

Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa

Comité d'Evaluation des expérimentations

Ce rapport tire les enseignements de l'ensemble des données collectées sur les expérimentations rSa.

Il est accompagné d'annexes, qui présentent de façon détaillée ces données :

- Annexe 1 : Comparaison des zones tests et témoins avant expérimentation (CEE)
- Annexe 2 : Exploitation du tableau de bord sur les expérimentations du rSa (CNAF- Drees-EEP)
- Annexe 3 : Analyse de la mise en œuvre du rSa à partir des enquêtes monographiques réalisées dans 5 départements (enquête confiée par marché public au LAPSS-LERFAS)
- Annexe 4 : Enquête qualitative auprès de bénéficiaires visés par le rSa (enquête confiée par marché public au CREDOC)
- Annexe 5 : Enquête quantitative auprès de bénéficiaires visés par le rSa (DREES-DARES-CNAF)
- Annexe 6 : Enquête sur l'accompagnement des bénéficiaires API (CNAF)
- Annexe 7 : comparaison des dépenses RMI/RSA (CNAF)

L'ensemble de ces données a été recueilli selon une méthodologie validée par le comité d'évaluation des expérimentations, comité institué spécifiquement à cet effet en juillet 2007 et présidé par M. François Bourguignon.

Ce rapport actualise le bilan d'étape paru en septembre 2008.

Mai 2009

Rappel du cadre des expérimentations rSa et de leur évaluation

Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, la possibilité d'expérimentation est inscrite dans la Constitution (à l'article 37-1 et à l'article 72, alinéa 4). Néanmoins, l'expérimentation dans le domaine des politiques sociales reste exceptionnelle dans notre pays. A ce titre, l'expérimentation du rSa est exemplaire, elle initie une nouvelle approche de la réforme des politiques sociales.

Les conditions d'expérimentation

La loi de finances de 2007 a offert aux départements la faculté d'expérimenter un dispositif d'incitation financière au retour à l'emploi auprès des allocataires du Revenu Minimum d'Insertion, dérogoire du droit commun résultant de la réforme de l'intéressement au RMI, en augmentant le montant de l'allocation due sous certaines conditions en cas de reprise d'activité, ou en en modifiant la durée ou la périodicité. Dans ce cadre, 16 départements s'étaient portés volontaires pour expérimenter.

La loi en faveur du Travail, de l'Emploi et du Pouvoir d'Achat (TEPA) d'août 2007 a encore assoupli les possibilités de dérogation pour les allocataires du RMI et a élargi l'expérimentation du revenu de solidarité active aux allocataires de l'Allocation Parent Isolé. Elle a prévu une contribution financière de l'Etat au surcoût du dispositif expérimenté par rapport au droit commun. Finalement, 34 départements ont été autorisés à expérimenter et 33 ont effectivement expérimenter. La première expérimentation, dans l'Eure, a démarré en juin 2007. L'essentiel des expérimentations a ensuite démarré entre novembre 2007 et mars 2008.

Pour les allocataires de l'API, les modalités d'expérimentation sont les mêmes sur tous les territoires expérimentateurs : le rSa est versé à l'ensemble des allocataires en emploi au moment du démarrage de l'expérimentation ainsi qu'à ceux reprenant un emploi par la suite, dès la première heure travaillée et quel que soit le type de contrat de travail. Le barème appliqué correspond à un revenu garanti égal au montant de l'allocation parent isolé de base augmenté de 70 % des revenus d'activité. Pendant les trois premiers mois de reprise d'activité, le bénéficiaire cumule intégralement son salaire et son allocation. A partir du 4ème mois, l'allocation versée est égale à la différence entre le revenu garanti et les ressources de l'allocataire avant aide, sans limite de durée.

Pour les allocataires du RMI, les modalités d'expérimentation ont été choisies par les Conseils Généraux et sont variables d'un département à l'autre¹.

Les variantes concernent en premier lieu les critères d'éligibilité :

- champ (tous les bénéficiaires en emploi/formation ou seulement ceux qui ont repris un emploi/une formation ou augmenté leur temps de travail depuis le démarrage de l'expérimentation),
- type d'emploi (ouvert à tous les contrats de travail, excluant certains contrats aidés, réservé à certains contrats aidés...),

¹ Pour une présentation détaillée des dispositifs expérimentaux, voir annexe 2.

- temps de travail (le rSa s'applique dès la première heure travaillée ou à partir d'un nombre d'heures donné),
- existence ou non d'une clause de résidence,
- application ou non d'une « clause de sauvegarde » pour les bénéficiaires pour qui le montant du rSa serait inférieur au montant de l'intéressement (clause de sauvegarde anticipée ou chèque de sortie²).

Les variantes concernent également le barème :

- La majorité des départements applique aux allocataires du RMI un barème équivalent à celui des allocataires de l'API (revenu garanti égal au montant RMI de base augmenté de 70 % des revenus d'activité). Les autres ont choisi un barème moins avantageux (revenu garanti égal au montant RMI de base augmenté de 65 % des revenus d'activité ou de 60 % des revenus d'activité). L'Eure a un barème très spécifique, déterminé en fonction du seuil de pauvreté et de la situation familiale.
- La majorité des départements ne verse plus aux allocataires qui reprennent un emploi la prime de retour à l'emploi (PRE), d'un montant de 1000 € qui vient en surplus de l'aide mensuelle dans le dispositif de droit commun, et la redistribue sous la forme d'aides ponctuelles de montants variables pour prendre en charge au cas pas cas des frais particuliers liés à la reprise d'activité (« coups de pouce financiers »). Quelques départements ont choisi de maintenir la PRE dans le cadre du dispositif expérimental.

Enfin, les modalités d'accompagnement sont différentes : certains départements ont laissé à l'identique l'accompagnement existant pour les allocataires du RMI, d'autres ont renforcé cet accompagnement, d'autres enfin ont développé un accompagnement spécifique, tourné vers l'accompagnement dans l'emploi.

Le cadre de l'évaluation

L'expérimentation du rSa a intégré dès l'origine le principe de son évaluation : ainsi, l'article 142 de la loi de finances pour 2007, qui a posé les bases d'une expérimentation par les collectivités d'un dispositif dérogatoire au droit commun, a-t-il prévu la désignation d'un comité d'évaluation des expérimentations pour en suivre les effets.

Ce comité a été effectivement mis en place en juillet 2007, à l'occasion de l'élargissement des conditions d'expérimentations du rSa, dans le nouveau cadre posé par la loi TEPA. Il est composé de représentants des administrations concernées, de représentants de conseils généraux expérimentant le rSa et de personnalités qualifiées dont les compétences sont reconnues dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques ou dans le champ de l'action sociale. La DREES en assure le secrétariat.

Le comité s'est réuni à huit reprises (juillet 2007, septembre 2007, décembre 2007, avril 2008, juillet 2008, décembre 2008, février 2009, mai 2009) pour définir les objectifs de l'évaluation, lister les données nécessaires pour répondre aux objectifs fixés, définir les méthodologies adéquates pour recueillir ces données, valider les premiers résultats et en tirer les enseignements. Trois groupes de travail thématiques ont été constitués pour préparer les différentes séances plénières.

² La clause de sauvegarde anticipée consiste après les 3 premiers mois de cumul intégral à verser ce que l'allocataire aurait touché dans le cadre de l'intéressement si l'intéressement est supérieur au rSa. Après la période des 12 mois de l'intéressement, il perçoit le rSa. Le chèque de sortie consiste à comparer à la fin de l'expérimentation ce qui a été versé au titre du rSa et ce qui aurait été perçu au titre de l'intéressement et à verser la différence si l'intéressement est supérieur.

Composition du comité d'évaluation des expérimentations

Trois collèges :

1) Représentants des conseils généraux

Eure, Meurthe et Moselle, Vienne, Loir et Cher, Marne, Val d'Oise, Saône et Loire, Hérault

2) Représentants de l'Etat et des organismes payeurs

DGCL, DGAS, DGTPE, DGEFP, DARES, DREES, direction du budget, CNAF, CCMSA

3) Personnalités qualifiées

François BOURGUIGNON, Ecole d'Economie de Paris, Pierre CAHUC, CREST, Marc GURGAND, EEP, Gilbert LAGOUANELLE, Secours Catholique, Yannick L'HORTY, Centre d'Etudes de l'Emploi, Claude MARTIN, CNRS-ENSP, Elisabeth MAUREL, UPMF de Grenoble, Eric MAURIN, EEP et EHESS, Renée THOMINOT, comité des usagers d'Angers, Jérôme VIGNON, Commission Européenne

Les objectifs de l'évaluation

L'évaluation des expérimentations du rSa a plusieurs objectifs :

- ⇒ Elle a nourri au fil de l'eau la réflexion sur la généralisation du rSa (lors de la discussion du projet de loi publié en décembre 2008 puis de l'élaboration des décrets d'application publiés en avril 2009). Elle apporte des éléments qui doivent permettre d'optimiser la mise en œuvre du nouveau dispositif.
- ⇒ Elle contribue à améliorer la connaissance de l'efficacité des mécanismes d'incitation au retour à l'emploi.
- ⇒ Elle tire des enseignements sur la pratique de l'expérimentation dans le domaine social qui permettront d'améliorer cette démarche dans l'avenir. L'expérimentation rSa a déjà été suivie d'autres expérimentations visant à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des publics en difficulté financées dans le cadre d'un appel à projet lancé par le Haut Commissaire aux Solidarités en 2007. Un fonds d'expérimentation sur les jeunes vient de se mettre en place, il va régulièrement financer des programmes expérimentaux à destination des moins de 25 ans.

Le rSa cherche simultanément à atteindre quatre objectifs :

- encourager l'accès ou le retour à l'emploi, en garantissant que tout retour à l'emploi donne lieu, dans la durée, à une augmentation de revenus ;
- lutter contre la pauvreté en complétant les revenus du travail pour ceux qui en ont besoin ;
- améliorer l'accompagnement social et l'insertion professionnelle ;
- simplifier le système des minima sociaux.

Les expérimentations du rSa n'ont pas été principalement conçues autour de l'objectif de lutte contre la pauvreté, puisque les rSa expérimentaux ne s'appliquaient pas aux travailleurs pauvres, mais seulement aux allocataires du RMI et de l'API. Les expérimentations permettent donc surtout d'apporter des enseignements sur l'effet du rSa en matière d'insertion professionnelle. L'évaluation apporte ainsi des éléments de réponse aux questions suivantes :

- Observe-t-on effectivement les effets attendus en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté ?
- Observe-t-on des effets sur les types d'emplois occupés, et la proportion d'emplois à temps partiel ?
- Quel est le rôle de l'accompagnement social et professionnel dans l'insertion professionnelle des allocataires de minima sociaux ?

La méthode d'évaluation

Aux vues de la difficulté pratique et éthique de procéder par échantillonnage aléatoire, le principe d'évaluation retenu pour cette expérimentation consiste à procéder par comparaison géographique. Pratiquement, on compare la situation des allocataires de minima sociaux sur les territoires d'expérimentation avec des territoires témoins les plus ressemblants possible, puis on en déduit les effets du dispositif expérimenté par simple différence.

La qualité de l'évaluation repose à la fois sur le choix adéquat des territoires et sur la qualité des remontées d'informations. Les territoires expérimentaux ont été choisis par les départements à la suite d'une démarche de concertation locale, soit pour leur représentativité, soit pour leur exemplarité (« positive » ou « négative »). Ils constituent donc une donnée de l'évaluation. En revanche, le comité d'évaluation a souhaité que les territoires témoins soient sélectionnés de façon raisonnée³, avec un processus en trois étapes :

- Le comité d'évaluation établit une liste de *zones témoins candidates* qui ont des caractéristiques socio-démographiques comparables à celles de la zone test, notamment du point de vue de leur taille (population, nombre de cantons, nombre d'allocataires du RMI), de leur densité de population (urbain-rural), ou de leur situation administrative (identité de forme CLI, UTAS, CAS, etc.).
- Il classe ces *zones candidates* selon leur degré de proximité vis-à-vis de la zone test du point de vue de la reprise d'emploi dans le régime RMI, c'est-à-dire la probabilité d'entrer en intéressement estimée à partir des données administratives de la CNAF. Pour cela, des séries semestrielles de taux nets d'entrée en intéressement ont été reconstituées et corrigées des variations dues au contexte local sur la période 2001 à 2007.
- Le département valide la zone témoin proposée par le comité d'évaluation (« meilleur » candidat au sens du critère de proximité utilisé) ou fait une contre proposition s'il estime que la zone présente de trop grandes particularités.

Une vérification a posteriori de la comparabilité des zones expérimentales et des zones témoins montre qu'au niveau national et en ce qui concerne l'évolution du taux de retour à l'emploi, l'ensemble des zones témoins est

³ Méthodologie proposée et mise en œuvre par Yannick L'Horty, Centre d'Etudes de l'Emploi

en moyenne une réplique, ou "contrefactuel", satisfaisant de l'ensemble des zones tests. Cependant, pour une zone test donnée, les évolutions des zones tests et témoins peuvent être différentes⁴.

Les données mobilisées

Les données disponibles sont de deux natures :

1. **Des données quantitatives, issues des fichiers administratifs et statistiques de la CNAF, de la CCMSA, des conseils généraux et de la DARES.** Elles sont collectées à intervalle régulier depuis le début des expérimentations.

Ces données visent à connaître le nombre de bénéficiaires en emploi ou qui reprennent un emploi, leur âge et leur situation familiale, leur ancienneté dans le dispositif RMI ou API, les caractéristiques du marché du travail dans les zones tests et témoins ainsi que la nature des emplois occupés par les bénéficiaires du rSa. L'intérêt de ces données est qu'elles couvrent de façon exhaustive les allocataires concernés. Mais la collecte comme l'exploitation de ces données administratives a posé de nombreuses difficultés décrites dans l'annexe 2. En particulier, la construction d'indicateurs comparables entre les zones tests et les zones témoins s'est avérée délicate.

Elles sont complétées par une enquête auprès de 3 500 allocataires du RMI ou de l'API dans les territoires concernés des 15 premiers départements ayant commencé les expérimentations. Cette enquête vise à mieux connaître les caractéristiques des bénéficiaires (leur niveau de formation par exemple), d'apprécier leur parcours professionnel et, éventuellement, la qualité des emplois, de repérer le suivi et l'accompagnement professionnel, et de connaître l'opinion des bénéficiaires sur les dispositifs d'incitation au retour à l'emploi et leur connaissance de ces mécanismes. Les allocataires ont été interrogés à deux reprises : en mai-juin 2008 et en novembre-décembre 2008. La deuxième vague est toujours en cours d'exploitation.

2. **Des retours qualitatifs, auprès des différents acteurs impliqués dans les expérimentations et des bénéficiaires du RMI et de l'API habitant dans les zones expérimentales.** Ces données, recueillies par enquête, concernent une partie seulement des départements.

Les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des expérimentations en Côte d'Or, dans l'Eure, en Loire-Atlantique, dans le Nord et dans le Val d'Oise ont été interrogés en février et en septembre 2008.

Des bénéficiaires des Bouches du Rhône, de la Charente, de l'Hérault, du Val d'Oise et de la Vienne ont été interrogés entre fin juin et début juillet 2008. Une deuxième vague d'interrogation a eu lieu en octobre-novembre 2008 dans les mêmes départements, sous la forme de groupes de parole.

⁴ Cf. annexe 1 : comparaisons des zones tests et témoins avant expérimentation.

Les rSa expérimentés diffèrent par leur barème et par leur champ du rSa généralisé

Le parlement a voté la généralisation du rSa à partir du 1^{er} juin 2009. La loi met fin aux expérimentations du rSa à cette même date. Les bénéficiaires du rSa expérimental qui perçoivent un droit supérieur au rSa généralisé en conservent le bénéfice jusqu'à ce que les versements s'interrompent et au plus tard jusqu'au 31 mai 2010. Quelques départements ont cependant choisi d'interrompre totalement leur expérimentation avant le 31 mai 2009.

Les débats parlementaires sur le rSa se sont nourris du rapport intermédiaire du Comité d'Evaluation rendu public en septembre dernier. Il eut certes été plus rigoureux que la généralisation du dispositif soit décidée au vu des résultats finaux de l'expérimentation plutôt que de résultats intermédiaires. La critique en a été faite. Cependant, il faut avoir à l'esprit que l'expérimentation ne portait que sur l'un des aspects du rSa et que l'objectif du rSa généralisé est en réalité double : d'une part il doit faciliter et rendre le retour à l'emploi toujours financièrement plus intéressant que l'inactivité, d'autre part, il doit apporter à certains travailleurs pauvres, non bénéficiaires du RMI et mal couverts par le dispositif de la prime pour l'emploi, un complément de ressources.

En ce qui concerne l'objectif de reprise d'emploi, le rSa complète le dispositif pré-existant de l'intéressement plutôt qu'il ne s'y substitue. Dans le pire des cas, sa généralisation ne signifiait donc aucun changement majeur par rapport aux effets des mécanismes précédents du RMI et de l'intéressement. Dans le meilleur des cas, un progrès dans les comportements de retour à l'emploi était attendu. Le rapport intermédiaire concluait à l'existence probable d'un tel effet. Le rapport final cherche à mieux cerner l'ampleur et, surtout les conditions de ce gain de façon à optimiser la mise en œuvre du rSa généralisé. Cette mise en œuvre devrait être plus efficace si elle peut intégrer tous les enseignements des expérimentations qui figurent dans ce rapport.

En ce qui concerne le soutien aux revenus des travailleurs pauvres, les expérimentations apportent peu d'éléments de réponse chiffrés puisqu'elles ne concernaient pas les travailleurs pauvres non bénéficiaires du RMI. Les travaux de micro-simulation réalisés par la DGTPE, la DREES et la CNAF sur données réelles de ménages ont permis dès l'été dernier d'estimer l'impact sur le niveau de vie des bénéficiaires et de connaître les configurations familiales et les niveaux de revenus des ménages pour qui le soutien était le plus important. Ces éléments ont été pris en compte dans le débat parlementaire et sont brièvement résumés à la fin de ce rapport.

Le rSa généralisé couvre donc un champ plus large que le rSa expérimental. S'il vient se substituer au RMI et à l'API et aux mécanismes actuels d'incitation au retour à l'emploi, il s'adresse également aux travailleurs modestes, pour qui il représente un complément de revenu. Le revenu garanti est égal au montant RMI ou de l'API augmenté d'une fraction des revenus d'activité fixée par décret à 62%. Comme pour le RMI, le rSa est calculé en fonction de l'ensemble des ressources perçues le trimestre précédent. Selon les estimations concordantes de la DGTPE, la DREES et la CNAF le rSa généralisé concernera plus de 3 millions de ménages : plus de 1 million des actuels bénéficiaires du RMI et de l'API et près de 2 millions de travailleurs pauvres.

En matière d'accompagnement, seules les personnes dont les ressources du foyer sont inférieures au montant forfaitaire du rSa généralisé et qui perçoivent des revenus d'activité inférieurs à 500 euros sont tenues en contrepartie des prestations reçues de rechercher un emploi ou d'entreprendre les démarches et actions favorisant une meilleure insertion professionnelle. Les personnes concernées par l'obligation d'accompagnement

sont suivies par un référent désigné par l'organisme vers lequel le président du Conseil général choisit de les orienter, soit dans le champ professionnel, soit dans le champ social. Elles concluent avec ce référent un contrat d'engagements réciproques. Le référent peut mobiliser une aide financière ponctuelle, l'aide pour le retour à l'emploi (APRE) pour prendre en charge des dépenses liées au retour à l'emploi (frais de vestiaire, frais de transport, frais de garde, frais de formation...).

Les politiques d'insertion relèvent de la responsabilité du Conseil général, qui en assure l'organisation. Le Conseil général conclut une convention d'orientation et d'accompagnement qui définit les modalités de prise en charge des bénéficiaires du rSa soumis par ailleurs à certains droits et devoirs. Il conclut un pacte territorial d'insertion qui associe l'ensemble des acteurs dont la coopération est indispensable pour la mise en œuvre de son programme départemental d'insertion.

La montée en charge du dispositif expérimental

L'expérimentation rSa-RMI

33 départements ont participé à l'expérimentation.

Les territoires d'expérimentation concernés comprennent plus de 111 000 allocataires du RMI. Les tailles des territoires d'expérimentation sont très variables d'un département à l'autre : les Bouches du Rhône expérimentent sur la ville de Marseille, qui compte plus de 40 000 allocataires du RMI ; quatre départements, l'Aisne, le Nord, le Pas de Calais et la Seine Saint Denis expérimentent sur des territoires qui comprennent au total entre 4 000 et 8 000 allocataires (mais l'Aisne limite le champ de l'expérimentation aux bénéficiaires en contrat aidé CIRMA ou CA) ; la plupart des départements ont choisi des territoires comprenant entre 1 000 et 3 500 allocataires ; la Côte d'Or, le Gers, le Calvados et les Côtes d'Armor expérimentent sur des territoires comptant moins de 1 000 allocataires du RMI.

L'expérimentation rSa-API

Les territoires de l'expérimentation comportaient au total près de 20 000 allocataires de l'API. En particulier, cinq départements ont des territoires d'expérimentation qui comprennent plus de 1 000 allocataires (Aisne, Bouches-du-Rhône, Nord, Pas de Calais, Seine Saint Denis).

Le nombre de bénéficiaires rSa

Le nombre de bénéficiaires détaillé ici est fourni par les organismes payeurs (CNAF et CCMSA). La définition retenue est donc celle d'un droit ouvert à l'allocation rSa, au regard des revenus d'activité perçus par le ménage au cours du trimestre précédent. Le nombre de bénéficiaires suivis par les Conseils Généraux peut être sensiblement supérieur, car il intègre des personnes dont l'allocation est suspendue, soit parce qu'elles n'ont plus de revenus d'activité, soit parce que leurs revenus d'activité dépassent le plafond.

Pour interpréter ces chiffres, il est important de garder en mémoire que seuls les allocataires RMI ou API en emploi au moment du calcul des droits sont comptabilisés comme bénéficiaires du rSa expérimental. Les allocataires RMI ou API qui perdent leur emploi ou sont sans emploi ne sont pas comptabilisés comme bénéficiaires du rSa. Par ailleurs, dans certains départements, l'expérimentation ne concerne que les allocataires du RMI qui retrouvent un emploi après le commencement de l'expérimentation (flux) tandis que dans d'autres elle touche l'ensemble des allocataires en emploi (stock).

Le nombre de bénéficiaires du rSa a augmenté régulièrement jusqu'en septembre 2008, avec l'entrée progressive de nouveaux départements en expérimentation. Sur le dernier trimestre 2008, il a légèrement décliné, en lien notamment avec la dégradation du contexte économique et la baisse de la reprise d'emploi.

Nombre de bénéficiaires du rSa issus du régime général ⁵
(y compris les allocataires qui bénéficient de la clause de sauvegarde anticipée⁶)

| | Mars 2008 | Juin 2008 | Septembre 2008 | Décembre 2008 |
|------------------|---------------|---------------|----------------|---------------|
| rSa-RMI | 9 700 | 12 600 | 14 100 | 13 700 |
| rSa-API | 1 300 | 1 400 | 1 600 | 1 600 |
| Total rSa | 11 000 | 14 000 | 15 700 | 15 300 |

Source : cnaf

Nombre de bénéficiaires issus du rSa régime agricole⁷

| | Mars 2008 | Juin 2008 | Septembre 2008 | Décembre 2008 |
|------------------|------------|------------|----------------|---------------|
| rSa-RMI | 312 | 415 | 472 | 466 |
| rSa-API | 6 | 5 | 13 | 8 |
| Total rSa | 318 | 420 | 485 | 484 |

Source : ccmsa

⁵ Pour un détail par département, cf annexe 2

⁶ Près de neuf départements sur dix ont mis en œuvre une clause de sauvegarde (cf. annexe 2). Cette clause est appliquée lorsque le RSA se révèle moins avantageux financièrement que l'intéressement. Parmi eux, certains ont choisi de l'appliquer de manière « anticipée » : si le montant RSA qui doit être versé à partir du 4^{ème} mois de reprise d'activité est inférieur à ce que l'allocataire aurait touché dans le cadre de l'intéressement, l'allocataire est maintenu dans le système de droit commun et bénéficie de l'intéressement. Il peut à nouveau basculer dans le RSA si sa situation professionnelle change ou après la période des 12 mois d'intéressement. Certains départements réservent l'anticipation aux bénéficiaires déjà en emploi au moment du démarrage des expérimentations. Les personnes bénéficient de l'accompagnement en emploi prévu dans les zones expérimentales indépendamment de l'utilisation de cette clause. En décembre 2008, ils représentent 9% au RSA-RMI et 28% au rSa-API : leurs droits à l'intéressement de droit commun dans le cadre de la réglementation RMI ou API sont maintenus car plus élevés que le rSa.

⁷ Régime spécifique pour les exploitants agricoles ou salariés agricoles

Le rSa et l'insertion professionnelle

Deux effets attendus sur l'insertion professionnelle

Le rSa est conçu pour que les allocataires du RMI et de l'API qui exercent un emploi soient toujours financièrement gagnants par rapport à l'inactivité quel que soit le nombre d'heures travaillées et le type de contrat de travail.

En matière d'insertion professionnelle, le rSa poursuit en fait deux objectifs distincts :

- une amélioration du taux de retour à l'emploi, qui concerne les bénéficiaires de minima sociaux sans emploi
- une pérennisation de l'insertion professionnelle, en particulier en incitant au maintien en emploi après 12 mois.

C'est d'ailleurs à l'horizon de 12 mois que la différence entre les deux dispositifs est la plus forte.

Sur les 12 premiers mois, le passage du dispositif RMI plus intéressement au dispositif rSa ne modifie pas de manière radicale la contrainte budgétaire des ménages :

- Le cumul des revenus d'activité est un peu plus favorable avec le rSa pour les emplois de moins de 78 heures : après les trois mois de cumul intégral, le cumul a lieu sur 50% du revenu d'activité dans le dispositif du RMI, il a lieu sur 60 à 70% dans l'expérimentation rSa.
- Pour les emplois de 78 heures ou plus, la prime forfaitaire de 150 euros et les 1000 euros versés au 4^{ème} mois de retour à l'emploi dans le dispositif RMI sont remplacés par un cumul sur 60 à 70% (la prime est éventuellement conservée si elle est supérieure au rSa pour les départements qui appliquent la clause de sauvegarde anticipée). Par exemple, pour une personne seule travaillant à mi-temps au Smic, l'allocation rSa versée varie de 192 à 244 euros selon le taux de cumul retenu pour l'expérimentation.
- Les bénéficiaires de contrats aidés, qui n'avaient pas le droit à l'intéressement, perçoivent le rSa.

Après 12 mois, l'intéressement cesse définitivement avec le RMI, alors qu'il continue avec le rSa tant que les revenus d'activité du bénéficiaire et de son foyer ne dépassent pas un plafond déterminé par sa situation familiale. C'est donc à ce degré d'ancienneté dans la reprise d'emploi que les écarts entre les deux systèmes sont le plus susceptibles de se creuser.

Cette aide financière revue par rapport au système actuel de l'intéressement est généralement couplée avec un accompagnement professionnel renforcé, qui a pu mettre quelques mois à se mettre en place.

Pour que le nouveau dispositif entraîne les effets attendus sur l'emploi, il est bien sûr nécessaire que l'ensemble des allocataires RMI et API des zones expérimentales soient informés au préalable de son fonctionnement.

Quel effet sur l'insertion professionnelle ?

Cette partie présente les principaux éléments recueillis au cours de l'évaluation qui permettent de mesurer l'effet du rSa expérimental sur le retour à l'emploi et de décrire les emplois occupés⁸.

Le taux d'entrée en emploi des allocataires du RMI dans les zones expérimentales est en moyenne plus élevé que dans les zones témoins, mais l'écart varie assez fortement entre départements et selon les périodes

Le taux d'entrée en emploi utilisé ici mesure le nombre d'allocataires du RMI qui reprennent un emploi au cours d'un trimestre donné sur le total d'allocataires sans emploi le trimestre précédent. L'annexe 2 détaille les enjeux méthodologiques que pose le calcul du taux de retour à l'emploi à partir des données administratives existantes et les différentes variantes testées dans le calcul du taux moyen.

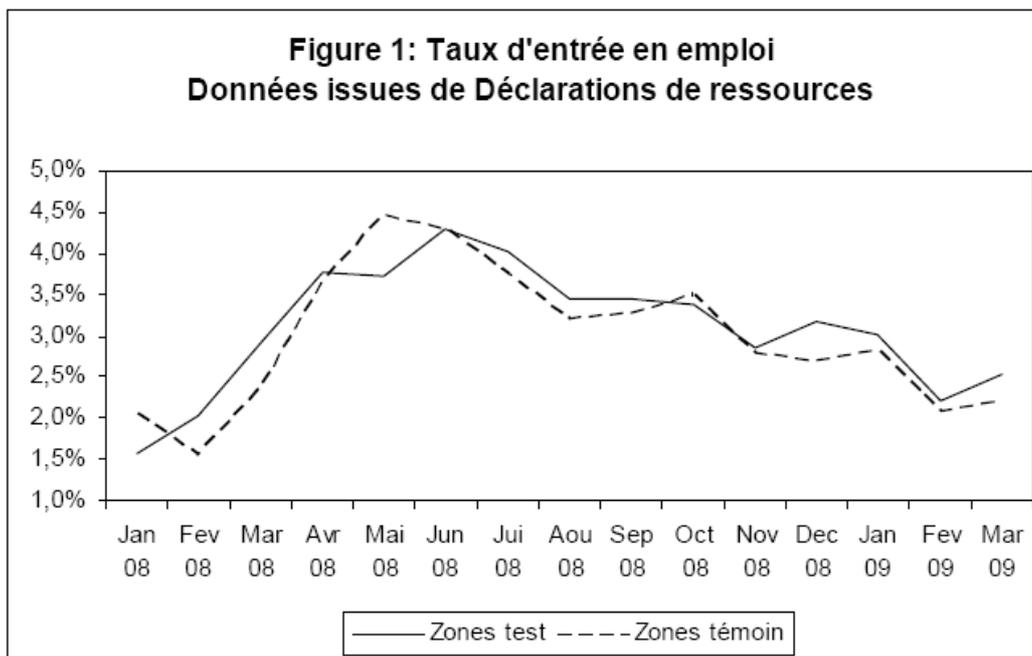
Le taux d'entrée en emploi a été calculé sur 15 périodes de 3 mois consécutives à partir des Déclarations Trimestrielles de Ressources que les allocataires renvoient aux CAF pour le calcul du montant de l'allocation RMI ou rSa⁹.

Le taux d'entrée en emploi dans les zones expérimentales est en moyenne supérieur au taux observé dans les zones témoins pour onze des quinze mois d'expérimentation considérés (janvier 2008 à mars 2009). Par ailleurs, la courbe fait apparaître l'impact de la crise économique sur la reprise d'emploi des plus démunis : à partir de mai 2008, en zone test comme en zone expérimentale, le taux d'entrée en emploi diminue presque continûment jusqu'en mars 2009.

⁸ La majeure partie des résultats présentés dans cette partie ne concernent pas l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'API et font uniquement référence à l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI, qui constituent une part beaucoup plus importante des futurs allocataires du rSa généralisé.

⁹ Par convention, les trimestres sont calés sur les mois de transmission de la déclaration, soit janvier 2008 à mars 2009.

Taux d'entrée en emploi¹⁰ de janvier 2008 à mars 2009



Note : source Cnaf, calcul des auteurs. Les situations d'activité font référence au trimestre antérieur au mois indiqué. Les départements sont intégrés aux calculs à partir du moment où l'intégralité du trimestre appartient à l'expérimentation. Méthode d'équipondération des départements.

