ce camp.

²⁹ L'équipe est composée de 8 assistantes sociales, 3 référents insertion, 4 secrétaires en CMS, 1 secrétaire PMI, 2 puéricultrice 1 sage femme, 1 médecin, 1 psychologue, 1 éducatrice spécialisée, 1 référent PEJ, 1 agent de mobilité, 4 secrétaires administratives, 2 responsables adjointes, 1 responsable UT, 5 techniciennes de surface, 1 médecin gynécologue, 1 conseillère conjugale.

³⁰ *Source* : Conseil général (document en ligne). Ces structures qui permettent de faciliter les démarches des usagers, de faire des économies de fonctionnement en regroupant les services, encouragent les déclassements des services. Aujourd'hui, trois Maisons du département sont en fonctionnement à Mussidan, Ribérac, Sarlat. Deux autres sont en projet à Bergerac, Nontron.

3.2. Les référents insertion : une mission centrée sur l'emploi

Selon le *Guide RSA*, les référents insertion ont une mission centrée **sur l'emploi** : « *Les référents insertion RSA soutiennent les allocataires dans leur démarche de retour à l'emploi, fiabilisent le moment charnière de la reprise d'un travail des bénéficiaires du RSA, contribuent à la pérennité de l'activité, renforcent le niveau d'employabilité. Ils accompagnent les bénéficiaires, à ce titre, ils peuvent être amenés à rencontrer les représentants des employeurs, les organismes de formation, les prescripteurs Pôle emploi, les travailleurs sociaux ainsi que les partenaires locaux qui œuvrent pour faciliter l'accès à la mobilité, la garde d'enfants. Les référents insertion travaillent en collaboration avec les conseillers de Pôle emploi. Sur la base d'un **entretien tripartite** réalisé avec le référent insertion RSA, le bénéficiaire et le conseiller RSA de Pôle emploi, un plan d'action se construit pour développer et valoriser les compétences du bénéficiaire, anticiper avec lui les changements liés à sa reprise d'activité pour lui-même et ou sa famille, identifier les opportunités d'emploi, aider le bénéficiaire à définir un parcours d'insertion professionnelle durable* ».

La mission des référents insertion, décrite dans le *Guide RSA*, est proche de celle des conseillers de Pôle emploi. Cette similitude des missions n'apparaît pas aussi nettement dans la convention départementale. Tous deux doivent favoriser l'accès à l'emploi des allocataires du RSA. Comment travailler ensemble de manière cohérente et complémentaire ? Cette question qui concerne aussi les référents insertion et les assistants sociaux, est évoquée dans le *Guide RSA* : « *L'articulation entre le service social et les référents insertion est envisagée, un **groupe de travail** réunissant divers professionnels réfléchira sur la répartition des tâches entre l'assistant social polyvalent et le référent insertion* ».

3.3. Les équipes pluridisciplinaires (EP)

En référence au règlement intérieur (annexe), l'EP a un rôle consultatif obligatoire pour le président du conseil général, la décision rendue n'est qu'un avis, le *Guide du RSA* mentionne qu'« *elle doit être consultée pour une **réorientation** du bénéficiaire, une **réduction ou une suspension** du RSA. L'EP doit se prononcer dans un délai d'un mois, après avoir été saisie, ce qui induit la réunion d'une EP par mois. Le ressort de l'EP est fixé au découpage des huit unités territoriales. Elle est composée d'un conseiller général avec un suppléant, un responsable d'unité territoriale et ou son adjoint, un représentant de l'UDAF, un représentant des bénéficiaires, un représentant de Pôle emploi* ».

3.4. La direction de l'Économie et de l'Emploi du conseil général

Cette direction est partenaire du département pour le suivi des **travailleurs indépendants**. En Dordogne, précise le *Guide*, « *notamment en milieu rural, de nombreux bénéficiaires du RSA ont un projet de création d'entreprise, ils l'ont déjà créée parfois mais sans avoir développé leur activité pour en vivre de façon autonome. Aussi un accompagnement renforcé et spécifique semble nécessaire auprès de ce public pour assurer les conditions de réussite de leur entreprise, leur autonomie financière et leur sortie durable du dispositif RSA. Les objectifs et moyens sont, entre autres, de permettre une insertion professionnelle durable et une pérennité de l'entreprise par vérification de la viabilité économique, l'analyse de l'idée, du marché, de la politique commerciale, le **suivi est de six mois**. Deux agents de la direction de l'Économie sont en lien avec les référents insertion et peuvent accompagner pendant un an les bénéficiaires de la création de leur entreprise.* » Nous avons rencontré une allocataire qui a bénéficié de ce suivi (voir ci-après, le cas de Claire).

3.5. La direction de l'Agriculture du conseil général

Selon le *Guide RSA* rédigé par le pôle RSA : « *Au vu des 700 agriculteurs en difficulté qui ont fait une demande de RSA, le département a voulu associer à sa réflexion cette direction. Une commission réunissant le pôle RSA et cette direction a été créée afin de déterminer les situations qui pour-*

raient faire l'objet d'un suivi spécifique par les techniciens de ce service. En 2010, **trente dossiers d'exploitation agricole** ont fait l'objet d'une première évaluation positive. En effet, l'expertise menée par la direction de l'Agriculture est très appréciée du public (réel diagnostic et mis en perspective de l'exploitation) ».

3.6. Le service contentieux du conseil général

Le *Guide RSA* précise que, pour mener à bien sa mission, « le service contentieux est susceptible de contacter l'ensemble des intervenants pour constituer les dossiers ». Le *Guide RSA* consacre un volet conséquent aux **contrôles** : « Les contrôles sur pièces suivent les directives données par l'exécutif, et la direction générale. En lien avec le pôle RSA, un agent du service contentieux est affecté à la vérification des droits d'entrée et de maintien dans le dispositif. Les contrôles ont lieu sur place : à l'instar des contrôles effectués par les organismes payeurs de la Caf et de la MSA, le département a souhaité se doter d'un corps de contrôleurs conseil, soit deux agents qui se rendent au domicile des bénéficiaires et respectent la charte de déontologie des contrôles édictée par la Cnaf. »³¹

Ces contrôles peuvent être demandés par l'exécutif, la direction générale, le pôle RSA, les unités territoriales sont également destinataires de la **décision d'opportunité**. Les responsables d'unité territoriale adjoints peuvent prendre connaissance du contenu de la note explicative auprès du pôle RSA ou directement auprès du service contentieux.

3.7. Autres partenaires du département non répertoriés parmi les acteurs

Pôle emploi

Les *acteurs* mentionnés dans le *Guide RSA* sont les conseillers Pôle emploi en **appui technique** des référents insertion. La direction de Pôle emploi Bergerac a communiqué un document qui précise divers points relatifs aux missions de Pôle emploi. En particulier, les partenaires cotraitants de Pôle emploi délivrent des services complémentaires pour certains publics ciblés (mission locale du Bergeracois pour les jeunes, Cap Emploi pour les travailleurs handicapés). Le **Pôle emploi de Bergerac** anime le **comité technique d'animation** qui réunit l'ensemble des partenaires³² autour de la problématique des parcours d'insertion. Sur les territoires, son intervention s'inscrit en complémentarité avec celle des collectivités, en particulier des **intercommunalités**, avec pour objectif de faciliter l'accès à ses services dans une **logique de proximité**. Pôle emploi exerce une **compétence géographique sur treize cantons** :

- | | |
|--------------------|----------------|
| ► Beaumont | ► Sigoulès |
| ► Le Buisson | ► Vélignes |
| ► Bergerac I et II | ► Villamblard |
| ► Eymet | ► Monpazier |
| ► Lalinde | ► Saint-Alvère |
| ► Issigeac | ► La Force |

³¹ Au sujet des contrôles, selon le *Guide RSA* « les informations demandées sont limitées aux données strictement nécessaires à l'attribution et au maintien de la prestation, l'agent de contrôle est tenu au respect du secret professionnel, il ne dispose d'aucun pouvoir de contrainte. Il met tout en œuvre pour faciliter l'organisation matérielle de la rencontre, la preuve des faits contrôlés est rapportée par tout moyen de preuves objectives, le rapport de contrôle mentionne contradictoirement les déclarations des bénéficiaires et les vérifications effectuées ».

³² Les partenaires sont : le conseil général, la DIRECCTE, des structures d'insertion par l'activité économique.

Trois équipes professionnelles interviennent en expertise sur les secteurs dominants : agriculture, bâtiment, industrie, artisanat, administrations et collectivités, santé, services, hôtellerie-restauration, transports, commerce, intérim, insertion par l'activité économique. Par ailleurs, la directrice d'agence précise : « La convention est strictement appliquée et les allocataires du RSA sont classés **parmi les publics prioritaires**, même s'ils bénéficient d'une offre de droit commun. Car le public RSA a des freins à l'emploi notamment une faible mobilité, mais l'accès à l'emploi reste possible. Nous utilisons tous les leviers, une **assistante sociale de la MSA** qui tient une permanence hebdomadaire dans les locaux de l'agence intervient dans le dispositif **Atout Saison**, pour permettre à des allocataires de faire les saisons agricoles. Un autre levier de l'accès à l'emploi est l'APRE qui permet de faciliter **l'aide au permis de conduire** : la demande de permis correspond à la situation en Dordogne : une forte demande du fait des transports en commun quasi inexistantes pour dix cantons sur treize. Dans des « zones blanches », les gens vivent grâce à des activités de subsistance. J'ai passé des **conventions avec des communautés de commune**, pour permettre aux personnes au moins de **chercher des offres à distance**, des accès informatiques sont mis à disposition dans des locaux des communes, ce n'est pas spécifique aux allocataires du RSA. Enfin, un levier important est celui des **contrats aidés** pour lesquels nous sommes très mobilisés, nous sommes très vigilants aussi sur le risque d'effets d'aubaine de la part de certains employeurs. Nous faisons la promotion en quelque sorte des allocataires du RSA auprès des employeurs et nous épluchons minutieusement tous les dossiers. »

Les associations

Les entretiens menés avec des allocataires ont permis d'identifier certaines associations partenaires du département. Ces associations sont listées dans le programme départemental d'insertion 2011-2014. L'offre d'insertion a concerné **2 755** allocataires du RSA en 2010.

À titre indicatif, les entretiens menés avec les allocataires ont permis d'évoquer l'association **ASPPI 24** qui fait partie du *Collectif réseau insertion Dordogne* (site en ligne), dont le siège social situé à la **Maison de l'emploi de l'agglomération périgourdine** à Périgueux regroupe douze structures : neuf ateliers chantiers d'insertion (ACI), deux ateliers de remobilisation, une entreprise d'insertion (EI). Les secteurs d'activité sont l'environnement, les espaces verts.

Les entretiens ont également permis d'évoquer l'association **ASPAT** qui a créé des **garages sociaux** et recrute en contrats aidés des allocataires du RSA, entre autres dans les espaces verts (voir l'entretien de *Guy* ci-après). L'association **Créa Périgord** a également été évoquée pour le soutien à la création d'entreprise.

La caisse d'allocations familiales (Caf)

Nous avons mené un entretien avec une chargée de mission de la Caf qui précise que la Caf est service instructeur du RSA mais que, depuis juin 2009, elle ne fait pas d'accueil personnalisé pour les demandeurs de RSA. Elle dispose de quatre **points d'accueil permanents** à Périgueux, Bergerac, Sarlat (à raison de deux jours par semaine) et Montpon. À titre indicatif, en 2010, la Caf recense plus de **7 000 visites** d'allocataires. Les allocataires du RSA-socle et socle + activité sont réorientés vers le conseil général pour déposer leur demande.

Concernant l'instruction des dossiers, la Caf n'utilise pas @RSA, selon la chargée de mission : « La direction a jugé que cet outil demande trop de temps pour remplir un dossier, on compte trois quarts d'heure de complétude de dossier par agent. Pour le suivi de leur dossier, les allocataires du RSA utilisent beaucoup le contact téléphonique, nous avons **quarante-quatre lignes directes**, les allocataires peuvent appeler les agents techniques au sujet de leur dossier. Une enquête de satisfaction a confirmé que cette offre de service de la Caf très exceptionnelle en France se révèle du point de vue du public un point très positif. À titre indicatif, la Caf recense **18 000 appels par mois**. »

4. LES PRINCIPES ET PRIORITÉS DU DÉPARTEMENT

Les entretiens menés avec la direction de la DDSP et la direction du pôle RSA ont apporté un nouvel éclairage pour comprendre comment le département s'est positionné vis-à-vis de la loi RSA.

En particulier, l'existence en Dordogne depuis 2005, d'un accompagnement socioprofessionnel confié à des binômes (référents insertion du département et conseillers Pôle emploi) sous l'autorité du département est un choix fort que ce dernier réaffirme. D'autant que le département est **critique vis-à-vis de la loi RSA**. La direction souligne que cette loi RSA est une loi **binaire** qui n'est pas adaptée : le public se voit soit orienté vers Pôle emploi, soit vers le service social. Or, Pôle emploi ne peut pas prendre en compte les difficultés d'un public souvent proche de l'emploi mais qui a besoin d'être soutenu dans son insertion professionnelle de manière spécifique. Ce soutien relève plutôt de la compétence des référents insertion du département soutenus au sein des unités territoriales par les conseillers de Pôle emploi. La directrice de la DDSP argumente : « *Cette loi réduit le service social à un guichet social, ce qui est insultant pour les assistantes sociales dont les missions ne peuvent être cantonnées à de l'aide sociale.* »

Pour récapituler, le département tente de concilier les objectifs de la loi RSA et les principes auxquels il est attaché par une série de dispositions complémentaires. Le recoupement des diverses sources d'informations permet d'identifier :

- La garantie d'un service de proximité et d'une information de premier niveau aux demandeurs.
- La reprise en main sur les décisions de versement pour toutes les situations dérogatoires (traitées auparavant par les services Caf et MSA).
- Le contrôle des situations des personnes afin d'éviter des demandes de droit au RSA non justifiées.
- La direction, depuis 2005, a misé sur la compétence des responsables adjoints insertion et des assistantes de service sociales devenues référentes insertion, car elle les considère comme les mieux placées pour évaluer les situations des allocataires, préconiser la meilleure orientation parmi trois parcours (social, ou socioprofessionnel ou emploi) et accompagner le public.
- L'évaluation de la situation avant d'orienter les personnes est indispensable.
- Cette évaluation est assurée par les référentes insertion du département, soutenues techniquement par les conseillers Pôle emploi, personnel mis à disposition du département qui finance les postes de ces conseillers.
- Les allocataires peuvent être rencontrés collectivement et individuellement.
- L'orientation vers le parcours socioprofessionnel est fortement préconisée par le département.
- Les conseillers de Pôle emploi doivent apporter un soutien aux référents insertion du département dont les missions telles que décrites dans le *Guide RSA* sont de favoriser l'accès aux offres d'emploi à la formation, à l'APRE.
- Les allocataires ont des droits et des devoirs : le taux de contractualisation est un indicateur de l'évaluation de l'action.
- L'unité territoriale est un espace stratégique de développement local de l'insertion placé sous la responsabilité du département.
- Le département s'engage dans une démarche d'évaluation de l'offre d'insertion selon certains indicateurs listés dans la convention bilatérale entre le département et Pôle emploi (voir ci-avant).

Ces dispositions posent trois grands enjeux de gouvernance : **maîtriser les dépenses** de l'allocation, **conserver le parcours socioprofessionnel**, centre de gravité de la réorganisation du service social départemental en 2005, **piloter l'accès à l'emploi** en s'appuyant sur les compétences de Pôle emploi, prestataire du conseil général.

Partie 2

APPLICATION DE LA PROCÉDURE D'INSTRUCTION

1. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LE DÉPARTEMENT ET LA CAF

Le *Guide RSA* rappelle, en préambule de la première partie sur les conditions générales du RSA, l'obligation de faire valoir certains droits avant de prétendre au RSA. La direction du pôle RSA ainsi que la directrice insistent sur ce point de la législation, le foyer doit faire valoir ses droits aux créances d'aliments qui lui sont dues (articles du Code civil), aux pensions alimentaires, aux prestations sociales que les institutions de protection sociale versent à leurs bénéficiaires face aux cinq risques (vieillesse, survie, santé, maternité-famille, emploi, pauvreté). La législation prévoit que les organismes chargés de l'instruction des demandes de RSA assistent les demandeurs dans la réalisation des démarches pour faire valoir ces droits.

Le *Guide RSA* mentionne ensuite que : « *Le conseil général a acté le principe selon lequel les caisses Caf et MSA gèrent le droit simple. En revanche, le pôle RSA doit être saisi systématiquement dans tous les cas suivants : conditions d'accès des **exploitants agricoles**, des **travailleurs indépendants**, des **personnes âgées de 60 ans et plus**, les **créances alimentaires entre époux**, l'**obligation alimentaire** vis-à-vis des **ascendants**, les conditions d'accès au droit suite à une **démission**, les conditions d'accès aux **ressortissants UE**, les conditions d'accès pour les **étudiants et stagiaires**. Ces fiches relatives aux statuts particuliers d'accès au droit RSA se traduisent par des compléments d'informations.* »

À titre indicatif, pour les exploitants agricoles, les fiches doivent renseigner de manière très précise sur la situation professionnelle de tous les membres du foyer, les bénéfices perçus, le montant des aides de la région, du département, de l'UE. Pour les personnes de 60 ans et plus, des questions sont posées sur leurs souhaits à ne pas faire valoir leur droits à la retraite. Dans le cas des démissions, les coordonnées de l'employeur sont demandées ainsi que les motivations qui ont poussé à démissionner. Pour les ressortissants des pays de l'EEE (espace économique européen), les fiches doivent préciser, entre autres renseignements, les périodes de sortie du territoire, leurs motifs.

2. DU DÉPÔT DE LA DEMANDE À L'OUVERTURE DU DROIT

Le *Guide du RSA* décrit la procédure d'instruction du dépôt de la demande à l'ouverture de droit. La demande de RSA est déposée **au choix** du demandeur soit auprès du centre communal d'action sociale sauf délibération contraire du conseil d'administration, soit auprès des **services du département** : les centres médico-sociaux, les associations agréées par le département pour l'instruction administrative, auprès de la Caf et la MSA (nouveau de la loi RSA). Même si la loi le prévoyait sur les gestions 2009 et 2010, Pôle emploi n'instruit pas de dossiers RSA, c'est une mesure nationale. L'instruction de la demande est effectuée à titre gratuit. La constitution de la demande se fait sur la base d'un imprimé papier, l'outil @RSA ainsi que la version 3 du logiciel permet de recueillir les données socioprofessionnelles qui prédéterminent l'orientation, mais « *à ce jour, et en raison de l'absence d'effectivité des échanges entre la Caf et le service informatique, il a été proposé en Dordogne de ne pas utiliser actuellement cet outil* ». Selon l'article R.262.82, le président du conseil général peut effectuer des vérifications des déclarations des demandeurs.