Cumulé sur l'ensemble des mois de janvier 2008 à mars 2009, le taux mensuel moyen d'entrée en emploi en zones témoins est de 3,1%. L'écart entre zones expérimentales et zones témoins est de 0,28 point de pourcentage, **soit un surcroît de 9% du taux d'entrée en emploi dans les zones expérimentant le rSa.**

Cependant, l'écart moyen cache des disparités entre départements et de fortes fluctuations dans le temps. Ceci introduit une imprécision statistique dans l'estimation de l'effet du rSa expérimental sur le retour à l'emploi, que l'on peut traduire par la notion d'intervalle de confiance. Si on veut annoncer un résultat avec une forte certitude (très exactement avec un risque de se tromper de seulement 5%), on peut seulement affirmer que **le véritable impact est compris dans un intervalle de confiance qui va de -6% à 25%**. Au-delà de la valeur moyenne observée de 9%, il reste donc une incertitude sur le véritable effet du rSa expérimental. Bien sûr, cet intervalle est constitué aux trois quarts de valeurs positives, mais il comprend également la valeur zéro et des valeurs négatives. Avec une forte certitude, on ne peut donc pas rejeter la possibilité que le rSa expérimental n'ait pas eu d'effet sur les sorties vers l'emploi. Mais on ne peut pas rejeter non plus la possibilité qu'il ait eu des effets substantiels. Pour en dire davantage, il faut admettre des risques d'erreur plus élevés : ainsi, **la probabilité de se tromper en affirmant que l'effet du rSa expérimental sur le retour à l'emploi est supérieur à zéro est de 12%, une valeur un peu élevée mais qui laisse néanmoins une place limitée à l'incertitude.** En grossissant légèrement le trait, on pourrait donc dire qu'il y a un peu moins de 9 chances sur 10 que le rSa ait un effet positif sur la reprise d'emploi et un peu plus de 1 chance sur 10 qu'il ait l'effet opposé.

¹⁰ Compte tenu de la source utilisée, les DTR, le taux de retour à l'emploi de janvier prend en compte des reprises d'emploi intervenues au cours des trois mois précédents (octobre, novembre, décembre). Pour ne considérer que des reprises d'emploi qui sont effectivement intervenues après le démarrage des expérimentations, le taux de retour à l'emploi n'est pris en compte dans la moyenne qu'au 4^{ème} mois qui suit le démarrage des expérimentations.

L'écart mensuel moyen de 0,28 point de pourcentage sur les taux moyens d'entrée en emploi peut paraître faible. En fait, il faut bien voir qu'il s'agit d'un écart mensuel et que ce n'est pas l'écart absolu, mais l'écart relatif qui compte. Cet écart de 0,28 point représente une hausse d'environ 9% du taux initial. Pour avoir une idée de cet impact, il faut songer que, avec un flux d'entrée constant au RMI et si les emplois obtenus étaient stables, le stock de RMIstes sans emploi en régime stationnaire pourrait diminuer de 9% grâce à la mise en place du rSa.

La deuxième source d'information sur l'impact de l'expérimentation du rSa sur les retours à l'emploi est l'enquête réalisée auprès de 2 900 allocataires du RMI. Elle offre une mesure plus directe des situations d'emploi que ne le font les sources administratives, mais sur un effectif plus faible de quinze départements qui limite encore la précision statistique. Les résultats de l'enquête sont en cohérence avec les résultats issus des données administratives : le taux d'entrée en emploi, mesuré comme la part des allocataires ayant repris au moins un emploi entre le début des expérimentations et la date de la première interrogation (en mai 2008), est un peu supérieur dans les zones expérimentales par rapport aux zones témoins (19,1% contre 17,6%), soit un écart de 1,5 point de pourcentage¹¹. Cela représente une augmentation du taux d'entrée en emploi de 8,5%, exactement du même ordre que dans l'estimation précédente. Comme pour les données administratives, cependant, l'intervalle de confiance associé à cette estimation de l'effet du rSa est également large. Avec le risque d'erreur usuel de 5%, il comprend une proportion non négligeable de valeurs négatives.

Dans cette enquête, les écarts sont plus marqués, et significatifs au seuil usuel de 5%, pour les personnes seules, sans conjoint ni enfant (22% ont occupé un emploi au cours de la période étudiée contre 17% en zone témoin) et les personnes titulaires d'un baccalauréat ou d'un diplôme supérieur (35% accèdent à l'emploi en zone expérimentale contre 18% en zone test). L'accès à l'emploi semble avoir été facilité pour les populations ne cumulant pas trop d'obstacles pour le retour à l'emploi (comme le manque de qualifications ou les problèmes de garde d'enfants).

Ces chiffres sont des moyennes obtenues sur l'ensemble des zones considérées. Les variations sont fortes d'une zone à l'autre, ce qui peut pour partie s'expliquer par le choix des territoires d'expérimentation. L'enquête qualitative auprès des acteurs a notamment montré que la perception de l'expérimentation variait fortement selon le choix du territoire. Alors que certains territoires sont apparus facilitateurs, d'autres se sont révélés très problématiques, soit en raison de l'absence d'offres d'emploi, soit en raison de l'isolement des acteurs de l'accompagnement ou de la faiblesse de l'offre d'insertion. Il n'est peut-être pas étonnant dans ces conditions que les résultats obtenus varient fortement d'une zone à l'autre.

Le rapport intermédiaire faisait état d'un écart observé de l'ordre de 30%. Ce taux était estimé avec un très large intervalle de confiance, car il s'appuyait sur un faible nombre d'observations, et l'on avait insisté alors sur un certain nombre de facteurs susceptibles de biaiser l'estimation. Les données mobilisées couvraient seulement la période de décembre 2007 à avril 2008, période durant laquelle un grand nombre de départements expérimentateurs ont démarré les expérimentations. Or la phase de montée en charge de tout programme présente toujours des particularités. La base statistique des données utilisées était elle-même fragile. En conséquence, le comité d'évaluation a jugé bons de conduire des travaux d'analyse complémentaires afin

¹¹ Ces taux d'entrée en emploi sont calculés sur une période qui s'étend du démarrage des expérimentations à mai-juin 2008, qui est différente selon les départements puisqu'ils n'ont pas tous démarré les expérimentations au même moment : pour les départements qui ont débuté en novembre, la période de calcul est d'environ 7 mois, tandis qu'elle est d'environ 5 mois pour les départements qui ont démarré en janvier.

d'améliorer la qualité des séries de taux de retour à l'emploi et une meilleure comparabilité des deux ensembles de zones.

Peu de données pour analyser l'effet sur le maintien dans l'emploi au-delà de la première année après la prise d'emploi

Par rapport au dispositif préexistant d'intéressement proposé pendant 12 mois aux bénéficiaires du RMI qui reprenaient un emploi, le rSa permet de pérenniser l'aide financière au-delà de la première année, tant que les ressources du bénéficiaire et de son foyer ne dépassent pas un plafond défini par sa situation familiale. Dans les départements qui ont attribué le rSa uniquement aux bénéficiaires qui ont repris un emploi après le démarrage des expérimentations, la durée d'observation n'est pas suffisante pour observer l'effet de la pérennisation de l'aide au-delà de 12 mois. Ce cas de figure aurait pu être étudié dans les départements qui intègrent dans le dispositif rSa les allocataires déjà en emploi au moment du démarrage des expérimentations. Nombre d'entre eux ont en effet bénéficié dès les premiers mois de l'expérimentation du prolongement de l'aide financière au-delà de 12 mois. Mais, on ne disposait pas des statistiques correspondantes dans les zones témoins. Les données administratives mobilisées pour calculer le taux d'entrée en emploi n'ont donc pas permis de suivre les RMISTes actifs au-delà de la période de 12 mois dans les zones témoins, et de savoir si leur probabilité de rester en emploi diffère de celle des bénéficiaires du rSa dans les zones expérimentales.

Seule l'enquête a permis d'observer cet écart. Comme pour les taux de retour à l'emploi, l'écart est positif, mais l'intervalle de confiance associé à la mesure est très large.

Les conclusions issues de l'analyse des séries du taux mensuel d'entrée en emploi ne sont pas contredites par d'autres indicateurs plus indirects, et aussi moins précis dans la mesure où la comparaison entre zones expérimentales et zones témoins y est plus délicate et où ils sont présentés sans test statistique permettant d'apprécier la significativité des différences observées. Il s'agit des indicateurs suivants :

- L'évolution du nombre de bénéficiaires RMI sans emploi
- L'évolution des dépenses au titre du RMI et du RSA

En effet, si le rSa joue le rôle attendu à la fois sur l'incitation à la reprise d'emploi et sur l'amélioration du maintien dans l'emploi, il doit conduire in fine à une baisse relative du nombre de bénéficiaires RMI comme à la baisse des dépenses au titre du RMI et du RSA.

Le nombre de bénéficiaires RMI sans emploi a plus baissé dans les zones expérimentales

Evolution du nombre d'allocataires payés au RMI sans emploi

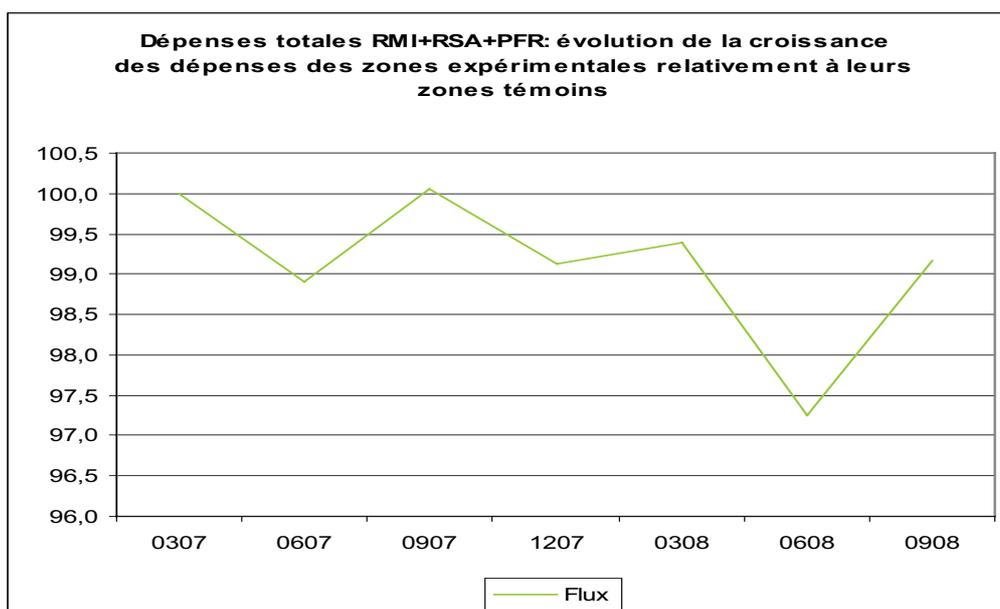
| | 12/2007 | 03/2008 | 06/2008 | 09/2008 | 12/2008 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Zone expérimentale rSa | 100,0 | 100,5 | 96,3 | 93,0 | 93,9 |
| Zone témoin | 100,0 | 102,3 | 99,2 | 96,0 | 97,7 |

Source : Cnaf

Guide de lecture : dans une zone expérimentale « moyenne » pour 100 bénéficiaires du RMI sans emploi en décembre 2007, on en compte 93,9 en juin 2008¹²

De décembre 2007 à décembre 2008, le nombre d'allocataires payés au RMI et qui sont sans emploi¹³ a diminué. Cependant, après une période de décroissance régulière de ce nombre d'allocataires, le dernier trimestre marque une phase de remontée, conséquence probable du ralentissement économique. En moyenne, sur les territoires expérimentaux le nombre d'allocataires payés au RMI et qui sont sans emploi a baissé de 6,1% un en an, tandis qu'il n'a fléchi que 2,3% en zone témoin.

Les dépenses RMI+aides à l'emploi ont plus diminué dans les zones expérimentales où le rSa était ouvert uniquement aux entrants en emploi



Source : Cnaf

Champ : zones expérimentales expérimentant le rSa uniquement sur le flux d'entrants en emploi et leurs zones témoins

Guide de lecture : Entre mars et septembre 2007, les expérimentations n'ont pas encore démarré, les dépenses entre zones expérimentales et zones témoins sont semblables. A partir de cette date, les expérimentations démarrent progressivement, les dépenses en zone expérimentale diminuent par rapport aux zones témoins ;

¹² En raison des tailles variables des zones d'expérimentation, le même poids est donné à chaque zone, pour mesurer une moyenne des évolutions sur l'ensemble des territoires. On accorde la même « importance » à l'évolution du nombre d'allocataires dans chacune des zones, quelque soit le nombre d'allocataires du RMI concernés.

¹³ On identifie les allocataires sans emploi comme ceux ayant un revenu d'activité nul.

On ne considère ici que les départements accordant le rSa uniquement aux personnes qui reprennent un emploi¹⁴ après le démarrage des expérimentations : on compare alors deux dispositifs dont les coûts sont identiques pour les bénéficiaires sans emploi ; pour les bénéficiaires en emploi, le coût est très légèrement supérieur dans le dispositif expérimental (du fait de l'application éventuelle de la clause de sauvegarde, de la pente du rSa plus favorable que l'intéressement proportionnel et du versement de l'allocation à tous les bénéficiaires, y compris ceux en emploi aidé). Dans les deux cas, la prestation versée en emploi est en moyenne inférieure à celle versée sans emploi. L'écart entre zones expérimentales et zones témoins est faible mais il peut traduire un meilleur ratio emploi/sans emploi dans les zones expérimentales.

Un peu plus d'emplois à temps très partiels dans les zones expérimentales ?

Evolution comparative zones expérimentales/témoin de l'emploi des allocataires du RMI ou du rSa entre décembre 2007 et septembre 2008

| | Flux | stock | Ensemble |
|------------------------------|-------|-------|----------|
| en emploi | 7,8% | 10,5% | 9,1% |
| foyer avec un salaire < 500€ | 8,4% | 12,8% | 10,6% |
| foyer avec un salaire < 200€ | 9,4% | 15,4% | 12,4% |
| sans emploi | -3,0% | -2,8% | -3,0% |

Source : Cnaf

Guide de lecture : ce tableau présente l'évolution relative du nombre d'allocataires RMI dans les zones expérimentales par rapport aux zones témoins en fonction de la situation de l'allocataire vis-à-vis de l'emploi, en prenant comme référence décembre 2007. Entre décembre 2007 et septembre 2008, le nombre d'allocataires en emploi a plus augmenté en zone expérimentale qu'en zone témoin. Dans l'ensemble des départements, cette hausse relative est de 9,1%, elle est de 7,8% dans les départements qui ont accordé le rSa seulement aux allocataires qui reprenaient un emploi (flux) et de 10,5% dans les départements qui ont accordé le rSa à tous les allocataires en emploi au moment du démarrage de l'expérimentation (stock).

L'évolution relative, entre décembre 2007 et septembre 2008, du nombre d'allocataires en emploi avec un salaire inférieur à 500€, entre les zones tests et les zones témoins, n'est pas sensiblement différente de celle de l'ensemble des allocataires en emploi. En revanche, la progression en 2008 du nombre d'allocataires en emploi avec un faible salaire (moins de 200€)¹⁵ est plus forte dans les départements qui ont appliqué le rSa à toutes les personnes en emploi (stock) : l'écart entre zones expérimentales et zones témoins atteint 15%. L'effet est moindre (9,4%) dans les départements qui accordent le rSa seulement aux personnes qui ont repris un emploi après le démarrage des expérimentations. Si le mode de calcul du rSa rend effectivement plus attractif les emplois à temps très partiel, l'effet est particulièrement important au-delà de la période d'intéressement et donc vraisemblablement plus perceptible dans les départements appliquant le rSa à tous les allocataires en emploi, quelle que soit leur ancienneté dans l'emploi.

¹⁴ Dans les départements qui versent le rSa à des bénéficiaires déjà en activité au moment du démarrage de l'expérimentation, le caractère pérenne du rSa génère un surcoût (l'intéressement n'est versé que jusqu'au 12^{ème} mois). Ce surcoût l'emporte sur les éventuelles économies générées par la remise en emploi.

Dans les départements qui accordent le rSa uniquement aux personnes qui reprennent un emploi après le démarrage des expérimentations, sur la première année, il n'y a pas de surcoût lié au caractère pérenne du rSa entre les zones expérimentales et les zones témoins.

¹⁵ Pour les couples, au moins un des conjoints a moins de 200€ de salaire

La présence d'un plus grand nombre de temps très partiels dans les zones expérimentales est confirmée par l'enquête : parmi les personnes en emploi au moment de l'enquête, 11% travaillent au plus 9 heures par semaine dans les zones où le rSa est expérimenté, contre 6% en zone témoin. Dans le même temps, les durées de trajet des personnes employées sont plus faibles en zone expérimentale : pour 41% des personnes en emploi en zone expérimentale, le trajet n'excède pas 10 minutes, contre 28% en zone témoin. Parallèlement, seules 39% des personnes travaillant en zones tests ont un trajet supérieur à 15 minutes, contre 53% en zones témoins. Ces plus faibles temps de trajet et temps de travail observés en zones expérimentales pourraient suggérer que le mode de calcul du rSa rend plus attractif certains emplois à faible durée de travail, pour autant que le rapport entre temps de travail et temps de trajet ne soit pas disproportionné.

La plus forte proportion d'emploi de courte durée hebdomadaire dans les zones expérimentales ne traduit pas par une moindre satisfaction sur les conditions de travail ou sur le temps de travail : 83% des personnes ayant pris un emploi depuis le début des expérimentations sont "satisfaites" ou "très satisfaites" de leurs conditions de travail en zone expérimentale, contre 73% en zones témoins. En ce qui concerne le temps de travail, elles expriment un niveau de satisfaction équivalent entre les deux types de zones.

Les ménages qui reprennent un emploi dans les zones expérimentales ont une plus grande ancienneté dans le dispositif RMI que dans les zones témoins

Les allocataires inscrits au RMI depuis plus de 4 ans sont un peu plus nombreux parmi les entrants en emploi dans les zones expérimentales (25 %) que dans les zones témoins (21 %).

Tableau 3.1 - Caractéristiques des allocataires RMI entrants en emploi

| | Zones expérimentales | Zones témoins |
|----------------------------|-----------------------------|----------------------|
| Age | | |
| Moins de 30 ans | 29% | 29% |
| 30 à 39 ans | 32% | 32% |
| 40 à 49 ans | 26% | 25% |
| 50 et plus | 14% | 13% |
| Ancienneté | | |
| Moins de 6 mois | 23% | 27% |
| 6 à 11 mois | 14% | 16% |
| 12 à 23 mois | 18% | 17% |
| 24 à 35 mois | 12% | 12% |
| 36 à 47 mois | 7% | 7% |
| 48 mois ou plus | 25% | 21% |
| Situation familiale | | |
| Homme seul | 32% | 33% |
| Femme seule | 19% | 21% |
| Couple | 27% | 25% |
| Famille monoparentale | 21% | 21% |

Guide de lecture : dans les zones expérimentales, 32 % des allocataires du RMI ayant repris un emploi entre janvier et septembre 2008 ont entre 30 et 39 ans.

Source : CNAF, tableaux de bord mensuels des expérimentations du RSA.

Ce résultat laisse penser que le rSa permet de remettre en emploi un public depuis plus longtemps hors que l'emploi que le dispositif de droit commun.

Une explication possible, qui ne peut malheureusement pas être testée compte tenu de la nature des données disponibles, est que les plus anciens au RMI ont déjà eu l'expérience du retour à l'emploi et du cumul des revenus d'activité qui s'interrompt après 12 mois. Ils seraient donc plus sensibles que les autres à la pérennité offerte par le rSa. Par ailleurs, l'accompagnement proposé dans le cadre des expérimentations a pu permettre de lever les freins au retour à l'emploi, qui ont pu empêcher par le passé ces bénéficiaires de reprendre un emploi suffisant pour quitter le dispositif.

Une majorité des emplois occupés par les bénéficiaires du rSa sont dans le secteur marchand

Pour les bénéficiaires entrés dans le rSa au cours de l'année 2008 et qui bénéficient d'un suivi de leur parcours d'insertion par le Conseil Général, les emplois dans le secteur marchand représentent 61% des emplois occupés par les bénéficiaires entrant au rSa.

La part d'emplois durables (CDI+CDD de plus de 6 mois) atteint 30%. Environ 8% des entrants sont à leur compte. L'intérim et les CDD courts représentent 25% des emplois occupés à l'entrée dans le dispositif. 27% des entrants sont en contrats aidés, 5% suivent une formation professionnelle et 6% sont sur d'autres types de contrat.

Ces données collectées par les Conseils Généraux ne peuvent être comparées entre zones expérimentales et zones témoins, car il n'a pas été possible de connaître dans les mêmes conditions la situation d'emploi des bénéficiaires du RMI dans les zones témoins.

L'enquête quantitative permet cependant de disposer d'éléments de comparaison : les résultats ne font pas apparaître de différences significatives dans les types d'emploi occupés par les allocataires du RMI dans les deux types de zones.

L'accompagnement : la clé de la réussite ?

Le rSa vient positiver le regard porté sur les allocataires du RMI

D'après les retours de l'enquête qualitative auprès des bénéficiaires visés par le rSa, les bénéficiaires du RMI souffrent de l'image très négative associée à ce dispositif. L'allocataire du RMI est généralement considéré comme un assisté, voire un profiteur, qu'on imagine toujours très éloigné de l'emploi.

Avec le rSa, le regard change, car ce dispositif, dans sa phase expérimentale, est par principe associé à l'exercice d'un emploi. Les allocataires du rSa sont alors perçus comme des personnes qui cherchent à s'en sortir par le travail.

Les bénéficiaires présentent d'ailleurs le travail comme une source indispensable d'équilibre mental et social, avant même de parler d'équilibre financier. La grande majorité se déclare d'ailleurs en recherche d'emploi (ou d'un meilleur emploi).

Les bénéficiaires interrogés sont nombreux à connaître des parcours professionnels instables, composés d'une succession de missions d'intérim, de CDD et de contrats aidés, entrecoupés de périodes de chômage plus ou moins longues. Dans ces conditions, l'accès à un emploi ne constitue pas forcément la garantie d'une amélioration de leur situation financière. La reprise d'emploi, surtout s'il est précaire et/ou à temps partiel, est même parfois perçue comme un risque de perdre le peu qui leur revient (en particulier les droits connexes associés au RMI). La peur des indus, qui interviennent d'après l'expérience des bénéficiaires quasi systématiquement lors d'une reprise d'activité, est également très répandue chez les bénéficiaires. Les indus génèrent des dettes qui peuvent mettre en grande difficulté les personnes concernées.

Pour sortir de la précarité, les bénéficiaires aspirent donc à trouver un emploi durable et à temps plein (à l'exception des familles monoparentales, qui peuvent préférer un temps partiel, pour pouvoir s'occuper de leurs enfants). Ils espèrent ainsi sortir de l'incertitude et de l'irrégularité des ressources.

Les bénéficiaires visés soulignent l'importance d'une aide financière couplée avec un accompagnement social et professionnel

Les bénéficiaires interrogés sont conscients que parvenir à un emploi durable exige de réunir un faisceau de circonstances favorables (une offre disponible, une qualification adéquate, la résolution d'obstacles pratiques, une écoute...) qu'ils ne sont pas toujours en mesure de réunir seuls. L'aide financière est alors bienvenue voire nécessaire, mais pas suffisante. Elle doit s'accompagner d'un solide accompagnement social et professionnel. Ainsi, les bénéficiaires considèrent les deux volets du rSa comme indissociables.

Avec l'apparition de la crise économique, dans la deuxième partie de l'expérimentation, la raréfaction des offres d'emploi renforce encore aux yeux des bénéficiaires l'importance du volet accompagnement par rapport à l'incitation financière.

Si les bénéficiaires rencontrés sont très demandeurs d'un accompagnement lorsqu'ils sont sans emploi, ils ont un positionnement ambigu par rapport à la poursuite de l'accompagnement une fois qu'ils sont en emploi. Spontanément, ils en perçoivent moins l'intérêt que lorsqu'ils sont en recherche d'emploi. Ils craignent que ce

suivi entraîne des contraintes supplémentaires et ils trouvent que cela va à l'encontre de la recherche d'autonomie à laquelle ils aspirent. Ils sont tout de même à la recherche d'un soutien en cas de difficultés dans l'organisation de leur vie quotidienne ou avec leur employeur. Par ailleurs, ils sont conscients de l'intérêt de poursuivre le suivi pour consolider leur insertion tant qu'ils n'ont pas obtenu un emploi durable à temps plein.

Les premiers bénéficiaires du rSa interrogés en juin n'avaient pas encore bien perçu les changements en matière d'accompagnement. Ce constat est confirmé par la première vague de l'enquête quantitative, réalisée à la même période, où la fréquence comme la nature de l'accompagnement reçu n'étaient pas très différents entre les zones expérimentales et les zones témoins. Les bénéficiaires interrogés à l'automne mentionnent plus souvent la présence de « référents rSa » en charge d'un accompagnement professionnel personnalisé, en plus du suivi habituel par les travailleurs sociaux. Il semble que les départements ont parfois eu besoin de quelques mois pour mettre en place cet accompagnement renforcé ou spécifique, surtout lorsque le dispositif était dès l'origine ouvert aux bénéficiaires déjà en emploi (le volume de bénéficiaires à suivre étant alors beaucoup plus important).

Quand ils bénéficient de ce suivi renforcé, les allocataires ont un avis très positif sur cet accompagnement spécifique, qui leur apparaît en rupture avec le suivi social traditionnel des travailleurs sociaux et la prise en charge standardisée de l'ANPE : ils signalent une véritable écoute, une prise en charge individualisée, un soutien actif dans la recherche d'emploi, des mises en relation avec des employeurs...

Un intérêt également souligné par les acteurs locaux

En accord avec le discours des bénéficiaires, les acteurs interrogés insistent sur l'intérêt du renforcement de l'accompagnement pour lever les freins à la reprise d'activité (problèmes de mobilité et de garde d'enfants en particulier). L'accompagnement professionnel (vers et dans l'emploi) est d'ailleurs une dimension essentielle de l'expérimentation dans tous les départements. Il vise, avec l'accord de l'allocataire généralement symbolisé par la signature d'un avenant rSa, à lever les freins au retour à l'emploi (mobilité, garde d'enfant, qualification...) puis à consolider l'insertion professionnelle. Il prend des formes variées selon les départements : renforcement de l'accompagnement RMI en rendant prioritaire les allocataires du rSa dans les actions d'insertion existantes, développement d'outils spécifiques comme des cellules pluridisciplinaires ou des plateformes d'accueil, ou d'actions nouvelles tournées vers l'accompagnement dans l'emploi.

Pour nombre de départements, l'insertion professionnelle constituait déjà une orientation majeure de la politique d'insertion, en complément du traditionnel accompagnement social en place depuis l'origine du dispositif RMI. Un certain nombre de plans départementaux d'insertion (PDI) affichent explicitement cette finalité d'insertion professionnelle, surtout depuis la décentralisation du RMI, en 2004. Dans cette expérimentation, cette orientation est réaffirmée.

L'accompagnement vers l'emploi peut prendre plusieurs formes (mobilisation des dispositifs d'insertion tels que les entreprises d'insertion ou les PLIE, Plans Locaux Pluriannuels pour l'Insertion par l'Emploi, aide à la construction du projet professionnel, aide à la recherche d'emploi, voire prospection et démarches en direction des entreprises).

Les Conseils généraux découvrent pour la plupart les spécificités de l'accompagnement dans l'emploi. Il n'est jamais systématique et ne nécessite pas obligatoirement un contact avec l'employeur. Ils réfléchissent à de nouvelles pratiques professionnelles et la mise en place d'outils adaptés aux contraintes de publics en emploi, permettant une réelle progressivité des parcours (en particulier pour les personnes qui ont repris un emploi à temps très partiel).

Selon les départements, l'accompagnement professionnel des bénéficiaires du rSa est confié aux référents RMI, qui bénéficient éventuellement d'une formation complémentaire, ou à des référents spécialisés. Quelle que soit l'option retenue, l'accompagnement est souvent fait en lien avec le service public de l'emploi et les organismes spécialisés. Une diversité de compétences étant nécessaire pour assurer un suivi global de qualité, les profils des personnes en charge de l'accompagnement sont très variés : travailleurs sociaux, conseillers,... Cette diversité pose la question de la cohérence dans la manière d'accompagner, préalable à la cohérence des parcours suivis par les bénéficiaires. Cette cohérence est d'autant plus difficile à construire que les acteurs concernés appartiennent à différentes institutions. Dans le cadre des expérimentations, Les Conseils généraux y ont répondu de différentes manières : formations, référentiel métier, observation des pratiques, appui technique, groupes de travail, création d'un lieu unique d'accueil...

Les acteurs interrogés conviennent généralement que l'expérimentation a été l'occasion de rencontres plus soutenues ou mêmes nouvelles avec les bénéficiaires. En particulier, ce n'est pas seulement le chef de famille qui est concerné mais aussi son conjoint. De plus, le regard porté sur le parcours est plus partagé entre différents professionnels issus de différents organismes.

La possibilité d'un coup de pouce financier au moment de la reprise d'emploi

Beaucoup de départements ont réutilisé la Prime de Retour à l'Emploi (1000 euros versés au 4^{ème} mois de la reprise d'emploi dans le dispositif actuel du RMI) pour financer des aides spécifiques afin de soutenir la reprise d'activité. Ces aides sont étudiées au cas par cas et sont mobilisables très rapidement. Les frais généralement pris en charge sont les frais liés au transport, les frais de garde ponctuelle et dans l'urgence, les frais d'inscription à des concours ou des formations, les frais vestimentaires, les frais de cantine, l'aide à l'hébergement à proximité du lieu de travail... Toutefois, ces aides ont été assez peu mobilisées pendant la durée de l'expérimentation. D'après les remontées issues des Conseils Généraux, 1 800 personnes en auraient bénéficié au cours de l'année 2008, pour un montant moyen de 318 euros.

Il est vrai que de nombreux Conseils Généraux avaient déjà prévu dans leur dispositif d'insertion destiné aux allocataires du RMI des aides de ce type. Ces aides ont généralement été mobilisées en premier. Mais cela interroge toutefois sur la nature des obstacles rencontrés, qui ne sont pas seulement matériels ou techniques mais qui peuvent tenir à des difficultés plus profondes, plus complexes à prendre en considération dans le cadre d'une reprise d'activité (problèmes de santé en particulier).

La communication sur le dispositif expérimental est restée confidentielle et très ciblée

Les différentes enquêtes convergent pour démontrer que la communication sur le dispositif expérimental est en général restée limitée (une exception, l'Eure, qui en tant que 1^{er} département expérimentant le rSa a engagé des campagnes de communication de plus grande envergure et a retenu toute l'attention des médias). Ainsi, dans les monographies sur la mise en œuvre du rSa, les responsables des Conseils généraux ont fait part d'un certain nombre de craintes (comme principalement les retombées associées aux inégalités de traitement induites de fait par les expérimentations ou les incertitudes sur la durée de l'expérimentation) qui les ont amenés à privilégier une information ciblée sur les allocataires potentiellement concernés (mailing, réunions collectives) plutôt qu'une information générale à l'ensemble de la population. Il est à noter que certains Conseils généraux ont développé leurs outils de communication en consultant des groupes de bénéficiaires, associés à la construction du dispositif expérimental. Les CAF ont également développé des supports de communication pour les bénéficiaires de l'API.

Si la communication aurait pu être plus développée, elle a cependant atteint une partie des bénéficiaires concernés. Dans les entretiens qualitatifs, les allocataires interrogés mentionnent des réunions collectives, la réception de courriers ou de plaquettes d'information. Dans l'enquête quantitative, 54% des allocataires du RMI des zones expérimentales avaient entendu parler du rSa au moment de l'enquête (dont 26% parce qu'ils ont été informés spécifiquement) ; 40% des allocataires API avaient entendu parler du rSa (dont 21% parce qu'ils ont été informés spécifiquement). Dans les zones témoins, la proportion des allocataires ayant entendu parler du rSa n'est que de 35% pour les allocataires du RMI et 18% pour les allocataires de l'API.

Les allocataires du RMI des zones expérimentales qui ont entendu parler du rSa en ont par ailleurs bien repéré le principal objectif : 59% ont répondu que le rSa garantit que les ressources de l'allocataire augmentent lorsqu'il reprend un emploi. Seulement 32% sont conscients que le rSa contribue à diminuer la pauvreté des travailleurs mais cet objectif correspond davantage au dispositif généralisé qu'au dispositif expérimental. Près des trois quarts savent que le rSa est versé sous la forme d'une allocation. Autant savent qu'il faut avoir un emploi pour y prétendre. Ils connaissent plus approximativement le mode de calcul et la durée de versement de cette allocation. Les allocataires les mieux au fait du fonctionnement de l'allocation sont logiquement ceux qui en ont bénéficié et plus généralement ceux qui sont *a priori* plus proches de l'emploi.

L'enquête quantitative auprès des bénéficiaires montre par ailleurs que le dispositif actuel d'incitation à la reprise d'activité (l'intéressement) est mal identifié et connu : seuls 38% des bénéficiaires du RMI des zones témoins déclarent connaître l'existence d'une aide financière au retour à l'emploi et 18% seulement des personnes en emploi s'attendaient à bénéficier d'une aide lors de leur reprise d'emploi. En outre, le système actuel d'incitation n'est pas associé à un nom en particulier et les mécanismes en sont mal connus (à l'exception de la Prime de Retour à l'Emploi).

Toutefois, les premiers résultats de l'enquête qualitative menée auprès des bénéficiaires indiquent clairement que la plupart des bénéficiaires du rSa sont en attente d'informations complémentaires sur le dispositif. Ces données supplémentaires s'avèrent même essentielles pour les rassurer quant au passage d'un concept de statut de bénéficiaire du RMI à celui de dégressivité d'une allocation rSa. Les personnes interrogées craignent en effet, que le basculement du RMI ou de l'API vers le rSa entraîne la perte de certaines aides et de droits connexes, sans distinguer des contreparties de long terme, apportées par le rSa. Ces informations

complémentaires doivent donner des repères concrets pour matérialiser l'accession à autonomie (type plancher de ressources).

La participation à une expérimentation, plutôt valorisante pour les bénéficiaires, génère aussi des inquiétudes : que se passera-t-il en fin d'expérimentation ?

Une plus forte mobilisation des acteurs

Si les expérimentations du rSa reposent sur des procédures qui donnent un pouvoir de décision aux Conseils généraux pour les bénéficiaires du RMI et aux préfetures pour les bénéficiaires de l'API, les montages partenariaux laissent une large place à d'autres acteurs (organismes payeurs, service public de l'emploi, associations, entreprises...). Selon les territoires et selon la qualité du partenariat avant l'expérimentation, la mobilisation et la coopération de ces acteurs dans l'expérimentation sont plus ou moins inédites et plus ou moins renforcées.

Dans tous les cas, les relations entre les Conseils Généraux et les Caisses d'Allocations Familiales sont étroites. Les formes de partenariat apparaissent toutefois sensiblement différentes selon les cas, allant de la co-construction du dispositif à l'exécution d'une prestation pour le CG. Au-delà du surcroît de travail qu'a entraîné l'expérimentation, les dossiers étant traités en partie manuellement, les Caisses d'Allocations Familiales impliquées considèrent que l'expérimentation a été l'occasion de redonner du sens à leur métier. En particulier, celles qui ont pris en charge l'accompagnement des bénéficiaires de l'API y ont vu l'occasion de se rapprocher des publics, de mieux comprendre leurs difficultés d'accès au marché du travail, de proposer des initiatives correspondant à la fois aux besoins des personnes et aux particularités des territoires. Les Caisses de Mutualité Sociale Agricole sont également associées dans les expérimentations, mais elles sont moins impliquées car le nombre de ressortissants du régime agricole concernés est beaucoup plus faible.

Quelques départements ont engagé des actions spécifiques de mobilisation des entreprises ciblées sur certains secteurs d'activité ou généralisées à l'ensemble des employeurs du bassin d'emploi (mailing, petits déjeuners avec les chefs d'entreprise, groupes de travail, démarchages dans les entreprises, forum emplois...). Le souhait de développer les liens avec les entreprises découle généralement de constats antérieurs à l'expérimentation rSa, sur l'inadéquation entre les offres d'emploi et les qualifications des personnes par exemple. Cependant, d'autres Conseils généraux se sont interrogés sur l'opportunité de s'adresser directement aux entreprises à propos du rSa, évoquant une double crainte : le risque de stigmatisation des bénéficiaires et le risque d'incitation à la précarisation des emplois.

Les bénéficiaires sont quant à eux soucieux que leur statut de bénéficiaire rSa ne soit pas connu des employeurs.

Le rSa et la lutte contre la pauvreté

D'après les enquêtes qualitatives auprès des bénéficiaires, le rSa représente un complément de revenu toujours bienvenu pour les ménages concernés. Les personnes interrogées ont bien compris cet objectif de soutien aux revenus, pour des personnes victimes du temps partiel subi et de la précarisation du marché du travail. Les montants moyens de rSa versés sont compris entre 100 et 200 euros, selon les barèmes choisis par les départements.

Dans le système de l'intéressement, le couperet de la fin de l'intéressement, après 12 mois, peut mettre en péril l'équilibre financier d'un ménage. Le caractère pérenne du rSa représente vraiment un plus : selon les enquêtes qualitatives, ce type de soutien sans limitation semble même plus apprécié qu'une somme importante versée en une seule fois, type PRE. Les bénéficiaires qui arrivaient en fin d'intéressement dans le système RMI ou les bénéficiaires qui prennent un contrat aidé sont conscients de la plus value nette que représente le rSa par rapport au dispositif de droit commun. Comme indiqué plus haut, c'est surtout à ce stade que l'on attend un effet significatif du rSa.

Les entretiens menés auprès des bénéficiaires dans le cadre de travaux monographiques montrent que pour ceux qui reprennent un emploi, le passage du cumul intégral, les trois premiers mois, au cumul partiel à 60 ou 70% engendre parfois une déception. Par la suite, la fluctuation du montant du rSa est parfois aussi mal vécue, certains bénéficiaires ayant tendance à évaluer leur situation sur la base non pas de leur budget global, cumulant allocations et revenus d'activité, mais du budget allocations, qu'ils voient donc diminuer, ce qui leur donne le sentiment de perdre des droits acquis. Le montant de l'allocation est ainsi « fléché » sur une dépense précise (loyer, alimentation, enfants, frais de transport...). Ce sentiment peut paraître contradictoire avec la volonté clairement affirmée de sortir de l'assistanat et d'être autonomes grâce aux fruits de leur travail, mais traduit les tensions budgétaires quotidiennes que rencontrent les bénéficiaires.

Si le principe de la variabilité du montant de l'aide est connu et accepté, son application est souvent mal comprise : le calcul du montant de l'allocation étant trimestriel, les variations de l'allocation ne suivent pas exactement les variations des revenus d'activité.

Dans la phase expérimentale, un aspect capital du rSa, le soutien aux ménages modestes en emploi, n'était pas mis en œuvre. Les expérimentations n'apportent de ce fait aucun enseignement sur l'effet du rSa sur la réduction de la pauvreté. De ce point de vue, on doit se reposer sur les travaux de micro-simulation entrepris sur données réelles de ménage par la DGTPE, la DREES et la CNAF dans la phase de réflexion sur le rSa généralisé. Ces travaux avaient pour objectif d'estimer l'impact du rSa sur le niveau de vie de ses futurs et sur la distribution de revenus de l'ensemble de la population **à comportement constant vis-à-vis de l'emploi**¹⁶.

¹⁶ A des fins de simplicité d'analyse, ces travaux partent de l'hypothèse simplificatrice et sans doute fautive que le rSa ne modifierait pas les comportements d'emploi de ses futurs bénéficiaires. Dans la mesure où les bénéficiaires déjà en emploi lors de la généralisation n'ont effectivement que peu d'incitations à modifier leur comportement vis-à-vis de l'emploi, une telle approche est néanmoins justifiée.

Différents scénarii ont été envisagés, selon les hypothèses de généralisation du dispositif. Par rapport aux expérimentations, les scénari repris ici prévoient le versement du rSa à l'ensemble des travailleurs pauvres et pas seulement aux allocataires du RMI et de l'API. Ils prévoient l'articulation entre le rSa et la PPE, de telle sorte que la somme versée correspond au maximum entre rSa et PPE.

Par ailleurs, le revenu garanti est diminué du forfait logement pour les logés à titre gratuit et propriétaires non accédants et du minimum entre les allocations logement et le forfait pour les locataires et les accédants.

Selon ces hypothèses,

- Avec un taux de cumul de 65% entre montant forfaitaire et revenus d'activités, le taux de pauvreté, actuellement de 13,2%, baisse dans une fourchette de 0,8 à 1,8 points selon les modèles, ce qui représente entre 500 000 et 1 million de personnes en moins en situation de pauvreté
- Avec un taux de cumul de 60%, le taux de pauvreté baisse dans une fourchette de 0,5 à 1,3 points ce qui représente entre 300 et 750 000 personnes en moins en situation de pauvreté.
- **Avec un taux de cumul de 62%, qui correspond au taux fixé par décret pour le rSa généralisé, le taux de pauvreté baisse dans une fourchette de 0,6 à 1,5 points, ce qui représente entre 350 000 et 850 000 personnes en moins en situation de pauvreté.**

Des chiffrages plus complets ont été effectués par la DGTPE avec le taux de cumul de 62%. Ces chiffrages permettent en particulier d'estimer le nombre de ménages gagnants au rSa par rapport au dispositif actuel: près de 1,7 millions de ménages, regroupant 4,6 millions de personnes. Le montant moyen des gains est de 109 euros par mois. Les gagnants sont particulièrement nombreux parmi les familles monoparentales et les couples monoactifs et parmi les ménages ayant des revenus d'activité inférieurs au SMIC.

Répartition des gagnants (en revenu disponible) par composition familiale
Simulation concernant le rSa généralisé

| | Nombre de ménages gagnants | Part de gagnants dans la sous-population | Gain moyen mensuel (en €) |
|-------------------------------|----------------------------|--|---------------------------|
| personnes seules* | 697 000 | 7% | 97 € |
| dont sans enfant | 418 000 | 5% | 91 € |
| dont avec enfant | 279 000 | 20% | 106 € |
| couples sans enfant | 301 000 | 4% | 110 € |
| dont monoactifs | 273 000 | 5% | 113 € |
| dont biactifs | 28 000 | 1% | 81 € |
| couples avec enfants | 661 000 | 8% | 122 € |
| dont monoactifs | 598 000 | 23% | 126 € |
| <i>dont 1 enfant</i> | <i>240 000</i> | <i>25%</i> | <i>136 €</i> |
| <i>dont 2 enfants</i> | <i>212 000</i> | <i>22%</i> | <i>130 €</i> |
| <i>dont 3 enfants ou plus</i> | <i>146 000</i> | <i>20%</i> | <i>103 €</i> |
| dont biactifs | 63 000 | 1% | 85 € |
| Ensemble | 1 659 000 | 6% | 109 € |

* et ménages complexe

Source : modèle Saphir (ERF 2003 vieilli 2007, législation 2007), DGTPE.

Lecture : parmi les ménages composés d'une personne seule avec ou sans enfant, 697 000 (soit 7% de ces ménages) gagnent à la réforme. Leur gain moyen est de 97 € mensuels.

Conclusion

Au terme de ce rapport, le comité d'évaluation souhaite, tout d'abord, rappeler l'exemplarité de la démarche mise en œuvre dans le cadre du rSa et en tirer des enseignements pour l'avenir. L'expérimentation du rSa constitue une des premières grandes expérimentations sociales en France. Cette nouvelle approche de la réforme des politiques sociales s'inspire de méthodes de test utilisées depuis longtemps dans le domaine médical et appliquées depuis déjà plusieurs années aux politiques sociales dans les pays anglosaxons. Elle consiste à vérifier l'efficacité des dispositifs envisagés sur des territoires restreints et à l'aide de protocoles d'évaluation rigoureux, dans l'optique d'une généralisation à l'ensemble du territoire.

On ne peut que souhaiter qu'à l'avenir cette démarche soit beaucoup plus largement utilisée car elle contribue à la rationalisation des dépenses du secteur social. Dans cette perspective, l'expérimentation du rSa est riche d'enseignements pour le déploiement d'autres programmes expérimentaux, particulièrement sur la question des dispositifs d'incitation au retour à l'emploi. A cet égard, l'évaluation a rencontré quatre principales difficultés qu'il conviendra de garder en mémoire pour le lancement de programmes ultérieurs :

- pour des raisons pratiques et éthiques, il n'a pas été possible de mettre en place un système d'échantillonnage individuel aléatoire pour sélectionner les allocataires pouvant intégrer le programme expérimental. Si un compromis satisfaisant a pu être trouvé avec les Conseils Généraux volontaires pour participer à cette expérimentation en sélectionnant de façon raisonnée des zones témoins comparables aux zones expérimentales, la perte de précision statistique que cela a induit dans les analyses a été particulièrement préjudiciable, surtout pour mesurer des effets que l'on anticipait de faible ampleur. Ce problème aurait pu être atténué par le choix d'un plus grand nombre de zones expérimentales ou de mois d'observations.
- L'utilisation des données administratives, qui présentent l'intérêt d'être exhaustives, pour mesurer l'effet sur l'insertion professionnelle s'est révélée très complexe. Il est en effet très difficile de construire des séries comparables entre zones tests et zones témoins, alors même que les conditions d'attribution des aides y sont différentes. Par ailleurs, les données collectées sur l'accompagnement auprès des Conseils Généraux n'ont pas pu être exploitées de façon satisfaisante, en raison de l'hétérogénéité des dispositifs, des outils de gestion et des modes de collecte. Seules les enquêtes spécifiques peuvent assurer la comparabilité des informations collectées sur les deux types de zones mais la taille des échantillons doit être très élevée pour mesurer les effets attendus ce qui génère des frais très importants.
- La période d'observation a été limitée à 15 mois. Une expérimentation plus longue aurait permis de consolider les conclusions obtenues, d'autant que si l'aide financière a été versée dès l'origine, l'accompagnement personnalisé a parfois pris plusieurs mois avant de fonctionner à plein régime.
- Les dispositifs expérimentés présentaient de nombreuses variantes d'un département à l'autre. Cette hétérogénéité n'a pas pu être prise en compte dans les analyses. Du fait d'un nombre limité d'observations, il n'a pas été possible de mesurer l'impact de la pente sur les taux de retour à l'emploi,

ni d'isoler l'impact respectif de l'aide financière et de l'accompagnement. Elle a plutôt contribué à compliquer l'interprétation des conclusions et en diminuer la signification statistique.

Une solution pour éviter à l'avenir ces écueils consiste à faire précéder l'expérimentation d'une étude préalable, calibrant les volumétries nécessaires pour détecter les effets attendus, aussi bien pour les territoires d'expérimentation que pour les échantillonnages d'enquête, en prenant en compte les différents types d'incertitude,

Dans la mesure où les expérimentations du rSa ne concernaient pas les travailleurs pauvres mais seulement les bénéficiaires du RMI et de l'API, elles n'apportaient que peu d'enseignements sur l'objectif de lutte contre la pauvreté, fondamental dans le dispositif généralisé par la loi du 1 décembre 2008. En complément des expérimentations, des travaux de micro-simulation concordants réalisés par la DGTPPE, la DREES et la CNAF concluent à un impact sur la pauvreté non négligeable, particulièrement pour les familles monoparentales et les couples mono-actifs avec enfants.

Les travaux du comité d'évaluation se sont essentiellement fixés pour objectif de mesurer l'effet des expérimentations sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux.

A cet égard, les analyses menées à partir de plusieurs sources indiquent que le taux moyen de retour à l'emploi est en moyenne plus élevé dans les zones expérimentales que dans les zones témoins. Compte tenu des disparités entre départements et des fortes fluctuations dans le temps, ce résultat est entouré d'une imprécision statistique. La probabilité d'avoir raison en affirmant que l'effet du rSa expérimental sur le retour en emploi est positif est néanmoins estimée à 88%, ce qui laisse une place limitée à l'incertitude. Des indicateurs plus indirects concernant l'évolution du nombre de bénéficiaires du RMI sans emploi ou les dépenses au titre du RMI et du rSa corroborent ce constat.

Les travaux qualitatifs soulignent, pour leur part, l'importance de l'accompagnement professionnel des allocataires RMI sur les territoires expérimentaux, sans toutefois pouvoir en mesurer précisément l'effet sur l'emploi. Les enquêtes confirment l'aspiration des bénéficiaires à trouver un emploi stable et mettre fin à l'incertitude et l'irrégularité des ressources et leurs fortes attentes en terme d'aide financière et surtout d'accompagnement, notamment en vue de lever les nombreux freins au retour à l'emploi qu'ils rencontrent (manque de qualification, manque de mobilité, problèmes de garde d'enfants...) et qu'ils ne sont pas en mesure de résoudre par eux-mêmes. Lorsqu'ils bénéficient d'un accompagnement, les allocataires en ont une opinion généralement favorable et valorisent le rôle qu'il a joué dans leur insertion. Les acteurs de l'insertion sont également convaincus de la nécessité de travailler différemment, avec un accompagnement plus personnalisé et mieux coordonné.

La loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active limite l'obligation d'accompagnement aux personnes dont les ressources du foyer sont inférieures au montant forfaitaire du rSa (ex montant RMI ou API) et qui perçoivent des revenus d'activité inférieurs à 500 euros. Elle confirme le rôle essentiel du Conseil Général sur l'organisation de l'accompagnement et l'activation du partenariat, et le laisse libre de choisir les modalités qui semblent les plus adaptées aux acteurs locaux et aux caractéristiques des publics comme de l'emploi local. Les

enseignements des expérimentations sur ce volet de l'accompagnement pourront aider les Conseils Généraux dans cette tâche.

Sur un autre registre, les bénéficiaires ont également fait part de leurs craintes quant à l'articulation du rSa avec les aides connexes au RMI ou à l'API, craintes justifiées au regard du budget extrêmement tendu avec lequel ces ménages doivent vivre.

La loi généralisant le rSa prévoit l'évaluation du dispositif au cours des trois premières années de sa mise en oeuvre. La méthodologie d'évaluation d'un dispositif généralisé à l'ensemble du territoire sera forcément différente de celle utilisée au cours de l'expérimentation. Il est néanmoins souhaitable que le Comité chargé de cette évaluation tienne compte des conclusions du présent rapport au moment de la définition des questions auxquelles il devra répondre sur le dispositif. En particulier, au-delà du suivi de la mise en oeuvre de l'allocation, il sera essentiel que le comité d'évaluation du rSa généralisé observe les différentes procédures d'orientation et d'accompagnement mises en oeuvre par les départements et mesure leur impact sur les comportements d'emploi des bénéficiaires (et éventuellement des employeurs) et qu'elle étudie l'évolution de l'ensemble des aides locales facultatives.

**Annexe 1 au Rapport final
sur l'évaluation des expérimentations rSa**

Comité d'Evaluation des expérimentations

Comparaison des zones tests et témoins avant expérimentation
(Centre d'Etudes et de l'Emploi)

| | | |
|---|---|--|
| <p>Antoine Goujard Groupe de recherche SOLSTICE Centre d'Etudes de l'Emploi 29 promenade Michel Simon 93 166 Noisy le Grand</p> |  <p>CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI</p> <p>« LE DESCARTES I » ● 29, PROMENADE MICHEL SIMON ● 93 166 NOISY-LE-GRAND CEDEX ● TELEPHONE: (33) 01 45 92 68 00 ● TELECOPIE: (33) 01 49 31 02 44 ● www.cee-recherche.fr</p> | |
|---|---|--|

Evaluation de l'expérimentation du RSA Une comparaison des zones tests et témoins avant expérimentation

L'expérimentation du RSA s'apparente à un ensemble de quasi-expériences. Chaque département réalise une expérience naturelle qui est au niveau national répétée par les départements selon des modalités qui varient à la marge. On est dans la situation la plus courante de l'évaluation des politiques publiques où les bénéficiaires de la politique ne font pas l'objet d'un tirage au sort. La définition des zones témoins a reposé sur deux étapes :

Dans un premier temps, pour un département donné, on a établi une liste de *zones témoins candidates* qui ont des caractéristiques socio-démographiques comparables à celle de la zone test à partir d'indicateurs issus du recensement général de la population, des fichiers de la CNAF et des différents zonages retenus par les départements.

Dans un second temps, on a choisi parmi toutes ces zones *candidates*, en accord avec les départements, celle qui présentait le plus de proximité vis-à-vis de la zone test du point de vue de l'estimation des chances d'entrer en intéressement estimées en mobilisant les données de gestion de la CNAF. Pour cela, on a reconstitué des séries de taux d'entrée en intéressement à partir du second semestre 2001 afin de comparer le dynamisme des zones vis-à-vis de l'accès à l'emploi des futurs bénéficiaires du RSA. L'évolution de ces effets locaux était mesurée nettes des effets de la structure observable de la population des allocataires du RMI.

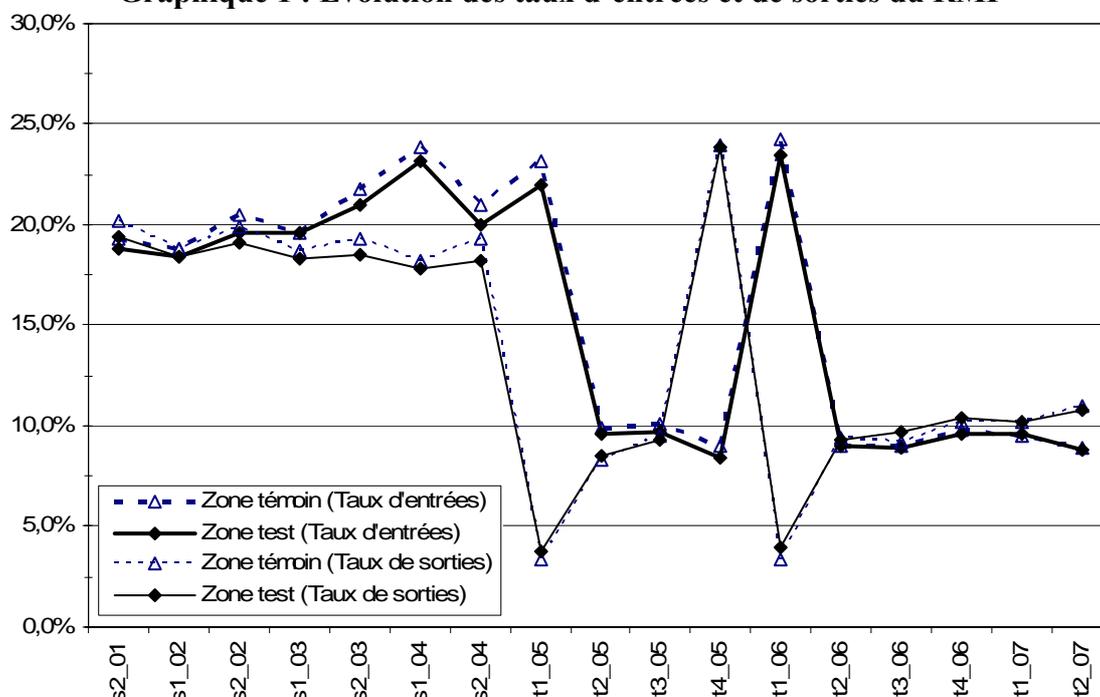
La présente note détaille les variations du nombre d'allocataires du RMI au niveau national entre l'ensemble des zones tests et témoins puis pour chaque département et chaque zone test et témoin de juin 2001 à juillet 2007. Les principaux résultats sur le retour à l'emploi des allocataires du RMI sont présentés sous forme de graphiques synthétisant les différences entre zones tests et témoins au niveau national puis au niveau départemental. Les évolutions des entrées et sorties du RMI ainsi que les entrées en intéressement avant contrôle des caractéristiques observables des allocataires n'avaient pas été mobilisées dans la définition des zones témoins et permettent de mesurer la qualité du contrefactuel national et des contrefactuels départementaux obtenus.

Au niveau national, l'ensemble des zones témoins s'avère être un contrefactuel satisfaisant de l'ensemble des zones tests, même si, au niveau départemental ou pour une zone test donnée, les évolutions des zones témoins peuvent différer des territoires tests.

1. Evolutions de l'ensemble des zones tests et témoins

Les graphiques 1 et 2 présentent les évolutions des nombres d'allocataires du RMI de l'ensemble des zones tests et témoins ainsi que les évolutions de leurs variations annuelles sur la période 2005-2007¹. Les zones témoins contrefactuelles de plusieurs zones tests sont affectées d'un poids proportionnel au nombre de zones tests correspondantes. Par exemple, les allocataires du RMI des communes de la CLI de Maugeio dans l'Hérault (34) qui sont contrefactuelles du département de Haute-Corse (2B) et des communes des CLIs de Mèze Frontignan et de Pignan dans l'Hérault sont comptabilisés 3 fois. Les différentes zones sont également *pondérées* par leurs nombres de foyers allocataires du RMI. Au niveau national, graphique 1, l'évolution des taux d'entrées ou de sorties du RMI du groupe des zones tests et du groupe des zones témoins sur un semestre ou trimestre donné sont généralement très proches.

Graphique 1 : Evolution des taux d'entrées et de sorties du RMI



Source : CNAF FILEAS et BENETRIM juin 2001 à juin 2007.

Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

Lecture : Entre fin Juin 2001 et fin décembre 2001, le nombre d'entrées au RMI dans l'ensemble des zones tests correspondait à 18,8% du stock en début de période et le nombre de sorties à 19,4%. Dans l'ensemble des zones témoins, le taux d'entrée était de 19,3% et le taux de sortie de 20,2%. A partir de 2005, les taux mesurés sont trimestriels.

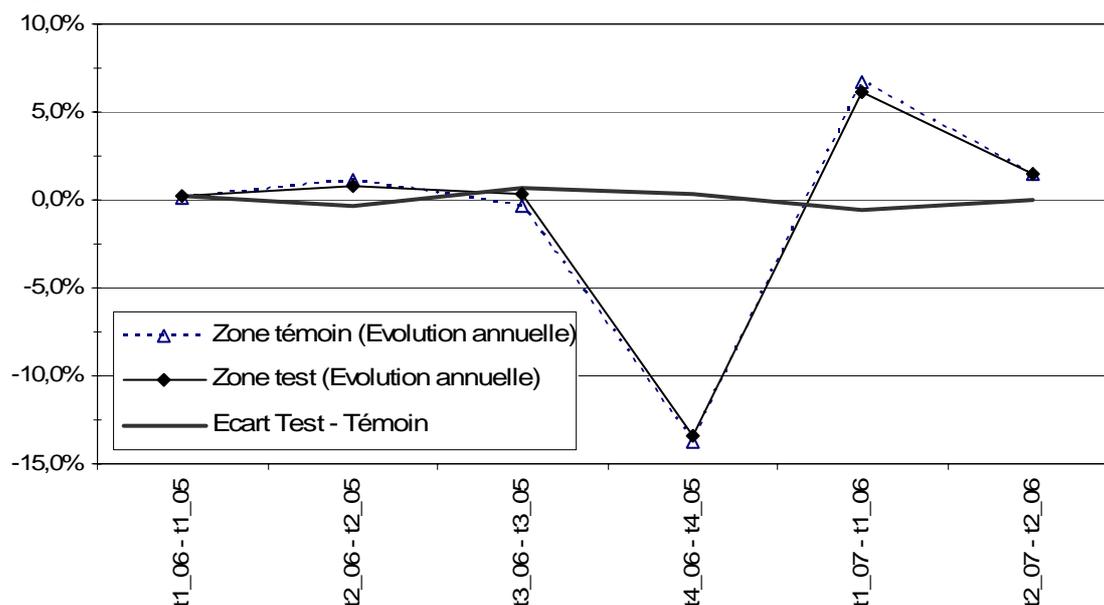
Ce constat est robuste. Lorsque les différentes zones tests et témoins ne sont pas pondérées par leurs nombres d'allocataires et que l'on accorde la même importance aux expérimentations menées, par exemple, à Marseille et dans la zone test rurale de Dordogne (24), on observe globalement des évolutions similaires, même si les taux moyens de sorties et d'entrées au RMI sont sensiblement plus élevés que les taux moyens pondérés. Le graphique correspondant à cette analyse *non pondérée* est présenté en annexe B (graphique B.1).

¹ Les définitions des taux d'entrées et de sorties ainsi que de leurs évolutions sont reportées en annexe A.

Les taux d'entrées et de sorties du RMI des deux ensembles de zones varient de façon similaire sur l'ensemble de la période. Spécifiquement, les évolutions annuelles des taux de sorties trimestriels du RMI sur la période 2005-2007 sont très proches entre les deux groupes de zones (Graphique 2, analyse pondérée). L'écart absolu maximal entre les évolutions annuelles des taux de sorties trimestriels des zones tests et témoins est de 0,7% sur la période. Entre le second semestre 2006 et le second semestre 2007, l'écart mesuré est de -0,04%. L'écart absolu moyen entre les évolutions annuelles des taux de sorties trimestriels est de 0,35% (2,1%/6).

Le critère de l'écart absolu moyen est exigeant pour deux raisons. Premièrement, les taux comparés sont des taux trimestriels par nature plus volatils que les taux d'entrée en intéressement sur une année qui avait été retenus pour le choix des zones témoins. Deuxièmement, les valeurs absolues des écarts annuels de croissance de zone test à zone témoin s'additionnent de trimestres en trimestres. Par exemple, une croissance plus forte du taux de sortie du RMI de la zone test par rapport à la zone témoin entre les premiers trimestres 2005 et 2006 n'est pas, avec ce critère, compensée par une croissance plus faible du taux de sortie du RMI de la zone test par rapport à la zone témoin entre les seconds trimestres 2005 et 2006. Des comparaisons sur des intervalles de temps supérieurs au trimestre obtiendraient nécessairement des résultats meilleurs.

Graphique 2 : Evolution annuelle des taux de sorties trimestriels du RMI (2005-2007)



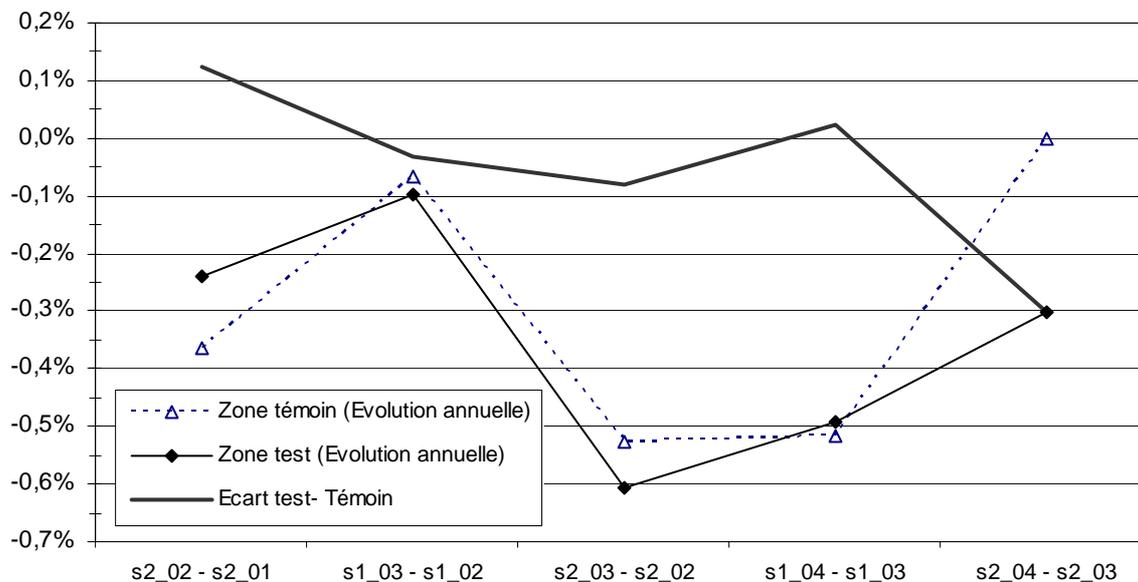
Source : CNAF FILEAS et BENETRIM janvier 2005 à juin 2007.

Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

Lecture : Entre mars 2005 et juin 2005, le taux de sortie du RMI était de 8,5% dans les zones test. Sur la même période en 2006, il était de 9,3% soit une évolution de +0,8%. La même évolution sur l'ensemble des zones témoins était de +1,1% soit un écart de 0,3%. L'écart d'évolution annuelle maximum mesuré entre les évolutions des taux de sorties trimestriels du RMI des zones tests et témoins est de 0,7% entre les 3èmes trimestres 2005 et 2006.

Sur la période semestrielle des fichiers, entre le second semestre 2001 et la fin 2004, les évolutions annuelles des taux de sorties du RMI sont également très proches (graphique 3, analyse pondérée). Le profil plus régulier d'évolution sur la période considérée et l'agrégation temporelle conduite à un écart absolu moyen entre les évolutions annuelles des taux de sorties semestriels plus faible et égal à 0,12% (0,6%/5).

Graphique 3 : Evolution annuelle des taux de sorties semestriels du RMI (2001-2004)



Source : CNAF FILEAS et BENETRIM juin 2001 à décembre 2004.

Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

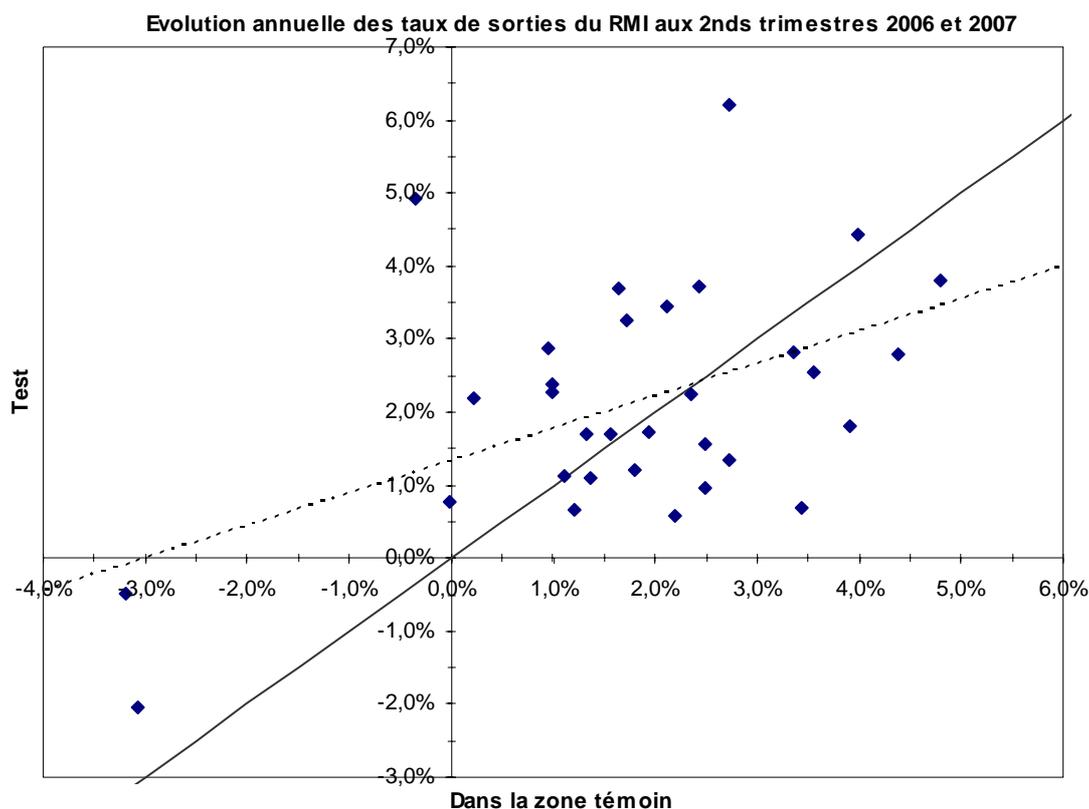
Lecture : Au second semestre 2001, le taux de sortie du RMI était de 19,4% dans les zones test. Sur la même période en 2002, il était de 19,1% soit une évolution de -0,3%. La même évolution sur l'ensemble des zones témoins était de -0,4% soit un écart de 0,1%.

Les graphiques correspondant aux variantes non pondérées par le nombre d'allocataires du RMI des graphiques 2 et 3 sont présentés en annexe B (graphiques B.1 et B.2). Le constat de proximité des trajectoires des zones tests et témoins reste valable. Les écarts absolus moyens entre les deux ensembles de zones sont presque identiques à ceux obtenus lors de l'analyse pondérée : 0,37% (2,2%/6) sur la période 2005-2007 et, un peu plus important sur la période 2001 à 2004, 0,4% (2,0%/5).

2. Evolutions des zones tests et témoins départementales

Pour synthétiser les écarts dans le temps au niveau départemental, on a représenté l'ensemble des zones tests et témoins de chaque département sur un même graphique. Le graphique 4 reprend ainsi l'évolution des taux de sorties du RMI entre les seconds trimestres 2006 et 2007 pour les 32 départements expérimentateurs (annexe B). Là encore chacune des zones tests et témoins à l'intérieur d'un même département est pondérée par son nombre d'allocataires du RMI.

Graphique 4 : Evolution annuelle des taux de sorties du RMI entre les seconds trimestres 2006 et 2007



Source : CNAF FILEAS et BENETRIM juin 2001 à juin 2007.

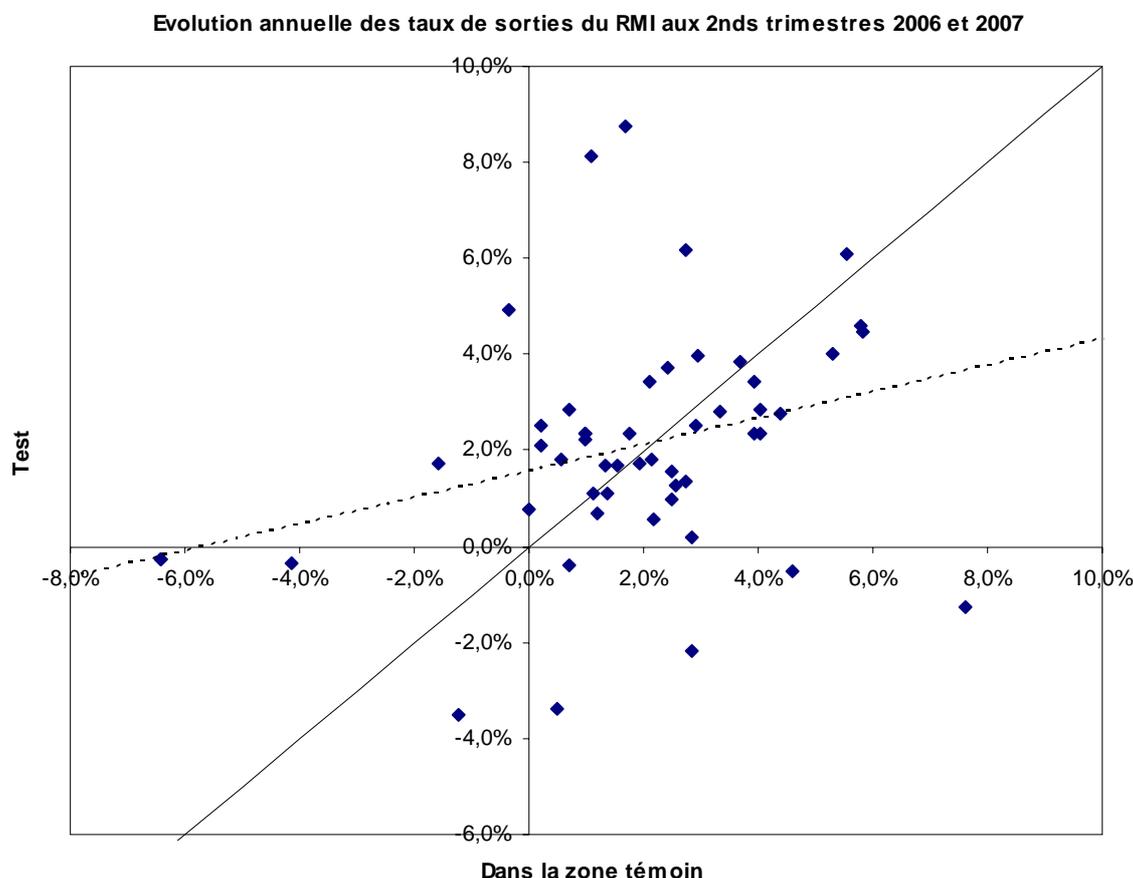
Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

Lecture : Chaque point correspond à un département. En abscisse, est reportée la variation du taux de sorties du RMI des zones témoins du département. En ordonnée, est reportée la variation du taux de sorties du RMI des zones tests du département. La droite en traits pleins correspond à la première bissectrice : si les zones témoins évoluaient en symétrie parfaite des zones tests, les points se concentreraient sur cette droite. La droite en traits pointillés correspond à une régression simple de la variation dans les zones tests sur la variation dans les zones témoins.

Si, dans chaque département, l'ensemble des zones témoins était un contrefactuel parfait de l'ensemble des zones tests, la droite en traits pointillés devrait être confondue avec la première bissectrice en trait plein et les points représentatifs de chaque département situés sur cette bissectrice. Ce n'est ici pas le cas. Néanmoins, l'ensemble des points départementaux s'avère relativement symétrique par rapport à cette bissectrice ce qui explique que les agrégations des zones tests et témoins aient, au niveau national, des évolutions comparables.

Si l'on répète l'analyse zone par zone (graphique 5), le résultat obtenu est équivalent. Un plus grand nombre de zones semble proche de la première bissectrice, mais quelques zones tests présentent des évolutions sensiblement différentes de celles de leurs zones témoins.

Graphique 5 : Evolution annuelle des taux de sorties du RMI entre les seconds trimestres 2006 et 2007



Source : CNAF FILEAS et BENETRIM juin 2001 à juin 2007.

Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

Lecture : Chaque point correspond à une des 51 zones tests et à son contrefactuel. En abscisse, est reportée la variation du taux de sorties du RMI de la zone témoin. En ordonnée, est reportée la variation du taux de sorties du RMI de la zone test. La droite en traits pleins correspond à la première bissectrice : si les zones témoins évoluaient en symétrie parfaite des zones tests, les points se concentreraient sur cette droite. La droite en traits pointillés correspond à une régression simple de la variation dans les zones tests sur la variation dans les zones témoins.

Au final, le constat de similarité au niveau national entre zone test et témoin et d'hétérogénéité de quelques situations locales est comparable à celui fait en annexe A pour l'évolution des entrées en intéressement avant contrôle de la structure observable de la population des allocataires du RMI de chaque zone.

La qualité des 51 couples test-témoin est évaluée en annexe D. Celle-ci présente pour chaque couple (test, témoin) trois facteurs permettant de juger de la qualité des contrefactuels : premièrement, la taille des zones en nombre d'allocataires du RMI aux 31 décembre 2001 et 2006, deuxièmement l'écart absolu moyen des évolutions des sorties du RMI sur la période semestrielle des fichiers (2001-2004) et sur la période (2005-2007), troisièmement l'écart absolu moyen des entrées en intéressement sur la période allant de janvier 2005 à fin septembre 2006.

La taille des zones apparaît comme un critère important de la qualité des contrefactuels. Elle pourrait cependant ne pas avoir un effet linéairement favorable car deux effets opposés jouent : d'une part la taille d'une zone permet d'obtenir des estimations des sorties du RMI de meilleure qualité, d'autre part, les zones de grandes tailles présentent moins de zones témoins potentielles à l'intérieure d'un même département et le choix de la zone témoin a été plus contraint. Cependant, dans les analyses menées sur les taux d'entrée en intéressement ou les taux de sorties du RMI, le premier effet (favorable) l'emporte car la taille tend aussi à homogénéiser les zones comparées en termes de composition observable de la population des allocataires du RMI.

Annexe A. Calculs des variations des nombres d'allocataires du RMI à partir des fichiers de la CNAF, FILEAS et BENETRIM

Le nombre de foyers allocataires du RMI a été calculé comme le nombre de foyers allocataires ayant un droit ouvert au RMI dans la zone qu'ils soient ou non en intéressement. Le tableau A.1 détaille l'ensemble des flux calculés entre chaque fichier de la CNAF à une fréquence soit semestrielle soit trimestrielle. Les entrants au RMI correspondent au flux :

$$ENTRANTS_t = NI_t + NR_t$$

Les sortants du RMI correspondent eux au flux :

$$SORTANTS_t = (3)_t + (4)_t + (3i)_t + (4i)_t$$

Tableau A.1 : Transitions observées des allocataires du RMI

| FILEAS/BENETRIM t | Intervalle de t à t+1 | FILEAS/BENETRIM t+1 |
|------------------------|--|-------------------------------------|
| RMI seul | → (1) → | RMI seul |
| | → (2) → | Intéressement |
| | → (3) → | Sorties du RMI et de l'API |
| | → (4) → | API |
| RMI avec intéressement | → (1i) → | RMI seul |
| | → (2i) → | Intéressement |
| | → (3i) → | Sorties du RMI et de l'API |
| | → (4i) → | API |
| | Entrants au RMI entre t et t+1 présents en t+1 | RMI seul (NR) Intéressement (NI) |

De 2001 à fin 2004

Semestre 1 : janvier à juin (s1)

Semestre 2 : juillet à décembre (s2)

De début 2005 à Septembre 2006

Trimestre 1 : janvier à mars (t1)

Trimestre 2 : avril à juin (t2)

Trimestre 3 : juillet à septembre (t3)

Trimestre 4 : octobre à décembre (t4)

Lecture

Lors de leurs apparitions les flux des Rmistés vers les dispositifs : Contrat d'avenir (Septembre 2005), Revenu minimum d'activité (Décembre 2004), Prime d'emploi versée (Mars 2006), ont été fusionnés avec le dispositif d'intéressement dans la base de données réalisée. Les flux vers ces dispositifs sont agrégés aux flux vers l'intéressement (2) et (2i). Les transitions (3) et (3i) et les flux (NR) et (NI) intègrent la mobilité géographique des allocataires quelle soit observée dans les fichiers de la CNAF (changement de zone test ou témoin à l'intérieur du périmètre d'une même CAF) ou inobservée (mobilité hors CAF d'origine).

Dans le tableau A.1, les transitions (2) et (3)+(4) correspondent à celles modélisées dans la mesure du calcul des taux nets d'entrée en intéressement des allocataires du RMI, c'est-à-dire après contrôle des caractéristiques observables des allocataires.

La somme $(A)_t = (1)_t + (2)_t + (3)_t + (4)_t$ correspond au stock d'allocataires du RMI sans intéressement en début de trimestre ou semestre.

La somme $(B)_t = (1i)_t + (2i)_t + (3i)_t + (4i)_t$ correspond au stock d'allocataires du RMI en intéressement en début de trimestre ou semestre.

Les indicateurs de taux de sortie et d'entrée au RMI sur une période t sont donnés par :

$$TXSORTIE_t = (SORTANTS)_t / (A + B)_t$$

$$TXENTREES_t = (ENTRANTS)_t / (A + B)_t$$

Un autre indicateur est le taux d'entrée en intéressement sur la période :

$$TXINTER_t = (2)_t / (A)_t$$

Il est également possible de définir un taux d'entrée en intéressement par :

$$TXINTER_{2t} = (2 + NI)_t / (A + NI + NR)_t$$

En pratique, ce second indicateur est très proche du précédent et n'est pas reporté dans cette note.

On a ensuite recalculé les variations annuelles correspondant aux différents taux définis :

$$\Delta TX_t = TX_t - TX_{t-n}$$

Où n est égal à 2 dans le cas des fichiers semestriels et 4 dans le cas des fichiers trimestriels.

Dans le cas de l'agrégation des zones tests ou témoins au niveau national ou départemental, il est possible de pondérer ou non ces indicateurs par le nombre de foyers allocataires du RMI des différentes zones. La plupart des analyses proposées dans le corps de la note sont pondérées et leurs variantes non pondérées reportées en annexes.

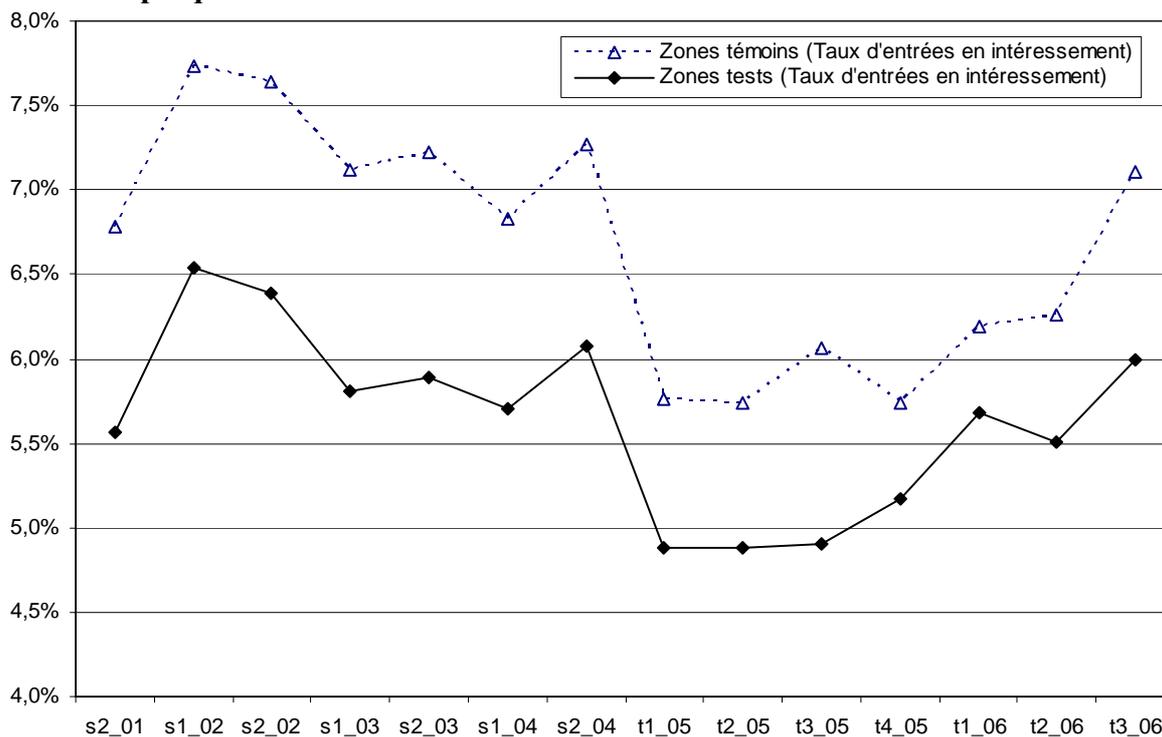
Pour mesurer les écarts des évolutions annuelles entre zones tests et témoins, on a ensuite calculé des écarts absolus moyens sur différentes périodes.

$$EAM_m = \frac{1}{m} \cdot \sum_{k=1}^m |\Delta TX_k (TEST) - \Delta TX_k (TEMOIN)|$$

Le graphique A.1 présente les taux d'intéressement de l'ensemble des zones tests et des zones témoins (seule l'analyse pondérée est ici présentée). De façon surprenante puisque ce critère n'est pas rentré en compte dans le choix des zones témoins, on constate que l'ensemble des zones témoins a systématiquement au niveau national un niveau supérieur à celui de l'ensemble des zones tests. Néanmoins, le second constat qui émerge du graphique A.1 est que les évolutions des deux ensembles de zones sont très parallèles.

Ceci est confirmé par le graphique A.2 où les évolutions annuelles des taux d'entrée en intéressement apparaissent similaires pour les deux groupes test et témoin. C'est une variante de ce critère, *après contrôle des caractéristiques observables des allocataires*, qui avait été retenu pour le choix des zones témoins et l'on constate bien qu'en évolution les zones tests et témoins sont semblables. La différence de croissance des taux d'entrées en intéressement n'excède jamais 1%. L'écart maximal apparaît au premier trimestre 2006 avec un écart entre les deux évolutions de 0,4%. L'écart absolu moyen mesuré sur l'ensemble des évolutions annuelles sur la période 2001-2004 est de 0,11% (0,6%/5).

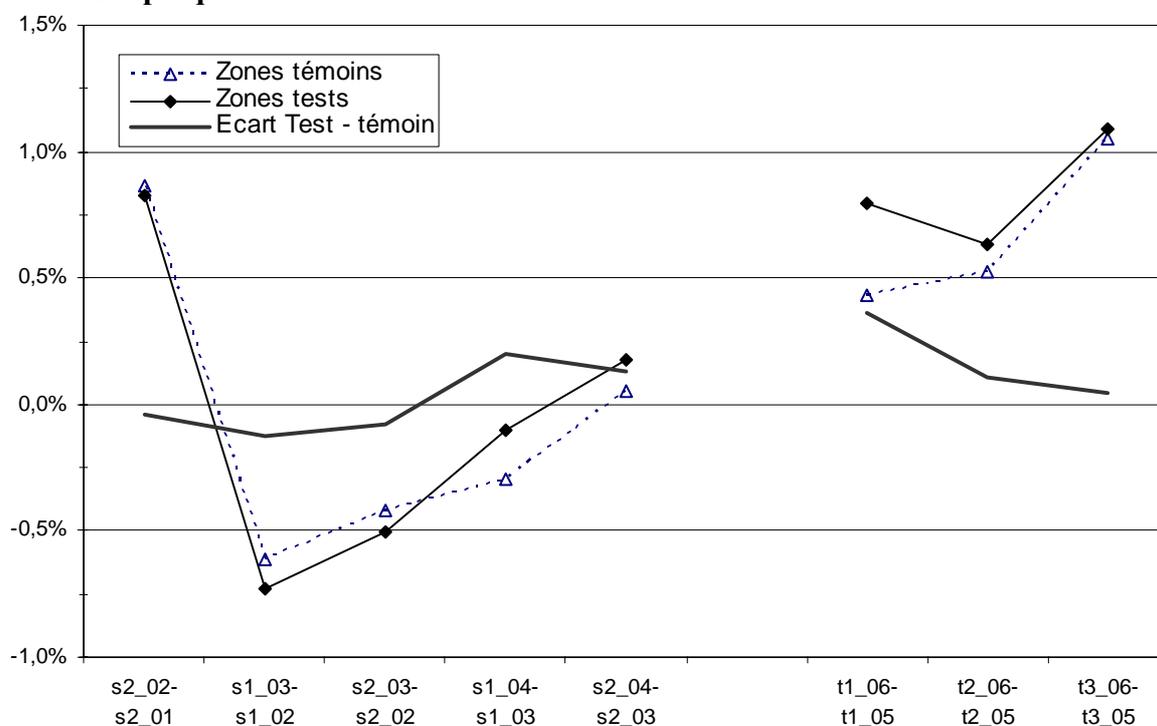
Sur la période plus récente (seconde partie du graphique A.2), les évolutions annuelles des taux trimestriels d'entrée en intéressement apparaissent comparables. En désagrégant les évolutions des zones tests et témoins par département, puis zone par zone, les évolutions entre les troisièmes semestres 2005 et 2006 (graphiques A.3 et A.4), apparaissent plus contrastées. Comme pour les taux de sortie du RMI dans le corps du texte, les évolutions des zones tests et témoins départementales ne sont pas toujours semblables avant l'expérimentation.

Graphique A.1 : Taux d'entrée en intéressement des allocataires du RMI

Source : CNAF FILEAS et BENETRIM juin 2001 à juin 2006.

Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

Lecture : Entre juin et décembre 2001 (s2_01) le taux d'entrées en intéressement des allocataires du RMI sans intéressement était de 5,8% dans l'ensemble des zones tests contre 7,0% dans l'ensemble des zones témoins. A partir de 2005, les taux mesurés sont trimestriels.

Graphique A.2 : Variations annuelles des taux d'entrée en intéressement

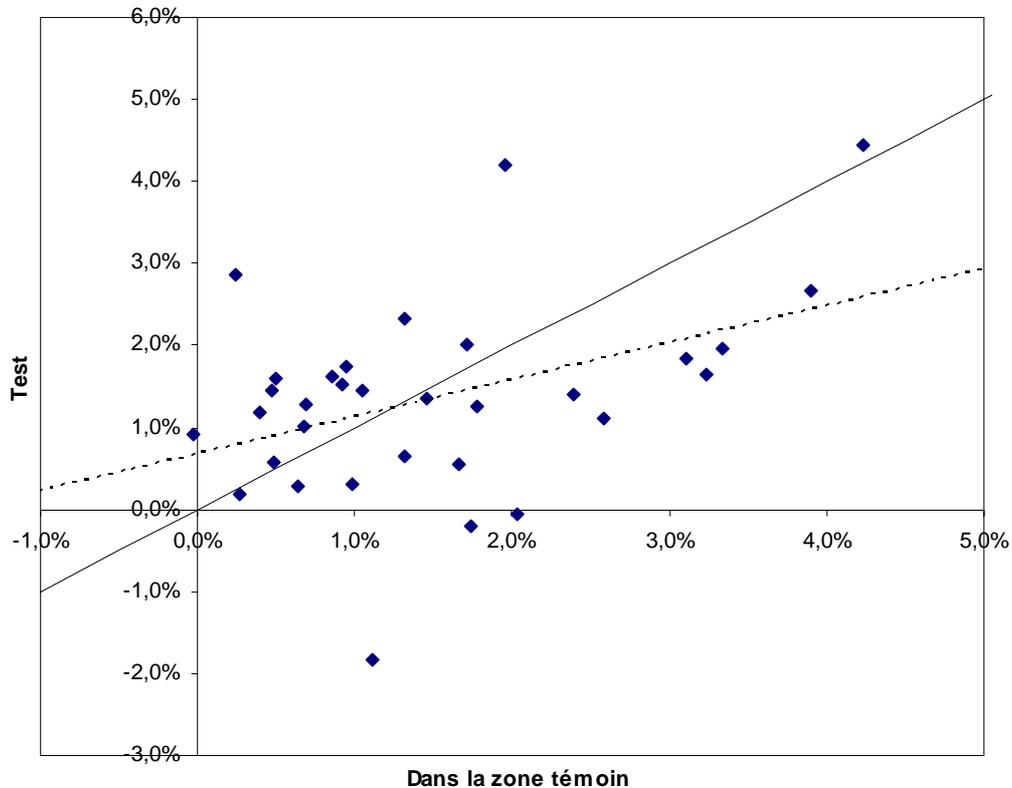
Source : CNAF FILEAS et BENETRIM juin 2001 à septembre 2006.

Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

Lecture : Entre juin et décembre 2002 le taux d'entrées en intéressement des allocataires du RMI sans intéressement a augmenté de 1,2% dans les zones tests et témoins.

Graphique A.3 : Evolution annuelle des taux d'entrées en intéressement des allocataires du RMI entre les troisièmes trimestres 2005 et 2006

Evolution annuelle des taux d'entrées en intéressement aux 3èmes trimestres 2005 et 2006



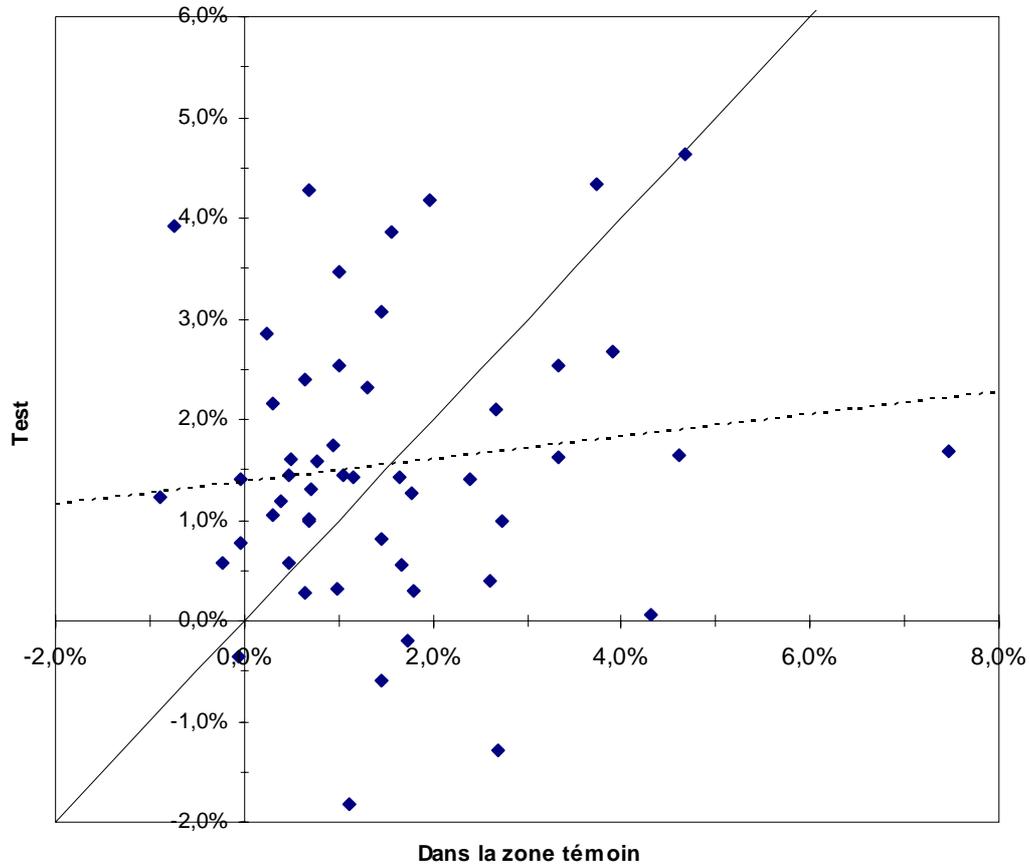
Source : CNAF FILEAS et BENETRIM juin 2001 à juin 2007.

Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

Lecture : Chaque point correspond à un département. En abscisse, est reportée la variation annuelle du taux d'entrée en intéressement des zones témoins du département. En ordonnée, est reportée la variation annuelle du taux d'entrée en intéressement des zones tests du département. La droite en traits pleins correspond à la première bissectrice : si les zones témoins évoluaient en symétrie parfaite des zones tests, les points se concentreraient sur cette droite. La droite en traits pointillés correspond à une régression simple de la variation dans les zones tests sur la variation dans les zones témoins.

Graphique A.4 : Evolution annuelle des taux de sorties du RMI entre les troisièmes trimestres 2005 et 2006

Evolution annuelle des taux d'entrées en intéressement
aux 3èmes trimestres 2005 et 2006



Source : CNAF FILEAS et BENETRIM juin 2001 à juin 2006.