Lors du dépôt de la demande, l'intéressé reçoit une information sur les droits et devoirs. S'agissant de l'organisation départementale entre la Caf, la MSA et le conseil général, par convention, il a été

décidé que les dossiers des bénéficiaires du RSA-socle et socle et activité (contractualisation obligatoire) seraient instruits prioritairement par le département, alors que les dossiers des bénéficiaires non soumis aux droits et devoirs seraient instruits par la Caf ou la MSA. Les personnes sans domicile stable doivent pouvoir faire valoir leur droit grâce à une adresse administrative³³.

3. L'INSTRUCTION DES DEMANDES À BEAUMONT (UNITÉ TERRITORIALE BERGERAC-EST)

Selon la référente insertion, « les demandeurs se présentent au centre médico-social de Beaumont, ou bien à la Caf ou à la MSA mais dans la pratique nous sommes souples, nous évitons de multiplier les déplacements pour les personnes. Le C.M.S peut instruire une demande de RSA pour un allocataire en activité qui relève de la Caf. Les délais pour ouvrir le droit varient ; pour un dossier simple (la personne n'est pas étrangère, elle n'est ni travailleur indépendant, ni exploitante agricole, elle n'a pas de droit aux allocations de chômage), le délai sera au maximum de un mois à un mois et demi. Mais, pour un agriculteur, en 2010, ce délai a pu être de douze mois. En 2011, les délais ont été très raccourcis même pour les dossiers complexes. Au pôle RSA, les agents ont beaucoup de demandes à traiter et ils ne sont pas si nombreux. Nous faisons remonter rapidement mais au niveau du pôle RSA, en 2009 surtout et encore en 2010, c'était difficile. Car toutes les situations particulières nécessitent que soient prises des décisions d'opportunité. Lors de notre dernière réunion départementale, le pôle RSA nous a annoncé qu'il avait pratiquement rattrapé le retard pris sur le traitement des dossiers. Une fois que l'ouverture du droit est effective, les allocataires sont convoqués au pôle orientation ».

4. QUELQUES COMMENTAIRES AU SUJET DES DEMANDES DE RSA

À Ribérac, la déclinaison de la procédure d'instruction semble globalement analogue à celle présentée précédemment. Les constats du responsable de l'unité territoriale apportent quelques nouvelles informations : « L'allocataire est reçu par la secrétaire. Le délai de traitement du dossier peut **varier d'une commune à l'autre**, mais la tendance est de se mobiliser le plus rapidement possible et d'être souple, de ne pas renvoyer l'allocataire. La Caf traite ensuite le dossier. Pour un dossier simple, il faut compter une semaine à quinze jours, voire un mois. Mais, pour un exploitant agricole, c'était parfois six mois en 2009 et en 2010, car les services de l'État donnent une évaluation sur la valeur du patrimoine. Depuis un an, ce sont des agents du conseil général qui le font. Derrière ce changement, il y a eu un problème : la MSA avait beaucoup orienté les agriculteurs en difficulté vers le RSA. Mais chaque **situation est unique**, certains agriculteurs sont en liquidation judiciaire, d'autres sont en attente de versements des aides de la PAC. Il y a aussi des agriculteurs retraités qui ont de très petites retraites. De nombreux documents sont donc nécessaires pour évaluer le patrimoine, les revenus. Le président du conseil général a souhaité que ce soit le conseil général qui se charge des évaluations des situations dérogatoires et des exploitants agricoles. Ensuite, une fois le droit ouvert, nous procédons comme dans les autres unités territoriales à l'orientation. »

³³ Les organismes agréés de domiciliation : l'association périgourdine d'action et de recherche sur l'exclusion, SOS Femmes de Périgueux, l'association de soutien de la Dordogne, la Croix-Rouge. À Bergerac, la Maison d'accueil temporaire (fermée en octobre 2011), le secours aux familles en difficulté, la SAFED, le Centre social d'ici et d'ailleurs.

4.1. Propos d'une chargée de mission de la Caf³⁴

Nous avons déjà évoqué le fait que les demandes de RSA soient instruites à la Caf pour les allocataires du RSA-activité. Les personnes qui se présentent disposent de brochures d'information en libre service. S'agissant des demandes de RSA : *« Des personnes **n'ont pas recours au RSA** alors qu'elles pourraient y prétendre, à l'inverse, d'autres font une demande mais elles ont des **revenus juste supérieurs au plafond** du RSA, c'est une situation fréquente. Dans d'autres cas, les personnes ne déclarent pas tous leurs revenus. Par ailleurs, le conseil général a souhaité étendre l'obligation de la créance alimentaire aux ascendants, ce qui déborde peut-être un peu de la loi. Cette volonté part de certaines situations concrètes et marginales qui ont pesé dans l'histoire. Le conseil général en Dordogne est très vigilant aussi sur les situations des ressortissants européens. Il y a eu des radiations et cela a entraîné une réflexion sur les conditions de résidence par rapport au droit au séjour. »*

S'agissant de la loi RSA par **comparaison avec le RMI**, selon la chargée de mission : *« Un tiers environ des bénéficiaires a pu accéder à un revenu complémentaire du fait du RSA-activité. Ce complément est un élément de budget fondamental à hauteur de 150 euros par mois. Cette possibilité de complément existait avec la loi RMI, mais c'est clair que le RSA a permis de la consolider. C'est un point positif, en revanche, **le RSA jeunes ne marche pas**. Les conditions sont restrictives. Enfin, l'accès aux droits connexes pour les allocataires, notamment **la CMU** est une composante centrale de la loi, d'où l'importance du partenariat entre la Caf et la CPAM. Ce partenariat implique un bon système d'informations, la Caf a offert à la CPAM l'accès à **CAFPRO** ainsi qu'à tous les travailleurs sociaux du département qui disposent d'un accès nominatif aux dossiers. Pour les allocataires, la Caf favorise la **télé-déclaration** : c'est un plus, nous sommes en train de travailler sur ce sujet. Nous incitons les allocataires à l'utiliser. »*

4.2. Récapitulons...

Le centre médico-social (CMS) est le **point d'ancrage** de la demande RSA, il existe un CMS par canton, ou au moins une permanence sociale. Les demandes des allocataires du RSA-socle relèvent du département et celles des personnes en activité de la Caf. Pour faciliter les allocataires, les secrétaires aident les demandeurs à remplir leur dossier de demande et un agriculteur ou un travailleur indépendant qui se présente dans un CMS ne sera pas renvoyé vers la Caf. Les CCAS peuvent aussi recevoir les demandeurs. La Caf est plus accessible aux habitants des communes qui disposent d'antennes Caf, les habitants de **Périgueux** (où se trouve la Caf) étant les mieux lotis. Pour le suivi des dossiers, la Caf est joignable par téléphone de **manière gratuite** : les allocataires qui n'ont pas besoin de composer un numéro vert l'utilisent largement. Il existe une disparité des délais de traitement des demandes RSA selon les situations : l'ouverture du droit prendra plus de temps pour un travailleur indépendant, un exploitant agricole, qu'un ancien bénéficiaire du RMI qui ouvre un droit automatique au RSA-socle. Cette situation peut poser problème dans les cas d'agriculteurs en situation de grande précarité.

Encore peut-on souligner que chaque demande fait l'objet d'un examen minutieux de la part du département soucieux d'appliquer de manière rigoureuse le **principe de subsidiarité** : le RSA ne doit pas se substituer aux autres droits sociaux. Par conséquent, le département peut demander des renseignements complémentaires en particulier pour les **situations dérogatoires**, voire effectuer des contrôles. Le nombre de décisions dérogatoires est important du fait de la montée en charge de la demande de RSA de la part de catégories de populations très diverses. L'examen des dossiers au

³⁴ Nous avons interrogé la chargée de mission sur les conditions d'accès de la demande de RSA, sur la répartition des compétences en matière d'instruction entre le département et la Caf, sur la qualité du système d'information entre les partenaires et la Caf, sur les possibilités pour les allocataires de contacter la Caf au sujet du maintien du droit.

cas par cas, pour toutes les situations dérogatoires, engendre des contraintes lourdes pour le pôle RSA.

L'offre de service @RSA ne permet pas, selon le département, d'alléger ces contraintes, et cette offre de service prévue par la loi est définitivement exclue par la direction. Celle-ci souligne que le questionnaire pour décider de la pré-orientation réduit les allocataires à une orientation soit emploi soit sociale, alors que les allocataires relèvent des deux niveaux. S'agissant de la collecte des données sur les revenus, cette offre ne permet pas d'identifier finement les situations : des informations ne sont pas saisies comme, par exemple, les capitaux des personnes. Cet outil @RSA ne permet donc pas de capter la complexité des situations, le risque est d'attribuer le RSA à tort, puis de demander par la suite aux allocataires de rembourser des sommes importantes, alors que la gestion de l'indu est un coût pour le département, et un problème supplémentaire pour l'allocataire déjà en difficulté. S'agissant du lien entre la phase d'instruction et l'insertion, les agents chargés d'instruire les demandes informent les demandeurs de leurs droits et devoirs, mais les personnes ne se présentent aux pôles orientation des unités territoriales qu'après avoir ouvert leur droit au RSA. Sur ce point, le RSA n'a rien changé par rapport au RMI en Dordogne³⁵.

³⁵ Dans d'autres départements, le choix a été fait de maintenir des réunions avec les allocataires sur les droits et devoirs dès la demande de RSA.

Partie 3

APPLICATION DE LA PROCÉDURE D'ORIENTATION

Le pôle RSA a décidé d'orienter les allocataires selon trois parcours : social, socioprofessionnel, emploi. Les deux premiers relèvent du département, le dernier de Pôle emploi.

Le département souligne que les orientations sont surtout faites vers le département : au premier semestre 2011³⁶, 4 099 bénéficiaires ont été orientés et, parmi eux, 627 allocataires ont été orientés vers Pôle emploi (soit 15 %), alors que 3 472 allocataires ont été orientés vers le conseil général, **soit 85 %** des allocataires du RSA. Ces premières orientations massives vers le département n'ont pas débouché, au terme d'un accompagnement social de six à douze mois, sur les réorientations prévues par la loi vers Pôle emploi :

*« Une extraction test sur les orientations au premier trimestre 2011 apporte plusieurs précisions, sur plus de 4 000 décisions prises : près de 3 500 ont débouché sur un suivi assuré par le conseil général, soit 85 % des orientations prononcées. Sur l'ensemble des réévaluations régulières de la situation des bénéficiaires, très peu donnaient lieu à un changement dans la dominante des suivis : 126 décisions seulement dont 46 passages du suivi Pôle emploi au suivi conseil général, 70 en sens inverse. Les modifications d'orientation hors réévaluations régulières ont, quant à elles, donné lieu à la prise de 411 décisions. Mais il est à l'heure actuelle encore techniquement impossible de circonscrire celles ayant abouti à un changement effectif de dominante du suivi. Quoi qu'il en soit, le conseil général apparaît en cette période de crise profonde comme l'institution chargée d'un suivi massif et durable des populations touchées par la pauvreté, suivi donnant lieu à **très peu de passages interinstitutionnels conseil général / Pôle emploi, moins de 10 %** des décisions prises selon cette première estimation. »*

Selon le coordonnateur de Pôle emploi, au 15 septembre 2011 : **« 6 252 allocataires du RSA sont inscrits à Pôle emploi, parmi eux 3 616 sont soumis à droits et devoirs, 2 285 orientations ont été prises par le département, dont 1 606 vers le département (soit vers le social, soit vers l'insertion socioprofessionnelle) et 679 vers Pôle emploi (soient 30 %). »**³⁷

Comment les acteurs expliquent-ils le fait que l'orientation des allocataires n'ait pas été faite prioritairement vers Pôle emploi ? Cette situation constitue-t-elle pour eux un problème ?

1. POURQUOI AVOIR DÉCIDÉ D'ORIENTER SURTOUT VERS LE DÉPARTEMENT PLUTÔT QUE VERS PÔLE EMPLOI ?

L'orientation vers Pôle emploi, selon Pôle emploi

Selon la direction de Pôle emploi de Bergerac, au sujet de l'orientation, en résumé : *« La convention est appliquée strictement. Les allocataires du RSA inscrits et accompagnés par Pôle emploi comme demandeurs d'emploi (DE) représentent 20,8 % des demandeurs d'emploi. Si les allocataires du RSA sont inscrits comme DE mais orientés vers le socioprofessionnel, la politique est d'éviter le*

³⁶ Source : Conseil général-Tableau de bord septembre 2011- RSA DDSP-Inspection / Expertise.

³⁷ Ces données ne sont pas consolidées (voir ci-après les commentaires du coordonnateur de Pôle emploi). Les données communiquées par le conseil général et par Pôle emploi ne coïncident pas sur le nombre de décisions prises pour l'orientation, mais il faut tenir compte du fait que, selon le coordonnateur de Pôle emploi, les données du conseil général portent sur le flux alors que celles de Pôle emploi portent sur le stock.

double suivi afin de ne pas faire de doublon : les conseillers Pôle emploi et les référents insertion ont des entretiens communs mais ensuite chacun suit sa partie. »

Pour Pôle emploi, l'orientation des allocataires vers Pôle emploi est bien prévue dans la loi RSA, mais elle ne doit pas être prépondérante. Le coordonnateur de Pôle emploi avance plusieurs arguments : *« La loi a été présomptueuse sur l'orientation vers Pôle emploi à hauteur de 50 %, pour ma part, je ne suis pas très volontariste sur l'orientation vers Pôle emploi. Parce que, tout d'abord, le département est le chef de file de l'orientation et nous avons une organisation spécifique avec des conseillers dédiés aux allocataires du RSA dans les unités territoriales. Nous avons d'ailleurs contribué dans ce cadre à plus de 2 000 propositions d'emploi. Enfin, la loi a maintenu le diagnostic avant d'orienter, c'est capital et puis il y a une autre raison, c'est que les publics ont des freins à l'emploi... »*

Un des arguments avancés est que la faible orientation vers Pôle emploi n'empêche pas de mettre les allocataires en relation avec des offres d'emploi, c'est le travail des conseillers de Pôle emploi **au sein des unités territoriales** et celui des référents insertion du département. Ces éléments expliquent en partie pourquoi les acteurs orientent peu les allocataires vers Pôle emploi, mais d'autres éléments d'explication peuvent être présentés.

2. LA POSITION DU DÉPARTEMENT, LES RISQUES D'UNE ORIENTATION VERS PÔLE EMPLOI : UN EFFET BOOMERANG ?

Pour les acteurs du département, la réalité du contexte social et économique et les difficultés du public rendent aléatoire l'impact positif d'une orientation vers Pôle emploi. Soit les personnes *qui ont dans leur majorité des freins à l'emploi* ne seraient pas assez accompagnées, soit elles seraient *mises en échec du fait de placement sur des offres qu'elles seraient dans l'incapacité de tenir*. En outre, la direction du pôle RSA s'interroge sur les retours d'informations de la part de Pôle emploi. Autrement dit, orienter prioritairement vers Pôle emploi veut dire que *« de toute façon, le public reviendrait ! »*, explique la direction du département. C'est aussi ce que disent les référents insertion.

2.1. La préférence pour un accompagnement socioprofessionnel

L'ensemble des acteurs, qu'ils soient du département ou de Pôle emploi, pensent que l'orientation des allocataires du RSA vers un parcours socioprofessionnel est l'orientation la plus pertinente. Un des arguments relève des **caractéristiques** du public du point de vue des professionnels. Selon les professionnels, soit le public ne relève pas du marché de l'emploi classique et donc peu de l'offre de droit commun de Pôle emploi (les agriculteurs, les artistes, les travailleurs indépendants), soit ce public a *des freins à l'emploi* (mères seules en difficultés sociales sans modes de garde, personnes de plus de 50 ans, personnes malades, gens du voyage, marginaux.) Le public *employable*, faute de véhicule et de transports en commun, est confronté à un problème de mobilité.

Compte tenu du contexte et des caractéristiques du public, le parcours socioprofessionnel est considéré comme le plus pertinent, car il permet de lever les freins sociaux à l'emploi. Un des leviers est de positionner les allocataires sur des ateliers et des chantiers d'insertion du secteur de **l'insertion par l'économie**, secteur adapté aux allocataires du RSA.

2.2. La référence unique respectée

Les raisons qui freinent l'orientation vers Pôle emploi ne relèvent pas des seules caractéristiques du public : les acteurs de terrain comme la direction mettent en avant aussi des enjeux institutionnels. En particulier, ils valorisent **l'organisation en place depuis 2005**, et le fait qu'elle soit conforme à la loi RSA. À plusieurs reprises, il nous est rapporté une déclaration du fondateur du RSA : *« Mar-*

tin Hirsch, quand il est venu en Dordogne, nous a signifié que la loi autorisait chaque département à s'organiser selon ses priorités dès lors que la référence unique était respectée », souligne une responsable adjointe insertion. Le département est un des deux référents. L'autre est Pôle emploi. La référence unique préconisée par Martin Hirsch est appliquée dans le sens où les allocataires sont orientés soit vers le département, soit vers Pôle emploi, ils n'ont donc qu'un seul référent. Le choix d'orienter soit vers Pôle emploi soit vers le département se fait lors des entretiens tripartites qui ont pour but de déterminer la meilleure orientation parmi trois parcours.

2.3. Une absence de critère ?

De fait, le premier critère d'orientation est le parcours socioprofessionnel et les entretiens tripartites ont pour effet de pondérer ce critère, car des allocataires sont quand même orientés soit vers Pôle emploi soit vers un parcours social. En effet, dans 85 % des cas, les référents insertion du département préconisent une proposition d'orientation vers le département, et notamment vers le parcours socioprofessionnel. Le parcours emploi vers Pôle emploi est donc souvent différé. En outre, selon les chiffres communiqués, au terme de douze mois, la plupart des allocataires ne sont toujours pas réorientés vers Pôle emploi. Ils restent donc dans le « giron » du département qui les a répartis au sein de l'unité territoriale en deux parcours, social ou socioprofessionnel.

Cette manière de présenter le système d'orientation à partir des **données factuelles** n'est pas celle des acteurs : les référents insertion, les responsables adjointes insertion, et les conseillers de Pôle emploi en appui des référents insertion lors des entretiens tripartites d'orientation disent ***ne pas avoir de critères stricts d'orientation***.

Par ailleurs, le fait que l'orientation vers un parcours emploi se trouve différée souvent au bout d'un an ne suscite pas les mêmes réactions selon les interlocuteurs : les responsables adjointes insertion de Ribérac, Bergerac, Périgueux soulignent cet objectif de la loi RSA, alors que les référents insertion l'évoquent assez peu.

Que deviennent de leurs côtés, les allocataires orientés vers un parcours social et donc suivis par le service social : que se passe-t-il pour eux au bout d'un an ?

2.4. Le parcours social

Les professionnels de l'insertion du département, lorsqu'ils abordent le sujet de l'orientation, se réfèrent davantage **à la référence institutionnelle qu'à la notion de parcours** : ils parlent des *orientations conseil général et Pôle emploi*. La référence au parcours social disparaît donc dans cette présentation. De plus, ces référents insertion évoquent assez peu le lien avec leurs collègues assistants sociaux.

En résumé, ces divers éléments suggèrent que l'organisation du département, basée sur la création depuis 2005 du **parcours socioprofessionnel**, précède en quelque sorte l'évaluation, de fait les entretiens tripartites aboutissent le plus souvent à une proposition d'orientation vers le parcours socio-professionnel. Autrement dit, le parcours socioprofessionnel devient **le** premier critère d'orientation. Il existe donc un relatif écart entre le discours sur l'orientation (nous n'avons pas de critères) et la pratique (la grande majorité des allocataires est orientée vers le département). Les conceptions et les pratiques d'un territoire à l'autre présentent des disparités, même si le consensus domine.

2.5. Le poids de l'histoire : un consensus qui ne date pas d'hier

Selon le coordonnateur départemental de Pôle emploi, « il y a un consensus sur la primauté de l'orientation socioprofessionnelle assurée par le département. Or, ce consensus est un point positif : si les acteurs partagent la même conception, l'organisation tient, c'est ce consensus qui permet au département de travailler avec Pôle emploi en bonne intelligence ».

D'ailleurs, les conseillers Pôle emploi ne cherchent pas à influencer sur le département pour que les allocataires soient orientés prioritairement vers Pôle emploi : *« C'est le département qui est pilote de l'orientation. Moi, je ne souhaite pas être très volontariste sur l'orientation vers Pôle emploi, tout le monde trouve pertinent de travailler comme nous le faisons. Les acteurs ont l'impression de faire un travail consensuel. »*

L'analyse que propose le coordonnateur de Pôle emploi est basée en partie sur l'importance de la stabilité des équipes : *« C'était un enjeu de faire confiance aux référents RSA d'autant que l'équipe est stabilisée, ils se connaissent depuis des années, les assistantes sociales, je les pratique depuis des années, ce n'est pas n'importe quelles assistantes sociales, et même chose pour les conseillers Pôle emploi. »*

Le fait que ces professionnels se soient portés volontaires en 2005 pour s'impliquer dans ces nouveaux postes insertion *« au terme d'un long débat »* a cimenté le socle du *consensus*. Le mode de sélection des professionnels (*« pas n'importe lesquels »*) sur la base du volontariat s'est révélé pertinent : les professionnels se sont maintenus sur leurs postes, les binômes du parcours socioprofessionnel (référents insertion du département et conseillers de Pôle emploi) ont appris à se connaître, à se reconnaître. Ces professionnels issus de deux institutions ont en commun de s'être spécialisés comme les référents du public RMI. Ils se sont plus ou moins démarqués de leurs collègues respectifs. Ils ont expérimenté ensemble le travail en binôme, le public RMI, ainsi que des actions collectives. Enfin, ils ont tissé des liens avec des partenaires divers et participé à la constitution de réseaux locaux de partenaires.

C'est un constat essentiel de cette enquête, **la procédure d'orientation est indissociable de l'organisation institutionnelle qui préexiste à la loi RSA**. Les acteurs se saisissent d'ailleurs de cette étude pour confirmer leur implication, leur goût pour la mission insertion. Selon la responsable d'unité territoriale de Bergerac-Est qui a piloté la réorganisation au sein de l'unité territoriale : *« Quasiment aucune professionnelle n'a regretté son choix »*³⁸. C'est aussi ce que dit la direction : *« Elles ne reviendraient pas en arrière celles qui ont fait le choix de devenir référentes insertion. »*

Le consensus repose donc sur un engagement collectif. L'ensemble des professionnelles valorisent rétrospectivement le choix qu'elles ont fait, soit de rester assistante de service social soit de devenir référente insertion. Ce choix professionnel gravite autour de l'accompagnement socioprofessionnel qui est une construction impulsée par le département, mais c'est une construction collective à laquelle l'ensemble des acteurs a participé. Les acteurs veulent signifier qu'ils ont participé à la construction de l'organisation. Et leur contribution, le développement de leurs compétences ont forgé de nouvelles **identités professionnelles**.

Le consensus n'empêche pas de s'interroger. Ainsi, le coordonnateur de Pôle emploi : *« Mais sur la question de l'orientation, je peux me poser certaines questions. Je constate qu'avant le RSA nous avions un taux d'inscription des allocataires du RSA de l'ordre de 35 % et c'était un bon taux par comparaison avec les autres territoires d'Aquitaine. Or, depuis le RSA, nous tombons à 20 % : pourquoi cette baisse ? Cette affaire est subjective d'autant qu'il n'existe pas de critères stricts. Interviennent dans le fait d'orienter vers tel ou tel référent des éléments subjectifs qui n'ont rien à voir avec le profil des gens, mais avec le comportement des acteurs qui orientent. Par exemple, c'est récent, sur Périgueux, la responsable préconise une augmentation du taux d'orientation vers Pôle emploi, elle ne l'obtient pas mécaniquement. C'est complexe, et des points restent à creuser. Par exemple, je ne sais pas comment les référents et les conseillers Pôle emploi font leur tri entre ceux qui relèvent du social pur et ceux qui relèvent de l'insertion socioprofessionnelle. »*

³⁸ Extrait d'entretien avec la responsable UT de Bergerac-Est.

3. LES CINQ ÉTAPES DE L'ORIENTATION CONCRÈTE (BEAUMONT)

La référente insertion de l'unité territoriale de Bergerac-Est décrit les étapes de la procédure d'orientation qui vont de la convocation, à la réunion sur les droits et devoirs, l'entretien tripartite, puis enfin, le courrier du conseil général qui notifie le référent de l'accompagnement : *« L'allocataire reçoit un courrier de convocation qui l'invite à se présenter au pôle orientation afin de participer à une réunion d'information sur ses droits et devoirs RSA. Tout d'abord, il est accueilli avec un café, et à Beaumont il est bien accueilli, car nous disposons de locaux spacieux, nous sommes très très bien logés. Puis en collectif, il va être informé sur les droits et devoirs, sur le contrat d'engagement réciproque. Nous animons à deux, la référente insertion du département et la collègue de Pôle emploi. Nous leur précisons que s'ils sont orientés vers Pôle emploi, ils auront un suivi mensuel qui se traduit sur notre secteur par au moins un coup de fil de Pôle emploi dans le mois. Beaucoup d'allocataires demandent s'il faut s'inscrire à Pôle emploi pour continuer à percevoir le RSA, ma collègue de Pôle emploi leur répond que cela dépend de chaque situation, mais elle incite les personnes à s'inscrire si elles sont en contrat aidé. Il est fréquent à ce stade de l'information collective que des personnes signalent qu'elles ont été radiées de Pôle emploi. Disons que l'incitation à s'inscrire à Pôle emploi se fait mais pas de manière trop systématique, car Pôle emploi est déjà engorgé et, par ailleurs, beaucoup de personnes ont des freins à l'emploi et seront orientées vers du socioprofessionnel plutôt que vers Pôle emploi. Enfin, en tant que référente insertion du département, j'informe les participants de leurs droits et devoirs à partir d'un diaporama. Ce diaporama aborde plusieurs points relatifs aux droits et devoirs :*

- 1- *Les objectifs du RSA.*
- 2- *Les publics éligibles au RSA-socle, le RSA-socle est financé par le département, les publics éligibles au RSA-activité.*
- 3- *Des exemples de calcul.*
- 4- *Les droits du bénéficiaire du RSA-socle : droit à un accompagnement social et professionnel adapté désignation d'un référent unique du conseil général ou Pôle emploi ; les mêmes droits s'appliquent pour les bénéficiaires et leur conjoint.*
- 5- *les droits connexes, CMUC, fiscalité, réduction sociale téléphonique.*
- 6- *Les devoirs : recherche d'emploi, démarches de création d'entreprise, insertion, risque de suspension du RSA, les démarches administratives, la déclaration trimestrielle et « pour les travailleurs indépendants et les travailleurs non salariés agricoles, les ressources ne sont pas arrêtées par trimestre, mais donnent lieu à une décision du conseil général ».*
- 7- *Les voies de recours.*
- 8- *L'accompagnement avec Pôle emploi : « Vous disposez d'un accompagnement professionnel par un référent unique désigné par le Pôle emploi de Saint-Astier dans le cadre du suivi mensuel. Vous devez conclure un PPAE : si le non établissement du PPAE résulte du fait de l'allocataire sans motif légitime, cela peut engendrer la réduction ou la suspension du RSA. Vous bénéficiez de l'offre de droit commun, votre référent Pôle emploi déterminera avec vous un parcours adapté à votre situation et à votre projet professionnel, vous proposera et vous mettra en relation sur des offres d'emploi, une formation, ou la validation des acquis professionnels, il peut mobiliser des aides ou des mesures de Pôle emploi (APRE, PDI), proposer une autre orientation au conseil général. Le référent du conseil général établit avec vous le CER, il peut mobiliser l'APRE, vous aider à lever des obstacles de logement, de santé.*

Suite à l'information collective, les allocataires sont reçus en entretien individuel tripartite afin de proposer une orientation ».

Interrogée sur sa pratique professionnelle, la référente insertion fait plusieurs commentaires : *« Nous n'avons pas de directives précises sur les critères, notre direction nous fait confiance, il existe des disparités d'une unité territoriale à l'autre. Moi, par exemple, j'insiste sur le volet loisir auquel les allocataires ont droit. Les entretiens durent de dix minutes à une heure, nous n'avons*

plus autant de temps pour évaluer que lors du RMI. C'est très dommage, parce que l'orientation, c'est important. Nous pouvons utiliser un questionnaire intitulé "outil d'appui à la proposition d'orientation sociale ou professionnelle" qui comporte plusieurs items. Mais, en général, nous ne l'utilisons pas. L'allocataire détaille ensuite son expérience professionnelle et sa formation et expose ses souhaits et son projet professionnel avant de signer. Ce document est complété par l'annexe 1 qui comprend des rubriques classiques nominatives, administratives, la situation d'emploi, le fait d'être inscrit ou non à Pôle emploi, les freins à l'emploi, la mobilité. Enfin, une fiche mentionne le type d'orientation soit conseil général sociale, soit conseil général socioprofessionnelle, soit Pôle emploi. Cette fiche est le support des EP pour les renouvellements et réorientations. La proposition d'orientation est transmise à l'unité territoriale de Bergerac, la responsable adjointe insertion valide ou non l'orientation puis le secrétariat de l'unité territoriale notifie ces orientations dans un tableau de gestion. Quinze jours après, les allocataires reçoivent un courrier qui les informe de leur orientation. Ils sont reçus ensuite à l'unité territoriale dans le cadre de leur accompagnement pour formaliser le contrat. »

4. L'IMPACT DU CONTEXTE SUR LES ORIENTATIONS (RIBÉRAC)

La procédure d'orientation appliquée à Ribérac semble globalement similaire. Cependant, l'entretien avec le responsable de l'unité territoriale a permis de dresser de nouveaux constats : *« L'inscription à Pôle emploi est parfois difficile pour le public RSA, soit les personnes le font par téléphone mais c'est un coût financier car le 39-49 est payant, soit elles se déplacent. Ici, elles dépendent de l'antenne de Saint-Astier qui est à vingt kilomètres de Ribérac. Le premier entretien avec Pôle emploi doit se faire à Saint-Astier, le second a lieu à l'unité territoriale. Certains cas de radiation de Pôle emploi peuvent donc s'expliquer par les rendez-vous manqués du fait des difficultés de transport des allocataires et de l'éloignement des services publics³⁹ »*. La responsable adjointe insertion précise que l'orientation a concerné 700 allocataires. Parmi eux, **30 % environ** ont été orientés vers Pôle emploi. Le responsable de l'unité territoriale communique quelques éléments d'analyse : *« C'est un des effets du RSA. Nous sommes davantage dans la dynamique emploi mais avec des **disparités selon les communes**, sur Ribérac et Brantome, **deux entreprises font appel à l'intérim**, alors que, sur Saint-Aulaye, il n'y a pas d'entreprises, c'est plus rural. Donc, c'est un frein pour l'insertion. Et le bus ne dessert pas les villages. »*

Selon ce responsable d'unité territoriale, l'orientation vers Pôle emploi est complexe : *« Si nous orientions beaucoup d'allocataires, Pôle emploi nous renverrait les personnes. D'autant que certaines personnes sont plus proches de l'AAH que de l'emploi. C'est un fait sur lequel nous sommes vigilants (j'ai un exemple dramatique d'un allocataire qui n'avait qu'un bras et qui s'est vu orienté vers un emploi dans une scierie). Au-delà de ce cas, l'orientation vers l'allocation adulte handicapé ou vers le maintien du RSA est un sujet sensible »*.

L'orientation vers Pôle emploi dépend pour partie du **contexte local** : les professionnels favorisent les solutions de proximité comme l'intérim qui peut être proposé localement. Ce constat est confirmé par la responsable adjointe de Périgueux.

5. L'ORIENTATION À PÉRIGUEUX : UNE DÉCLINAISON SIMILAIRE

La responsable adjointe insertion de Périgueux résume la procédure d'orientation : *« En résumé, dans chaque unité territoriale, une réunion d'informations collective sur les droits et devoirs pré-*

³⁹ Ces remarques suggèrent qu'il serait intéressant de mesurer l'impact des contraintes de déplacements sur le comportement des allocataires, sur le fait de s'inscrire à Pôle emploi et d'actualiser son inscription. Les radiations de Pôle emploi sont-elles plus importantes en milieu rural que sur Bergerac ou Périgueux ?

cède l'entretien tripartite qui permet de proposer l'orientation selon deux parcours possibles, soit Pôle emploi soit le conseil général. À Périgueux, il existe un **pool d'orientation hebdomadaire** compte tenu du nombre d'allocataires sur la ville. Nous confions la décision du choix au binôme référent insertion et conseillère Pôle emploi. Nous n'avons pas de critères prédéfinis, chaque situation est unique et évolutive. Si le territoire est démuné en structures emploi (absence de maison de l'emploi ou d'associations d'insertion), nous favorisons l'orientation vers Pôle emploi. À condition que les freins à l'emploi ne soient pas importants, sinon ce serait mettre en échec la personne que de l'orienter vers Pôle emploi, alors qu'elle ne pourra pas tenir l'emploi. À Périgueux, nous percevons ces freins à l'emploi quand les gens préviennent le secrétariat qu'ils ne pourront pas venir à la réunion, c'est un premier tri. Globalement, nous orientons vers Pôle emploi à hauteur de 10 %. Ce taux est plutôt en augmentation en 2011. Chez nous, en Dordogne, tous les allocataires sont orientés, nous sommes très vigilants, et nous faisons des relances. Nous communiquons avec le département régulièrement, nous réalisons un bilan par unité territoriale et nous le transmettons au pôle RSA. Ensuite, une fois l'orientation faite, nous nous avons des ateliers de recherche d'emploi. »

6. CONCLUSION SUR LA PROCÉDURE D'ORIENTATION

Le département souligne, dans le bilan du programme départemental d'insertion 2011-2014, qu'il a mis en place « une organisation étoffée, structurée. Aujourd'hui, les **référénts insertion** sont confortés dans leur rôle de **référént unique** par la loi sur le RSA, ils travaillent en partenariat avec Pôle emploi et ont contribué à mettre en place un réseau d'acteurs offrant des réponses progressives. » Dans le prolongement de ce constat, les données quantitatives et qualitatives collectées mettent en exergue que la déclinaison de la procédure d'orientation est conforme aux textes. Elle s'appuie sur trois parcours dont deux relèvent du département : le parcours social et le parcours socioprofessionnel. Depuis 2005, le département n'a pas souhaité modifier son organisation qu'il juge positive.

Bien que conforme aux textes, certains constats relatifs à cette organisation méritent d'être soulignés : l'ensemble des professionnels rejette la notion de critères objectifs, car ils pensent que chaque situation est particulière et évolutive mais, dans les faits, l'orientation vers le parcours socioprofessionnel domine largement. Le fait que les textes prévoient une orientation vers Pôle emploi au bout d'un an si les freins sociaux ont été levés est une disposition assez peu évoquée et surtout peu appliquée. Enfin, le fait que les acteurs soient attachés à leur organisation a un impact important sur les pratiques, les acteurs ont développé une culture commune autour de l'insertion. Pour autant, les professionnels n'ont pas les mêmes représentations au sujet du public : certains insistent plus que d'autres sur les freins à l'emploi, les difficultés de transports ou de santé. Des écarts sur le taux d'inscription à Pôle emploi et/ou d'orientation vers Pôle emploi sont remarqués par le coordonnateur de Pôle emploi qui attribue ces écarts à des éléments subjectifs, la manière de voir des professionnels.

7. LES MANQUES DU SYSTÈME D'INFORMATION

Le système d'information n'est pas encore tout à fait opérationnel : Pôle emploi n'est pas en mesure de communiquer de manière précise sur le nombre d'allocataires orientés. Pôle emploi pense que c'est au département de répondre sur ce point : « Ces données devraient être connues du département comme le nombre d'allocataires suivis par les unités territoriales. Le nombre d'allocataires ayant donné lieu à la prescription d'une prestation de Pôle emploi ou à une mise en relation sur une offre d'emploi est **délicat à évaluer**. En effet, à ce jour, Pôle emploi ne pourrait extraire les données que sur l'ensemble des demandeurs d'emploi bénéficiaire du RSA (BRSA) et cela n'a pas grand sens car sont mêlés les BRSA-socle comme les BRSA-activité, les BRSA soumis aux droits et

*devoirs et les non-soumis, les BRSA orientés vers Pôle emploi comme les BRSA orientés vers le conseil général, les BRSA ayant fait l'objet d'une suspension du RSA. C'est pourquoi nous n'extrayons aucune statistique sur cette variable fourre-tout en attendant de **disposer de la variable "orientés Pôle emploi" dans notre système statistique.** »*

Le traitement statistique actuel de Pôle emploi permet donc de dénombrer seulement le nombre d'allocataires du RSA inscrits à Pôle emploi « *et qui ont donc rencontré un référent pour signer au moins un PPAE* », selon la directrice de Pôle emploi de l'agence de Bergerac. La réponse initiale de la directrice de Pôle emploi à notre question sur le nombre de personnes orientées par le département vers Pôle emploi a été : « *il **faudrait faire une requête*** ». La directrice d'agence pense que le coordonnateur peut répondre précisément, mais celui-ci ne peut que faire une estimation : « *Le nombre de PPAE peut s'entendre comme le nombre de BRSA orientés Pôle emploi puisque chaque bénéficiaire orienté Pôle emploi fait l'objet d'un PPAE. Au 15 septembre, nous avons dénombré 679 BRSA, soit 29,7 % des orientations enregistrées, mais ce chiffre est sensible d'une part aux informations qui nous sont communiquées, d'autre part à leur saisie.* »

Le département qui se penche sur la question des orientations précise que, pour le moment, il ne peut communiquer que des **estimations** : « *le conseil général apparaît en cette période de crise profonde comme l'institution chargée d'un suivi massif et durable des populations touchées par la pauvreté, suivi donnant lieu à très peu de passages interinstitutionnels conseil général/Pôle emploi, moins de 10 % des décisions prises selon **cette première estimation*** »⁴⁰.

Les responsables adjointes insertion soulignent que le fichier DUDE (dossier unique de demande d'emploi) de Pôle emploi pourrait renseigner sur le suivi des allocataires orientés vers Pôle emploi, sur l'inscription, l'actualisation de l'inscription, les radiations, mais « *c'est un travail de fourni pour les référents insertion qui ont déjà 200 allocataires à suivre, alors parfois je le fais, et je fais le point régulièrement avec Pôle emploi* »⁴¹.