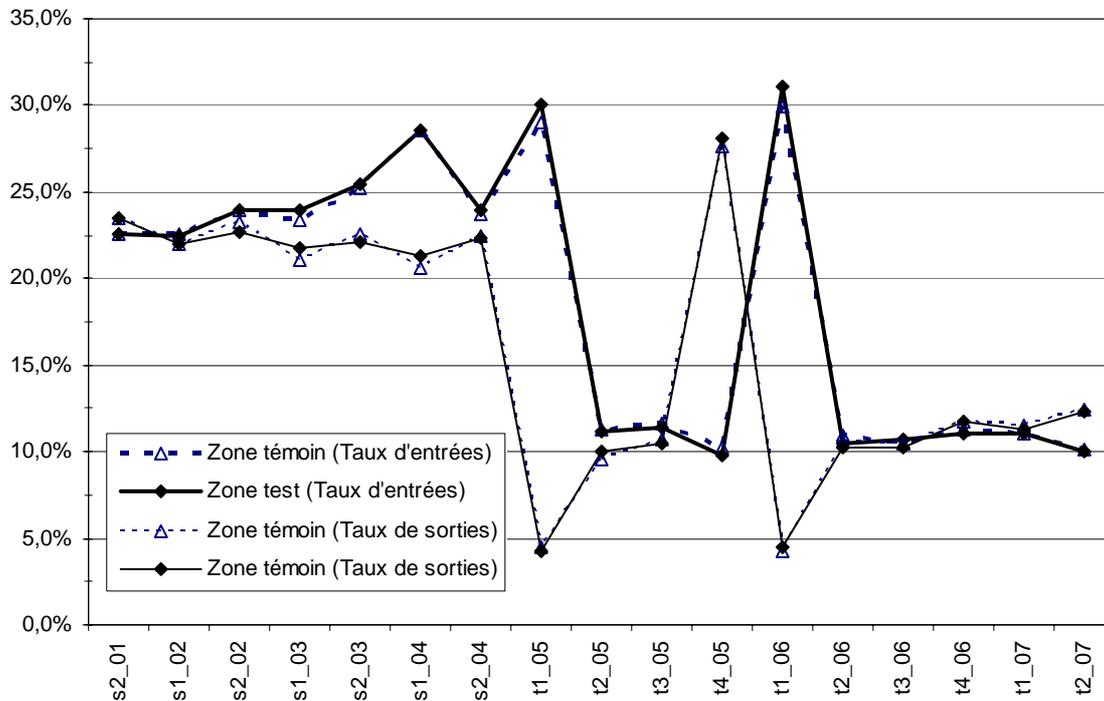
Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

Lecture : Chaque point correspond à une des 51 zones tests et à son contrefactuel. En abscisse, est reportée la variation du taux de sorties du RMI de la zone témoin. En ordonnée, est reportée la variation du taux de sorties du RMI de la zone test. La droite en traits pleins correspond à la première bissectrice : si les zones témoins évoluaient en symétrie parfaite des zones tests, les points se concentreraient sur cette droite. La droite en traits pointillés correspond à une régression simple de la variation dans les zones tests sur la variation dans les zones témoins.

Annexe B. Analyse non pondérée de l'ensemble des zones tests et témoins

Dans cette annexe, on a reproduit les graphiques du corps du texte sans pondérer chacune des zones expérimentatrices et témoins par son nombre d'allocataires du RMI.

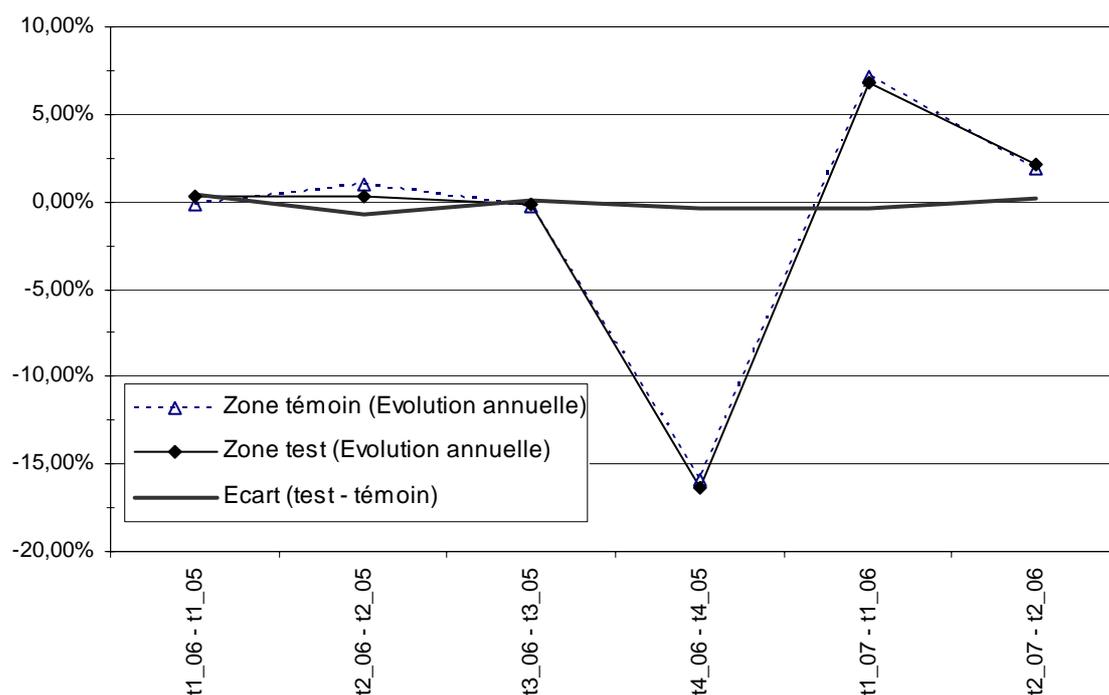
Graphique B.1 : Evolution des taux d'entrées et de sorties du RMI (non pondérés)



Source : CNAF FILEAS et BENETRIM juin 2001 à juin 2007.

Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

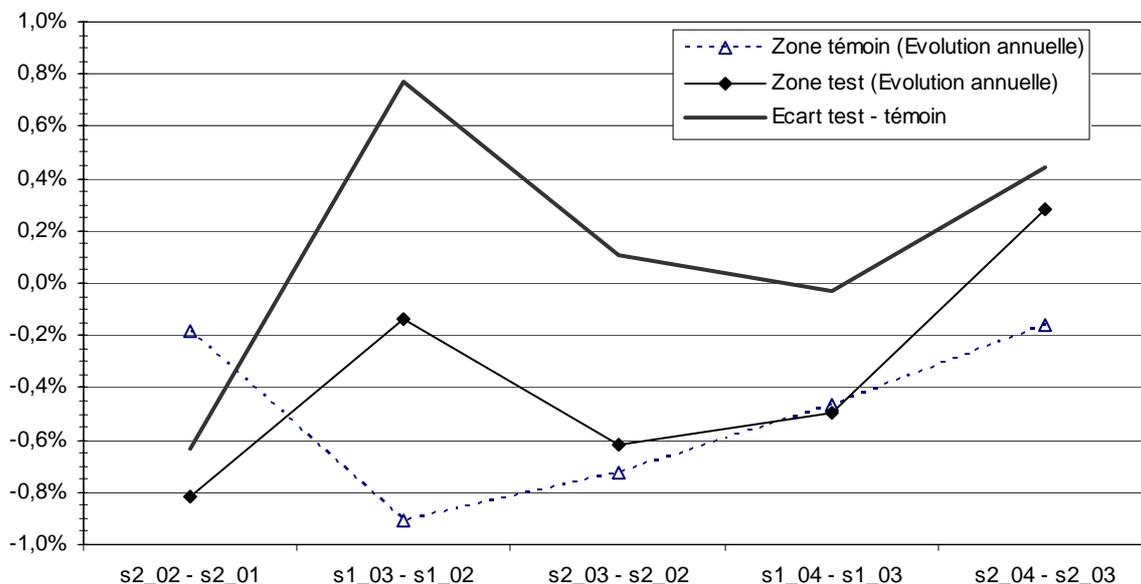
Lecture : Entre fin Juin 2001 et fin décembre 2001, le nombre d'entrées au RMI dans l'ensemble des zones tests correspondait en moyenne à 22,5% du stock en début de période et le nombre de sorties à 23,5%. Dans l'ensemble des zones témoins, le taux d'entrée moyen était lui aussi de 22,5% et le taux de sortie moyen de 23,5%. A partir de 2005, les taux mesurés sont trimestriels.

Graphique B.2 : Evolution annuelle des taux de sorties trimestriels du RMI (2005-2007)

Source : CNAF FILEAS et BENETRIM janvier 2005 à juin 2007.

Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

Lecture : Entre mars 2005 et juin 2005, le taux de sortie du RMI était de 10,0% dans les zones test. Sur la même période en 2006, il était de 10,3% soit une évolution de +0,3%. La même évolution sur l'ensemble des zones témoins était de +1,0% soit un écart de -0,8%. L'écart d'évolution annuelle maximum mesuré entre les évolutions des taux de sorties trimestriels du RMI des zones tests et témoins est de 0,8% entre les 2èmes trimestres 2005 et 2006.

Graphique B.3 : Evolution annuelle des taux de sorties semestriels du RMI (2001-2004)

Source : CNAF FILEAS et BENETRIM juin 2001 à décembre 2004.

Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

Lecture : Au second semestre 2001, le taux de sortie du RMI était de 23,5% dans les zones test. Sur la même période en 2002, il était de 22,7% soit une évolution de -0,8%. La même évolution sur l'ensemble des zones témoins était de -0,2% soit un écart de -0,6%.

Annexe C. Zones tests et témoins utilisées pour les graphiques

Les zones tests et témoins correspondent aux zones de 32 départements expérimentateurs.

Tableau B.1. Zones tests et témoins (1/2)

| Code | Département | Zones tests | Zones témoins |
|------|-------------------|--|---|
| 2 | Aisne | Arrondissement de Vervins | Arrondissement de Soisson |
| 2 | Aisne | Arrondissement de Saint-Quentin | Arrondissement de Laon. |
| 3 | Allier | CLI de Montluçon | CLI de Vichy |
| 13 | Bouches-du-Rhône | Marseille | Reste du département |
| 14 | Calvados | CLI du Pays d'Auge-Nord | CLI du Bessin |
| 16 | Charente | CLI de Horte-et-Tardoire | CLI de Ruffécois |
| 16 | Charente | Commune d'Angoulême | Communes de Cognac et Soyaux |
| 17 | Charente-Maritime | DTAS du Pays Rochefortais | DTAS de Saintonge Romane |
| 17 | Charente-Maritime | DTAS du Vals de Saintonge | DTAS de Saintonge Romane |
| 21 | Côte-d'Or | ASF de Beaune | ASF de Genlis |
| 22 | Cotes-d'Armor | CLI de Loudéac | CLI de St-Brieuc-Couronne |
| 22 | Cotes-d'Armor | CLI de Lamballe | CLI de Rostrenen |
| 23 | Creuse | Département de la Creuse | L'ensemble des territoires non-expérimentateurs de l'Allier |
| 24 | Dordogne | Communes de Boulazac et Trélissac (zone test urbaine) | Commune urbaine de Coulounieix-Chamiers (zone témoin urbaine) |
| 24 | Dordogne | Cantons de Vélines, Sigoulès, Eymet et issigeac (zone test rurale) | Deux cantons ruraux, Vergt et Villablard (zone témoin rurale) |
| 25 | Doubs | Communauté d'agglomération du pays de Montbéliard | Communauté d'Agglomération du Grand Besançon |
| 27 | Eure | UTAS de Louviers | UTAS de Vernon |
| 30 | Gard | CLI n°8 (Nord-Est) | CLI Sud-Est |
| 32 | Gers | UTAS de Condom | UTAS de Mirande |
| 34 | Hérault | CLI de Clermont l'Hérault | CLI de Capetang-Bédarieux |
| 34 | Hérault | CLI de Pignan | CLI de Mauguio |
| 34 | Hérault | CLI de Mèze Frontignan | CLI de Mauguio |
| 35 | Ille-et-Vilaine | CI de Vitré Communauté | CI de la Couronne rennais Sud |
| 35 | Ille-et-Vilaine | CI de Janzé | CI du pays de Guichen |
| 41 | Loir-et-Cher | CLI de Blois-Agglomération | CLI de Romorantin-Lanthenay |
| 41 | Loir-et-Cher | UPAS Sud-Loire | UPAS de Romorantin-Lanthenay |
| 51 | Marne | CLI de Châlons-en-Champagne | CLI de Vitry-le-François |
| 52 | Haute Marne | Arrondissement de Chaumont | Arrondissement de Saint-Dizier |
| 53 | Mayenne | Département de la Mayenne | Département de la Corrèze (19) |
| 56 | Morbihan | CLI de Vannes | CLI d'Hennebont |
| 59 | Nord | Territoire test du Nord | Territoire du bassin du Douaisis, zone fournie par le DPT |
| 60 | Oise | Canton de Creil-Nogent | Canton de Montataire |
| 60 | Oise | Canton de Liancourt | Canton de Meru |

Tableau B.1. Zones tests et témoins (2/2)

| Code | Département | Zones tests | Zones témoins |
|-------------|--------------------|---|---|
| 62 | Pas de Calais | Territoire de l'Arrageois | Territoire Calaisis |
| 62 | Pas de Calais | Territoire du Montreuillois | Territoire Calaisis |
| 62 | Pas de Calais | Territoire du Ternois | Territoire Audomarois |
| 69 | Rhône | CLI de Givors (13) | CLI 9 (Bron) |
| 69 | Rhône | CLI de Tarare (5) | CLI 9 (Bron) |
| 69 | Rhône | CLI de Villefranche-sur-Saône (15) | CLI 14 (Ecully) |
| 70 | Haute-Saône | CAS de Luxeuil les bains | CAS de Lure |
| 76 | Seine-Maritime | Communauté d'Agglomération d'Elbeuf et des boucles de Seine | Communauté d'Agglomération Rouennaise |
| 79 | Deux-Sèvres | CLI de Thouars | CLI de Saint-Maixent-l'Ecole |
| 79 | Deux-Sèvres | CLI de Niort | CLI de Parthenay |
| 79 | Deux-Sèvres | CLI de Bressuire | Cantons des Herbiers et de Mortagne-sur-Sèvre (département de Vendée) |
| 86 | Vienne | MDS de Loudun | MDS de Montmorillon |
| 86 | Vienne | MDS de Jaunay-Clan | MDS de Fontaine-le-Comte |
| 86 | Vienne | MDS de Chauvigny | MDS de Montmorillon |
| 93 | Seine-Saint-Denis | 6 communes ad-hoc | Zone ad-hoc proposée (zone témoin centre) |
| 95 | Val-d'Oise | CAS d'Argenteuil | CAS de Sarcelles |
| 95 | Val-d'Oise | CAS de Bezons | CAS de Villiers-le-Bel (et non Eaubonne) |
| 2B | Haute-Corse | Département de Haute-Corse | Département de l'Hérault hors zone d'expérimentation (CLI de Clermont L'Hérault, CLI de Pignan et CLI de Mèze Frontignan) modifié le 28/05/08 |

Annexe D. Qualité des 51 couples test-témoin

Tableau D.1. Qualité des 51 couples test-témoin (1/2)

| | | Taille des zones | | | | Ecart absolu moyen | | |
|-----|----------------------------|------------------|--------|-------|--------|--------------------|---------|--------------------|
| | | 2001 | 2001 | 2006 | 2006 | Sorties du RMI | | Intéres- sement |
| | | Test | Témoin | Test | Témoin | 2001-04 | 2005-07 | 2005-06 |
| DEP | Zone test | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| 02 | SAINT-QUENTIN | 2370 | 2205 | 3579 | 3293 | 1,42% | 0,94% | 1,55% |
| 02 | VERVINS | 1049 | 1232 | 1712 | 1829 | 1,46% | 0,65% | 1,45% |
| 03 | CLI DE MONTLUCON | 1706 | 2029 | 2412 | 3037 | 0,89% | 1,21% | 1,15% |
| 13 | MARSEILLE | 44581 | 23522 | 49517 | 26896 | 0,05% | 1,05% | 0,26% |
| 14 | CLI DU PAYS D'AUGE_NORD | 913 | 723 | 1197 | 915 | 2,91% | 1,10% | 2,27% |
| 16 | ANGOULÊME | 1730 | 826 | 2284 | 1185 | 1,02% | 1,61% | 1,46% |
| 16 | CLI HORTE ET TARDOIRE | 253 | 493 | 380 | 647 | 3,87% | 2,99% | 1,65% |
| 17 | PAYS ROCHEFORTAIS | 1231 | 1305 | 1775 | 1967 | 1,78% | 0,91% | 0,94% |
| 17 | VALS DE SAINTONGE | 827 | 1305 | 1111 | 1967 | 1,01% | 1,54% | 1,09% |
| 21 | BEAUNE | 795 | 377 | 1088 | 635 | 1,00% | 2,57% | 1,71% |
| 22 | LAMBALLE | 326 | 250 | 530 | 374 | 4,04% | 2,93% | 3,13% |
| 22 | LOUDEAC | 246 | 435 | 465 | 675 | 1,41% | 2,29% | 2,48% |
| 23 | DEP DE LA CREUSE | 1428 | 3407 | 2554 | 5075 | 1,29% | 3,89% | 2,09% |
| 24 | ZONE_TEST_RURALE_DORDOGNE | 384 | 153 | 465 | 166 | 5,27% | 2,77% | 2,71% |
| 24 | ZONE_TEST_URBAINE_DORDOGNE | 162 | 194 | 195 | 274 | 4,94% | 2,38% | 0,90% |
| 25 | CA DU PAYS DE MONTBELIARD | 1732 | 2617 | 3432 | 4300 | 1,55% | 0,77% | 1,16% |
| 27 | LOUVIERS | 1266 | 1414 | 1846 | 2254 | 1,42% | 0,68% | 0,72% |
| 2B | DEP DE HTE CORSE | 3704 | 23971 | 4341 | 31742 | 0,76% | 0,49% | 0,25% |
| 30 | CLI_NORD_EST | 1446 | 3314 | 1917 | 4542 | 0,68% | 0,59% | 1,49% |
| 32 | UTAS DE CONDOM | 370 | 233 | 592 | 355 | 4,68% | 1,99% | 2,84% |
| 34 | CLERMONT_L_HERAULT | 1284 | 1669 | 1859 | 2383 | 2,07% | 0,40% | 1,80% |
| 34 | FRONTIGNAN_MEZE | 1405 | 1201 | 1762 | 1599 | 2,86% | 2,58% | 1,18% |
| 34 | PIGNAN | 801 | 1201 | 1111 | 1599 | 2,16% | 1,50% | 2,02% |
| 35 | PAYS DE LA ROCHE AUX FEES | 90 | 168 | 195 | 453 | 7,07% | 3,57% | 2,11% |
| 35 | PAYS DE VITRE | 149 | 172 | 401 | 327 | 5,90% | 3,67% | 1,87% |
| 41 | CLI DE BLOIS AGGLOMÉRATION | 1373 | 692 | 2065 | 1076 | 1,27% | 1,03% | 0,98% |
| 41 | UPAS DE SUD-LOIRE | 446 | 692 | 609 | 1076 | 2,21% | 1,81% | 2,92% |
| 51 | CHÂLONS | 1139 | 674 | 1317 | 826 | 2,98% | 2,69% | 0,46% |
| 52 | ARR_DE_CHAUMONT | 642 | 1083 | 985 | 1645 | 2,49% | 1,79% | 2,20% |
| 53 | MAYENNE | 1632 | 2046 | 2977 | 2660 | 1,47% | 0,90% | 1,69% |
| 56 | CLI_DE_VANNES | 1349 | 1231 | 2225 | 1753 | 1,87% | 0,01% | 1,19% |
| 59 | TERRITOIRE TEST DU NORD | 4213 | 3959 | 6088 | 5464 | 0,74% | 0,26% | 0,91% |
| 60 | CREIL-NOGENT-SUR-OISE | 509 | 392 | 855 | 611 | 3,04% | 0,37% | 1,68% |
| 60 | LIANCOURT | 297 | 255 | 413 | 470 | 2,78% | 1,86% | 2,07% |
| 62 | ARRAGEOIS | 2779 | 3951 | 4380 | 5999 | 0,98% | 3,61% | 0,44% |
| 62 | MONTREUILLOIS | 1696 | 3951 | 2574 | 5999 | 0,83% | 3,65% | 1,58% |
| 62 | TERNOIS | 1381 | 1888 | 2015 | 3785 | 1,50% | 4,19% | 1,62% |

→

(Note de lecture page suivante)

Tableau D.1. Qualité des 51 couples test-témoin (2/2)

| | | Taille des zones | | | | Ecart absolu moyen | | |
|-----|-------------------------------|------------------|--------|------|--------|--------------------|---------|---------------|
| | | 2001 | 2001 | 2006 | 2006 | Sorties du RMI | | Intéressement |
| | | Test | Témoin | Test | Témoin | 2001-04 | 2005-07 | 2005-06 |
| DEP | Zone test | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| 69 | CLI_13_GIVORS | 538 | 1630 | 880 | 2392 | 4,78% | 1,77% | 1,73% |
| 69 | CLI_15_VILLEFRANCHE_SUR_SAONE | 883 | 644 | 1640 | 1132 | 1,56% | 0,80% | 1,58% |
| 69 | CLI_5_TARARE | 444 | 1630 | 794 | 2392 | 1,19% | 2,43% | 0,62% |
| 70 | LUXEUIL_LES_BAINS | 351 | 394 | 650 | 616 | 3,24% | 2,63% | 1,50% |
| 76 | CA_ELBEUF_BOUCLE_DE_SEINE | 1541 | 9691 | 2139 | 13127 | 1,50% | 0,42% | 1,05% |
| 79 | CLI_DE_BRESSUIRE | 186 | 136 | 373 | 277 | 4,54% | 2,89% | 2,73% |
| 79 | CLI_DE_NIORT | 1366 | 421 | 1830 | 583 | 2,28% | 2,36% | 3,21% |
| 79 | CLI_DE_THOUARS | 293 | 73 | 432 | 108 | 3,18% | 2,42% | 4,93% |
| 86 | CHAUVIGNY | 256 | 277 | 469 | 463 | 0,80% | 2,50% | 1,74% |
| 86 | JAUNAY-CLAN | 413 | 303 | 839 | 543 | 4,74% | 3,36% | 2,24% |
| 86 | LOUDUN | 259 | 277 | 380 | 463 | 2,76% | 2,52% | 2,01% |
| 93 | ZONE_TEST_DU_93 | 6102 | 7480 | 9802 | 12285 | 1,17% | 0,44% | 0,23% |
| 95 | ARGENTEUIL | 2483 | 1389 | 3418 | 2212 | 0,59% | 0,65% | 0,48% |
| 95 | BEZONS | 428 | 758 | 630 | 1251 | 4,69% | 1,66% | 0,50% |

Source : CNAF FILEAS et BENETRIM juin 2001 à juin 2007.

Champ : Ensemble des allocataires du RMI des zones tests et témoins.

Lecture : Pour chaque couple zone test, zone témoin les quatre premières colonnes correspondent aux nombres de foyers allocataires des deux zones aux 31 décembre 2001 et 2006.

Les écarts absolus moyens correspondent à la moyenne des écarts absolus des évolutions annuelles sur les différentes périodes soit pour les sorties du RMI, soit pour les entrées dans le dispositif d'intéressement. Leur définition est précisée en annexe A.

Spécifiquement, colonne 5, l'écart absolu des taux de sorties du RMI compare les évolutions annuelles des taux de sorties semestriels du RMI. Il correspond à la moyenne des écarts des évolutions entre les 2nds semestres 2001 et 2002 jusqu'aux écarts d'évolutions entre les 2nds semestres 2003 et 2004.

Colonne 6, cette mesure est répétée pour les évolutions annuelles des taux de sorties trimestriels du RMI entre les 1ers trimestres 2005 et 2006 jusqu'au 2nds semestres 2006 et 2007.

Colonne 7, cette mesure est répétée pour les taux trimestriels d'entrée en intéressement depuis l'évolution entre les 1ers trimestres 2005 et 2006 jusqu'à l'évolution entre les 3èmes trimestres 2005 et 2006.

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

Comité d'Evaluation des expérimentations

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



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

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

Synthèse réalisée par Patricia Loncle, Virginie Muniglia et Thierry Rivard

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

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

Mars 2009

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

La conduite de l'expérimentation

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

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

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

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

Une incitation financière visant à favoriser les situations d'activité

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

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

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

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

In fine, la question centrale est celle de l'effet incitatif recherché. Compte tenu de la situation du bénéficiaire potentiel à l'égard du marché du travail, quels sont précisément les éléments qui vont jouer ce rôle d'incitation ? L'argument fondateur du RSA repose sur le principe de l'existence de trappes à inactivité au voisinage des minima sociaux pour des personnes d'âge actif. Le souci est de faire sortir les personnes de la pauvreté, sans pour autant opérer un simple déplacement des effets de seuil¹. Comment cet effet incitatif a-t-il été pensé et construit dans le cadre des expérimentations ? Quelle est la nature des débats dans les assemblées territoriales ? Comment la courbe a-t-elle été pensée ? Quel est le point de sortie au regard du SMIC ? Le RSA ne risque-t-il pas de conduire à une précarisation des formes d'emplois proposés ? Comment favoriser des formes d'emploi non précaires et l'accès des personnes à des temps plein ? Comment penser les sorties du dispositif et éviter des ruptures dans les situations financières des personnes ? Une autre interrogation porte sur l'articulation de la prestation RSA avec les droits connexes et les autres aides facultatives dispensées localement. Il s'agit d'un élément d'analyse essentiel qui n'est pas toujours éclairé pour le RMI ou les autres minima sociaux. Autant de questions que les Départements ont dû traiter, en leur apportant des réponses diverses.

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

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

Un dispositif d'accompagnement

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

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

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

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

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

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

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

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

1 LA CONDUITE DE L'EXPERIMENTATION

1.1 La mise sur agenda

Les raisons du lancement de l'expérimentation

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

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

Le portage politique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les objectifs fixés à l'expérimentation

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

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

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

1.2 Les formes de partenariat et de coopération

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

La mobilisation des acteurs

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

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

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

Les relations Conseil général/État

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

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

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

Les relations Conseil général/ANSA

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

Les relations avec la CAF et la MSA

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

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

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

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

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

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

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

Les relations avec les acteurs publics de l'emploi

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

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

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

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

Les relations avec les entreprises

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

1.3 Le pilotage et les moyens mobilisés

Les instances de pilotage

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

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

Partenariat de décision versus partenariat de terrain

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

Les moyens humains mobilisés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le choix du territoire d'expérimentation

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

Pour rappel, les territoires choisis sont les suivants :

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

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

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

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

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

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

1.5 La communication en direction des différents acteurs et des usagers

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

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

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

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

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

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

1.6 Les personnes concernées par le RSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La conduite des expérimentations dans les sites retenus s'est accompagnée d'une instance spécifique représentée par l'installation de groupes témoins ou, dit autrement, de groupes d'usagers. La vocation de ces groupes qui rassemblaient des bénéficiaires du RMI et/ou du RSA était de recueillir le point de vue des usagers et d'alimenter la réflexion sur la conduite de l'expérimentation à partir de leur expérience. Dans le cadre des travaux d'analyse de la mise en œuvre de ces expérimentations, ces usagers ont fait l'objet d'une enquête spécifique³.

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

Les conditions de la participation au groupe témoin

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

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

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

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

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

Un besoin de comprendre et de rechercher une information :

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

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

L'engagement, la volonté d'être acteur :

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

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

Un désir de s'impliquer dans le quartier :

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

Le besoin de s'exprimer sur sa vie quotidienne :

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

Apporter un « éclairage social » :

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

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

Les réunions du groupe témoin se déroulent, selon les sites, à différents moments⁴. Quelles sont les conditions d'une participation au groupe témoin ? Quelles sont les conditions qui permettent de maintenir une dynamique ?

Des comptes-rendus systématiques :

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

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

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

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

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

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

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

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

Une reconnaissance de la participation :

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

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

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

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

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

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

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

Le point de vue des participants sur le groupe témoin

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

Un effet indirect sur la dynamique des participants

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

La redynamisation personnelle :

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

Le partage d'expérience, la création de liens :

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

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

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

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

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

Une contribution à un projet d'ensemble

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

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

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

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

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

Apporter sa pierre à l'édifice :

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

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

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

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

Aider à une information claire et lisible :

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

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

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

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

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

Un regard sur la pratique des professionnels

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D'autres cadres ou instances de discussion sur le RSA

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

Si cette participation au groupe témoin a permis, selon chacun, de renforcer des compétences personnelles (entraide, recherche de l'information, expression en public,...), elle a aussi permis aux acteurs de ce groupe d'agir et d'infléchir certaines décisions qui peuvent ou qui pourront les concerner⁵. Ainsi, cette double dynamique peut conduire à penser que le groupe témoin a donné lieu à un processus d'empowerment. Il ne s'agit pas ici seulement d'accroître l'estime de soi mais de progresser vers plus de responsabilité et de justice sociale.

L'opinion des acteurs institutionnels sur le groupe témoin

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Dès la première vague, quelques nuances apparaissent :

La durée de l'expérimentation pose question :

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

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

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

Deux attitudes apparaissent :

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

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

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

En conclusion

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

2 LA PRESTATION RSA ET SA GESTION

2.1 Aspects organisationnels et conditions d'accès

Le barème

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

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

Supprimé : Le calcul a été basé sur le seuil de pauvreté à 60% du revenu médian.

Supprimé : RSA = Différentes sources de revenus (revenus d'activité + allocation logement + prestations) – le seuil de pauvreté à ¼ temps de la capacité maximale de travail du foyer ou le seuil de pauvreté augmenté de 25% à la capacité maximale du foyer pour un temps plein

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

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

Les conditions de résidence

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

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

Le calcul et le versement de la prestation

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

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

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

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

Supprimé : (mais le calcul est fait par la CAF). Ce dernier souhaiterait transférer cette obligation à la CAF, mais ce transfert achoppe sur des questions liées au système de gestion entre les deux institutions.

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

Les instruments de calcul de la prestation

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

Mis en forme : Barré

La fourniture de pièces justificatives

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

Les perdants

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

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

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

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

Les contrôles

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

Les droits connexes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Opinions des acteurs quant au caractère incitatif du RSA sur la reprise d'activité

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

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

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

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

3 LES FORMES D'ACCOMPAGNEMENT : UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCE ?

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

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

La contractualisation : une variété des statuts et des rôles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le diagnostic social et en matière d'emploi

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

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

Supprimé : deux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Supprimé : Effectué
- Supprimé : par le référent RSA
- Supprimé : dans le cadre d'une
- Inseré : dans le cadre d'une plate-forme
- Supprimé : rapproche des
- Inseré : rapproche des approches
- Supprimé : s

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

Les types d'intervenants

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

Des référents spécifiques

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

Des profils professionnels variés

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

Ainsi, dans le Département de la Côte-d'Or, le référent principal des bénéficiaires RSA est un Conseiller en insertion professionnelle, celui-ci travaillant en binôme avec un travailleur social pour la résolution de problèmes connexes⁶. Cette systématisation de la primauté du référent professionnel, bien que s'inscrivant dans la dynamique impulsée par le Conseil général en matière de politique d'insertion depuis 2004, est associée à l'expérimentation du RSA.

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

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

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

Des modes de régulation pour répondre à cette hétérogénéité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le rôle des référents : une certaine stabilité

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

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

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

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

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

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

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

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

• Le problème du **changement de référent**

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

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

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

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

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

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

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

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

Une réflexion pour articuler les missions sociale et professionnelle

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

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

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

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

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

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

Quelle répartition des compétences avec les Pôles Emploi ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un accompagnement vers et/ou dans l'emploi

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

L'accompagnement vers l'emploi à travers plusieurs modalités

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

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

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

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

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

Un accompagnement dans l'emploi non systématique, voire discuté

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Si la discussion pour établir le contrat et le plan d'accompagnement apparaît toujours aux référents sociaux comme un moment précieux, qui permet aux femmes⁷ bénéficiaires de réfléchir à leur avenir, d'exprimer leurs souhaits à court et à long terme, les problèmes techniques obèrent parfois une partie de ces acquis. (Val-d'Oise)

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

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

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

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

⁷ Les bénéficiaires de l'API sont presque exclusivement des femmes.