⁴⁰ Source : tableau de bord RSA septembre 2011 du conseil général.

⁴¹ Selon la responsable adjointe de Bergerac-Est.

Partie 4

L'ACCOMPAGNEMENT DES ALLOCATAIRES

1. DONNÉES CHIFFRÉES

Pour Pôle emploi, le nombre d'allocataires ayant donné lieu à la prescription d'une prestation de Pôle emploi ou à une mise en relation sur une offre d'emploi est délicat à évaluer : « *Par contre, nous recueillons de manière artisanale des données sur les bénéficiaires du RSA (BRSA) concernés par la convention dédiée avec le conseil général. Elles sont communiquées au conseil général en décembre de chaque année* ». En 2010, l'intervention de **sept conseillers de Pôle emploi** dans le cadre de cette convention a contribué, pour **266** bénéficiaires du RSA accompagnés, à la prescription de :

- 184 ateliers,
- 92 évaluations en milieu de travail (EMT),
- 230 prescriptions de formation,
- 103 pour l'IAE,
- 208 pour l'APRE,
- **921 mises en relation avec une offre d'emploi.**

Selon Pôle emploi : « *Cette partie de l'intervention a abouti à : 21 CDI, 63 CDD, 70 contrats aidés, 63 contrats saisonniers ou intérim.* »

Ces données chiffrées montrent que les allocataires orientés **vers le département au titre d'un accompagnement socioprofessionnel** assuré par les binômes (référénts insertion du département et conseillers Pôle emploi) **peuvent** bénéficier d'une prestation qui augmente leur chance de (re)trouver un emploi, de bénéficier d'une formation. Ou de « *remettre le pied à l'étrier* » dans le cadre d'un **contrat aidé**, comme le disent deux allocataires (voir ci-après). Mais ces prestations assurées dans le cadre la convention bilatérale entre Pôle emploi et le département ne concernent **que les allocataires orientés par le conseil général** vers un parcours **socioprofessionnel**. Qu'en est-il des allocataires orientés par le département vers Pôle emploi ? La question reste en suspens, les données communiquées dans le cadre de cette étude concernent l'accompagnement socioprofessionnel réalisé par le département.

2. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIOPROFESSIONNEL ASSURÉ PAR LE DÉPARTEMENT

Comment se décline concrètement le passage de la proposition d'orientation élaborée dans le bureau de la référente insertion et du conseiller Pôle emploi à l'accompagnement concret ?

2.1. L'accompagnement en milieu rural (unité de Bergerac-Est)

Le pôle RSA du département, après avoir validé la proposition d'orientation transmise par le service insertion de l'unité territoriale (voir ci-avant), envoie à l'allocataire un courrier lui demandant de se présenter à l'unité territoriale auprès de son référent chargé de l'aider à rédiger son contrat d'engagement réciproque (CER).

De l'orientation à la rédaction du contrat d'engagement réciproque, point clé de l'accompagnement

La référente insertion de l'unité de Bergerac-Est présente la suite du parcours et le commente : « *Suite à la phase d'orientation, les allocataires se présentent pour le contrat CER. Nous constatons que parfois ils n'ont rien retenu de la réunion d'information, ils sont trop noyés dans leurs difficultés sociales. Il arrive que, lors des entretiens, nous rédigeons nous-mêmes le contrat en présence de l'allocataire, nous n'avons plus le temps comme lors du RMI de le faire écrire systématiquement par l'allocataire, ce qui serait préférable, mais nous favorisons quand même au mieux son expression dans la rubrique "observations". Le CER est un document élaboré par la direction départementale de la Solidarité et de la Prévention, la DDSPP, qui comprend plusieurs rubriques, les données sur la situation sociale et le projet. Je reçois en tant que référente, environ deux semaines après, le double du contrat, au final entre le moment où la personne a participé à sa première information collective et le moment où démarre l'accompagnement, deux mois se sont écoulés. L'accompagnement lui-même se traduit par des entretiens, de la recherche d'emploi, de l'aide à l'élaboration des contrats, de la circulation d'information.*

Au sujet de la fréquence des rencontres, je pense qu'un entretien en moyenne tous les six mois est insuffisant. Un véritable accompagnement suppose de faire le point plus souvent, une fois par mois au moins, mais les rencontres ne se font pas seulement au bureau et je me déplace. Je me rends dans l'exploitation, au domicile, afin de me rendre compte de la situation concrète, c'est très important. J'ai donc beaucoup de temps en voiture, sans compter que j'interviens sur plusieurs cantons. »

S'agissant du contenu d'un contrat : « *Le contenu du contrat peut être la recherche d'un mode de garde et une inscription à l'école maternelle, ou encore acheter un téléphone, cela sur une durée de trois mois, chercher un emploi saisonnier de vendanges, trouver un propriétaire employeur, trois mois aussi sont nécessaires. De notre côté, nous cherchons l'information sur les opportunités d'emploi en lien avec les associations partenaires, comme l'ADEF. Nous leur demandons de nous contacter. Il m'arrive d'accompagner des allocataires à des entretiens d'embauche, que ce soit un forum vendanges mis en place par Pôle emploi, un entretien à Pôle emploi. Je fais un accompagnement emploi. »*

Interrogée sur le système d'information, la référente compare avec la période RMI : « *Concernant les retours d'information, depuis le RSA j'ai moins de retours d'informations du conseil général. Par exemple, sur les demandes d'aides financières, ou bien justement sur les contrôles, je ne suis pas toujours informée, alors que ces contrôles ne sont pas anodins pour les gens : ils peuvent avoir des réactions violentes. Mais, pour le moment, aucun problème ! Mais globalement, au sujet du système d'information, depuis le RSA, il y a trop de paperasse au détriment de l'aspect humain. Lors du RMI, nous avions deux réunions par an avec le département, les trente référentes étaient réunies, c'était essentiel ces rencontres. Cela dit le département fait un travail de grande qualité, c'est très clair. Mais, depuis le RSA, dès que nous voulons communiquer avec un partenaire, il faut presque faire une fiche de liaison ! Nous avons tous les deux mois, par contre, une réunion sur les ateliers chantiers insertion ACI, c'est très positif. »*

Sur ce point des fiches de liaison, les responsables insistent sur leur importance : elles sont la courroie de transmission entre les partenaires. Ces fiches garantissent la traçabilité des parcours et donc leur cohérence, il ne s'agit pas d'orienter un allocataire vers une action non adaptée, et le prestataire doit aussi rendre compte de l'action.

Quelques données chiffrées (estimations)

À titre indicatif, la référente insertion de l'unité territoriale de Bergerac-Est⁴² chargée de l'accompagnement de 212 bénéficiaires, communique plusieurs estimations. La majorité des alloca-

⁴² Sur les cantons de Beaumont, Monpazier, Issigeac et 5 communes du canton de Bergerac 2 (Creysse, Saint Nexan, Cours de Pile, Lembras et Queyssac).

taires accompagnés sont allocataires du RSA-socle. Ces allocataires ont été orientés principalement vers le parcours socioprofessionnel.

Le profil de ces allocataires⁴³ est globalement conforme à celui présenté par le département au sujet des allocataires du département : ces allocataires sont âgés de 40 à 49 ans. Ils ont un niveau CAP mais on compte aussi des personnes sans diplôme ou des personnes ayant le bac et plus. Ils sont le plus souvent locataires, parfois propriétaires, et peuvent aussi être hébergés. La moitié des personnes est véhiculée, se déclare en bonne santé et a une expérience professionnelle. Les allocataires souhaitent travailler, certains ont d'ailleurs un projet ciblé plus ou moins en cours de réalisation. Les artistes sont en baisse par rapport aux dernières années. Au bout d'un an et demi environ, selon la référente insertion, la moitié de ces allocataires est sortie du dispositif, soit du fait de l'accès à l'emploi pour un tiers d'entre eux environ, soit du fait d'un déménagement, de la retraite, ou de l'accès à l'allocation adulte handicapé.

L'accompagnement socioprofessionnel favorise donc relativement l'accès à l'emploi et, dans une certaine mesure, les *freins à l'emploi* du public souvent évoqués peuvent être ici relativisés. Par ailleurs, les professionnels n'ont pas la même attitude, semble-t-il, au sujet de l'absence de mobilité. Certains la considèrent comme un frein si important que l'accompagnement social lui-même doit être pensé sous ce premier angle d'analyse, d'autres tentent d'explorer des solutions à partir d'un diagnostic personnalisé sur le rapport de l'allocataire à la mobilité, comme cette référente insertion :

« Par rapport à la mobilité, 109 personnes ont une voiture ou camion, 68 personnes sont prêtes à faire quinze kilomètres pour aller travailler, 40 personnes sont prêtes à faire plus de cinquante kilomètres (cinquante kilomètres, c'est une heure de route !), 37 personnes ne sont pas mobiles du tout, 19 n'ont pas de véhicule mais des capacités d'adaptation, 12 n'ont aucun moyen de locomotion et ne peuvent pas trouver de solution d'aide, 7 personnes ont des deux roues, 12 personnes sont prêtes à aller travailler à la semaine, 5 personnes ont des freins psychologiques pour passer le permis ». Le fait même d'interroger les allocataires sur les distances qu'ils seraient prêts à faire peut avoir un impact sur le comportement des allocataires⁴⁴.

Les données communiquées sur les motifs de sorties du dispositif pointent aussi l'accès à l'allocation adulte handicapé : neuf cas sont identifiés. Dans quelle mesure les professionnels encouragent-ils les personnes à solliciter ce droit ? En soulignant que certains allocataires, comme Caroline à Ribérac (voir ci-après), qui ont des problèmes de santé refusent d'être reconnus *travailleurs handicapés* et d'ouvrir les droits correspondants (AAH).

Enfin, la part des sorties en **contrats aidés** semble en baisse selon cet échantillon.

Qu'en est-il des bilans d'activité des autres référents insertion ?

2.2. L'accompagnement des allocataires à Ribérac

La déclinaison des étapes de l'accompagnement se déroule de manière similaire à celle réalisée par la référente insertion de l'unité de Bergerac-Est (rédaction du contrat, rencontres avec les allocataires soit à leur domicile soit au bureau). Le responsable de l'unité territoriale pose le curseur sur les situations de **détresse** sociale :

« Concernant les agriculteurs, certes, le problème de la nourriture est réglé mais ils ont des difficultés pour payer le chauffage, certaines familles sont surendettées : nous avons aidé une famille dans une situation extrême. Le père, exploitant agricole ne pouvait plus faire face à rien, les enfants ne pouvaient plus être scolarisés du fait des frais de cantine entre autres. Ces situations ne sont pas

⁴³ Le questionnaire déjà évoqué dans cette étude intitulé « *outil d'appui à la proposition d'orientation sociale et professionnelle* » comporte des items sur la mobilité physique.

⁴⁴ Le questionnaire déjà évoqué dans cette étude intitulé « *outil d'appui à la proposition d'orientation sociale et professionnelle* » comporte des items sur la mobilité physique.

*si marginales. Nous avons connaissance de situations très précaires, des hommes seuls vivant avec leur mère âgée, des hommes qui sont parfois alcooliques ou encore des retraités qui sont en difficultés car ils ne touchent qu'une **retraite minimale de 500 euros** par mois, et enfin les petits exploitants qui ne peuvent pas prétendre aux subventions, qui n'ont pas les 150 hectares requises pour y prétendre. »*

Les situations de précarité interpellent les collaborations entre le service social et les pôles insertion au sein des unités territoriales. Certains **territoires sont-ils plus consommateurs d'aides financières** ? La responsable de l'unité territoriale de Bergerac-Est constate, pour sa part, un effet de **vases communicants** en cas de suspensions du RSA : *« Suite à une suspension, ils viennent demander une aide bien souvent. »*

2.3. Ribérac : Caroline ou le cumul des problèmes

Le récit de Caroline montre comment une rupture familiale liée à des problèmes de santé fait basculer une famille.

« J'ai 48 ans, je suis divorcée avec deux enfants à charge, je viens d'obtenir la garde de mes deux enfants. C'est une victoire, la plus importante de ma vie ! »

Caroline nous livre un récit qui relate avant le divorce (en 2001), *la vie en enfer* auprès d'un époux devenu violent suite à l'irruption d'une maladie neurologique qui a plongé ce professeur de collège dans la souffrance et l'alcool. Caroline veut quitter le domicile avec les enfants mais il s'y oppose, et lorsqu'elle parvient à quitter le domicile, il exige la garde des enfants. Le *combat* au niveau juridique dure des années, mais Caroline se sent rassurée, dit-elle, par le fait que ses *« enfants veulent vivre avec (elle, alors qu'elle) est au RSA et que leur père, lui, a des revenus. »* Au moment de l'entretien, Caroline raconte qu'elle vient d'obtenir la garde des enfants, une nouvelle vie peut enfin commencer. C'est à ce moment-là de sa vie que nous la rencontrons, alors qu'elle a réussi à trouver un emploi de femme de ménage, quelques heures, un second succès :

*« Ce n'est pas l'argent que cet emploi me procure, la différence est dérisoire, si je compare avec le RSA que je percevais avant de travailler, et ce que je gagne maintenant, **en travaillant à temps partiel, je gagne 27 euros de plus** ! Alors que la loi RSA devait permettre de cumuler davantage que ne le faisait le RMI, emploi et minimum d'assistance !*

Je m'en suis sortie pas à pas, j'ai été confrontée à tout, à la survie : comment manger ? Certes, j'étais logée dans un HLM, donc de ce côté-là pas de problèmes, je n'ai pas été SDF. Mais, sans argent, oui, je l'ai été. C'est très dur avec des enfants qui grandissent...

*Donc, j'ai quitté mon mari. Quand on se retrouve sans emploi avec des enfants, et qu'on n'a jamais travaillé, il faut tout recommencer. J'ai fait, entre autres, une formation. J'ai passé le **CAPA de paysagère**, j'ai travaillé dans un **jardin d'insertion**, tout cela m'a aidé à me reconstruire, j'ai pu faire ce que j'aimais, et fin 2007, j'ai fait de la taille de pierre... Mais, pour ça, il faut la santé... En 2008, j'ai appris le diagnostic : j'ai une maladie qui fait terriblement souffrir...*

*Puis, en 2010, j'ai subi une nouvelle épreuve : le décès de ma mère, et puis, j'ai dû assurer le soutien de mon père, qui était complètement perdu... Eh bien, nous sommes en 2011. Malgré tout ça, je suis en CDI pour quatre heures par semaine, je gagne 126 euros de CDI, j'ai 230 euros de pension alimentaire, et 454 euros de RSA, soit **810 euros**. Voilà mon parcours, ce n'est pas pour rien qu'ils m'ont sélectionnée pour cette étude ! J'avais à un moment donné une vie familiale normale, des revenus corrects, une maison, un mari professeur, des enfants, tout allait bien et puis est arrivé tout ce que j'ai raconté, la maladie de mon mari, et tout ce que vous savez. Des années pour remonter la pente ! Le fait surtout que les enfants aient voulu vivre avec moi, alors que leur père lui est loin d'être au RSA, c'est ma plus belle preuve de leur affection et **ma plus belle victoire**. Oui, tout ça, c'est mon parcours, ils le savent ici... »*

Caroline aspire à la stabilité, la sécurité matérielle, mais pas seulement : elle ne souhaite pas dépendre des services sociaux ou du RSA, elle veut du travail, et une **reconnaissance sociale**. Elle pense d'ailleurs que les référents sociaux l'ont choisie pour témoigner. Cette fierté, Caroline l'exprime en fin d'entretien une dernière fois en nous saluant : « *Lorsqu'ils m'ont demandé de vous rencontrer, j'ai tout de suite dit : "oui", et ils m'ont sélectionnée. Ce n'est pas pour rien !* »

Dans la prolongation de ce parcours, celui de Marc montre l'importance du travail qui est bien plus qu'un gagne-pain, car le travail donne une reconnaissance sociale. Marc se définit par son travail.

2.4. Bergerac-Est : soutenir l'activité d'un tatoueur

La référente insertion qui nous a permis de rencontrer Marc nous explique que l'objectif de l'accompagnement est qu'il puisse reprendre son activité indépendante de tatoueur. Marc se présente :

« J'ai 48 ans, je suis célibataire sans enfant, de nationalité autrichienne. Je suis à Bergerac depuis dix ans, je suis arrivé en France à l'âge de 30 ans. Durant des années, j'étais clandestin. Puis j'ai régularisé ma situation, j'avais une entreprise commerciale, j'étais tatoueur et comme il y a eu un changement de réglementation, j'ai dû faire une liquidation judiciaire de mon entreprise. La décision date de février 2011, j'ai donc demandé le RSA contraint et forcé. Je n'étais pas informé des normes inhérentes à cette activité. Donc, mon projet actuellement est de faire la formation pour connaître ces normes, et c'est pour ça que je suis aidé par le service ici.

Moi, ce qui m'intéresse c'est de gagner ma vie, pas d'être au RSA, car l'image de l'allocataire du RSA, c'est bien connu, c'est de profiter du système. Ce n'est pas mon cas, j'ai travaillé dix ans comme tatoueur et, sans me vanter, je ne suis pas le plus mauvais. C'est une expérience très positive, il faut faire reconnaître ce métier, on devrait être reconnu comme artiste. C'est un vrai métier artistique. On est comme les prostituées, juste tolérés. Si je veux que mon métier soit reconnu, il faut quatre pièces, car justement il y a ces normes...

Et puis, il y a une demande énorme qui concerne tous les âges, toutes les classes sociales. Se faire tatouer, c'est choisir de se faire imprimer un dessin pour la vie, ce n'est pas anodin, c'est une identité, et cela a traversé les pays comme le temps. Les hommes se sont toujours tatoués...

Je suis peintre également car le RMI m'a permis de peindre. Le RMI, c'est cet élément qui fait que vous ne crevez pas d'angoisse, que vous arrivez à manger, c'est une bulle d'air qui fait que ça vous permet de continuer. Mais le RSA, je ne vois pas la différence avec le RMI. On pourrait améliorer cette politique, il faudrait donner aux gens le double. Je ne plaisante pas. Cela favoriserait la croissance d'ailleurs, après tout nous sommes des consommateurs aussi, je crois ?

La Ville, elle soutient les artistes mais franchement c'est un peu de la récupération, ils vous font venir pour des vernissages, alors vous exposez. Mais, en réalité, c'est une vitrine pour dire : "on soutient les artistes". En vérité, sur un CV, si vous mettez que vous avez exposé pour un vernissage, dans le milieu artistique, c'est plutôt la honte, ça veut dire que vous n'arrivez pas à vivre de votre art justement. Donc, moi, ma priorité, c'est de reprendre mon activité qui marchait très bien. Je gagnais 3 000 euros par mois. Alors, ma référente, elle fait un dossier pour que je puisse entrer dans cette formation, il faut financer cette formation, elle coûte 650 euros cette formation, elle dure trois jours et elle est obligatoire si vous voulez faire cette activité. »

La référente nous a donné des informations complémentaires : « *En effet, Marc est tatoueur avec un vrai talent reconnu, et il est déterminé donc pour faire financer cette formation, ce n'est pas par l'APRE. C'est par le FDI (Fonds départemental d'insertion) et donc par le conseil général. Il faut monter un dossier et après c'est le département qui prend la décision.* » Sans aucun doute, Marc est déterminé et veut pouvoir retravailler de manière légale en parfaite sécurité, il n'exclut pas

d'ailleurs au cas, où il ne pourrait pas reprendre son activité indépendante, d'être employé mais comme tatoueur, que ce soit en Dordogne ou ailleurs⁴⁵.