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

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

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

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

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

Les freins à la recherche d'une activité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le sens de l'activité au regard du parcours

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

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

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

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

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

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

En conclusion

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

Des éléments convergents semblent cependant se dégager, tels que la mise en place de plateformes d'accompagnement permettant d'intégrer la question de l'accompagnement vers et dans l'emploi à travers l'association de partenaires comme l'ANPE, les maisons de l'emploi ou encore les entreprises d'insertion. Seul le Département du Nord n'a pour le moment pas réfléchi à cette question : on peut supposer que le caractère très récent du dispositif RSA au moment de l'enquête⁸ n'est sans doute pas étranger à l'absence de modification introduite dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA par rapport à celui des bénéficiaires du RMI.

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

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

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

Source : DREES

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

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

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

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

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

CONCLUSION GENERALE

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelle stratégie pour une allocation complexe ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le montage institutionnel et partenarial du RSA

• Le portage politique

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

• Un appui stratégique et technique aux conseils généraux

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

• Une interrogation suivie de la politique d'insertion

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

• Le rôle des CAF

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

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

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

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

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

Le fonctionnement du dispositif pour les bénéficiaires

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

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

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

- **La question des droits connexes**

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

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

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

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

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

- **Un accès à la formation facilité**

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

Le contenu de l'accompagnement

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

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

- **Une articulation social/professionnel**

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

- **Un contrat spécifique**

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

- **Un référent général de parcours**

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

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

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

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

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

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

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

Comité d'Evaluation des expérimentations

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



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

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

Synthèse réalisée par Patricia Loncle, Virginie Muniglia et Thierry Rivard

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

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

Mars 2009

SOMMAIRE

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

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

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

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

ANPE : Agence nationale pour l'emploi

ANSA : Agence nationale des solidarités actives

API : Allocation de parent isolé

APL : Allocation personnalisée au logement

ARA : Aide à la reprise d'activité

ASE : Aide sociale à l'enfance

ASSEDIC : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

CAF : Caisse d'allocations familiales

CCAS : Centre communal d'action sociale

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CIBC : Centre interinstitutionnel de bilan de compétences

CLI : Commission locale d'insertion

CNAF : Caisse Nationale d'Allocations Familiales

DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DREES : Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques

MdE : Maison de l'emploi

MEDEF : Mouvement des entreprises de France

MSA : Mutualité sociale agricole

PADE : Prestation d'accompagnement dans l'emploi

PDI : Plan départemental d'insertion

PLIE : Plan local d'insertion par l'économique

PMI : Protection maternelle et infantile

PRE : Prime de retour à l'emploi

RMI : Revenu minimum d'insertion

RSA : Revenu de Solidarité Active

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance

SSD : Services sociaux du Département

TAS : Territoire d'action sociale

TISF : Technicien de l'intervention sociale et familiale

UTAS : Unité territoriale d'action sociale

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

La conduite de l'expérimentation

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

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

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

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

Une incitation financière visant à favoriser les situations d'activité

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

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

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

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

In fine, la question centrale est celle de l'effet incitatif recherché. Compte tenu de la situation du bénéficiaire potentiel à l'égard du marché du travail, quels sont précisément les éléments qui vont jouer ce rôle d'incitation ? L'argument fondateur du RSA repose sur le principe de l'existence de trappes à inactivité au voisinage des minima sociaux pour des personnes d'âge actif. Le souci est de faire sortir les personnes de la pauvreté, sans pour autant opérer un simple déplacement des effets de seuil¹. Comment cet effet incitatif a-t-il été pensé et construit dans le cadre des expérimentations ? Quelle est la nature des débats dans les assemblées territoriales ? Comment la courbe a-t-elle été pensée ? Quel est le point de sortie au regard du SMIC ? Le RSA ne risque-t-il pas de conduire à une précarisation des formes d'emplois proposés ? Comment favoriser des formes d'emploi non précaires et l'accès des personnes à des temps plein ? Comment penser les sorties du dispositif et éviter des ruptures dans les situations financières des personnes ? Une autre interrogation porte sur l'articulation de la prestation RSA avec les droits connexes et les autres aides facultatives dispensées localement. Il s'agit d'un élément d'analyse essentiel qui n'est pas toujours éclairé pour le RMI ou les autres minima sociaux. Autant de questions que les Départements ont dû traiter, en leur apportant des réponses diverses.

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

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

Un dispositif d'accompagnement

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

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

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

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

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

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

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

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

1 LA CONDUITE DE L'EXPERIMENTATION

1.1 La mise sur agenda

Les raisons du lancement de l'expérimentation

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

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

Le portage politique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les objectifs fixés à l'expérimentation

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

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

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

1.2 Les formes de partenariat et de coopération

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

La mobilisation des acteurs

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

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

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

Les relations Conseil général/État

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

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

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

Les relations Conseil général/ANSA

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

Les relations avec la CAF et la MSA

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

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

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

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

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

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

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

Les relations avec les acteurs publics de l'emploi

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

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

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

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

Les relations avec les entreprises

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

1.3 Le pilotage et les moyens mobilisés

Les instances de pilotage

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

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

Partenariat de décision versus partenariat de terrain

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

Les moyens humains mobilisés

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le choix du territoire d'expérimentation

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

Pour rappel, les territoires choisis sont les suivants :

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

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

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

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

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

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

1.5 La communication en direction des différents acteurs et des usagers

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

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

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

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

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

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

1.6 Les personnes concernées par le RSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La conduite des expérimentations dans les sites retenus s'est accompagnée d'une instance spécifique représentée par l'installation de groupes témoins ou, dit autrement, de groupes d'utilisateurs. La vocation de ces groupes qui rassemblaient des bénéficiaires du RMI et/ou du RSA était de recueillir le point de vue des usagers et d'alimenter la réflexion sur la conduite de l'expérimentation à partir de leur expérience. Dans le cadre des travaux d'analyse de la mise en œuvre de ces expérimentations, ces usagers ont fait l'objet d'une enquête spécifique³.

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

Les conditions de la participation au groupe témoin

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

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

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

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

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

Un besoin de comprendre et de rechercher une information :

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

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

L'engagement, la volonté d'être acteur :

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

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

Un désir de s'impliquer dans le quartier :

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

Le besoin de s'exprimer sur sa vie quotidienne :

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

Apporter un « éclairage social » :

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

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

Les réunions du groupe témoin se déroulent, selon les sites, à différents moments⁴. Quelles sont les conditions d'une participation au groupe témoin ? Quelles sont les conditions qui permettent de maintenir une dynamique ?

Des comptes-rendus systématiques :

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

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

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

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

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

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

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

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

Une reconnaissance de la participation :

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

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

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

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

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

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

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

Le point de vue des participants sur le groupe témoin

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

Un effet indirect sur la dynamique des participants

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

La redynamisation personnelle :

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

Le partage d'expérience, la création de liens :

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

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

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

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

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

Une contribution à un projet d'ensemble

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

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

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

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

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

Apporter sa pierre à l'édifice :

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

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

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

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

Aider à une information claire et lisible :

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

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

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

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

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

Un regard sur la pratique des professionnels

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D'autres cadres ou instances de discussion sur le RSA

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

Si cette participation au groupe témoin a permis, selon chacun, de renforcer des compétences personnelles (entraide, recherche de l'information, expression en public,...), elle a aussi permis aux acteurs de ce groupe d'agir et d'infléchir certaines décisions qui peuvent ou qui pourront les concerner⁵. Ainsi, cette double dynamique peut conduire à penser que le groupe témoin a donné lieu à un processus d'empowerment. Il ne s'agit pas ici seulement d'accroître l'estime de soi mais de progresser vers plus de responsabilité et de justice sociale.

L'opinion des acteurs institutionnels sur le groupe témoin

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Dès la première vague, quelques nuances apparaissent :

La durée de l'expérimentation pose question :

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

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

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

Deux attitudes apparaissent :

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

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

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

En conclusion

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

2 LA PRESTATION RSA ET SA GESTION

2.1 Aspects organisationnels et conditions d'accès

Le barème

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

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

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

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

Les conditions de résidence

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

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

Le calcul et le versement de la prestation

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

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

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

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

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

Les instruments de calcul de la prestation

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

La fourniture de pièces justificatives

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

Les perdants

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

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

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

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

Les contrôles

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

Les droits connexes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3 LES FORMES D'ACCOMPAGNEMENT : UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCE ?

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

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

La contractualisation : une variété des statuts et des rôles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le diagnostic social et en matière d'emploi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les types d'intervenants

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

Des référents spécifiques

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

Des profils professionnels variés

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

Ainsi, dans le Département de la Côte-d'Or, le référent principal des bénéficiaires RSA est un Conseiller en insertion professionnelle, celui-ci travaillant en binôme avec un travailleur social pour la résolution de problèmes connexes⁶. Cette systématisation de la primauté du référent professionnel, bien que s'inscrivant dans la dynamique impulsée par le Conseil général en matière de politique d'insertion depuis 2004, est associée à l'expérimentation du RSA.

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

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

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

Des modes de régulation pour répondre à cette hétérogénéité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le rôle des référents : une certaine stabilité

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

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

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

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

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

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

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

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

• Le problème du **changement de référent**

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

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

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

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

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

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

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

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

Une réflexion pour articuler les missions sociale et professionnelle

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

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

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

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

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

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

Quelle répartition des compétences avec les Pôles Emploi ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Un accompagnement vers et/ou dans l'emploi

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

L'accompagnement vers l'emploi à travers plusieurs modalités

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

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

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

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

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

Un accompagnement dans l'emploi non systématique, voire discuté

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Si la discussion pour établir le contrat et le plan d'accompagnement apparaît toujours aux référents sociaux comme un moment précieux, qui permet aux femmes⁷ bénéficiaires de réfléchir à leur avenir, d'exprimer leurs souhaits à court et à long terme, les problèmes techniques obèrent parfois une partie de ces acquis. (Val-d'Oise)

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

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

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

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

⁷ Les bénéficiaires de l'API sont presque exclusivement des femmes.

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

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

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

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

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

Les freins à la recherche d'une activité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le sens de l'activité au regard du parcours

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

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

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

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

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

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

En conclusion

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

Des éléments convergents semblent cependant se dégager, tels que la mise en place de plateformes d'accompagnement permettant d'intégrer la question de l'accompagnement vers et dans l'emploi à travers l'association de partenaires comme l'ANPE, les maisons de l'emploi ou encore les entreprises d'insertion. Seul le Département du Nord n'a pour le moment pas réfléchi à cette question : on peut supposer que le caractère très récent du dispositif RSA au moment de l'enquête⁸ n'est sans doute pas étranger à l'absence de modification introduite dans le cadre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA par rapport à celui des bénéficiaires du RMI.

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

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

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

Source : DREES

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

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

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

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

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

CONCLUSION GENERALE

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelle stratégie pour une allocation complexe ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le montage institutionnel et partenarial du RSA

• Le portage politique

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

• Un appui stratégique et technique aux conseils généraux

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

• Une interrogation suivie de la politique d'insertion

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

• Le rôle des CAF

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

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

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

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

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

Le fonctionnement du dispositif pour les bénéficiaires

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

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

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

- **La question des droits connexes**

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

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

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

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

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

- **Un accès à la formation facilité**

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

Le contenu de l'accompagnement

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

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

- **Une articulation social/professionnel**

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

- **Un contrat spécifique**

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

- **Un référent général de parcours**

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

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

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

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

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

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

**Annexe 4 au Rapport final
sur l'évaluation des expérimentations rSa**

Comité d'Evaluation des expérimentations

Enquête qualitative auprès de bénéficiaires visés par le rSa
(enquête confiée par marché public au CREDOC)



Département Evaluation des Politiques Sociales

**Enquête qualitative auprès des personnes visées par le revenu de
Solidarité active (rSa)
Rapport d'analyse, entretiens individuels et collectifs**

Elodie Alberola
Matthieu Angotti
Manon Brézault

Mars 2009

SOMMAIRE

| | |
|--|-------------|
| Introduction | p.05 |
| Première partie : les besoins des personnes visées par le dispositif | p.09 |
| 1/ Eléments récurrents dans les parcours de vie | p.09 |
| 2/ La place du travail et les obstacles sur le chemin de l'emploi | p.14 |
| 3/ Le recours aux dispositifs de soutien (avant le rSa) | p.20 |
| 4/ La vision de l'intéressement (avant le rSa) | p.25 |
| 5/ Bilan : ce que veulent les personnes visées par le dispositif | p.28 |
| Deuxième partie : l'image du rSa chez les personnes visées par le dispositif | p.31 |
| 1/ La communication autour du rSa | p.31 |
| 2/ Les principales caractéristiques du rSa selon les personnes visées | p.34 |
| 3/ L'image générale du rSa auprès des personnes visées | p.37 |
| Troisième partie : la perception de la mise en œuvre du rSa par les bénéficiaires | p.41 |
| 1/ Les aspects administratifs et financiers | p.41 |
| 2/ Le lent démarrage de l'accompagnement rSa | p.44 |
| 3/ Les attentes des bénéficiaires | p.47 |
| Conclusion | p.51 |
| Annexes | p.55 |
| Tableau détaillé des profils des personnes interrogées individuellement en juin / juillet 2008 | p.55 |
| Tableau récapitulatif des 5 entretiens collectifs réalisés en octobre / novembre 2008 | p.67 |
| Tableau récapitulatif des 5 entretiens collectifs réalisés en janvier / février 2009 | p.70 |

Introduction

Le choix de l'expérimentation du revenu de Solidarité active (rSa), avant sa généralisation, s'inscrit dans une démarche évaluative complète, intégrant une vaste enquête quantitative, une enquête monographique auprès des acteurs en charge de la mise en œuvre du dispositif et une enquête qualitative auprès des personnes visées par le dispositif. Ces dernières sont soit des allocataires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), soit des allocataires de l'Allocation Parent Isolé (API), habitant sur des zones d'expérimentation du rSa. Ils peuvent bénéficier ou non du dispositif expérimental. C'est ce troisième volet qui est pris en charge par le CREDOC. Il consiste en deux vagues d'interrogation :

- ★ L'interrogation individuelle de 90 personnes visées par le dispositif rSa, réparties sur cinq départements (Bouches-du-Rhône, Charente, Hérault, Val d'Oise, Vienne) et présentant des profils diversifiés (cf. tableau en annexe). Il s'agit d'entretiens semi-directifs de 60 minutes, en face-à-face ;
- ★ L'organisation de 10 entretiens collectifs avec des personnes visées par le dispositif rSa, sur ces 5 mêmes départements.

Objectifs de l'enquête qualitative auprès des personnes visées par le dispositif

- ★ Mieux comprendre les besoins, attentes, représentations et opinions des usagers ;
- ★ Mieux saisir les mécanismes qui conduisent à la reprise d'emploi, ou, au contraire, les freins à l'intégration sur le marché du travail ;
- ★ Tirer des entretiens réalisés des éléments d'analyse susceptibles d'enrichir la réflexion sur la généralisation du rSa.

Sa valeur ajoutée par rapport aux deux autres volets de l'évaluation : recueillir la parole des personnes visées par le dispositif, en prenant le temps d'installer un dialogue de confiance, et en tirer une analyse du vécu et des représentations de ces personnes.

Entretiens individuels

Le présent rapport repose d'abord sur le premier volet de la mission du CREDOC, à savoir la réalisation des entretiens individuels. **Ce sont finalement 94 entretiens qui ont été menés, en juin et juillet 2008**, sur les territoires expérimentaux des 5 départements mentionnés ci-dessus. Si l'approche qualitative ne nous permet pas de prétendre à la représentativité de l'échantillon des personnes interrogées, il convient de rappeler que celles-ci présentent des profils volontairement *diversifiés*, ainsi que le montre le tableau simplifié ci-dessous (on trouvera le tableau détaillé en annexe). A noter : les différences constatées entre les profils « prévus » et les profils « obtenus » s'expliquent essentiellement par la grande instabilité de la situation des personnes interrogées. Celles-ci passent fréquemment d'un dispositif à l'autre (notamment de l'API vers le RMI) et/ou effectuent des allers et retours dans un même dispositif. Parmi les personnes interrogées classées

en « Autres », on trouve essentiellement des personnes sorties des minima sociaux, dont une partie est au chômage et indemnisée par les ASSEDIC. Par ailleurs, la plupart sont d'anciens bénéficiaires du RMI, certains ayant bénéficié du rSa avant de sortir des minima sociaux.

| Entretiens réalisés, classés selon le profil des personnes au moment de l'enquête | | | | | | | | | |
|---|-----------|-----------|--------------|-----------|-----------|--------|----|---------|----|
| Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Départements | Objectifs | Résultats | Prévus | | Obtenus | |
| API | RSA | Nouveaux | 13 | 0 | 0 | 3 | 25 | 2 | 15 |
| | | | 16 | 0 | 1 | | | | |
| | | | 34 | 0 | 0 | | | | |
| | | | 86 | 1 | 0 | | | | |
| | | 95 | 2 | 1 | 7 | | | | |
| | | 13 | 0 | 0 | | | | | |
| | | 16 | 3 | 1 | | | | | |
| | | 34 | 0 | 0 | | | | | |
| | 86 | 2 | 1 | 3 | | | | | |
| | 95 | 2 | 0 | | | | | | |
| | Non RSA | Avec int. | 13 | | 0 | 0 | | | |
| | | | 16 | | 1 | 1 | | | |
| | | | 34 | | 0 | 0 | | | |
| | | | 86 | | 1 | 0 | | | |
| | | 95 | 1 | | 1 | 12 | | | |
| | | Sans int. | 13 | | 0 | | | 1 | |
| 16 | | | 4 | 3 | | | | | |
| 34 | | | 0 | 0 | | | | | |
| 86 | 4 | | 2 | | | | | | |
| 95 | 4 | 3 | 23 | | | | | | |
| RSA | Nouveaux | 13 | | 4 | 2 | | | | |
| | | 16 | | 6 | 5 | | | | |
| | | 34 | | 4 | 4 | | | | |
| | | 86 | | 4 | 5 | | | | |
| | 95 | 5 | | 8 | 8 | | | | |
| | Bascules | 13 | | 0 | | 0 | | | |
| | | 16 | | 2 | | 3 | | | |
| | | 34 | | 2 | | 1 | | | |
| 86 | | 2 | | 4 | | | | | |
| 95 | 2 | 4 | | 15 | | | | | |
| Non RSA | Avec int. | 13 | | | 5 | 3 | | | |
| | | 16 | | | 0 | 2 | | | |
| | | 34 | | | 4 | 3 | | | |
| | | 86 | | | 3 | 0 | | | |
| | 95 | 3 | | | 1 | 17 | | | |
| | Sans int. | 13 | 3 | | 5 | | | | |
| | | 16 | 3 | | 7 | | | | |
| | | 34 | 3 | 3 | | | | | |
| 86 | | 3 | 1 | | | | | | |
| 95 | 5 | 8 | 0 | | | | | | |
| Autres | | | | 13 | 0 | 1 | | | |
| | | | | 16 | 0 | 3 | | | |
| | | | | 34 | 0 | 1 | | | |
| | | | | 86 | 0 | 1 | | | |
| | | | | 95 | 0 | 3 | | | |
| 13 | 0 | 1 | | 0 | | | | | |
| Totaux | | | | | | 88 | 94 | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | |

Grille de lecture : le premier niveau de diversification vise à intégrer dans l'échantillon à la fois des personnes venant de l'API et des personnes venant du RMI. Le deuxième niveau de diversification vise à intégrer à la fois des bénéficiaires du rSa et des personnes qui sont toujours à l'API ou au RMI au moment de l'enquête. Le troisième niveau de diversification vise à intégrer l'ensemble des cas de figure suivants : des bénéficiaires rSa qui sont entrés dans le dispositif sans venir de l'intéressement RMI/API (on parle de

« nouveaux » bénéficiaires, ou encore de « **flux** ») ; des bénéficiaires rSa qui entrent dans le dispositif en venant de l'intéressement RMI/API (on parle de bénéficiaires « basculés », ou encore de « **stock** ») ; des allocataires RMI/API qui ne sont pas passés au rSa et bénéficient au moment de l'enquête de l'intéressement RMI/API ; des allocataires RMI/API qui ne sont pas passés au rSa et ne bénéficient pas au moment de l'enquête de l'intéressement RMI/API.

Entretiens collectifs

Le présent rapport repose ensuite sur le second volet de la mission du CREDOC, à savoir la réalisation des entretiens collectifs. **Cinq entretiens collectifs ont été réalisés en octobre et novembre 2008, cinq autres en janvier et février 2009.** Pour chacun de ces entretiens, nous visions une participation de 3 à 8 personnes, si possible n'appartenant pas à des groupes de discussion préexistants. L'objectif a été atteint dans la plupart de départements (cf. le tableau récapitulatif des réunions, présenté en annexe). Là encore, les personnes interrogées présentent des profils diversifiés. L'analyse de ces entretiens collectifs vient en complément du socle constitué par le traitement des entretiens individuels. C'est la raison pour laquelle cette analyse est intégrée sous la forme d'encarts de couleur, donnant un éclairage nouveau sur les questions traitées. Un éclairage qui permet notamment de constater des évolutions dans les perceptions des personnes visées par le rSa entre juin 2008 et février 2009.

Plan du rapport

Nous exposons ici l'ensemble des problématiques ayant émergé au cours des entretiens qualitatifs, problématiques articulées autour de trois grands axes :

- ★ **Les besoins des personnes visées par le dispositif.** Les réponses viennent autant des bénéficiaires actuels que des non-bénéficiaires ;
- ★ **L'image du rSa chez les personnes visées par le dispositif.** Les réponses viennent des bénéficiaires actuels et des non-bénéficiaires qui ont entendu parler du dispositif ;
- ★ **La perception de la mise en œuvre du rSa par les bénéficiaires.** Les réponses viennent uniquement des bénéficiaires.

Nous nous efforçons d'illustrer l'analyse par des propos recueillis auprès des personnes interrogées (verbatim) et, autant que possible, de nuancer les points de vue selon les profils des interlocuteurs. Néanmoins, nous insistons ici sur le fait que les différentes caractéristiques des personnes interrogées se sont révélées peu discriminantes. Autrement dit, les points de vue des personnes visées par le rSa tendent à converger quant à leurs difficultés sur le chemin de l'emploi, à la place du travail, aux dispositifs d'assistance, à l'image du rSa et à sa mise en œuvre.

Remarque : ce rapport doit être validé par le Groupe de Travail « enquêtes qualitatives », dans le cadre du Comité d'évaluation des expérimentations du rSa.

Première partie : les besoins des personnes visées par le dispositif

Cette première partie vise à rendre compte des besoins exprimés par l'ensemble des personnes visées par le rSa, qu'elles soient ou non bénéficiaires du dispositif expérimental, qu'elles en aient ou non entendu parler. Il s'agit de vérifier que le revenu de Solidarité active répond bien à leurs attentes.

1/ Eléments récurrents dans les parcours de vie

a. Une forte sensibilité aux accidents de vie

Les personnes interrogées sont nombreuses à évoquer licenciements, divorces, maladies, etc., comme moments de rupture dans leur parcours personnel et professionnel. A noter : pas de discrimination forte selon le profil des personnes. Ces accidents de vie accompagnent généralement l'entrée dans les dispositifs sociaux d'accompagnement et d'insertion.

« J'ai dû arrêter de travailler à la naissance de mes enfants, à cause de leurs problèmes de santé. C'est à ce moment là que j'ai touché l'API pour la première fois. » [Entretien n°391](#)

« Je suis tombée enceinte au début de mon année de 3^{ème}. Je ne l'ai pas terminée parce que j'ai eu mon fils. J'ai rencontré quelqu'un de la Protection Maternelle et Infantile quand il est né et elle m'a dit que je pouvais avoir l'API, parce que son père ne l'a pas reconnu. » [Entretien n°88](#)

« Il y a trois ans, quand mon mari est décédé. » [Entretien n°132](#)

« J'ai touché des allocations chômage pendant 24 mois après mon licenciement. Quand mes droits se sont épuisés j'ai commencé à toucher le RMI. » [Entretien n°413](#)

« J'ai eu un accident, il y a deux ans, et mon mari ne travaillait pas non plus... Je suis restée presque deux ans sans travailler. Avant j'avais des contrats de courte durée et j'ai du changer de travail à cause des problèmes de santé suite à l'accident. J'ai eu du mal à trouver. » [Entretien n°342](#)

Confronté à ce type d'événements, et surtout à leur cumul, ce public fragile professionnellement parvient difficilement à développer des stratégies intégratives. Plus que d'autres catégories de population, cette cible paraît particulièrement touchée par des problèmes relationnels (isolement, perte de confiance). La rupture occasionnée dans les parcours professionnels est importante et installée dans le temps, ce qui a pour effet d'aggraver les situations sociales.

b. Endettement et conditions de logement dégradées

Par ailleurs, deux difficultés sont fréquemment citées. La première est le phénomène d'endettement, notamment dans les familles monoparentales. A noter : cette problématique récurrente dans le discours des personnes est à rapprocher de la question des indus (cf. plus loin).

La seconde est relative aux conditions de logement. Les situations de précarité sont d'autant plus ressenties en l'absence de logement décent. Les familles sont particulièrement sensibles à ces conditions de vie. Les personnes interrogées évoquent un habitat dégradé, parfois à la limite de l'insalubrité, éventuellement nocif à l'état de santé des occupants.

« Je vis en caravane, on n'a pas de douche. Pour le terrain, ça dépend, je me retrouve souvent avec les évangéliques ou les gens du voyage. Il m'est arrivée de me retrouver en difficulté extraordinaire. On m'a déjà virée... Maintenant, j'ai trouvé une place pas mal chez quelqu'un. Une année, j'ai téléphoné à tous les campings de la région, plus de 100, soit ils ouvrent que la saison d'été, soit ils ne veulent pas de caravane, soit ils ne veulent pas d'enfants. J'ai beaucoup de difficultés à trouver une place dans un camping avec les enfants (...) Nous avons des problèmes ici car il y a des petites bêtes. On ne se sait pas ce que c'est et ça pique. J'ai prévenu une dame de l'OPAC depuis le mois dernier mais elle n'a rien fait. Si on savait ce que c'était, on pourrait traiter. » [Entretien n°477](#)

« L'installation électrique, la plomberie, les fenêtres, les portes, les murs, il y a de l'humidité partout. Il y a des salpêtres qui nous donnent des allergies. Il y a des odeurs de mois. J'ai du mal à monter des gros bidons de pétrole au 2ème, pour chauffer et le chauffage électrique fait des factures carabinées. Il n'y a pas vraiment de cuisine, trois chambres pas vraiment confortables ». [Entretien n°555](#)

« Ce n'est pas assez grand. Il n'y a que deux pièces. C'est au sous-sol, on a souvent des problèmes d'inondation. L'eau descend quand il pleut fort et la maison s'inonde. Mais avant dans notre ancien appartement, il n'y avait qu'une seule pièce, c'était pire. » [Entretien n°195](#)

L'accès difficile au parc social ou à un logement décent dans le parc privé favorise l'hébergement par un tiers, la famille le plus souvent. Dans l'échantillon, une vingtaine de personnes sont hébergées par la famille, le plus souvent les parents. La cohabitation n'est pas souhaitée mais permet de réaliser des économies sur le budget du ménage. Les personnes hébergées préféreraient être autonomes et évoquent la promiscuité, la dépendance familiale ou parentale à un âge où la décohabitation constitue la norme. Les personnes seules et les familles semblent concernées de manière égale par ce phénomène. A noter, le reste de l'échantillon est essentiellement composé de locataires. Deux personnes sont logées à l'hôtel ou en caravane, cinq sont propriétaires de leur logement.

« On vit chez ma sœur. En tout on est quatre adultes à vivre ici, plus les enfants. On manque de place et d'intimité. On ne peut jamais être seul. » [Entretien n°273](#)

« Je suis plus avantageux que si je devais payer un loyer. Ça me permet de faire quelques petits extras... mais il faut quand même faire attention. » [Entretien n°662](#)

« Je vis chez mon cousin depuis un an. Je ne suis pas chez moi, j'aimerais déménager mais j'ai quelques soucis d'endettement. » [Entretien n°366](#)

c. De bas niveaux de qualification

L'ensemble de l'échantillon, bénéficiaires ou non du rSa, présente un niveau de qualification plutôt bas. Une trentaine de personnes ont quitté le système éducatif, sans diplôme, à la fin de la

scolarité obligatoire. Une bonne partie présente un niveau de qualification V / V bis (CAP / BEP). Une vingtaine ont un niveau Bac ou plus.

L'ensemble des personnes interrogées souligne le caractère primordial de la qualification pour un parcours professionnel « réussi ». Cette vision procède des difficultés récurrentes à intégrer le marché de l'emploi par manque de qualification, de formation. Les personnes formulent des regrets de ne pas avoir pu ou su poursuivre sur « le chemin scolaire » ou dans un parcours qualifiant, gage d'une insertion professionnelle facilitée. Les personnes mettent l'accent sur les exigences de plus en plus fortes du marché du travail, qui ne semble plus intégrer les parcours hors normes ou atypiques. Les personnes interrogées ont conscience de l'inadéquation de leurs compétences aux exigences du monde professionnel en perpétuelle évolution.

« Je regrette d'avoir arrêté l'école trop tôt. La formation et les diplômes sont très importants pour trouver du travail. » [Entretien n°507](#)

« Je voudrais travailler. J'en ai besoin. Mais il y a trop de barrières administratives. On demande des formations pour tout. J'ai de l'expérience mais ça ne suffit pas, ce n'est plus comme avant. Les gens ne veulent plus vous prendre à l'essai. » [Entretien n°399](#)

« Ma copine a vraiment du mal à trouver du travail après son CAP petite enfance. Il n'y a pas de travail avec ça. » [Entretien n°563](#)

« Mon conjoint a du mal à trouver un travail en adéquation avec son diplôme : il est surdiplômé (bac+8) et manque d'expérience. » [Entretien n°542](#)

« Il faudrait presque une remise à niveau quand on est resté trop longtemps au RMI. » [Entretien n°429](#)

A noter : spontanément, un certain nombre de personnes interrogées, notamment des femmes, évoquent leur problème d'illettrisme comme un obstacle majeur sur le chemin de l'emploi.

« Oui, comme je ne sais pas lire ni écrire, c'est difficile dans la vie de tous les jours. Je ne peux pas prendre le métro toute seule. Ce n'est pas toujours facile de trouver des personnes pour m'accompagner. Je voudrais une formation d'alphabétisation mais pour cela il faudrait que je fasse garder mes enfants. Cela pourrait être l'après-midi mais il n'y a rien dans les horaires où je suis disponible. On m'a proposé le matin mais je ne pouvais pas à cause de la garde des enfants. » [Entretien n°195](#)

d. Isolement et sentiment de solitude

Outre le très faible nombre de couples dans notre échantillon¹, une part très importante des personnes interrogées déclare spontanément souffrir d'isolement et de solitude. Ainsi, le soutien en dehors du premier cercle familial est pratiquement inexistant. Les personnes déclarent « ne pouvoir compter » que sur la famille proche, peu sur les voisins ou les amis.

¹ Ce faible nombre s'explique en partie par la présence de bénéficiaires de l'API.

Ce sentiment de solitude peut être renforcé par une maîtrise imparfaite de la langue, ou par un isolement géographique associé à des problèmes de mobilité... mais il se rapporte surtout à l'absence d'activité professionnelle. Les déclarations spontanées de dépression sont récurrentes. Les personnes interrogées expriment un mal de vivre omniprésent, cause et conséquence du vide professionnel.