Tous les allocataires du RSA ne sont pas en capacité, comme Marc, de se définir par leur travail. Certains allocataires du RSA ne travaillent plus depuis bien longtemps, ils ont dû affronter des *accidents de la vie*. L'accompagnement socioprofessionnel montre ici ses limites.

2.5. Damiens : ni handicapé, ni valide

Damiens, 44 ans, célibataire sans enfant, a grandi à Bordeaux, puis à l'âge de 20 ans, il part : *« Moi, je ne suis pas allé à l'école longtemps, j'ai arrêté à 14 ans. J'ai jamais eu de diplômes, pourtant je suis qualifié dans le bâtiment, la peinture. Durant des années, j'ai travaillé et puis, en 2003, j'ai eu un accident, le grand saut avec suivi médical... Parce que ma femme m'a quitté, elle est partie enceinte, alors je n'ai jamais vu mon fils depuis sa naissance et ma vie a basculé avec des problèmes graves de santé... (Damiens évoque de manière floue un séjour en hôpital psychiatrique ?) Puis, comme je ne pouvais plus travailler, j'ai touché le RMI. »*

Damiens qui se décrit comme un peu handicapé, ne perçoit pas l'allocation adulte handicapé (AAH) : *« En fait, ça fait huit ans qu'ici ils me suivent, mais je ne sais pas où en est mon dossier, ça dépend de Périgueux, il faudrait que j'y aille... parce que le RSA, je ne m'en sors pas, c'est très dur... Et puis, il faut dire les choses, des gens que je connais se laissent aller, mais moi ce n'est pas le cas ! Vous voyez bien, je ne dis pas que je suis en super forme, j'ai quand même des vrais problèmes de santé, de vue, mais je pourrai faire quelque chose, disons quelque chose de pas physique, quelques heures, j'ai toute ma tête. Mais je n'ai jamais été convoqué par Pôle emploi. Donc, je vis avec le RSA et, compte tenu des prix qui augmentent, je suis obligé d'aller manger à la « malanderie ». C'est une association tenue par des bénévoles, ils sont très bien, et puis ça me permet de pas rester seul aussi. Je ne reste pas à rien faire devant la télé, faut se bouger. »*

Cet allocataire du RSA ignore tout des possibilités de reclassement professionnel : *« Cela fait huit ans que je raconte ma vie, à force j'en ai marre et ça sert à rien. Mais, ici, ceux qui me suivent, donc le service social, ils sont très très gentils, franchement, et ils font ce qu'ils peuvent. »*

Damiens n'accuse personne, ce sont les *accidents de la vie*, mais son avenir est incertain : ni handicapé, ni vraiment valide, il ne peut se projeter sur un emploi. Alors, que faire ? Il aspire à rencontrer des gens, à sortir de chez lui. Depuis huit ans, il vient au service social, où il se sent bien accueilli. Damiens pourrait-il être orienté sur un contrat aidé ou travailler quelques heures par semaine aux Restos du cœur (*mais pas bénévole*, dit-il) pour ne pas rester seul chez lui et pour participer aussi à une vie sociale, comme il semble l'exprimer ?

3. L'ACCOMPAGNEMENT PAR LES ACTEURS DE L'INSERTION PAR L'ÉCONOMIQUE

3.1. L'ASPAT : du garage social aux contrats aidés

Cette association pour la promotion sociale et professionnelle par les activités techniques (ASPAT) agréée « atelier et chantier d'insertion » et « entreprise solidaire » est une structure offrant une action globale aux publics en difficulté : mobilité, reprise d'activité et accompagnement socioprofessionnel sur deux départements, la Dordogne et la Gironde. Elle a une mission sociale, professionnelle, territoriale, citoyenne et environnementale. Elle emploie douze salariés permanents et a cinq lieux d'activité. La structure propose quarante contrats de travail par an avec, pour supports, l'activité jardin et l'activité mécanique. Les bénéficiaires de ces contrats sont suivis et accompagnés

⁴⁵ Nous avons appris que Marc vient d'être recruté (décembre 2011) dans une entreprise d'insertion, ce qui va lui permettre d'obtenir une aide pour sa formation.

pour leur permettre d'accéder à une qualification ou à un emploi. En outre, cette structure réalise une action pour la mobilité des bénéficiaires à partir de deux garages sociaux et l'accompagnement au permis de conduire qui concerne 600 bénéficiaires par an. Les prescripteurs peuvent être des référents RSA : en 2010, l'ASPAT a accompagné douze bénéficiaires du RSA inscrits à Pôle emploi et bénéficiaires du RSA depuis plus d'un an, trois d'entre eux ont intégré une formation pré-qualifiante ou qualifiante et un a été embauché sur un poste d'insertion par une autre SIAE (structure d'insertion par l'économie)⁴⁶. Pour être éligibles, les allocataires du RSA doivent posséder un véhicule.

La directrice insiste sur l'intérêt des cours de code et de permis pour des personnes illettrées selon une méthode adaptée, ainsi que sur l'intérêt des **quarante contrats aidés** dans les espaces verts, et la mécanique. Le département de la Dordogne dispose maintenant de trois garages sociaux liés par une charte commune, cette action bénéficie d'un fort soutien du conseil général : *« Le soutien social du conseil général est remarquable en Dordogne mais le contexte est de plus en plus difficile : nous accueillons des personnes qui ont dix à vingt ans de problèmes sociaux derrière eux, c'est impossible de les résoudre en six mois. Il nous est demandé d'amener les publics vers l'emploi mais sans moyens supplémentaires alors que les publics sont de plus en plus en difficulté. Il nous faut du temps, plus de temps, c'est un public encore éloigné de la formation qualifiante. C'est pourquoi, c'est un enjeu très fort de mettre en place une de nos actions projets, un nouveau diplôme sur les titres professionnels basé sur des compétences pratiques. Comme nous avons des espaces verts pour des chantiers insertion, c'est parfait. »*

Concernant la collaboration avec les référents insertion, cette directrice pense que : *« les orientations qui sont faites majoritairement par le conseil général⁴⁷ sont pertinentes. Les personnes sont motivées, les référents font un bon diagnostic social »*. Le problème majeur tient à la précarité des contrats : *« Le premier contrat de six mois est une sorte d'essai pour ébaucher un projet professionnel et réaliser des démarches sociales, les six mois suivants permettent d'impulser une dynamique de travail, d'intégrer une logique d'entreprise et les six mois qui suivent sont une réelle mise au travail. Il faudrait donc avoir une visibilité au moins sur douze mois. »*

Ce constat sur l'intérêt des contrats aidés pour certaines personnes éloignées du marché de l'emploi est largement souligné par la directrice de Pôle emploi Bergerac :

« La demande du public est surtout axée sur la formation, notre vision est que la formation doit permettre un débouché professionnel et, dans ce cas, nous la soutenons. Globalement, les publics ont des freins à l'emploi, un manque de mobilité y compris chez des jeunes diplômés, des freins en terme de santé, voire des problèmes d'addiction, des cas psychiatriques peu nombreux mais très envahissants, des femmes aussi qui ont un problème avec l'alcool. Dans ce contexte, vu les freins à l'emploi, nous soutenons le développement des contrats aidés sur Bergerac, nous sommes, sur cette agence, les plus grands consommateurs de contrats aidés. Il s'agit de faire la promotion du candidat auprès des employeurs, mais nous sommes vigilants. Il peut y avoir des dérives de la part de certaines collectivités. Le contrat aidé doit pouvoir être le tremplin d'une embauche durable. Il ne faut pas non plus qu'il se substitue à une embauche d'un agent d'une collectivité positionné sur un recrutement durable. Certains artistes qui créent leur activité peuvent être en contrats aidés. »

Les dépenses du département en faveur des contrats aidés

Les dépenses du département pour les contrats aidés sont mentionnées dans le programme départemental d'insertion 2011-2014 : *« Une enveloppe globale de 125 000 euros a été consacrée par le département aux aides à l'employeur pour les contrats aidés sur la base d'une convention*

⁴⁶ En 2010, l'ASPAT a accompagné en contrats aidés de six mois, 37 bénéficiaires de minimas sociaux et en arrêt d'activité depuis plusieurs années. Sur les 37 personnes accompagnées, 14 personnes ont bénéficié d'une formation qualifiante, toutes ont réalisé une immersion en entreprise.

⁴⁷ Selon la directrice, le conseil général est prescripteur à 80 %.

d'objectifs et de moyens signée avec l'État pour la réalisation par le département de : 250 contrats uniques d'insertion et contrats d'accompagnement dans l'emploi et 63 contrats initiative emploi⁴⁸. Le bilan 2009 fait ressortir un taux de sortie vers l'emploi de 27 % en moyenne dans les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) avec le contrat d'avenir, de 50 % avec le contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA). »⁴⁹

En septembre 2011, le département a continué à soutenir les contrats aidés, selon le tableau de bord RSA de septembre 2011, le département a consacré **65 783** euros aux contrats aidés.

3.2. Mokrane : un avis assez positif sur le contrat aidé

Mokrane est marié, il a 33 ans, deux fils de 2 et 4 ans. Il est suivi par une référente insertion de Bergerac-Est. Son avis sur les contrats aidés est positif : *« Je travaille actuellement dans une association gérée par le conseil général, je suis en contrat aidé. Franchement, c'est bien, parce que je prends un rythme avec un vrai projet professionnel, je réapprends à me lever le matin. Mais le contrat n'est que de quatre mois et demi. Je perçois le RSA, les trois premiers mois, ce n'était pas dégressif maintenant mon salaire est de 776 euros et 363 euros de RSA. Le contrat est de vingt-six heures par semaine, il s'arrête mi-novembre, il a été renouvelé pour six mois. »*

Nous demandons à Mokrane si ce contrat est pour lui une bonne chose ? : *« Oui, parce que, malgré les conseils de ma mère, j'ai arrêté l'école en première alors que j'avais des facilités sans me vanter. Mais voilà, je pensais à autre chose, vous savez ce que c'est quand on est jeune... Bon, donc il arrive un moment, si on a envie de s'en sortir... Depuis que je suis marié avec deux enfants, voilà ça change les choses. Je me suis marié à 30 ans. Le RSA, c'est actif, on se refait. Ce n'est pas comme le RMI, le RMI on gagne 900 euros et on fait quoi avec ? On s'achète des clopes, on ne fait pas grand-chose, on s'en fout, on n'avance pas franchement. Alors que le RSA, c'est bien, on se remet à travailler. Là, cette fois, on a envie de s'acheter une voiture qui marche, on est motivé pour le faire, mais il faut le vouloir... C'est la première des choses, il y en a qui se laissent dériver, il faut les pousser, moi quand je ne travaillais pas, je cherchais à Pôle emploi, si on ne fait pas cette démarche, c'est clair le travail viendra pas tout seul, et il faut le dire, je me permets : Pôle emploi nous laisse tomber ! Moi, cette annonce, je l'ai trouvée chez eux mais tout seul, donc j'ai fait ma lettre de motivation et ils m'ont pris et vraiment pour moi cette association, ça vous multiplie l'envie d'aller bosser. »*

3.3. Guy, « Le CAE, on est déjà précaire ! »

Guy (séparé, 48 ans, deux enfants) nous a raconté sa vie qui démarre à Marseille, son enfance chaotique (l'alcoolisme de sa mère, puis sa mort alors que Guy n'a que 16 ans, c'est lui qui la découvre inanimée dans sa baignoire). Il s'ensuit une vie de *galère*, la séparation avec la mère de ses deux filles, qu'il appelle « *mes deux princesses, mes petitounes* ». Puis l'arrivée à Bergerac, de nouveau la *galère*, les *petits boulots pas déclarés*, une période noire éloignée de ses enfants, et enfin son contrat au sein de l'association **ASPI 24**, un événement positif :

« J'ai toujours galéré, j'accepte ce qu'on me propose et j'ai tout fait, grâce à Madame L., l'assistante sociale. J'ai été au Mali, j'ai été faire un grenier chez les touaregs, c'était par le biais du conseil régional, j'ai ouvert une brocante, puis, par le biais d'ASPI 24, j'ai fait l'entretien des chemins de randonnée, j'ai fait toutes sortes de choses et c'est delà, qu'après on est parti au Mali parce que, pour partir, il fallait savoir faire... C'est pour vous dire, j'ai tout fait... Alors ça, ASPI 24, c'est le top, c'est une association, j'en ai jamais vu comme ça, je ne crois pas que j'en reverrai comme ça. Remarquez, si j'en revois pas, c'est mieux ! Mais c'est le top, c'est impression-

⁴⁸ Les contrats aidés regroupent les contrats d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA), les contrats d'avenir, les contrats initiative emploi (CIE), les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE).

⁴⁹ Source : Conseil général - Programme départemental d'insertion 2011-2014.

nant, pour les gens qui n'ont pas d'activité, retaper des meubles, peindre. C'est libre. Les gens, ils viennent, ils boivent le café, tous les midis ils mangent ensemble. Et moi, par contre, j'étais payé pour faire les chemins de randonnée, le top. C'est une association, franchement vous le dites dans votre étude, s'il y a une association à aider, c'est eux, ils prennent tous les gens, Il faut quand même qu'ils passent par la filiale assistante sociale. Ils font des contrats d'un an pour les chemins de randonnée par exemple. Les gens touchent leur RSA, plus le salaire, c'est un temps partiel, mais ça met le pied à l'étrier, **ça fait rencontrer du monde**, ça crée des liens, on se sent dans une vie sociale plus épanouie que de rester à la maison à rien faire devant la télé. Parce que c'est bien beau, mais si c'est pour rester à la maison, financièrement ce n'est pas ça et moralement ce n'est pas bon... Si c'est pour se lever le matin à ne rien faire, c'est comme si j'allais devant l'église tendre la main, moi je le vois comme ça. Après, ça aide à payer, il en faut du RSA, on ne va pas se plaindre en France, moi j'ai vu la misère au Mali... Mais ce qu'il faudrait améliorer, ce sont les contrats de travail, parce que six mois c'est trop précaire, **on est précaire déjà dans la vie, et on trouve des contrats précaires**, des vingt-six heures par semaine, comme je fais en ce moment. Mais, attention, **c'est déjà mieux que rien**, il y en a qui n'ont rien, on est d'accord.

Mais le contrat par lui-même est précaire, il ne dure que six mois. Là, on me le renouvelle, OK très bien, mais les travailleurs sociaux, comme Madame C. qui est là pour nous trouver un travail, comment voulez-vous qu'une personne qui se donne à fond (parce que ça se voit qu'elle se donne à fond, moi je vois les dossiers et quand je parle avec elle, je le vois qu'elle se donne), comment voulez-vous qu'elle puisse faire quelque chose en six mois ? Comment, en six mois, voulez-vous cerner la personne, comprendre en six mois ses besoins ? Il y'en a qui sont même pas capables d'exprimer leurs besoins ! Comment diriger la personne vers un boulot et pas vers un autre, savoir si ça va marcher, sinon ça va pas le faire ?

Donc, les contrats restent trop précaires et à mon avis je vais le dire haut et fort, **ils le prendront mon avis**, je pense que je suis content d'en bénéficier de tout ça, mais **c'est un parking**, de ce que je déduis, parce que j'en ai fait des associations toutes ces années. Alors, voilà ce que je déduis : quand on prend vingt personnes demandeurs d'emploi au RSA, on les met dans un contrat CAE, CUI, CIE comme ils veulent, des contrats de six mois, puis on les sort, on en remet vingt autres. Donc, nous sommes des demandeurs d'emploi non répertoriés parce que nous sommes rémunérés. À partir de là, ça en fait vingt en moins, comme cela, les chiffres du chômage ils restent stables ! Voilà ce que je pense, ça arrange bien les chiffres du chômage, sauf que moi, tous les mois je pointe, je suis demandeur d'emploi, si je ne pointe pas, je perds le RSA (parce que si on est au RSA, on est obligé de pointer). Donc moi, je suis répertorié demandeur d'emploi, mais je n'apparais pas dans les statistiques de chômeurs, en plus le chômage ne me paye pas, qui me paye ? C'est le conseil général et la Caf ! Voilà, tout ça pour dire qu'il **faudrait des contrats au minimum d'un an, un an et demi, deux ans**, parce que même pour les travailleurs sociaux, il y a la partie recherche d'emploi et la personne qui cherche pour vous, elle ne peut pas vous cerner en six mois, je suis désolé, on la voit deux lundis par mois en six mois, donc douze heures. En douze heures, comment voulez-vous que l'assistante, elle voit la personne, comprenne ses envies, parce que ça aussi ça compte ! »

4. S'EN SORTIR GRÂCE AU RSA ET VIVRE DE SON ACTIVITÉ

Pour Guy, Mokrane, l'appui des référents sociaux, des assistantes sociales a été bénéfique pour trouver des emplois en contrats aidés. Plus largement, ils se sont sentis soutenus, respectés, ils sont mêmes parfois enthousiastes : « Madame W., elle est super aussi celle-là, elle m'a fait signer mon contrat à Bergerac ». Ils valorisent le **pragmatisme** des assistants sociaux, leur capacité à se mettre en lien : « Elle m'a dit de faire une lettre à Pôle emploi parce que je n'étais pas éligible au contrat aidé. Et là, la responsable, elle a eu ce truc de se dire : "je vais lui donner sa chance". Alors voyez, **c'est une chaîne, tout ça...** »

D'autres allocataires insistent, eux, sur l'apport du RSA et sur leur propre détermination pour parvenir à vivre de leurs activités : des activités diverses allant de la création artistique, à la création de leurs emplois.

4.1. Claire, cultiver des roses anciennes...

Nous avons rencontré Flora qui a monté plusieurs associations, qui est peintre, sculpteur, et qui ne pourrait renoncer en aucun cas à ses activités artistiques. Julien a réussi à créer son domaine agricole et à vivoter de la vente de ses fruits et légumes biologiques. Ou encore Claire (Ribérac) qui se consacre à la production de roses anciennes : *« Je résume mon parcours, j'ai toujours un peu fui le salariat, bien que j'ai été salariée, mais j'ai fait des tas de choses : monitrice de ski, de planche à voile, plusieurs emplois... Disons que je suis venue en Dordogne pour le cadre de vie, j'ai monté avec des amis une aire de camping, puis on a revendu. J'ai eu un petit pécule, alors j'ai acheté. Donc je ne suis pas à plaindre, à 50 ans, je fais ce que j'aime, je cultive des roses anciennes, c'est un vrai travail, je me suis spécialisée. Donc, je fais ça chez moi, puis je revends sur le marché, mais pour en vivre vraiment, ce n'est pas encore ça. En plus, j'ai ma grande fille avec moi, je ne sais pas ce qu'elle va faire. »*

Caroline, Gilles, Flora, Claire ont en commun le fait d'avoir choisi assez tôt dans leurs vies d'adulte, de fuir relativement les emplois salariés, d'avoir expérimenté divers emplois précaires, d'avoir voyagé, puis d'avoir choisi la Dordogne pour le cadre de vie, pour rejoindre parfois un parent âgé et lui venir en aide. Tous trois sont propriétaires. Le mode de vie reste précaire sur le plan financier, mais l'argent n'est pas la valeur première : ces allocataires revendiquent une forme de travail autonome, créative. Parfois des sacrifices ont été nécessaires. Le sens de leur responsabilité parentale, l'attachement à leurs enfants, va de pair avec un goût pour le travail autonome, créatif.

Gilles a connu de sérieuses difficultés pour se loger. À ce moment-là, les services sociaux comme les associations se sont montrés impuissants. Il avait pourtant une fillette à charge. Mais il a su se débrouiller, il a réussi à force de détermination à acheter son lopin de terre. Aujourd'hui, les voisins lui achètent ses fruits et légumes biologiques.

4.2. Gilles ou la détermination à cultiver « bio »

Nous avons rencontré Gilles au centre médico-social dans un secteur rural. Il a 48 ans, une fille, et il est séparé. Nous lui avons demandé de *« retracer son parcours afin que nous puissions comprendre sa situation actuelle, que ce soit le fait d'avoir le RSA, ses aspirations professionnelles, sa manière de voir les choses... »*⁵⁰

« S'il y a une chose importante, c'est ma fille, toutes mes motivations partent de là, je ne suis pas quelqu'un d'ambitieux au niveau professionnel dans le sens où je me contente de très peu pour vivre, une situation professionnelle n'est pas un but en soi, après, ayant un enfant, une stabilité, un revenu régulier, c'est important !

Donc, je viens de la région nantaise. Jusqu'à 25 ans, j'ai un parcours assez atypique, j'ai un niveau bac informatique et j'ai travaillé juste après. Mes camarades de classe qui ont eu le bac n'ont pas, pour la plupart, trouvé de travail après. Mais moi, comme j'avais un faible niveau d'études, les patrons n'avaient pas besoin de me rémunérer beaucoup, comme j'avais des compétences, j'ai trouvé du travail tout de suite. J'ai travaillé en informatique, cinq ans.

⁵⁰ Les personnes disent en général qu'elles ne savent *« pas par quoi commencer »*. Nous leur proposons de commencer par *ce qui est important pour eux*. Nous sommes plus directives si les personnes sont en difficulté. Gilles peut parfaitement retracer son parcours sans notre aide.

Mais travailler dans un bureau, ça m'a vite lassé. Je ne me voyais pas enfermé toute ma vie, voilà. Donc, j'ai démissionné. J'ai travaillé ensuite, on va dire la vérité, au noir : je faisais des petites pièces en bois artisanales pour un ami qui vendait sur le marché dans la région nantaise.

J'ai fait ça trois ans à peu près et après, je suis parti au Burkina-Faso. J'y suis allé une première fois avec une association pour construire une salle de classe, une petite association humanitaire. Donc, on est resté trois mois pour construire cette école et j'ai fait des rencontres là-bas, et je n'avais qu'une envie quand je suis rentré c'était de repartir. Chose que j'ai faite six mois après et je suis resté deux ans au Burkina-Faso...

En 96, là-bas, j'ai fait pas mal de choses. J'ai ouvert un café concert que j'ai laissé aux gens avec qui je travaillais. C'est quelque chose qui tourne toujours. J'ai découvert la vie dans les villages, je me promenais, je vivais très humblement, je vendais des djembés aux touristes et j'en envoyais en France à des amis qui les revendaient sur les marchés, de la débrouille au quotidien au jour le jour. J'avais beaucoup de mal avec les expatriés et l'argent et tout ce qui va avec ! J'avais quelques amis expatriés qui me permettaient justement de me rendre compte de la situation, dont un qui travaillait avec Artisans du monde, qui touchait 50 000 francs par mois, ça résume beaucoup, entre ce qu'ils gagnaient, eux, en se donnant bonne conscience en embauchant un cuisinier, un chauffeur. Ça me déplaisait beaucoup et j'étais très bien à vivre au milieu des Africains. C'était ce que je voulais...

Et puis, j'ai eu le paludisme et l'hépatite A. J'ai été soigné là-bas par des plantes, et je suis rentré rapatrié parce que j'étais mourant, je suis resté en France. J'ai atterri chez mon frère à Paris, j'ai voulu épargner ma mère qui aurait mal supporté de me voir dans cet état (je précise que mes parents étaient fonctionnaires, et j'ai deux sœurs et un frère, voilà une famille moyenne bien française). Donc, je suis resté chez mon frère un mois au moins, j'ai repris un peu de force... C'était prévu de travailler avec mon ami artisan, déclaré, mais je n'avais plus envie de travailler de manière salariée déclarée. Donc, je suis parti en Corse faire une formation, pour avoir le BPA (brevet professionnel agricole) dans les travaux forestiers, la rénovation de forêts à fruits, m'occuper des oliviers, des oliveraies....

*Il faut dire qu'en Afrique j'avais visité un "oasis en tout lieu". C'est Pierre Rabhy, un monsieur natif d'Algérie adopté enfant par une famille française, qui est un précurseur en **agriculture biologique**. En France, sur une terre dite inculte, il a réussi à cultiver en bio. Il a dit : "je viens du désert d'Algérie", et il a essayé de faire ça dans son pays natal, l'Algérie... Donc, « **l'oasis en tout lieu** » a pour but de montrer qu'un agriculteur peut vivre avec moins d'un hectare, ce que je fais aujourd'hui, une petite surface peut suffire pour vivre et on peut cultiver en tout lieu grâce à l'agriculture biologique, le compost, le paillage...*

Donc, il a créé son premier oasis au Burkina-Faso en plein désert, dans le Sahel et vous tombez sur un village où vous avez des arbres fruitiers, des potagers, de l'eau. Le principe de base est de planter des arbres pour faire de l'ombre et donc garder de l'eau, faire des petites mares qui ne s'évaporent pas, donc à partir des arbres classiques et des arbres fruitiers, de récupérer les feuilles tombées pour faire du compost. Donc, un village prospère, les villageois vivent avec des fruits, des légumes, et ils peuvent vendre sur les marchés locaux leur surplus.

J'ai d'abord fait cette formation en Corse avec le souhait de travailler dans la nature en accord avec la nature. Mais ce n'est pas tellement le cas. Quand on travaille en forêt, on est toujours avec une tronçonneuse à la main. Une forêt à fruits, c'est deux mois de travail par an, et le reste du temps, c'est du bûcheronnage, et donc là, je ne me sentais pas du tout en accord avec ce que je voulais faire... Mais j'avais un professeur dans cette formation qui élevait des chèvres en bio en Corse et qui m'a dit : "Je te vois bien travailler en bio". Ça me semblait être plus en adéquation, donc j'ai recherché du travail chez des agriculteurs bio, des arboriculteurs bio que j'ai contactés. Et je me suis retrouvé dans le Lot-et-Garonne à faire la récolte des prunes, Je me suis très bien entendu avec l'exploitant qui m'a proposé de s'associer, il avait un projet d'association et, pour ce faire, il

m'a trouvé une formation spécifique en bio à Périgueux, en étant en stage chez lui. Donc, c'était la première étape prévue pour ce projet d'association.

J'ai fait la formation, le stage avec lui. Mais, durant la formation, j'ai rencontré la maman de ma fille ! Nous avons un projet ensemble de planter des arbres fruitiers. Elle a une maison avec beaucoup de terrain, j'ai planté des arbres fruitiers. Puis elle voulait tenir des tables d'hôtes, il y avait une ferme à rénover, j'ai passé beaucoup de temps à rénover cette ferme et à planter des arbres fruitiers et à rénover. **Durant cinq ans, j'ai fait la rénovation de la ferme**, j'ai planté des arbres chaque année et un potager, je faisais des saisons de taille fruitière à l'extérieur pour s'en sortir... Un travail physique très difficile, les saisons de taille, soit dit en passant, **on ne trouve plus de personnes pour tailler parce que c'est difficile**. Il y a des formations, mais peu de volontaires, les jeunes ne veulent pas, Il y en a qui font la formation, ils font une semaine de taille, et après, ils disent que c'est trop dur.

Donc, je reviens à la naissance de ma fille, c'est important. Elle est née grande préma. Les trois premiers mois de sa vie, elle les a passés à l'hôpital et nous aussi... Puis, nous nous sommes séparés, c'était très dur émotionnellement. Le couple que nous étions était un peu précaire, nous n'avons pas supporté une nouvelle épreuve. Donc, tous les projets qui étaient chez elle, c'était sa propriété, j'ai tout laissé. Moi, je n'avais plus de logement, plus de travail, voilà...

Entre temps, le formateur que j'avais eu dont j'ai parlé, était devenu encadrant dans une association sur Bergerac, **un jardin associatif** sur Bergerac, il m'a dit : "Pour te reconstruire, viens au jardin, déjà ça va t'occuper." C'est une association d'aide au retour à l'emploi qui propose des petits boulots d'aide au retour à l'emploi. Donc, c'est ce que j'ai fait, c'est à Bergerac. Ils m'ont trouvé du travail comme **bagagiste à l'aéroport**. Donc, j'allais **au jardin associatif** trois demi-journées par semaine, et je faisais le travail à l'aéroport, soixante heures par mois. Et, en plus, ils m'ont trouvé des petits chantiers d'entretien paysager. J'avais une voiture mais pas de logement, l'association s'était engagée à me trouver un logement, ils n'ont rien fait. J'étais sous une tente d'avril à octobre, et, en octobre, j'ai trouvé un petit logement par mes propres moyens. Ce qui était critique, sous la tente, c'était que je ne pouvais pas recevoir ma fille. Voilà ce qui m'embêtait beaucoup : pas le froid, mais ne plus pouvoir recevoir ma fille...

Il y avait aussi une **association d'aide au logement** sur Bergerac. Je les voyais toutes les semaines, mais il me semble qu'ils ne faisaient rien. Moi, je suis assez remonté contre le système associatif. Il me semble que beaucoup sont là pour percevoir leur salaire, ils ne s'impliquent pas plus que ça. Ils me semblent blasés, ils disent qu'il n'y a pas de logement, donc qu'on ne peut rien faire, voilà !

Donc, j'ai trouvé par moi-même un logement, par relation, à Saint-Naxain, tout près de l'aéroport. Sauf que je me voyais pas continuer comme bagagiste, c'était bien sympathique comme expérience, mais... Donc, j'ai vu une offre d'emploi un jour, un terrain de golf se vendait, le propriétaire repreneur voulait créer un jardin biologique pour alimenter le restaurant du golf. Donc, j'ai posé ma candidature, j'ai été embauché en 2004.

J'ai créé un verger, un potager bio sauf que le bio, cet hollandais, il n'en avait rien à faire. C'était pour faire du marketing sur le site : il ciblait l'Angleterre, et les Pays-Bas, on prenait quelques légumes, pas trop parce que pour éplucher voilà, c'était long. Donc, on allait acheter à Métro, donc on fait de la qualité... Moi, je me suis trouvé rapidement en conflit pendant deux ans avec le patron, et ils ont fini par me licencier pour raison économique. J'ai dit : "Je fais quoi quand on me demande d'où viennent les légumes ?" Il me disait : "tu réponds que ça vient du jardin". J'ai dit : "non". Donc, on était en conflit durant deux ans et ils ont fini par me licencier pour raisons économiques.

Je suis allé aux prud'hommes. J'ai eu une indemnité, j'ai demandé un rattrapage sur salaire car j'étais responsable de l'activité à tous les niveaux et j'avais un Smic. C'était prévu au début que je sois embauché au Smic, mais, comme j'étais responsable, mon salaire devait évoluer, ce qui ne

s'est jamais fait. Donc, j'ai demandé réparation là-dessus aussi, puisque j'effectuais un travail de responsable, j'ai perdu sur ce point, je n'ai pas pu prouver que j'étais responsable...

J'ai décidé par contre de créer mon activité, d'acheter du matériel grâce à ces 8 000 euros que j'avais gagnés et j'ai commencé en 2007, mais j'ai démarré officiellement mon activité en 2008.

*Entre temps, j'avais déménagé, j'avais trouvé un logement plus sympathique, un logement qui paraissait bien, une belle maison à côté du propriétaire, trois hectares, sauf que le propriétaire n'a jamais voulu me signer un **bail agricole** qui m'aurait permis de m'installer dans la durée. Le bail agricole, c'est neuf ans renouvelables. Beaucoup de propriétaires sont réticents parce qu'après ils ne peuvent plus récupérer leur terre, on ne peut pas arrêter un bail comme ça parce que les neuf ans sont renouvelables automatiquement. Donc, c'est à vie, ils ne peuvent y mettre fin que s'ils revendent les terres. Donc, soit ils vous laissent continuer à cultiver, soit ils revendent. C'est pour ça que beaucoup de propriétaires ne veulent pas louer et que **beaucoup d'agriculteurs qui ne sont pas du milieu agricole ont du mal à trouver des terres**. C'est dommage, on pourrait produire beaucoup plus en France de bio, on pourrait installer beaucoup de petits agriculteurs, le marché bio, on représente 30 %, donc 70 % est importé. Ça pourrait être plus, il faudrait faciliter l'accès aux terres, installer de petits agriculteurs.*

*Donc les gens comme moi trouvent des **solutions bancales**, des prêts de terre à titre gratuit, mais je ne peux pas faire des investissements sur un terrain si je ne peux pas m'ancrer dans la durée. Par exemple, pour pouvoir faire des retenues d'eau. Donc, je parlais régulièrement au propriétaire de ça, j'ai cultivé trois ans, là-bas.*

*La troisième année, on s'est retrouvé en gros conflit, du fait de **l'insalubrité de la maison**. Avant moi, il la louait à des touristes, c'est une vieille maison construite contre la roche mais comme il avait mis du béton, il y avait de l'humidité, les murs suintaient à chaque fois que je faisais chauffer une casserole, que je prenais une douche. Je le lui faisais constater, mais il me disait que c'était moi qui n'aérais pas assez. C'était un monsieur à la retraite qui avait des problèmes psychologiques aussi, qui reportait tout sur les autres. Et donc, il disait : "Ce n'est pas possible, tu as détruit ma maison, c'est toute ma vie..." Je disais : "Excuse-moi, mais l'hiver, quand je prends une douche, ouvrir la fenêtre, ce n'est pas possible...". Il m'a donné un préavis pour quitter les lieux et comme je n'avais pas de bail agricole, j'étais coincé. En réalité, je pouvais rester dans la maison parce qu'on n'expulse pas quelqu'un comme ça surtout avec un enfant, car j'ai la garde mon enfant la semaine et sa mère le week-end.*

Finalement, j'ai trouvé un logement à la sortie de L parce que j'avais ma clientèle dans le secteur **et pour ma fille, c'était bien parce qu'elle ne changeait pas d'école**. Donc, ça et puis ma petite clientèle. J'ai trouvé un petit logement à P* avec des terres, chez une personne qui avait un **marai-chage biologique** avec du matériel à disposition, un tracteur, une serre. Cette personne a accepté de me signer un bail agricole et on s'entend très bien. Là, j'ai la garantie de pouvoir travailler, de faire des investissements, elle prend en charge 90 % des investissements, car elle dit : "Un jour, je retrouverai ça." Donc, là, je suis bien depuis deux ans. J'ai des terres, avec un logement sain, agréable à vivre. Au début, j'avais un peu de mal, parce que c'est en bordure de la voie de chemin de fer, mais le lieu est plein de bonnes énergies, des gens formidables, qui m'achètent mes légumes, les personnes âgées...*

Donc, j'ai un bout de RSA encore. C'est clair, j'en ai eu besoin pour nourrir ma fille à un moment donné, et puis ça m'a aidé aussi à supporter tout ça. Mais, sans le RSA, j'aurai quand même tout fait pour y arriver ! »

4.3. Guy, créer une entreprise de jardinage

Comme Gilles, ces allocataires ont tant bien que mal réussi à créer leurs activités et à se faire plus ou moins reconnaître. Mais il arrive que la **création de sa propre activité se transforme en parcours du combattant**. Guy (dont le parcours a été présenté) a tenté sa chance, puis il a renoncé :

« Alors, quand je travaillais à ASPI 24, j'ai pensé faire une entreprise de jardinage, il existe une association en Dordogne, c'est un système de **couveuse**, vous êtes comme un petit poussin, ça s'appelle vraiment comme ça, ils vous couvent un certain temps, et puis vous prenez votre envol. Ils vous soutiennent pour démarcher, pour prêter du matériel, et trouver des financements... L'idée est bonne, après il faut que derrière ça suive ! Les clients, c'est moi qui me les suis trouvés et c'est ça le truc, justement je me suis rendu compte après, que ce qu'ils faisaient pour moi je pouvais très bien me le faire tout seul. Au début, comme ils m'ont proposé ça et que moi je voulais m'en sortir j'ai dit : "oui". Mais, l'étude de marché, je l'ai fait tout seul, j'ai démarché tout seul. J'en ai pris des clients même loin, j'ai démarché la clientèle. Mais, les gens, ils se le font tout seuls le jardinage, ou alors ils proposent de vous embaucher au noir. Alors, comme moi, j'avais trop de trucs à faire avec ASPI 24, je n'avais plus de temps de démarcher et, surtout en fait, ils m'aidaient pas vraiment. Les fonds, ils n'arrivaient pas, et ils me le disaient pas que les fonds n'arrivaient pas. Quand j'ai contacté l'ADIE, ils n'avaient pas de dossiers à mon nom. Alors, j'ai arrêté. »

Partie 5

DE L'ACCOMPAGNEMENT À L'ÉQUIPE PLURIDISCIPLINAIRE

Le *Guide du RSA* mentionne que l'équipe pluridisciplinaire (EP) doit être consultée pour une réorientation du bénéficiaire, une réduction ou une suspension du RSA.

1. IMPACT POSITIF DES INSTANCES DES ÉQUIPES PLURIDISCIPLINAIRES (EP)

Selon les professionnels, l'équipe pluridisciplinaire (EP), en Dordogne, a un impact positif. La référente adjointe de Périgueux résume : *« L'EP est une instance qui fonctionne bien. Les allocataires sont convoqués. Cette instance est parfaitement rodée, les allocataires convoqués se présentent de plus en plus, et vraiment, ils peuvent expliquer leur situation, prendre conscience aussi des droits et des devoirs. Des réajustements sont faits, les membres de l'équipe sont compréhensifs. On peut avoir l'impression, un peu, à première vue, d'un tribunal, mais en fait cela se passe dans une ambiance conviviale (ce qui ne veut pas dire laxiste). »*

Les données chiffrées communiquées par la responsable adjointe de Bergerac-Est sur les décisions prises par les EP de l'unité territoriale de Bergerac-Est depuis 2009 permettent de confirmer les constats précédents. Ces instances permettent de **rattraper les allocataires** qui ne respectent pas leurs devoirs de contractualisation, globalement ces allocataires s'engagent ensuite dans la contractualisation. Plus de la moitié environ des personnes convoquées se présente. Ces instances permettent également aux professionnels de **mieux connaître et comprendre la situation** des allocataires réticents à la contractualisation, ou d'identifier aussi des situations qui ne relèvent pas ou plus des droits et devoirs, car les personnes travaillent, ou elles ont quitté le territoire, ou elles sont décédées.