« En fait, je ne crois plus en l'avenir. Pour moi, c'est bouché. Je me contente de ce que j'ai, et je ne cherche pas plus loin. J'ai perdu confiance en moi. Je me sens seule. » [Entretien n°501](#)

« Je suis en arrêt maladie longue durée à cause d'une grave dépression depuis 3 ans. J'ai des symptômes physiques très graves. Je prends des médicaments. Pendant un an j'avais complètement perdu l'appétit, je ne dormais plus du tout. J'ai été hospitalisée pendant trois mois, sous perfusion de fin mars 2006 à fin juin 2006. Je suis sortie dans le même état que je suis rentrée. Maintenant, ça va mieux mais je n'ai pas de force dans les bras et ma tête est plombée. J'ai eu des douleurs insupportables à la tête pendant sept mois et demi. Je suis obligée de me tenir la tête. Je ne me lève pas pour vivre. Je me lève pour souffrir. C'est à cause d'une expérience de travail très dure, déclenchée par le stress et la fatigue. Je prends plein de médicaments et d'antidépresseurs. Mais rien n'y fait j'ai des douleurs corporelles insupportables. » [Entretien n°412](#)

« Des fois je laisserais tout. J'ai tendance à être pessimiste et assez déprimée alors parfois je baisse un peu les bras mais je sais qu'il ne faut pas se laisser aller et qu'il faut que je continue. Et puis il y a ma fille, qui me raccroche. Puisqu'elle est là je baisse moins souvent les bras. » [Entretien n°58](#)

A l'état d'anxiété généré par l'absence d'emploi s'ajoute l'effet stigmatisant des minima sociaux. Les individus sans travail soulignent à quel point ils pâtissent d'une image détestable dans la société. Ils se sentent dévalorisés par les institutions, sinon montrés du doigt, voire niés dans leur statut de personne. Ce sentiment semble plus particulièrement toucher les personnes seules et les représentants de familles monoparentales. Le sentiment d'échec est ressenti avec plus d'acuité par ces deux catégories de public.

« Quand on ne travaille pas il y a beaucoup de regards. » [Entretien n°93](#)

« On m'a proposé de passer à la télé pour parler du RSA. J'ai dit non parce que je ne voulais pas tout déballer devant tout le monde et dire que j'étais au RMI avant. » [Entretien n°429](#)

L'éclairage des entretiens collectifs

Plus que lors des entretiens individuels, les personnes interrogées lors des entretiens collectifs ont insisté sur l'image déplorable du « RMIste », multipliant les exemples de stigmatisations dont ils peuvent être victimes. L'allocataire du RMI apparaît comme mal vu par les employeurs, méprisé par les salariés, jaloué par ceux qui travaillent mais gagnent peu, dévalorisé par les professionnels de santé, généralement perçu comme un assisté, sinon un profiteur, et en définitive mis au ban de la société.

« Les personnes pensent que ça ne leur arrivera jamais et ils nous considèrent comme des moins que rien. »

Entretien 16-1

« On m'a dit que j'étais un bon à rien quand je disais que j'étais au RMI, que je profitais de la société pour ne rien faire. Ils disent souvent "c'est encore avec notre salaire qu'on va payer ça" ou "on paie pour ceux qui ne veulent rien faire" ». 16-1

« Souvent chez le médecin il est marqué noir sur blanc que ceux qui ont la CMU ont intérêt à avoir leur attestation sinon ils peuvent repartir. Ou quand on va faire des lunettes, on vous dit madame pour la CMU ce sont les lunettes qui sont au fond là bas. Les gens qui sont derrière vous regardent bizarrement... » 16-1

« Au RMI, on a l'impression d'être des cas sociaux. » 34-2

« Moi, au RMI, j'avais tellement honte que je n'allais plus chez le médecin. On ne l'a dit à personne même pas aux enfants. On était replié sur soi même. On en n'a pas parlé à notre famille, nos amis. » 34-2

« Les gens sont cruels, dès que vous ne travaillez pas vous êtes une feignasse. » 34-2

2/ La place du travail et les obstacles sur le chemin de l'emploi

a. Une très forte valorisation du travail

Spontanément, les personnes interrogées présentent le travail comme une source indispensable d'équilibre mental et social, avant même de parler de l'équilibre financier... même si les considérations financières apparaissent inévitablement dans les discours. On retrouve l'angoisse de la solitude évoquée plus haut : rester chez soi est synonyme de déshérence, de mise au ban de la société, voire de folie. Seule la reprise de l'emploi permet le recouvrement d'une dignité, d'un bien être personnel et social. Le vocable employé est fort : « reprendre goût à la vie, pouvoir se regarder dans la glace... ».

Autrement dit, ce qui est le plus valorisé dans le travail, c'est d'abord le contact avec les autres, devant le fait d'être occupé et, plus loin, la rémunération et le contenu même du poste occupé. De fait, les personnes interrogées sont prêtes à accepter beaucoup de contraintes, du moment qu'elles sont en emploi : horaires atypiques, postes inférieurs à leur diplôme, contenu en décalage avec leurs aspirations. En outre, les personnes sont d'accord pour se former dans un autre domaine d'activité.

« Le travail ça permet d'avoir un équilibre. Sinon on a l'impression d'être un déchet de la société. On devient un poids. Les relations avec ma femme sont insupportables depuis que je suis toujours à la maison. » [Entretien n°383](#)

« Le travail c'est important au niveau financier mais aussi dans la tête. C'est bon pour le moral, ça donne la possibilité de sortir, de voir du monde. » [Entretien n°399](#)

« On préfère travailler que de toucher le RMI même si ce sont les mêmes revenus, parce qu'il faut montrer aux enfants qu'on est actifs ». [Entretien n°542](#)

« En travaillant on a plus d'assurance, on est plus fort. » [Entretien n°486](#)

« Je suis contente de travailler. Je reprends confiance en moi. Avant j'étais hors service. Je reprends goût à la vie. Les filles sont fières de moi. C'est valorisant par rapport aux enfants, c'est une ouverture pour eux. Je n'osais pas dire aux gens que j'étais au RMI. Je préférerais ne rien dire. » [Entretien n°429](#)

« Le travail donne une dynamique dans la famille. Je veux que mes enfants sachent pourquoi ils vont à l'école ». [Entretien n°243](#)

« Il fallait absolument que je trouve un travail pour partir de chez mes parents, pour m'assumer et finalement pour m'accomplir. Et puis bien sûr il y a le côté financier, c'est pareil ça me permet d'être autonome, d'avoir un peu plus de liberté. Quand on a passé un an et demi coupé du monde, le travail ça permet de découvrir de nouvelles choses, de rencontrer de nouvelles personnes. Je crois que mes parents sont sans doute un peu plus fiers de moi depuis que j'ai un travail et que je m'assume. Pour moi c'est important. » [Entretien n°519](#)

« Grâce au travail on peut faire plein de choses : indépendance, autonomie, vacances, argent, liberté, moral, activité, sociabilité. Etre à la maison, c'est inintéressant. » [Entretien n°412](#)

On remarque que la question de la survie financière est très vite abordée par les familles monoparentales. Avoir un emploi est indispensable pour assurer le minimum quotidien de la famille.

L'éclairage des entretiens collectifs

Les personnes interrogées confirment l'importance de la vertu « socialisante » du travail et de son rôle fondamental en terme d'équilibre psychique.

« Quant on travaille, on est quelqu'un. » 13-1

« Ce que j'aime dans mon travail c'est le relationnel. Je travaille avec des personnes âgées. Les personnes souvent la première fois que je les vois elles me laissent leurs clés si j'ai besoin alors qu'elles ne me connaissent pas. C'est ça que j'aime, il y a de la confiance. » 16-1

« Moi enfermée chez moi, je deviens folle. Même au RMI, j'étais active dans le bénévolat. » 34-1

« J'avais vraiment besoin de reprendre contact avec la vie sociale et la vie au travail. Mon moral était au plus bas. » 13-2

« Dès l'instant qu'on se lève et qu'on part de chez soi, les gens nous regarde différemment que si on reste chez soi parce qu'on n'a pas de travail. » 16-2

« J'ai peur pour mon entretien demain de renouvellement éventuel de contrat. C'est tellement important pour moi, peut-être trop, de vivre de mon travail. D'avoir le sentiment d'être libre. » 34-2

b. Des trajectoires professionnelles hachées

La notion clef qui émerge des discours sur la vie professionnelle : l'instabilité. La plupart des personnes interrogées évoquent une succession de « stages, petits boulots, CDD, contrats aidés, remplacements », dans des secteurs d'activité variés mais jugés peu attractifs en raison de la qualité des emplois et des perspectives d'évolutions offertes (entretien, logistique, grande distribution...). L'enchaînement de CDD ou de missions d'intérim (sans accès au CDI) concerne une bonne partie de notre échantillon. A noter : plus de trente personnes évoquent le passage d'un CDI à un CDD. Ce passage est généralement lié à un licenciement, sinon à des problèmes de santé ou de modes de garde.

Spontanément, les personnes évoquent des périodes de travail non déclaré, de façon transitoire, dans l'attente de nouvelles missions ou d'un renouvellement de contrat. La multi-activité, avec l'alternance de périodes de travail non déclaré, concerne essentiellement les personnes les moins formées.

Dans l'ensemble, la précarité de la vie professionnelle (contrats courts, temps partiel subi, salaires modestes) est manifeste, associée à un sentiment de « circuit fermé » sans espoir d'amélioration

des parcours. Elle renvoie également à la notion de travailleur pauvre, débattue lors des entretiens collectifs (cf. ci-dessous).

A noter : les personnes les plus diplômées (niveau Bac ou supérieur) déclarent plus souvent avoir connu des CDD ou de l'intérim à temps plein ou partiel supérieur à 50%. Les niveaux CAP/BEP déclarent plus souvent avoir connu des périodes d'alternance entre CDD et CDI, à temps très partiel.

L'éclairage des entretiens collectifs

On relève l'apparition de réflexions, au cours des entretiens collectifs, autour de la notion de « travailleur pauvre ». Les personnes insistent sur le fait qu'avoir un travail n'est pas toujours synonyme de sortie de la misère ou de fin des problèmes financiers.

« Même à temps plein le SMIC n'est pas élevé. Ce n'est pas assez pour vivre surtout quand on a une famille. On ne peut pas vivre avec le SMIC. On est des nouveaux pauvres au SMIC. » 13-2

« Quand vous touchez 750 euros par mois avec des enfants, à la fin du mois vous pouvez manger que des pâtes. Je pense que maintenant c'est comme ça. » 16-2

c. Des recherches d'emploi au long cours

Dans leur grande majorité, les personnes interrogées se déclarent en recherche d'un emploi ou d'un meilleur emploi (meilleur poste, temps de travail supérieur, horaires adéquats, contrat plus stable...), et ce depuis longtemps. Cette recherche passe généralement par l'ANPE, mais aussi beaucoup par le bouche-à-oreille (avec une grande efficacité), voire le porte-à-porte, quand il s'agit de services à domicile (ménage, aide aux personnes âgées...). Autrement dit, on relève une forte présence des démarches informelles, « bricolées » au jour le jour par les personnes concernées.

En outre, très peu de personnes déclarent avoir refusé un emploi proposé. Quand ces refus adviennent, les motifs sont liés à de fortes contraintes organisationnelles, telles que décrites ci-dessous.

« Je pense que ce n'est pas la peine de dire qu'on veut inciter les personnes à trouver du travail, parce qu'ils cherchent déjà. Moi j'ai cherché dès que j'allais mieux. » Entretien n°519

« J'envoie des CV, des lettres de motivation, je fais des visites spontanées, je rencontre des employeurs. Tout se passe bien mais malgré cela il n'y a rien de concret. » Entretien n°413

Questionnées sur les raisons du non retour à l'emploi (voire du non-passage à temps plein pour les temps partiels), les personnes évoquent avant tout la conjoncture économique difficile et l'absence de postes disponibles dans leur entreprise (pour les temps partiels), ou dans leur région : rareté des propositions de CDI, éparpillement des offres, qui ne sont pas toutes répertoriées à l'ANPE.

Quelques personnes font également référence au caractère contraint de la recherche et parfois à l'injonction des institutions en charge de l'accompagnement, qui orientent vers les secteurs disponibles sans prendre en compte les souhaits ou les spécificités des parcours des personnes.

L'éclairage des entretiens collectifs

Les personnes présentes lors des entretiens collectifs confirment la faiblesse de l'offre d'emploi dans leur région et les injonctions en direction des métiers en tension, sans prise en compte des projets personnels. On voit apparaître la notion de *crise économique*, absente lors des entretiens de juin 2008. On lui attribue notamment une accélération de la raréfaction des offres.

« Il n'y a pas de boulot pour tout le monde. Suffit de voir l'actualité. » 95-1

« Il n'y a pas de travail et ça ce n'est pas le RSA qui va en trouver. Avec le contexte actuel, on a beau se casser la tête, s'il n'y a pas de travail, on ne peut pas trouver. » 16-1

« Y a encore du boulot dans la région, mais c'est très saisonnier, les melons, les asperges, les hôtels du Futuroscope ». 86-1

« Vous croyez que j'aime ça moi me lever pour manger de la poussière, non pas vraiment. Mais le plus important c'est de trouver du travail. On peut pas toujours tout choisir, surtout à l'heure actuelle on n'a pas beaucoup le choix, on prend ce qu'on nous propose, parce qu'on veut travailler. » 16-1

« Ce n'est pas le travail qui s'adapte à nous c'est nous qui devons nous adapter au travail. » 16-1

« Il faut prendre ce qu'il y a. On n'arrête pas de parler de la crise. Pour nous la crise ça veut dire qu'il faut se sacrifier pour travailler, tout accepter, sans condition. Quand vous avez un loyer à payer et une famille. On accepte des horaires de travail en décalé alors qu'on a une famille. » 13-2

« Je suis passée de collaboratrice et secrétaire de direction à employée de bureau à faire du tout petit secrétariat alors c'est "tais-toi et fais ce qu'on te dit". Pas d'initiative et pas de responsabilité. C'est dur. Alors oui, il nous faut du travail alors on prêt à tout accepter. Quand j'étais dans mon ancien travail j'aimais ça mais là c'est juste un gagne pain. » 13-2

« Et puis là c'est la crise. Ça sert à rien d'envoyer des CV, on n'a aucune chance. Il y a que le piston qui marche dans ces moments là. » 16-2

« On est touchés de plein fouet, j'ai vraiment peur de ne pas retrouver du boulot après le CDD. » 86-2

« Les gens ne retrouvent pas de travail, parce qu'il n'y en a pas. » 34-2

« Au regard de la crise, le RSA c'est une réponse parmi d'autres. Ça ne peut pas apporter une solution aux milliers de gens qui vont se retrouver au chômage (...), on ne peut pas tout lui demander. » 34-2

d. Le mur des difficultés pratiques et l'obstacle de la discrimination

Les discours des personnes interrogées se focalisent très significativement sur les contraintes organisationnelles pesant sur les possibilités d'enclencher une recherche d'emploi ou de répondre à une offre. Tout se passe comme si leur bonne volonté était systématiquement entravée par des obstacles qu'ils ne peuvent franchir par leurs propres moyens.

Dans l'ensemble, les soucis récurrents ont surtout trait à la mobilité et à la santé. Les personnes interrogées mettent ainsi l'accent sur le coût du permis de conduire, le peu de places « subventionnées par le RMI dans les associations pour passer le permis avec l'obligation de réussir du premier coup », le coût d'achat et d'entretien d'un véhicule, l'inadaptation des horaires de transports en commun aux postes en horaires décalés.

« Comme je n'ai pas le permis, c'est difficile de trouver du travail. J'ai bien essayé de l'avoir mais j'ai baissé les bras. C'est décourageant au bout de trois fois. Mes enfants m'ont dit de continuer à suivre les cours à l'auto-école mais non je n'ai plus envie. Et puis à mon âge c'est plus la peine. [...] Aujourd'hui c'est vraiment difficile de trouver du travail. En plus ici on est un peu loin de tout. Il faudrait peut-être aller à Poitiers pour en trouver du travail. Et encore c'est pas sûr. Il n'y a pas souvent de cars pour aller à Poitiers d'ici et comme je travaille le soir ou tôt le matin c'est encore plus difficile. » [Entretien n°58](#)

« Il faudrait des formations plus proches du domicile. Je n'irai pas faire une formation à l'autre bout de la ville. Or, c'est ce qu'on m'a proposé. » [Entretien n°399](#)

« Il faut s'y donner à fond pour trouver du travail parce que c'est vraiment difficile. Surtout quand on n'a pas de permis de conduire et de voiture. Quand on a un enfant qui va à l'école c'est pas facile de le faire garder. » [Entretien n°88](#)

Du côté des bénéficiaires de l'API et des mères de famille en couple, on évoque les problèmes de garde d'enfant.

« Je ne peux pas faire plus d'heures pour l'instant parce qu'il faut que je récupère mon fils. Ca changera l'année prochaine quand il ira à l'école. » [Entretien n°88](#)

En marge de ces contraintes fortes, on relève la dénonciation de discriminations à l'égard des seniors et des minorités visibles. En outre, les quelques personnes d'origine étrangère interrogées évoquent l'obstacle de la régularisation de leur situation (obtention de papiers), ou encore de la non-maîtrise de la langue française.

« Il faut donner plus de chance aux gens et ne pas les juger sur leur apparence ou leur origine. » [Entretien n°486](#)

« J'avais des chances de rentrer chez D., tout s'est très passé à l'entretien. Je ne comprenais pas pourquoi ça n'avait pas été accepté... Là c'est mon nom et ma barbe qui n'ont pas été acceptés, on me l'a dit clairement. D. c'est la Défense nationale donc un barbu, après le 11 septembre, ça ne fait pas bien. Je comprends un peu mais enfin les gens mélangent tout. » [Entretien n°383](#)

L'éclairage des entretiens collectifs

Les entretiens collectifs confirment l'omniprésence des difficultés pratiques sur le chemin du retour à l'emploi pour les personnes qui en sont durablement éloignées. Les personnes évoquent à nouveau des problèmes de santé, de mobilité, de garde d'enfants, mais aussi de moyens de communication (connexion à Internet), etc.

« Il y a des moments où on n'a pas accès à Internet et on ne peut pas répondre à une offre. » 16-1

« Il faut que je sois libre en fin d'après midi pour pouvoir aller chercher ma fille à l'école. Elle est encore un peu trop jeune pour se débrouiller toute seule. » 16-1

« C'est des boulots pour trois jours à deux heures par jour. Alors à la limite ça sert à rien d'y aller parce que c'est à Angoulême et payer l'essence pour aller faire ce boulot ça coûte plus cher que ce qu'on va toucher. Après on fait du bénévolat. » 16-2

« Ici c'est un gros problème de se déplacer. J'ai pas de voiture et les cars les horaires ne correspondent pas et puis ils ne vont pas partout. Je ne peux pas accepter tous les remplacements que je pourrais faire. » 86-2

3/ Le recours aux dispositifs de soutien (avant le rSa)

a. Le refus de l'assistantat

Dans la lignée des réflexions sur l'importance d'une activité professionnelle pour rompre avec l'isolement et la précarité, les personnes interrogées, quel que soit le profil, reprennent à leur compte les discours aujourd'hui couramment entendus sur la recherche de l'autonomie par le travail. Leur optique : retrouver une dignité en sortant de la dépendance vis-à-vis des dispositifs d'assistance. Néanmoins, comme on le verra plus loin, ce discours n'est pas exclusif d'un profond attachement des personnes aux aides et droits associés à leur statut (notion de survie).

« J'aimerais travailler assez pour ne plus demander des aides. Et puis le mieux c'est si un jour en échange je pouvais donner grâce à mon travail. » Entretien n°58

En outre, on remarque la forte présence d'une parole exutoire condamnant les « profiteurs du système », représentés par le cliché des « jeunes qui traînent dans la rue et ne veulent pas travailler ». Les personnes interrogées souhaitent alors une plus grande rigueur des institutions dans les contrôles.

« Je n'arrive pas à trouver du travail à cause de mon âge mais les jeunes aujourd'hui ne veulent pas travailler (...) Il n'y a pas assez de contrôle. Il faut aller chez ceux qui ont de belles maisons et qui encaissent le RMI, pas chez les pauvres malheureux. » Entretien n°456

« Si les gens ne travaillent pas, c'est qu'ils ne le veulent pas travailler. Il y a des gens qui touchent plus à ne rien faire qu'en travaillant. Il y en a qui font des enfants à tire-larigot seulement pour avoir les allocations. Il y en a qui se complaisent dans le fait d'être assisté. » Entretien n°663

L'éclairage des entretiens collectifs

Les personnes présentes affirment toutes leur refus de l'assistantat, leur volonté de s'en sortir seul, d'assumer dignement leur existence en trouvant un travail qui les fasse vivre, ainsi que leur famille.

« J'espère qu'une seule chose c'est en sortir, que mon travail marche bien, qu'il me permette de vivre, payer mes impôts et ne plus entendre parler de tout ça. » 16-2

b. Droits et dispositifs d'assistance : valorisation et appréhension

Les personnes interrogées ne distinguent pas ce qui relève de leurs droits de ce qui relève de dispositifs d'assistance spécifiques. Elles abordent globalement la question des revenus minimum garantis, des allocations logement, de l'assurance santé, des tarifs réduits sur les transports... et tiennent sur ce sujet un discours à la fois positif et pragmatique. Les personnes soulignent le caractère indispensable à leur survie de ces précieux soutiens à leur vie quotidienne et font

précisément le compte de ce qu'elles touchent. En revanche, elles ne détaillent pas le sens précis des aides et droits concernés, les barèmes ou encore les modes de calculs.

Au final, sans effort de pédagogie de la part des institutions, la perte d'un droit ou d'une aide laisse un mauvais souvenir tenace, associé à une notion d'arbitraire. Ces personnes durablement fragilisées vivent dans la crainte de se voir ôter le peu qui leur revient, une peur qui se manifeste notamment au moment d'une reprise d'activité. Cette crainte est plus forte encore au sein des couples, qui évoquent le risque, d'un point de vue financier, d'une reprise d'activité unilatérale.

« Quand une personne d'un couple reprend une activité, les deux sont pénalisés parce qu'ils perdent les revenus du RMI pour les deux. C'est gênant, je connais des couples qui ont arrêté de travailler à cause de ça. »

Entretien n°486

« J'avais une allocation transport de 8 euros par mois au CCAS [Centre Communal d'Action Social] mais qu'on m'a coupé parce que j'ai dépassé un tout petit peu le plafond. Je trouve cela lamentable car on me dit de travailler. Je ne trouve qu'un 20 heures et sur ce 20 heures, du coup je perds au niveau des transports et de la cantine pour mes enfants. » *Entretien n°243*

« Je n'ai rien d'autre que mon salaire de CES. Ils m'ont supprimé la CMU parce que j'atteignais le plafond. Le plafond est de 724 € par mois, moi j'en ai 800. Donc encore une dépense supplémentaire de prendre une mutuelle. On voit de plus en plus de gens qui se retrouvent sans emploi, puis dans la rue, et moi, ça m'effraie. » *Entretien n°501*

« Avant, j'avais la CMU. Maintenant j'ai repris un travail avec un salaire très bas et je n'ai pas droit à la CMU avec mes deux enfants. Je ne comprends pas. C'est pas normal. Je préfère retourner au RMI et avoir le temps pour pouvoir trouver un autre travail, pour pouvoir chercher et en plus avoir ces aides. » *Entretien n°146*

L'éclairage des entretiens collectifs

Confrontés à des enjeux de survie, les personnes présentes confirment leur attachement à leurs droits et aux dispositifs d'assistance dont ils bénéficient. Ils valorisent notamment les « droits connexes » associés au RMI. Apparaissent cependant des remarques sur la difficulté de vivre avec pour seuls revenus ceux des minima sociaux, autrement dit sans revenus du travail (ce qui ne change pas avec le rSa). Remarquons par ailleurs la critique faite quant à la lourdeur du dispositif RMI, pour lequel le fait de changer de situation est identifié comme un risque. Les personnes interrogées identifient là une vraie voie de progression pour le rSa.

« Le RMI et le rSa c'est bien mais même s'il y avait rien, le plus important c'est de garder ses droits comme la CMU et l'aide au logement. » 16-1

« Avec seulement le RMI, c'est vraiment très dur. On ne peut pas vivre avec 394 euros. » 16-1

« Le RMI on a l'impression d'une lourdeur qu'on ne peut plus bouger et si on bouge, on risque de perdre tout. Même si on ne perd que trois francs six sous, on est si fragile, du coup on ne bouge plus. Ça m'a figé. » 34-2

c. Avant le rSa : un accompagnement surtout social & administratif

Les personnes interrogées n'ont pas éprouvé de difficulté particulière à entrer dans les dispositifs RMI et API. Concernant leur prise en charge, elles évoquent avant tout l'accompagnement à caractère social et administratif qu'apportent les travailleurs sociaux et les assistantes sociales, à proximité de chez eux : mairie, Caisse d'Allocations Familiales (CAF) ou circonscription de Conseil Général. Ils parlent d'écoute, d'un soutien psychologique essentiel, d'obtention d'aides pour assumer le quotidien (factures, crèche...), de remplissage de dossiers, voire de signatures de contrats d'insertion. Rares sont les personnes à connaître le contenu de ces contrats ou à se rappeler de les avoir signés. La reconduite du contrat est souvent vécue comme une formalité administrative. La fréquence des rencontres avec les travailleurs sociaux est variable, allant d'un mois à six mois selon les besoins de la personne. On remarque enfin que la relation avec les travailleurs sociaux est particulièrement bien vécue par les familles ou les femmes isolées.

« On parlait de moi, de mon travail, de mon moral. Je suis souvent stressée. J'ai toujours peur qu'on me mette dehors si je n'arrive pas à payer mon loyer. Alors je l'appelais et elle me rassurait. C'était agréable parce qu'elle me connaît elle sait comment je vis. » [Entretien n°529](#)

« Je sais que je peux l'appeler si j'ai pas le moral. On discute. Je peux la joindre facilement. » [Entretien n°58](#)

« Je vois Mme P. du CCAS pour la signature de mon contrat d'insertion, tous les six mois, c'est tout. On fait le point. C'est juste administratif. » [Entretien n°401](#)

« A l'époque je ne savais pas que c'était un contrat d'insertion. J'ai signé, c'est tout. » [Entretien n°387](#)

En revanche, peu de personnes interrogées évoquent un accompagnement à caractère professionnel consistant, et pratiquement aucune ne distingue accompagnement avant et pendant l'emploi. Le discours envers l'ANPE est particulièrement critique, à l'exception de quelques expériences réussies d'évaluation en milieu de travail. En outre, on relève un discours négatif des créateurs d'entreprise, qui peinent à obtenir un accompagnement adapté à leurs besoins.

« L'accompagnement ça ne sert à rien. Ce n'est que de la paperasse. Il faudrait que ça fasse ses preuves. L'accompagnement, ce n'est pas utile. Je voudrais voir que ça marche pour y croire. Que ce ne soit pas que de la paperasse. Qu'il y ait vraiment quelque chose derrière. On peut perdre du boulot à force d'aller à des rendez-vous avec l'assistante sociale. Le boulot n'attend pas. On y va, ils nous disent qu'ils vont nous rappeler, ils ne rappellent pas. On fait des démarches, il n'y a rien. C'est décourageant. » [Entretien n°392](#)

« Je fais une Evaluation en Milieu de Travail pour l'aide à la personne en maison de retraite sur 15 jours. C'est conclu avec l'ANPE qui m'a donné le dossier. Cette EMT me permettra peut être de faire une formation par la suite, suivant ce à quoi j'ai droit. Si je peux rentrer dans le cadre d'un contrat aidé, j'aurai une formation. » [Entretien n°6](#)

Reste à signaler que, quand les personnes ont bénéficié d'un accompagnement spécialisé par une structure ad hoc, elles s'en déclarent très satisfaites et le valorisent en complémentarité du travail social. On peut ainsi identifier les organismes suivants sur les territoires étudiés : le PLIE (Plan

Local pour l'Insertion et l'Emploi) et la CCI (Chambre de Commerce et d'Industrie) à Marseille, AGRO-FORM dans le Val d'Oise, l'IRFREP (Institut Régional de Formation et de Recherche sur l'Education Permanente) dans la Charente, l'IPS (Institut de Promotion Sociale) dans l'Hérault. Quelques travailleurs handicapés louent également les mérites des Cap Emploi. Enfin, l'accompagnement par les agences d'intérim paraît bien apprécié (personnalisation du suivi, rapprochement avec le monde de l'entreprise...).

« Le suivi par Adecco, c'est très bien. On refait les CV, on prépare les entretiens, on regarde comment tourner les phrases devant l'employeur, ça rassure. C'est bien pour aider à la recherche. Ça me permet de penser, de préparer dans ma tête ce que je peux dire à l'employeur. Il me contacte régulièrement pour des annonces, maintenant c'est le moment du travail saisonnier ». Entretien n°401

« Je vois tous les 15 jours l'IRFREP, qui m'aide à faire des démarches de recherche d'emploi au conseil général ou chez d'autres employeurs. J'étais resté plus d'une année à l'ANPE, et il y avait rien du tout. C'est moi qui ai demandé l'accompagnement de l'IRFREP. J'ai bien avancé avec eux, la première semaine, déjà, j'ai décroché un stage. » Entretien n°678

« Une association où je fais mes CV et mes lettres de motivation (Convergences 34), où je vais faire mes recherches d'emploi... parce qu'on les reçoit directement à l'association. Oui, je suis obligée. Ils m'aident bien ? Attendez, c'est moi qui cherche ! Ils sont gentils, ils m'aident un peu... ». Entretien n°612

L'éclairage des entretiens collectifs

Les entretiens collectifs permettent de confirmer que l'accompagnement des bénéficiaires du RMI et de l'API incombe quasiment exclusivement aux assistantes sociales. Les prestations d'accompagnement à caractère professionnel ou professionnalisant sont rares et généralement associées à l'ANPE, très critiquée : les publics les plus en difficulté ne seraient pas la priorité de l'agence.

« A l'ANPE c'est du temps perdu, on tourne en rond. Ils se renvoient la balle. Ça ne fait pas avancer. » 16-1

« On s'occupe de ceux qui ont le moins de problèmes ». 13-1

« Sur le RMI, l'interlocuteur c'est l'assistante sociale du CCAS et c'est quand même dévalorisant. » 34-2

« On m'appelle on me dit bon il n'y a pas de travail en ce moment mais quand même est-ce que de votre côté vous avez fait des recherches. Alors je dis oui mais comme vous venez de le dire il n'y a pas de travail. Ils nous suivent mais finalement on fait la même chose qu'eux, ils vont regarder les offres de l'ANPE, on le fait aussi, ils n'ont pas plus de moyens que nous pour trouver du travail. » 16-2

d. L'ambiguïté des contrats aidés

Concernant les contrats aidés, dispositifs récurrents dans les parcours, le discours est ambivalent. D'un côté, les personnes saluent la pertinence de ces contrats, qui peuvent constituer de réels tremplins dans un cheminement professionnel. En revanche, ils dénoncent l'usage détourné et abusif qu'en font les employeurs, qui auraient tendance à « faire tourner » les contrats aidés, au

lieu de proposer une pérennisation des postes. Dès lors, les personnes interrogées ont le sentiment de ne pas avoir la possibilité de progresser, d'être considérées comme une main-d'œuvre facile et bon marché.