Il est prévu dans les textes que les personnes, au bout de douze mois de suivi social, doivent être réorientées vers Pôle emploi si les freins sociaux ont été levés. Le conseil général fait le point sur les réorientations vers Pôle emploi en septembre 2011 : *« Sur l'ensemble des réévaluations régulières de la situation des bénéficiaires très peu donnaient lieu à un changement dans la dominante des suivis : 126 décisions seulement dont 46 passages du suivi Pôle emploi au suivi conseil général, 70 en sens inverse. Les modifications d'orientation hors réévaluations régulières ont, quant à elles, donné lieu à la prise de 411 décisions. Mais il est, à l'heure actuelle, encore techniquement impossible de circonscrire celles ayant abouti à un changement effectif de dominante du suivi. »*

Globalement, l'analyse des données de l'unité territoriale de Bergerac-Est confirme que ces instances ont surtout un **impact positif sur le taux de contractualisation**, elles permettent à des personnes de maintenir leur droits au RSA et de bénéficier de l'accompagnement socioprofessionnel. D'autant que la plupart des allocataires convoqués relèvent du droit et devoir du RSA.

Les décisions de sanction sont essentiellement des décisions de suspension. Les cas de radiation sont exceptionnels et les motifs sont, par ordre d'importance : la non contractualisation alors que la personne a été re-sollicitée ; les mutations ; les revenus supérieurs au plafond ; les situations qui compromettent le maintien du droit au RSA (ressources non déclarées, refus de contrôle, fraude). Les cas de fraude restent exceptionnels. Au final, il ressort que, le plus souvent, les motifs de convocation relèvent d'un défaut de contractualisation *de la part d'allocataires qui ne répondent pas aux convocations*.

Enfin, ces instances qui permettent aux professionnels de mieux identifier les situations personnelles des allocataires, révèlent aussi les limites de l'accompagnement. Certains allocataires ne se

mobilisent que sous l'effet de la menace d'une suspension du RSA. Ces réfractaires pensent parfois que l'accompagnement ne va pas les aider. Ou bien, alors, ils sont réticents à rencontrer des professionnels. Le repli sur soi, les difficultés de déplacement, les contraintes de vie au quotidien sont également des raisons que ces instances permettent d'identifier. En ce sens, ces instances permettent aux divers acteurs de modifier leurs représentations au sujet d'autrui. Les professionnels découvrent d'ailleurs des drames humains. Ainsi, cette veuve venue s'excuser de n'avoir pas répondu aux convocations du fait du décès de son mari. Inversement, les allocataires peuvent dédramatiser le contrôle social exercé par les professionnels et saisir l'intérêt de l'accompagnement.

La tenue régulière et rigoureuse de ces instances dans le département constitue pour ce dernier un pôle d'observations précieuses pour évaluer le dispositif RSA au regard des besoins sociaux du public et de ses évolutions. D'autant que ces instances semblent bien préparées, les secrétaires et les responsables adjointes unissent leurs efforts dans ce sens. Ainsi, par exemple, la gestion des tableaux de bord communiqués par l'unité territoriale de Bergerac a été très utile dans le cadre de cette étude⁵¹.

2. ILLUSTRATION À BERGERAC-EST⁵²

Selon la responsable adjointe insertion, en septembre 2011, l'unité territoriale compte 1 100 bénéficiaires, dont **300 nouveaux entrants**.

Répartition des orientations

En 2010, 231 allocataires ont été orientés dont 85 vers Pôle emploi et **146** vers le conseil général (35 vers un parcours social, 111 vers un parcours en socioprofessionnel). En 2011 (de janvier à octobre), 296 allocataires ont été orientés dont 107 vers Pôle emploi et 189 vers le conseil général (65 vers un référent social, 124 vers un parcours socioprofessionnel). Concernant les réorientations au bout de douze mois, 16 allocataires ont été réorientés du conseil général vers Pôle emploi et 2 personnes ont été orientées vers le conseil général.

Sanctions suite aux décisions de l'équipe pluridisciplinaire (juillet 2009 à février 2011)

Les équipes pluridisciplinaires de juillet 2009 à février 2011 qui se sont réunies 19 fois ont convoqué 182 personnes dont 63 sont venues. 102 décisions de suspension du RSA ont alors été prises, qui se sont soldées par 85 décisions de maintien du RSA, 3 décisions de réduction de l'allocation et 14 radiations⁵³.

Point sur les équipes pluridisciplinaires de mars 2011 à juillet 2011

Les équipes pluridisciplinaires qui se sont réunies cinq fois ont convoqué 51 personnes dont 10 sont venues pour lesquelles les décisions ont abouti notamment à 31 décisions de suspension et 20 décisions de maintien⁵⁴.

⁵¹ Une comparaison avec les données des autres UT serait intéressante, mais les délais contraints de l'étude ne l'ont pas permise.

⁵² Ces données chiffrées ne sont pas consolidées mais sont globalement cohérentes.

⁵³ À titre indicatif, pour plus de précisions, **suite aux 102 décisions de suspension** : 65 personnes se sont manifestées et ont contractualisé ; 25 personnes ont été radiées dont 12 car elles n'avaient pas contractualisé au terme de quatre mois sans allocation ; 6 personnes ont été mutées ; 4 personnes avaient des revenus supérieurs au plafond ; 1 personne était en RSA-activité, 2 personnes se sont présentées et ont été orientées, 1 personne était salariée.

Sur les 85 **décisions de maintien** : 4 se sont présentées et ont trouvé un emploi, 7 personnes se sont présentées et ont été orientées vers Pôle emploi, 5 personnes se sont présentées et ont été orientées vers le département, 13 personnes ont été radiées dont : 7 mutations, 4 ressources supérieures au plafond RSA, 1 PPAE non fait, 1 décès.

⁵⁴ **Suite aux 31 décisions de suspension** : 9 personnes se sont manifestées et ont contractualisé ; 2 personnes ont signé un PPAE ; 1 personne a été réorientée vers le conseil général ; 6 personnes ne se sont pas manifestées (suspension en cours) ; 9 personnes ont été

Ces décisions se sont soldées par une reprise de la contractualisation pour un tiers des allocataires et par des radiations pour près d'un tiers également, les motifs principaux étant le défaut de contractualisation de la part des personnes qui n'ont pas répondu aux relances des professionnels.

radiées (dont 6 au motif : pas de CER ou PPAE établi et radiation au terme de quatre mois sans allocation, 1 mutation, 2 refus de contrôle) ; 1 personne est passée en RSA-activité ; 2 personnes ont eu rendez-vous avec la référente en septembre, 1 personne a été suspendue pour une durée de trois mois (fausses déclarations).

Impact des 20 décisions de maintien : 9 personnes se sont présentées et ont contractualisé ; 1 personne a été orientée Pôle emploi ; 1 personne a été réorientée vers le conseil général ; 1 personne a signé un PPAE ; 2 personnes n'ont pas signé de PPAE ; 4 personnes ne se sont pas manifestées ; 2 personnes étaient en attente de rendez-vous avec leur référente.

CONCLUSION

Cette étude a permis de remarquer la forte **implication** des acteurs pour appliquer la convention départementale d'orientation et d'accompagnement des allocataires du RSA. Les acteurs ont mutualisé leurs compétences pour **faciliter l'accès aux droits** des demandeurs du RSA sur **l'ensemble du territoire**, le **centre médico-social** est le point d'ancrage de la demande.

Le département veille à traiter **en continu** les demandes de tous les allocataires du RSA-socle. Il examine les dossiers des **situations dérogatoires**, dont le nombre en Dordogne est important. La collaboration effective entre le service informatique de la **Caf et le pôle RSA** est un levier important du traitement des dossiers.

De son côté, la Caf a mis en place des lignes de téléphone gratuites pour les allocataires qui en usent beaucoup. Le choix a été fait de ne pas utiliser l'offre de **service @RSA** prévue dans la loi.

L'ensemble des allocataires concernés par les droits et devoirs sont orientés par le département vers un référent unique chargé de l'accompagnement social ou emploi.

S'agissant du **système d'orientation**, les acteurs ont également mutualisé leurs compétences et leur moyen pour favoriser l'orientation des allocataires vers le **parcours socioprofessionnel** considéré par l'ensemble des acteurs comme le plus adapté au public RSA. Le département s'appuie sur l'organisation qu'il a mise en place depuis **2005**, en collaboration avec Pôle emploi. Les entretiens menés avec les référents insertion du département, avec leurs responsables comme avec les directions de Pôle emploi et du département ont montré un large **consensus** pour conserver cette organisation : la loi sur le RSA est perçue par l'ensemble des acteurs comme trop binaire, les allocataires ne sont pas tout à fait en capacité de travailler, ils ont besoin d'être soutenus afin de lever leur freins à l'emploi.

Fin 2011, il s'avère que la plupart des allocataires se sont engagés dans un parcours socioprofessionnel et que les instances de régulation des équipes pluridisciplinaires permettent de rattraper les allocataires qui ne répondent pas aux convocations des référents insertion. La majorité des décisions de sanction sont des suspensions de RSA qui ont pour effet de permettre aux allocataires de régulariser leur situation, de tenir de nouveaux engagements en lien avec leur référent. **L'impact des équipes pluridisciplinaires est positif au niveau de la contractualisation**, et du repérage des parcours (la traçabilité).

En revanche, les équipes pluridisciplinaires ont peu favorisé la réorientation des allocataires vers Pôle emploi. L'étude a montré qu'au terme de douze mois, les allocataires restent généralement dans le « giron » du département, ce qui suggère de poursuivre l'analyse des causes de ce phénomène. Cette étude peut apporter quelques éléments de réponse. D'une part, les pratiques d'accompagnement, bien que consensuelles, peuvent présenter certaines disparités : les **freins à l'emploi** sont plus ou moins mis en avant par les professionnels, il semble que certaines unités territoriales ont un taux d'orientation et un taux d'inscription vers Pôle emploi plus important que d'autres. D'autre part, la réorientation des allocataires vers Pôle emploi est complexe car elle dépend de plusieurs paramètres : certains **territoires sont mieux lotis que d'autres** en termes d'opportunités d'emplois ; certains professionnels favorisent les emplois de proximité.

Un des leviers de l'accès à l'emploi est le **contrat aidé** dans le secteur de l'insertion par l'économie. Le département développe depuis plusieurs années des liens de collaboration avec les associations partenaires du programme départemental d'insertion et acteurs de l'insertion par l'économie.

Les entretiens menés avec les allocataires confirment l'intérêt de favoriser l'accès à l'emploi, les allocataires aspirent à travailler, ou à **développer leurs activités que celles-ci soient artistiques, commerciales, artisanales, agricoles**.

D'autres acceptent des emplois précaires dans le secteur de l'insertion par l'économique, tout en insistant sur la **précarité de ces contrats de six mois** éventuellement renouvelables.

Le travail du point de vue des allocataires est source de reconnaissance et d'intégration sociale, les allocataires rencontrés ne veulent pas dépendre du RSA, même s'ils reconnaissent que cet apport financier a été indispensable et continue de l'être dans bien des cas.

Concernant les situations de précarité, ces allocataires ont souvent du faire face à de réelles difficultés économiques, alors même qu'ils sont très investis dans l'éducation de leurs enfants. Le **fait d'être parent** les motive pour faire face et s'en sortir au mieux.

Ces allocataires valorisent **fortement le soutien des travailleurs sociaux**, que ce soit les assistants sociaux polyvalents ou les référents insertion, ils reconnaissent que le **travail en réseau** est très aidant. En revanche, ils n'ont pas pu être aidés pour des problèmes de logement. Les allocataires qui ont réussi à trouver un emploi pointent l'efficacité des associations d'insertion et l'impact de leur soutien dans leur parcours.

Cette étude a pointé aussi certaines difficultés rencontrées par les unités territoriales concernant le **système d'information**. Les référents insertion n'ont pas connaissance du suivi assuré par Pôle emploi, qui n'a pas encore construit de requêtes permettant d'établir un bilan chiffré et qualitatif de l'accompagnement qu'il réalise auprès des allocataires orientés. Au sein des unités territoriales, une responsable d'unité territoriale pointe la nécessité de renforcer **l'articulation entre le suivi social et le suivi socioprofessionnel**. Il semble que le groupe de travail prévu à cet effet n'ait pas encore pu se mettre en place.

Cette question de **l'articulation des parcours** (social, socioprofessionnel et emploi) est essentielle, afin que les allocataires ne soient pas captifs d'un mode d'accompagnement mais bien acteurs de leurs parcours. L'objectif du département est que le public puisse bénéficier des rencontres avec les professionnels mais pour autant ces rencontres ne constituent pas le seul indicateur de l'efficacité et de suivi des actions, l'objectif de sorties du dispositif est clairement affirmé dans la convention et dans le *Guide du RSA*.

Il semble que les professionnels rencontrés se soient saisis de cette étude pour se décentrer de leurs pratiques professionnelles, pour communiquer certaines données chiffrées ou qualitatives, et **amorcer une évaluation**.

Le parcours socioprofessionnel est largement privilégié dans le système d'orientation. **L'intérêt de ce parcours est démontré du point de vue des allocataires du RSA**. Le recentrage des missions des référents insertion sur l'accès à l'emploi en lien avec les conseillers de Pôle emploi y contribue. En soulignant que ce recentrage des missions pour favoriser l'accès à l'emploi est à l'œuvre depuis 2005. Une responsable adjointe insertion souligne que : *« les référents insertion ont monté en compétences, ils sont très vigilants pour orienter les allocataires sur des offres d'emploi ou des actions de formation adaptées au profil des personnes, ils veillent au suivi des parcours, et ne se contentent pas d'orienter les personnes mécaniquement. Ils n'ont pas attendu le RSA pour développer ces compétences, c'est le fruit d'un travail depuis plusieurs années. »*

Ces experts de l'accompagnement socioprofessionnel qui ont forgé de nouvelles identités professionnelles autour du parcours socioprofessionnel peuvent avoir tendance à **garder leur public**. Certains d'entre eux sont conscients de ce risque. Une responsable d'unité s'interroge sur le risque de perdre de vue les trois parcours dont deux finalement impliquent de confier le public à *l'autre*, que cet autre soit Pôle emploi, ou les collègues du service social. Sur ce point, les conceptions peuvent parfois diverger, la responsable adjointe insertion de Ribérac rappelle que l'orientation emploi est prévue par la loi au terme de douze mois.

Les allocataires interrogés ont souvent sollicité Pôle emploi, mais soit ils ne sont pas éligibles sur certaines offres, soit ils sont trop âgés. Ils ont alors souvent insisté pour obtenir une réponse concrète et leur demande a pu être entendue, *« c'est une chaîne, tout ça ! »*, dit un allocataire.

Au-delà du système d'orientation, la question de la précarité a pu être abordée dans le cadre de cette étude. Si les allocataires du RSA sont globalement logés, voire propriétaires, le manque à vivre a pu se manifester à plusieurs reprises dans leurs vies, et certains racontent *qu'il faut tout compter, faire des économies sur tout, se priver tout le temps*. Cette privation au quotidien n'est pas le seul lot des allocataires du RSA, un habitant d'un village proche de Mussidan a souligné que les allocataires du RSA sont, selon lui, bien accompagnés, alors que d'autres situations précaires existent hors du RSA, des personnes âgées vivent mal du fait de leur très petite retraite et elles sont isolées⁵⁵.

Au final, il ressort de cette étude une forte mobilisation du département pour maîtriser au mieux les dépenses liées au RSA par une politique volontariste de la gestion de la demande et de l'accompagnement contractuel des allocataires. Le département qui a misé sur les professionnels est parvenu à les mobiliser très fortement. Cette forte mobilisation a un effet d'entraînement : « *On fait équipe avec les assistantes, si elles nous font confiance, il faut leur prouver qu'elles ont eu raison* », dit un allocataire en CAE. Si les acteurs travaillent en réseau, c'est que le département est parvenu à assurer une coopération entre les acteurs du social et de l'emploi, mais ce chantier doit se poursuivre, le département souligne qu'il est confronté à un public très divers, les réponses ne peuvent pas être uniformes. C'est aussi un constat fort de cette étude, la plupart aspirent à travailler, mais leurs aspirations et leurs capacités sont très diverses, cette diversité peut d'ailleurs être un levier en particulier dans le cadre d'accompagnement collectif des allocataires.

⁵⁵ Concernant les gens du voyage, la visite (trop rapide) d'un camp sur l'unité de Ribérac a montré une présence d'enfants non négligeable, au sujet desquels il est difficile de savoir s'ils sont scolarisés, et quel est leur état de santé ?

DU RMI AU RSA (CORINE AUBINEAU, RESPONSABLE DE L'UNITÉ TERRITORIALE DE BERGERAC-EST)

« Le 15 décembre 1988, AS au CCAS de Bordeaux, j'apprends officiellement que le RMI a été voté à la radio, en allant au travail. Toute personne le demandant peut se présenter dans les CMS ou les CCAS. Ce jeudi-là, jour de ma permanence hebdomadaire, il est 9 h 00, plus de cinquante personnes sont devant la porte, nous n'avons encore aucun document. Comment répondre ? Prendre le nom et l'adresse des personnes présentes. Elles seront convoquées. Le RMI sera calculé à compter du 15 décembre 1988.

En août 1989, je suis embauchée au conseil général en polyvalence de secteur. J'ai une expérience du RMI de huit mois, car le territoire où j'étais précédemment était un territoire pilote. Dans le département où je viens d'arriver, seul l'emploi pose problème selon les dires de la direction. La pratique professionnelle me démontrera, au fil des mois, que la santé, le logement et aussi l'autonomie sociale (mais ne faudrait-il pas déjà dire l'isolement social, la mobilité qu'elle soit géographique ou mentale ?) sont aussi des problèmes à aborder avec les personnes allocataires du RMI.

Le département réfléchit aux actions à construire. Les TMS [travailleurs médico-sociaux], pour beaucoup, sont persuadés que cette loi "provisoire" sera obsolète en 1992 ! Le temps ne leur a pas donné raison. J'ai souvenir d'un conflit intérieur qui, aujourd'hui, peut paraître "désuet" : sur la demande de RMI, il faut indiquer le nombre de mètres carrés de jardin qui peut amener une diminution du montant du RMI. J'ai souvent "oublié" de noter la réponse, toujours après des discussions avec les intéressés, considérant que cinquante mètres carrés par personne relevait d'une consommation personnelle qui mettait "du beurre dans les épinards". J'y voyais une injustice entre RMI des villes et RMI des champs. Avais-je raison ? Interroger le sens et le contrôle possible de ces mètres carrés de jardin, qu'il soit planté de fleurs ou de légumes, m'agaçait intellectuellement.

Éthique de conviction ou de responsabilité ? Les deux. Et, avec l'accord des familles, je défendais le silence sur les quelques sillons plantés.

En 1992, le sous-préfet de l'époque demanda un projet pour "sortir" 501 allocataires de l'arrondissement qui n'avaient pas de CI. Cela s'appellera d'ailleurs "l'opération 501". Le principe retenu : des groupes de quinze allocataires au plus. Trois fois trois jours sur un mois passés avec des professionnels d'horizons assez différents et une totale liberté pour la professionnelle que je suis. J'y ai favorisé la venue d'une CESF pour parler de "quand j'étais petit je rêvais d'être...". Venue d'un jardin ouvrier pas comme les autres qui s'appelle toujours "Les jardins d'aujourd'hui". (D'ailleurs après, avec quelques allocataires et quelques papis-mamies, on a créé "Les jardins de demain", parce que les écoles du coin venaient regarder pousser les légumes que les jardiniers avaient semés). J'ai également sollicité l'intervention de quelques politiques (le maire, le député pour qu'ils expliquent leur fonction) et d'un prof de droit (parce qu'il y avait mille questions auxquelles je n'avais pas réponse). La secrétaire du RMI au niveau de l'unité territoriale était présente sur les sessions. Elle animait des temps de bibliothèque « spécialisée » avec les articles de journaux qui parlaient du RMI et que l'on commentait ensemble, pour le meilleur et pour le pire.

Puis, comme il y avait eu un travail de théâtre en Dordogne "Des trous pour les serrures" (des allocataires sur scène, un film amateur), on s'est fait une séance ciné-débat. Occasion de construire, de faire du contrat collectif et/ou individuel, il y a eu de tout. Sortir des sentiers battus, organiser l'intervention d'autres acteurs que l'AS, en vis-à-vis avec l'allocataire. J'ai été volontaire sur plusieurs territoires immédiats, les résultats ont été au delà de l'imagination des professionnels et de la CLI. Certains sont sortis du dispositif en retrouvant du travail, d'autres parce qu'une pension d'invalidité

ou AAH n'avait pas été envisagée, d'autres encore révélaient un emploi « au noir » qu'il était possible de légaliser. Seuls 15 % ne pouvaient que "rester" dans le RMI. Ces actions avaient donné la parole "en direct et en groupe" aux personnes concernées.

En 1994, j'ai changé de poste et suis devenue "responsable adjointe d'une unité territoriale". Ce poste était alors conçu comme un soutien technique à l'équipe (assistantes sociales, puéricultrices, éducateurs, secrétaires), y compris au responsable de l'unité territoriale, dans les deux domaines de compétence : insertion et prévention/protection de l'enfance. Concernant l'insertion, j'avais donc alors en charge l'organisation des cellules d'appui, des projets de développement social et de territoire. J'étais présente aux CLI afin d'articuler l'attente de ses membres, l'analyse des offres d'emploi, la présentation des CI et parfois l'écoute des allocataires eux-mêmes lors de leur convocation à cette instance.

En 2002, le département re-centralise la mission d'accompagnement des enfants accueillis en famille d'accueil ou en établissement, en appliquant dans le même temps les 35 heures par semaine.

Fin 2004, après un accompagnement de l'ensemble des acteurs de l'insertion (associations, AS de secteur, responsable adjoint d'unité territoriale) par un cabinet « SUMAK » pendant deux semaines environ sur chaque unité territoriale, émerge l'idée de professionnels spécialisés pour le suivi des allocataires. Un vrai remue-ménage chez les TMS. Il y a les pour et les contre, ceux qui pensent que l'on va "saucissonner" les personnes (pas d'approche globale), ceux au contraire qui argumentent de l'intérêt de "déconnecter" l'insertion (= lever les freins à l'emploi) et la prévention/protection de l'enfance (jugement "moral" porté sur les familles : on peut être un "mauvais" parent et savoir revenir vers l'emploi). Si c'est le même travailleur social qui reçoit, il est "coincé" dans ses représentations. Je crois que c'est là où j'ai réellement commencé à douter de la capacité des TMS à prendre du recul. Burn out ? Nez dans le guidon ? Culture générale pas assez soutenue ? Quelle bienveillance dans l'accompagnement ? Usure à être trop sur le terrain ? Sentiment d'impuissance ? Quelle écoute du public ? Quelles attentes du politique ? Quelle absence de reconnaissance des professionnels pour qu'ils soient si moroses, si désabusés ? "Qui trop étreint, mal étreint".

Les TMS "aiment-ils" trop les personnes dont ils pensent avoir la charge ? De quelle espèce de responsabilité se sentent-ils donc investis ? Quelle morale portent-ils ? Cette morale qui fait autorité jusque dans les années 50 et 60 par les relais qui structurent notre société (la famille, le curé, l'insti', l'armée) s'effilochent et du coup chacun est renvoyé à soi-même et peut-être sentiment de trop de responsabilité qui développe le stress, l'anxiété nous mettant devant des impossibilités à faire, à agir, donc à soutenir l'insertion (entre autres) ?

Donc, au premier trimestre 2005, le département choisit une approche spécialisée. Ainsi, sur les unités territoriales, il y aura outre les professionnels médico-sociaux "classiques" une nouvelle profession "AS insertion". D'ailleurs, tout le monde dit référent insertion. Moi, ça m'agace. Notre département a choisi un redéploiement des AS, donc je dis : "AS insertion" et "AS de polyvalence de secteur". Des postes de responsables adjoints insertion sont créés en parallèle de postes de responsables adjoints Enfance-famille, les deux sous la hiérarchie des responsables d'unité territoriale.

La direction nous (responsables et responsables-adjoints d'unité territoriale) a alors demandé, à l'issue de cette formation SUMAK et de la décision de l'assemblée départementale, d'accompagner ce changement auprès des équipes. Dans le même temps, il y avait la mise en œuvre des 35 heures (décision départementale : un poste d'AS de plus par unité territoriale en moyenne). Sur l'unité territoriale où j'étais, le responsable de l'unité territoriale a réfléchi au redécoupage (territoire, nombre d'habitants, de familles allocataires RMI...) et moi comme responsable-adjointe j'ai dû accompagner la "nouvelle répartition des missions". Une première rencontre avec tous les AS, un échange pour expliquer la méthode, un délai, des écrits pour que chacun puisse réfléchir ; puis je rencontrais individuellement les AS avec un discours "chapeau" commun à chaque entretien (issu de la rencontre commune) du changement et une question centrale : "Ce changement suppose que vous choisissiez soit le champ de l'insertion, soit celui de l'enfance-famille". Chaque entretien durait environ une heure.

Les AS assuraient encore au quotidien les deux missions. La direction avait déjà décidé que les AS secteur instruiraient les demandes de RMI comme un accès au droit commun. Seuls les AS de secteur auraient la mission de protection de l'enfance. Aujourd'hui, l'organisation nous semble "évidente". Mais, à ce moment-là, les questions ont fusé. Dans mes entretiens individuels, j'étais beaucoup sur des questions concrètes et j'avais demandé aux AS (lors de la réunion commune) de ne pas me dire immédiatement dans l'entretien individuel leur choix (c'était idiot : dans les couloirs, je savais déjà "en gros" qui avait choisi quoi, mais bon !).

Donc, l'entretien individuel (il y avait environ quinze jours entre la réunion et l'entretien de la première AS reçue.) Exemple de questions concrètes : "Selon toi, pour une famille au RMI où il n'y a pas d'enfants mineurs, qui fait la demande de FSL ?" Même question avec : "Il y a des enfants avec une mesure éducative", et même question aussi avec : "Il y a des enfants mineurs sans mesure éducative."

Ce que j'essayais de mettre en avant dans la nouvelle organisation, c'était la répartition et d'éviter ce que certains AS craignaient : "Comment ne pas faire que les familles soient saucissonnées et doivent se raconter à de nombreuses reprises"; Ma deuxième "recherche" : quel AS pour quelle mission (insertion ou enfance famille) ? J'avais mon idée des qualités requises, et des qualités perçues ("aisance" face aux familles lors des "signalements d'enfants", la loi de mars 2007 n'est pas encore passée, on ne parle pas encore des IP, capacité d'écriture, capacité relationnelle, attirance pour le monde du travail, positionnement sur la notion de "contrôle" (là, dur, car l'histoire du métier d'AS renvoie à la protection et au secret professionnel...). J'ai été parfois un peu surprise des choix et agacé(e) quand certains me répondaient : "Je choisis l'insertion, car l'important c'est que je reste sur le même territoire (organisation familiale personnelle, même équipe de CMS avec laquelle travailler...)"

À la longue, je me suis rendu compte que ce n'était pas grave, car quand les gens sont contents de venir au travail, j'ai envie de dire, presque indépendamment des missions, ils y trouvent leur compte et ils investissent. D'autres ont vraiment choisi : "Hors de question que je quitte le secteur, la polyvalence. C'est multiforme, j'aime". Ou au contraire, pour le poste "RMI" : "La spécialisation, j'aime. Une mission, un cadre d'intervention c'est plus facile, on sait où l'on va." Ou encore, "les convaincus" : "La mise au travail va nous aider à sortir du marasme. En étant spécialiste, on connaîtra mieux les rouages du soutien à l'emploi, on va pouvoir faire des actions collectives et donc on agira sur le mieux être global." Bref, des réflexions plus qu'intéressantes et qui ont donné finalement des « peps ». Le changement a ouvert des portes et plutôt de la bonne humeur. Un peu comme autour d'une table, quand on mange un poulet, on a peur que tout le monde veuille la cuisse ou le blanc et, finalement, la répartition se fait sans trop de difficulté. Étonnant, non ?

J'avais accompagné la répartition des missions, j'avais donc un nouveau collègue responsable-adjoint insertion (j'étais responsable-adjointe enfance-famille). Il nous fallait continuer d'accompagner ce changement.

*Pourquoi ai-je choisi enfance-famille ? J'ai trouvé le choix cornélien. En poste de soutien technique (et hiérarchique), la fonction mesure les capacités d'encadrement, de réflexion, d'interface, de décision, d'accompagnement de la politique départementale. Donc, dans le champ de l'insertion ou celui de la prévention-protection de l'enfance et de la famille, quelle différence ? J'étais vraiment dans le 50/50. Finalement, le département souhaitait des adjoints insertion d'une autre origine professionnelle qu'AS ou éducateur. Donc plus le choix, je devins responsable adjointe enfance-famille (d'ailleurs, sur le terme, le poste s'appelait les premiers mois "responsable adjoint **prévention**". Au fil du temps, c'est maintenant inscrit responsable adjoint enfance-famille. Rien que ça, on pourrait en discuter des heures !*

Pour moi, il était plus clair de dire "prévention" en complément d'"insertion", couvrant ainsi les deux champs d'intervention de l'action sociale du département. Mais sûrement quid de l'accompagnement de l'APA (personnes âgées) et la MDPH (le handicap) ? Puisque, sur le département, des

services spécialisés eux centralisés, donc la territorialisation (découpage de l'unité territoriale) ne couvre pas tous les champs de l'action sociale dévolue au département.

Donc, j'avais un collègue adjoint insertion et, avec le responsable, nous avons mis en œuvre le trinôme d'encadrement. Ce qui était bien, c'est que l'équipe d'encadrement devait se questionner sur la répartition qu'elle vivait, comme le vivaient les équipes AS secteur et insertion. Je pense que cela a beaucoup aidé sur les questionnements, ils étaient communs, et à donner du sens sur un même socle : l'intérêt du public. Bon, bien sûr, je suis quelqu'un de "positif". Je vois souvent les verres à demi pleins, ça ne gomme pas les difficultés mais ça aide à avancer. Interroger le sens, j'aime ça, tout le temps. Je dois être un peu (beaucoup) hyper active. L'hyper activité est aujourd'hui montrée du doigt (voir les enfants et le psy). Je pense qu'il vaut mieux ne pas tous se ressembler. Si l'on est hyper actif, il nous faut beaucoup de grain à moudre, s'il on est plus méditatif, il faut se choisir des métiers qui correspondent. Bien se connaître (au sens socratique) et travailler pour avoir une vie qui nous corresponde.

Idéaliste ? Oui, je le suis aussi, même utopiste, mais c'est ça qui fait avancer le monde. Ne jamais perdre de vue que l'on n'est pas tous pareils et même "entretenir" ces différences, c'est ça pour moi la richesse du monde. Même s'il ne faut pas oublier nos ressemblances humaines. Bon j'arrête, mais j'aime pouvoir discuter du sens ! Et quand on est dans la Fonction publique, au service du public, pour moi c'est une toile de fond, comme le peintre qui construit son support, son fond de toile.

La loi de mars 2007 concernant la prévention et la protection de l'enfance assoit le poste de responsable adjoint enfance-famille, la loi de juin 2009 concernant le RSA celle du responsable adjoint insertion. Martin Hirsch prévoit un RSA-socle (social), un RSA-chapeau (activité). Il prévoit des suivis par les TMS pour le premier, des conseillers Pôle emploi pour les seconds. Dans notre département, une lecture moins binaire :

Les bénéficiaires sans travail (socle = suivi conseil général), les travailleurs pauvres (socle et activité = suivi conseil général) les travailleurs modestes (activité = suivi Pôle emploi). L'objectif est que 30 % des personnes au RSA devraient être suivies par Pôle emploi. Les pôles "orientation" (binôme un AS insertion et un conseiller Pôle emploi, poste financé par le conseil général) doivent permettre une orientation à l'entrée dans le dispositif RSA. Après deux ans de fonctionnement, moins de 20 % sont suivis par Pôle emploi.

Les AS insertion ont en charge environ 300 personnes (des différences selon les secteurs). En milieu rural, ce sont plutôt 250 personnes, mais des kilomètres à faire, par exemple quatre lieux d'accueil dans un rayon de vingt kilomètres, des VAD, notamment les exploitants agricoles. En milieu urbain, c'est plus près de 400 personnes sur un seul lieu d'accueil, les VAD sont exceptionnelles. Sur une même unité territoriale, les conditions de travail ne sont donc pas les mêmes. En milieu rural (pour les allocataires), ne pas avoir de moyens de locomotion permet difficilement de trouver un emploi. Sur le département, près de 68 % des habitants sont propriétaires de leur logement, les logements ne sont pas toujours confortables voire vétustes voire insalubres. En milieu rural, le chiffre atteint les 74 % de proprios. On peut être par exemple propriétaire de son logement, agriculteur et bénéficiaire du RSA, conditions souvent difficiles mais aussi un rapport à la propriété comme une identité culturelle forte, structurante. Parfois, même si cela ressemble pour "nous" à un château de cartes ou de sable, quelles interventions pour ne pas faire plus de mal que de bien ? Dans ce département 48 % des ménages vivent en couple (avec ou sans enfant). Le taux de chômage départemental est de 11 %. L'emploi manque, les formations sont souvent loin du domicile. Les gens ne meurent pas de faim. OK. Ont-ils envie de construire ? Comment rêvent-ils l'avenir de leurs enfants ? En quoi le service public dans son organisation soutient-il un changement possible pour eux ? Si l'on exige les efforts, le devoir de l'insertion : quel droit offrons-nous ?

Où est le discours citoyen dans les échanges entre les allocataires RSA et les professionnels de l'insertion ? Et je suis dans un département où l'insertion est pensée, où les TMS ont encore de la ressource, y compris personnelle, où les efforts de chacun se conjuguent, même si des fois je râle parce qu'il me semble que l'on pourrait bousculer un peu plus les habitudes, être un peu plus léger

dans notre manière d'être, enlever la robe du TMS ad hoc ! Je suis une responsable d'unité territoriale exigeante dans cette question centrale : l'intérêt général, le mieux vivre ensemble et pour chacun. Comment penser l'équilibre ? Comment rester "neuf" à chaque entretien, ne pas entrer dans un carcan de pensée, de représentation ? Comment, chaque jour, interroger notre a priori ? Comment rester bienveillant et à l'écoute dans un cadre suffisamment "souple" ? Équilibre, c'est le mot qui devrait être le plus souvent notre guide, facile à dire ! Cela suppose un minimum de confiance en l'Autre. Est-ce que l'on "ose" en parler ? Parler, et la méthode de l'entretien compréhensif permet cette mise à distance que l'on devrait plus souvent mettre en œuvre (je préfère Weber à notre Émile national !) »

SIGLES :

AAH : Allocation adulte handicapé.

APA : Allocation prestation d'autonomie.

AS : Assistante sociale.

CCAS : Centre communal d'action sociale.

CESF : Conseiller(ère) en économie sociale et familiale.

CLI : Commission locale d'insertion.

CMS : Centre médico-social.

FSL : Fonds solidarité active.

IP : Information préoccupante.

MDPH : Maison départementale des personnes handicapées.

RMI : Revenu minimum d'insertion.

RSA : Revenu de solidarité active.

TMS : travailleur médico-social.

VAD : Visite à domicile.

DERNIERS NUMEROS PARUS :

(Téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>)

N° 73 *Les effets du RSA sur le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires*

ÉLISABETH DANZIN, VÉRONIQUE SIMONNET, DANIELE TRANCART

mars 2012

N° 72 *Pratiques de recrutement et sélectivité sur le marché du travail*

YANNICK FONDEUR [coord.], MICHÈLE FORTÉ, GUILLEMETTE DE LARQUIER [coord.], SYLVIE MONCHATRE, MARIE SALOGNON, GÉRALDINE RIEUCAU, ARIEL SEVILLA, CAROLE TUCHSZIRER

février 2012

N° 71 *Ils et elles : parcours professionnels, travail et santé des femmes et des hommes. Actes du séminaire Âges et travail, mai 2009*

CRÉAPT-CEE

février 2012

N° 70 *Les organisations patronales. Continuités et mutations des formes de représentation du patronat*

THOMAS AMOSSÉ, GAËTAN FLOCCO, JOSETTE LEFÈVRE, JEAN-MARIE PERNOT, HÉLOÏSE PETIT, FRÉDÉRIC REY, MICHÈLE TALLARD, CAROLE TUCHSZIRER, CATHERINE VINCENT

février 2012

N° 69 *Le RSA : une monographie parisienne*

SAMIA BENABDELMOUMEN, BERNARD GOMEL, ABDEL MABROUKI DOMINIQUE MÉDA, VIRGINIE THÉVENOT

janvier 2012

N° 68 *Quels modes de négociation face à des politiques salariales renouvelées ?*

NICOLAS CASTEL, NOÉLIE DELAHAÏE, HÉLOÏSE PETIT

décembre 2011

N° 67 *Les aides publiques aux hôtels-cafés-restaurants et leurs interactions : une évaluation sur micro-données d'entreprises*

MATTHIEU BUNEL, YANNICK L'HORTY

décembre 2011

N° 66 *Encadrer ou manager ? Comparaisons des profils et des conditions de travail des personnels encadrants de la Fonction publique d'État et du secteur privé à l'aide du dispositif d'enquête COI*

ALEX ALBER

novembre 2011

N° 65 *Parcours professionnels, ruptures et transitions. Inégalités face aux événements de santé*

ARMELLE TESTENOIRE, DANIELE TRANCART

septembre 2011

N° 64 *Transmission des savoirs et mutualisation des pratiques en situation de travail. Actes du colloque de décembre 2009*

CORINNE GAUDART, JEANNE THÉBAULT

mai 2011