« C'est un filet de sauvetage pendant deux ans. Ca fait toujours une expérience. » Entretien n°420

« J'ai fait deux CES d'agent administratif. Je l'ai très mal vécu. C'était dans une association de médiation familiale. C'était de l'exploitation, les heures supplémentaires n'étaient pas payées. » Entretien n°429

« C'est nul. C'est exploiter les gens sur très peu de temps et après on dit : au suivant, au revoir. C'est déstabilisant. Et on m'a dit que sur ce poste là, ils ne prennent que ce type de contrat. Au lieu d'enlever le renouvellement des CAE, ils auraient mieux fait de réviser chaque type de contrat... » Entretien n°243

L'éclairage des entretiens collectifs

Les personnes présentes réaffirment l'ambiguïté des contrats aidés (contrats d'avenir et CAE), à la fois source d'espoir et de déception. On note la stigmatisation particulière de l'usage qui est fait des CAE par l'Education Nationale. Globalement, les personnes ont le sentiment que les employeurs profitent des situations des personnes en difficulté d'insertion en leur donnant un contrat aidé ou à temps partiel « parce que ça coûte rien, c'est l'Etat qui paie ».

« L'Education nationale m'a dit qu'avec un contrat de 26 heures et les formations données, je n'aurais pas le temps de faire une classe préparatoire. Il fallait que je choisisse, travailler avec eux ou faire la prépa. En fait, on n'a pas eu de formation. Que des promesses. On nous dit à la fin de formation qu'on aurait un CDI. On vient d'apprendre que ce n'est plus d'actualité et qu'au 30 juin, on prenait la porte. » 34-1

4/ La vision de l'intéressement (avant le rSa)

a. Un terme inconnu... mais un concept connu et bien perçu

Le terme « intéressement » est inconnu de la population interrogée, y compris de ceux qui en ont bénéficié (ou qui en bénéficient encore). En revanche, ces derniers ont globalement bien compris le concept et observé le cumul de leur allocation avec leurs revenus d'activité (à quelques exceptions près) ; notamment le cumul intégral durant trois mois. La prime de retour à l'emploi semble particulièrement bien identifiée des bénéficiaires. Le fait de toucher une somme conséquente (1000 euros d'un coup) marque les esprits.

Globalement, le maintien d'une partie de l'allocation à la reprise d'une activité est très bien perçu. Les personnes valorisent ce principe qui garantit une amélioration de la situation financière du ménage à la reprise du travail.

b. L'écueil de la dégressivité

La notion de dégressivité, associée à celle d'intéressement, pose problème aux personnes interrogées. De fait, malgré le discours « anti-assistanat » relevé plus haut, les allocataires sont attachés à leur *statut* et aux bénéfices qui y sont associés. Une diminution des aides, sans parler de suppression, est mal vécue. Ainsi, les passages cumul intégral / cumul partiel (ou prime forfaitaire) et cumul partiel / fin de l'intéressement sont perçus comme des mises en danger des situations personnelles, et non comme des progrès, reflets d'un gain d'autonomie. On retrouvera cette difficulté pour le rSa. Soulignons ici que « l'effet couperet » de la fin de l'intéressement est particulièrement mal vécu.

« Pour inciter les gens à travailler ? Il faut qu'on donne le RMI un peu plus de trois mois après qu'on ait trouvé du travail, ça donnerait un bon départ... Parce que là, ils donnent le RMI trois mois, et c'est fini, on vous le supprime. Là, de 450 €, j'ai basculé à 150, et à la fin du mois, j'ai plus rien ». [Entretien n°466](#)

« Le RMI, on cumulait pendant 3 mois et après crac ! Ça tombait comme un couperet, on avait quasiment plus rien. » [Entretien n°662](#)

« Quand je travaillais, je remplissais ma déclaration pour dire combien j'avais gagné, et le mois suivant automatiquement, ils me baissaient. D'environ 50 euros, du coup, franchement, ça ne m'encourageait pas à travailler. » [Entretien n°653](#)

« Dès qu'on travaille, le RMI stoppe. On a juste le droit de cumuler les trois premiers mois et après tout s'arrête. On reçoit un courrier comme quoi ça va couper. Avant je touchais la prime forfaitaire 200 euros je crois. Et puis après c'est coupé et ça fait six mois que je suis en galère. » [Entretien n°146](#)

L'éclairage des entretiens collectifs

Cet écueil de la dégressivité est confirmé par les entretiens collectifs, tout comme le problème de l'effet « couperet » de la fin de l'intéressement, synonyme de mise en péril du précaire équilibre financier du foyer.

« Quand on travaillait avec le RMI au bout d'un moment on avait plus rien, seulement un minable salaire. C'est impossible quand on vit avec des enfants. » 16-1

« On ne m'avait pas bien expliqué comment ça fonctionnait alors je n'ai pas compris pourquoi je n'avais plus droit à rien tout d'un coup » 13-1

c. L'angoisse des indus

Associée au concept d'intéressement, on trouve très présente l'angoisse des indus, valable pour toutes les aides et allocations perçues. Cette crainte est légitime, puisque la récurrence du phénomène est confirmée par les institutions. Les personnes concernées considèrent que les indus interviennent quasi systématiquement à la reprise d'activité. Dans leurs discours, les causes relèvent en bonne partie d'une mauvaise gestion administrative de l'institution, qui ne parvient pas en temps réel à actualiser les données.

De manière plus globale, les personnes mettent en exergue les failles d'un dispositif de soutien qui, au final, en vient à pénaliser les bénéficiaires. Les discours se focalisent sur l'aggravation paradoxale des situations – remboursement impossible, recouvrement impactant l'équilibre financier sur de longues périodes, endettement ; en dépit d'une reprise d'activité et d'un effort d'insertion au monde économique. Cette crainte est en plus alimentée par la confusion qui règne autour des différentes aides associées au retour à l'emploi : prime forfaitaire, prime de retour à l'emploi, prime pour l'emploi.

Cette problématique de l'indu peut même avoir un effet dissuasif sur la reprise d'activité, puisqu'elle peut remettre en cause la stabilité du ménage. Cet effet est également à craindre par les bénéficiaires du rSa (cf. plus loin).

« L'incitation financière joue pour beaucoup mais le problème c'est quand on nous fait rembourser le trop perçu. La CAF nous demande de calculer combien on a touché en travaillant : donc ils le savent. Mais au lieu de calculer combien ils doivent pour le RMI ils nous versent tout et après les gens sont obligés de rembourser. Ce qui fait qu'à un moment ou à un autre, en travaillant, on se retrouve à devoir rembourser. Il y a des gens qui ont des rappels sur 3 ou 4 mois. Moi j'ai eu un rappel sur 2 mois. Donc cette fois-ci, dès que j'ai eu mon contrat, j'ai été les voir pour leur dire. J'ai commencé à être en surendettement avec eux car je devais toujours rembourser les mois travaillés sur les trois mois. Comme la déclaration se fait tous les 3 mois, si je travaillais un mois sur les trois, je me retrouvais toujours à rembourser le RMI. » Entretien n°663

« On me demande de rembourser le RMI parce qu'on me dit que j'ai trop perçu. J'ai reçu un courrier comme quoi j'avais trop perçu. Ils ont repris sur mon compte 2 x 225 euros et ils continuent à me redemander de

l'argent. C'est comme si quand on reçoit de l'argent de la CAF, il faudrait qu'on revérifie nous-mêmes pour savoir s'ils ne se sont pas trompés. Moi en plus c'est très mal tombé, l'argent avait déjà été utilisé pour des frais de voiture sans laquelle je ne peux pas travailler. Je n'avais plus cet argent quand ils ont repris l'argent. J'ai demandé un recours gracieux qui est en attente. » Entretien n°278

L'éclairage des entretiens collectifs

Revenant systématiquement sur cette angoisse des indus, présentée comme la face sombre des velléités de reprise d'activité, les personnes présentes lors des entretiens collectifs confirment son omniprésence. Comme on le verra plus loin, la mise en œuvre du rSa expérimental ne semble pas associée à un progrès significatif sur ce point.

« Les indus, on connaît tous et ça met vraiment dans des situations difficiles. On peut s'endetter. » 95-1

« Avec le RMI, les gens étaient attachés aux droits qui allaient avec. Ils avaient tellement peur de les perdre qu'ils préféreraient peut-être rien faire que de les perdre. Et je les comprends. Parce que les indus c'est vraiment un problème. » 95-1

5/ Bilan : ce que veulent les personnes visées par le dispositif

a. La notion centrale de stabilité

Interrogées sur l'avenir, les personnes mettent toutes en exergue leur souhait de sortir d'une organisation de survie, pour accéder à une vie « normale » et sécurisée. Le discours ne se focalise pas particulièrement sur le niveau de vie (pas de mention spontanée du terme « pouvoir d'achat »), mais davantage sur l'idée de stabilité, de structuration du quotidien, bref, de régulation de leur rythme de vie.

Le travail étant au centre de l'acquisition de l'autonomie, il s'agit d'obtenir un poste avec des revenus fixes (plus que des revenus importants), des horaires fixes, etc. Dans un contexte de « flexibilisation » du marché du travail, notamment pour les emplois les moins qualifiés, les souhaits des personnes interrogées se centrent ainsi sur un travail régulier, en CDI, le plus souvent à temps plein. Les familles et notamment les familles monoparentales formulent systématiquement ce discours de stabilisation attendue, et estimée nécessaire au bien être de l'enfant.

« J'aimerais avoir un travail pour le plus longtemps possible, pour vivre comme tout le monde. » Entretien n°456

« Je suis chauffeur livreur à temps plein, en CDD mais je cherche toujours du travail. Je voudrais un emploi stable. » Entretien n°420

« Il faut un CDI pour pouvoir faire des projets. » Entretien n°433

L'éclairage des entretiens collectifs

On retrouve, lors des entretiens collectifs, la valorisation de la stabilité des contrats et horaires de travail. L'objectif des personnes présentes est bien de sortir d'une économie de l'instabilité, imprévisible et anxiogène. Si le « CDI 35 heures » constitue une référence incontournable (même au prix de multiples employeurs), des nuances apparaissent, notamment chez les représentants de familles monoparentales. Ceux-ci évoquent en effet la nécessaire prise en charge quotidienne de leurs enfants, les conduisant à préférer le temps partiel (si tant est que les horaires soient cohérents avec l'emploi du temps des enfants).

« Ben, je pense que comme toutes les personnes ici, c'est un emploi stable qui m'intéresse. » 95-1

« Un CDI à 35 heures c'est le rêve. Ça donne de l'avenir le CDI. » 13-1

« Je sais qu'avoir un temps plein dans les transports c'est impossible alors moi ce que j'aimerais c'est avoir plusieurs employeurs mais ce n'est pas évident. » 16-1

b. Du concret au quotidien

Au-delà de ces projections dans un avenir stabilisé, les personnes visées par le dispositif sont en attente à la fois d'un rebond des offres d'emploi à proximité et d'un coup de main pour résoudre leurs difficultés pratiques (sans exclure les aides financières, bien entendu).

Entre les lignes, on lit donc un très fort besoin d'accompagnement, à la fois social et professionnel. Les personnes ont besoin d'écoute, d'une part, et d'un soutien extérieur, d'autre part, pour franchir les obstacles concrets auxquels elles se heurtent (et évoqués plus haut) : logement, mobilité, santé, garde d'enfant, qualification... Aux dires des personnes interrogées, un coup de pouce financier ne suffit pas au « déclic » pour des individus fragilisés : il faut les pousser, les motiver, les réassurer, les mettre sur des bons rails, baliser le terrain, etc.

Deuxième partie : l'image du rSa chez les personnes visées par le dispositif

Cette deuxième partie vise à rendre compte de l'image du rSa qui circule chez les personnes visées par le dispositif, qu'elles en soient ou non bénéficiaires, à ceci près cette fois qu'elles doivent en avoir entendu parler. Il s'agit de mesurer les efforts accomplis en termes de communication, ainsi que le « buzz » associé au revenu de Solidarité active.

1/ La communication autour du rSa

a. Le rSa n'est pas connu... avant de le percevoir

Lors des entretiens individuels, le dispositif rSa s'avère peu connu chez les non bénéficiaires (un bon nombre en entend parler pour la première fois au cours de l'entretien d'enquête). Peu de personnes mentionnent une information via les médias, télévision ou journaux. Dans les départements de reprise du « stock », les personnes sont généralement informées par le travailleur social qui les suit pour le RMI ou l'API. Cependant, on relève un grand nombre de basculements automatiques sans relais informatif, ce qui ne joue pas en faveur d'une promotion du dispositif auprès des bénéficiaires, qui ont pris connaissance de leur droit à la prestation sur leur relevé de compte ou sur la notification CAF.

« J'ai rien demandé, on me l'a donné. Ca venait de sortir. » Entretien n°534

« J'ai vu une somme en plus « RSA » sur mon compte. J'ai appelé la CAF pour savoir s'ils s'étaient trompés. Ils m'ont expliqué au téléphone mais je n'ai rien compris. » Entretien n°429

« En fait, c'est quoi le RSA ? Ca va remplacer le RMI ? J'ai reçu une notification de droit au RMI comme quoi j'allais toucher le RSA. Je ne comprends rien. Ca s'appelle toujours le RMI ? » Entretien n°118

Parmi les non bénéficiaires du rSa, il semble que les allocataires du RMI connaissent un peu mieux le dispositif que les allocataires de l'API, qui sont vraiment très rares à en avoir entendu parler. En outre, on remarque que les personnes les mieux formées appréhendent plus facilement les principes du rSa, ses tenants et ses aboutissants.

L'éclairage des entretiens collectifs

Les entretiens collectifs témoignent d'une évolution significative sur ce point. Au début de l'année 2009, nombreuses sont les personnes qui ont entendu parler du rSa dans les médias, généralement associé à une image positive.

b. Quelques témoignages sur les efforts de communication

Selon les départements, on recueille tout de même, essentiellement chez les bénéficiaires du rSa, des retours sur les campagnes de communication et les dispositifs d'information mis en œuvre.

Ainsi, les allocataires de la Vienne mentionnent une réunion à Poitiers en présence de Martin Hirsch, une information spécifique délivrée par le travailleur social « habituel », enfin la présence des nouveaux référents rSa comme relais d'informations.

Les allocataires du Val d'Oise évoquent des réunions collectives à destination des nouveaux bénéficiaires rSa, ainsi que des courriers et une information délivrée par la Boutique Rives de Seine (opérateur du plan départemental d'insertion en charge de l'insertion socioprofessionnelle des personnes en difficulté et de l'accompagnement à la création d'entreprise) ou par les travailleurs sociaux de la mission insertion.

Dans les Bouches du Rhône, les allocataires évoquent l'envoi de courriers, de plaquettes et le site Internet. Cependant, on relève une difficulté de compréhension des courriers : un certain nombre de personnes ont cru qu'on leur proposait un emploi. Enfin, un petit nombre de bénéficiaires a été sollicité pour répondre à des interviews dans les médias.

Dans l'Hérault, les allocataires soulignent le peu d'information émise sur le dispositif (confirmant la politique de discrétion voulue par le conseil général). Ils évoquent tout de même un dépliant, une réunion et un numéro de téléphone... mais la plupart du temps indisponible.

Dans la Charente, les personnes parlent d'une information via les assistantes sociales, de la réception d'un courrier et d'informations sur un site Internet. Ils mentionnent un souci de « surbooking » du Conseil général.

« J'ai été très bien informé. J'ai reçu des papiers du Département du Val d'Oise. Puis il y a eu une réunion collective avec tous les rmistes. Pour chacun, ils ont donné un informateur particulier. On nous a demandé ce qu'on attendait du RSA, si on voulait être suivi par le médiateur. » [Entretien n°383](#)

« On m'a demandé de passer à la télé sur la 6, la 2 et LCI. Ils ont passé les images. » [Entretien n°420](#)

« J'ai été tirée au sort pour participer à l'inauguration. J'ai bien lu les informations et je faisais plus attention quand on en parlait à la télé. Sans ça je n'aurais été au courant de rien. » [Entretien n°429](#)

c. Des bénéficiaires en attente de précisions

Si les personnes concernées par les efforts de communication les ont grandement appréciés, la plupart des personnes visées par le rSa sont en attente d'informations complémentaires sur le dispositif. Les attentes des bénéficiaires ou des bénéficiaires potentiels se centrent sur les mécanismes de calcul de l'allocation, ou encore sur la question du plafond de ressources, au-delà

duquel le rSa disparaît. Ils souhaitent également en savoir plus sur le concret du dispositif et son éventuelle plus-value par rapport au dispositif RMI.

En fait, le caractère expérimental du dispositif rend le public relativement méfiant sur son devenir et sur les retombées négatives possibles sur leurs droits actuels. Comment être sûr que le rSa est plus intéressant pour les bénéficiaires que « l'ancien » dispositif RMI ? Globalement, le sentiment de confusion est omniprésent.

Celui-ci est renforcé par une nette impression de cafouillage au sein des institutions, qui, aux yeux des personnes visées par le rSa, ne semblent pas encore bien averties du dispositif. Les agents des CAF, Conseils généraux et Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) apparaissent incomplètement informés ou donnant des informations contradictoires.

« Ce n'est pas facile d'avoir des informations. Quand on pose des questions, la CAF ne sait pas toujours répondre. » Entretien n°486

« La CAF m'a convoqué pour me dire que je rentrais dans le cadre du RSA. L'assistante sociale ne savait pas du tout ce que c'était. On a cherché dans des dossiers mais c'était un peu confus. Après je ne m'en suis plus intéressée.... Quand on pose une question et qu'on n'est pas capable de nous répondre, c'est décourageant. Eux-mêmes ne sont pas formés sur le RSA et nous, on n'a pas accès aux dossiers écrits à savoir dans quoi on rentre. » Entretien n°663

« Quand l'assistante sociale m'a reçu, elle n'avait pas le temps de m'expliquer, ça allait fermer. Elle m'a juste fait signer des papiers et elle m'a dit que je toucherais des primes. Je n'en sais pas plus. J'aimerais en savoir plus. » Entretien n°179

« Le RSA est très mal expliqué. L'assistante sociale ne savait rien. J'ai signé un contrat jusqu'en 2010 parce qu'on m'a dit qu'on ne savait pas si le dispositif allait continuer après. » Entretien n°161

L'éclairage des entretiens collectifs

Pas d'évolution significative sur ce point : les personnes confirment les lacunes de l'information au sein des CAF, notamment au sein des antennes de proximité.

« Ils sont bien gentils à la CAF [l'antenne locale] mais ils ne connaissent rien au rSa... le seul moyen d'avoir des informations fiables c'est d'aller au siège pour se renseigner ! » 86-2

2/ Les principales caractéristiques du rSa selon les personnes visées

a. Un dispositif pour les travailleurs

Les personnes visées par le rSa l'identifient comme un dispositif à destination des actifs *occupés*. En définitive, l'emploi constitue dans les représentations la seule condition d'éligibilité. Les personnes ont tendance à reprendre le discours didactique entendu autour de la valorisation du travail pour sortir de la pauvreté.

« *Le RSA c'est pour les gens qui travaillent, c'est tout.* » *Entretien n°420*

« *Il faut avoir plus de 25 ans, être actif, au moins une semaine d'activité par mois, habiter sur Argenteuil, être de nationalité française. Dans ce cas là, le RSA se substitue directement. C'est pour les gens qui exercent une activité à temps partiel.* » *Entretien n°380*

L'éclairage des entretiens collectifs

Les personnes présentes lors des entretiens collectifs associent toujours le rSa à un dispositif destiné aux travailleurs. Rares sont les personnes qui mentionnent le fait que le rSa va être amené à couvrir aussi les minima sociaux pour les personnes sans activité. En outre, quand elles le savent, elles regrettent la disparition de la distinction RMI/RSA, qui met nettement en valeur le second dispositif.

b. Le principe général du cumul des revenus

Comme les bénéficiaires de l'intéressement, les bénéficiaires du rSa ont bien intégré l'idée générale de cumul de l'allocation avec les revenus d'activité, et ils savent désormais mettre un nom dessus. En outre, ce complément de salaire est appréhendé comme un dispositif de soutien financier *pérenne*, par des personnes qui, auparavant, craignaient le moment du couperet à la fin de l'intéressement RMI. On constate même que ce type de soutien « sans couperet » semble plus apprécié qu'une somme importante versée en une seule fois, type Prime de Retour à l'Emploi.

« *La prime pour l'emploi, c'était une grosse somme d'argent qui tombait tout d'un coup. On a tendance à dire « Je vais me faire un extra ! » Et après il y a plus rien. Le RSA, ça remplace la prime pour l'emploi de façon régulière, et on a tendance à utiliser l'argent de façon raisonnable.* » *Entretien n°662*

Il est intéressant de signaler que, dans l'esprit d'un certain nombre de personnes visées par le dispositif, le rSa est une mesure expérimentale qui n'a pas forcément vocation à être généralisée. Certains évoquent ainsi le fait « d'en profiter » tant que ça existe. Le public paraît quelque peu perplexe quant à une éventuelle généralisation.

« *L'assistante sociale m'a dit qu'il fallait que j'économise parce qu'elle n'est pas sûre que le RSA va continuer. J'ai entendu M. Sarkozy à la télé qui a dit que peut être ça s'arrêterait bientôt.* » *Entretien n°58*

L'éclairage des entretiens collectifs

Les personnes présentes lors des entretiens collectifs confirment que la notion de pérennité du dispositif de cumul est très bien comprise et qu'il s'agit d'une avancée par rapport au dispositif précédent.

« Le fait que ça ne s'arrête plus c'est une bonne chose, on va pouvoir prévoir, surtout son budget avec les enfants ». 86-1

c. 100 à 200 euros de « bonus » par mois

Deux chiffres semblent constituer des repères psychologiques dans l'esprit des personnes visées par le dispositif rSa, qu'elles en soient bénéficiaires ou non. Le premier se rapporte à la plus-value financière du rSa par rapport aux revenus d'activité. Les personnes parlent de 100 à 200 euros par mois (sans pouvoir expliquer le calcul qui sous-tend ce résultat). Cet apport est généralement vécu comme un « plus », mais parfois comme une régression par rapport aux sommes touchées précédemment, au RMI ou à l'API (cf. plus loin).

« Depuis le RSA j'ai 100 euros de plus par mois. Je ne sais pas trop pourquoi mais je sais que c'est ça la différence. » Entretien n°529

d. La barre des 1500 euros

Le deuxième repère chiffré se réfère à la limite supérieure de revenus mensuels, au-delà de laquelle on ne peut plus prétendre au rSa : cette limite « administrative » est généralement évaluée entre 1000 et 1500 euros.

Remarque : quelques bénéficiaires évoquent la tentation de s'arranger pour ne jamais dépasser cette barre de revenus, afin de préserver leur allocation. Dans cette perspective, l'effet incitatif pour augmenter le nombre d'heures de travail ou assumer des missions plus denses pourrait s'en trouver amoindri... voire disparaître au profit d'un effet dissuasif ! Selon les personnes interrogées, la seule façon de lutter contre cette tentation du « temps partiel subventionné » chez les bénéficiaires, c'est de leur proposer des CDI à horaires fixes. On retrouve le désir de stabilité évoqué plus haut : ce sont les vertus de régularité du poste proposé qui pourront faire bouger les personnes concernées.

« Si on a un temps partiel, du coup aura-t-on envie d'aller vers un temps complet si le RSA nous donne la différence ? » Entretien n°366

Quand on interroge les personnes sur la pertinence de cette limite à 1000/1500 euros (est-ce suffisant pour s'en sortir sans appel à la solidarité publique ?), les réponses sont incertaines. Depuis longtemps confrontées à une précarité quotidienne, les personnes souhaitent acquérir leur autonomie mais restent attachées à des droits qui leur permettent de survivre.

L'éclairage des entretiens collectifs

En dialoguant avec les participants autour de la notion de « plancher d'autonomie » (c'est-à-dire le montant de revenus suffisant pour se passer de la solidarité publique), on retrouve la fourchette symbolique des 1000/1500 euros mensuels, ainsi que des réponses évoquant le SMIC à temps plein. En outre, les personnes précisent que ce plancher dépend des conditions de vie des personnes concernées (situation familiale, vie en ville ou à la campagne...).

*« 1500 euros, ce serait parfait en fait. C'est correct pour vivre et s'en sortir. Après on a plus besoin d'aide. »
95-1*

« Il me faudrait 1300 euros par mois. » 86-2

3/ L'image générale du rSa auprès des personnes visées

a. Une vision positive du « bonus » financier

Fondée sur une bonne appréhension du principe de cumul des revenus, une vision positive du rSa circule chez les personnes visées par le dispositif (actuellement bénéficiaires ou non). Cette vision positive l'emporte notamment chez les « nouveaux rSa » qui n'ont jamais connu l'intéressement (ils ne font donc pas de comparaison), ainsi que chez les bénéficiaires de contrats d'avenir. Pour eux, la plus value du rSa en tant que complément d'activité est particulièrement visible.

Néanmoins, on remarque que la plupart des bénéficiaires associent le bonus rSa à un poste de dépense tout à fait précis : le loyer, l'achat de viande, les loisirs des enfants... En fait, tout se passe comme si l'allocation rSa permettait de résoudre *un* problème très concret parmi l'ensemble de ceux qui se présentent, ou encore comme s'il contribuait à lever l'un des multiples obstacles sur le chemin de l'emploi durable. On retrouve l'idée du « nécessaire mais pas suffisant » : coup de pouce financier bienvenu, le rSa ne fait pas tout.

« Depuis le RSA j'ai 100 euros de plus par mois. Je ne sais pas trop pourquoi mais je sais que c'est ça la différence. Grâce aux 100 euros, c'est moins difficile de manger. J'ai plus pour faire les courses dans le mois. Mon train de vie est quand même mieux. Ça permet de vivre mieux le RSA. Ça marche parce que pour moi le RSA c'est pour aider les gens à sortir de la pauvreté. Parce que même quand on arrive à trouver un travail, ça peut être difficile. » Entretien n°529

« Le RSA, on s'en sert pour payer le loyer. C'est le truc fixe qui arrive sur le compte et on sait qu'il y a ça pour payer le loyer et l'assurance de la voiture. » Entretien n°563

L'éclairage des entretiens collectifs

Lors des entretiens collectifs, les personnes démontrent qu'elles perçoivent et comprennent parfaitement la dimension « lutte contre la pauvreté » du rSa, destiné à palier les difficultés financières associées au temps partiel subi et à la précarisation générale du marché du travail. De ce point de vue, les personnes citent à nouveau des postes de dépenses bien précis que permet de couvrir l'allocation. Le rSa apparaît comme un élément de stabilisation pour les salariés à temps partiel, mais aussi pour les travailleurs indépendants. Quelques personnes en concluent que le rSa peut éventuellement inciter à accepter un temps partiel.

« Le RSA est là pour compléter les temps partiels parce qu'on le sait bien, le temps plein c'est quasiment impossible de le trouver. » 16-1

« C'est sûr je n'aurais pas pu accepter un mi-temps avec un enfant à charge, sans le rSa c'était pas possible. C'est vrai que ça m'aide beaucoup. » 34-1

« Ça change pour mon budget. En fait, ça couvre les frais de carburant. » 86-2

« Le RSA ça me permet de pouvoir aller travailler, de mettre de l'essence, de payer la cantine de mes enfants, leur garde. » 34-2

« J'ai décidé de créer mon emploi. Maintenant je vends du cosmétique, du bien être... le RSA m'a permis de monter l'activité tranquillement. Ça me permet d'avoir le minimum pour vivre. » 34-2

« Le rSa, ça peut faire accepter de bosser à 600 euros. » 86-2

b. Mais des éléments de doute qui viennent parasiter l'image positive

Comme on l'a relevé dans les paragraphes précédents, plusieurs éléments viennent cependant parasiter l'image positive du rSa : la communication limitée autour de sa mise en œuvre, la conjoncture économique difficile, la peur de la perte des droits connexes indispensables à la survie (notamment pour les couples et les familles monoparentales), la crainte des indus, ou encore celle du passage du cumul intégral au cumul partiel. Sur ce dernier point, signalons que, quand ils font le tableau de leurs revenus « avant / après », les bénéficiaires du rSa ont tendance à omettre d'intégrer leurs revenus du travail, pour ne voir que la diminution du montant de leur allocation.

« Une fois qu'on est passé au RSA, on perd la CMU et les autres aides comme l'aide pour les transports. »
Entretien n°387

« Après avoir touché le RSA on a pensé qu'il y avait une erreur et qu'on nous demanderait de rembourser car on pensait que c'était impossible de travailler et en plus de toucher le RSA, ça paraissait trop. On a eu peur qu'on nous oblige à rembourser. » *Entretien n°383*

En fait, l'effet *incitatif* du bonus financier est relativisé. Les personnes interrogées sont presque toutes dans une logique de recherche d'emploi au long cours (soit d'un poste, soit d'un meilleur poste), recherche qui se heurte à une absence d'offres et à des obstacles pratiques, plus qu'à une question strictement financière. L'idée n'est pas de nier l'importance d'un coup de pouce aux revenus, effectivement indispensable en termes de lutte contre la pauvreté, mais, là encore, de recentrer les enjeux du retour à l'emploi sur la nécessité des aides humaines et techniques. Enfin, les personnes interrogées évoquent spontanément un possible effet d'aubaine pour les employeurs, qui pourraient intégrer le RSA à leur stratégie en matière de ressources humaines, le considérant comme un complément de salaire et ne proposant que des contrats « éligibles » au dispositif.

« Le RSA peut inciter les employeurs à embaucher mais ça peut aussi être une dérive pour des gens peu scrupuleux. Il peut se dire, puisqu'il a un revenu assuré, je vais pas m'embêter à lui faire un temps plein, je lui fais un temps partiel. » *Entretien n°662*

« Il y en a qui seront à 35 heures au SMIC et qui ne seront pas au RSA. Donc on fait des contrats à 34 ou 30 heures. » *Entretien n°457*

« Le RSA augmente la facilité de prendre des petits contrats pour les employeurs. » *Entretien n°387*

L'éclairage des entretiens collectifs

Les personnes interrogées renouvellent la relativisation de l'effet incitatif du versant financier du rSa en termes de retour à l'emploi. Avec l'apparition de la crise économique, ils soulignent que le vrai problème vient du manque d'offres (et notamment d'offres de CDI) et que le rSa ne peut guère agir sur la quantité ou sur la qualité des postes disponibles.

Élément nouveau : les personnes interrogées mettent en évidence l'inéquité du dispositif expérimental vis-à-vis des salariés qui n'en bénéficient pas. Elles constatent qu'à poste et salaire équivalents, les personnes passées par la case « minimum social » sont financièrement avantagées par rapport à leurs collègues. Cette problématique existait déjà avec l'intéressement, mais de façon beaucoup plus confidentielle. En outre, elle devrait disparaître avec la généralisation du rSa. En attendant, elle ternit l'image du dispositif dans certains départements.

Par ailleurs, les personnes confirment leur crainte d'un effet d'aubaine pour les employeurs. Au final, certains s'interrogent sur la plus-value du rSa par rapport au RMI.

« Le rSa c'est un petit plus. Quand on a trouvé du travail on est encore plus content parce qu'il y a le rSa. Mais ce n'est pas ça qui motive à chercher. C'est comme une récompense d'avoir trouvé du travail. » 16-1

« Le RSA c'est un plus, l'Etat n'est pas obligé de nous donner ça. Mais nous dans l'idéal c'est pas ce qu'on veut. On veut un travail pour tout le monde à temps complet avec un salaire qui permette de vivre normalement. » 13-2

« Dans mon travail je ne cache rien, mes collègues savent que je touche le RSA. Elles m'ont même dit "mais alors tu vas gagner plus que nous c'est pas normal". » 13-2

« L'image du rSa n'est pas très bonne ici car les gens ont mal compris d'histoire du cumul, ils ont l'impression que ceux qui touchent le rSa sont des privilégiés qui ont à la fois le RMI, le salaire et le rSa, et c'est injuste par rapport à ceux qui sont juste au SMIC. » 86-2

« Des employeurs abusent des situations précaires et des aides qu'ont ces personnes. » 16-1

« Les employeurs vont faire seulement des contrats à temps partiels parce qu'ils savent que la personne aura le rSa pour l'aider un peu ». 13-1

« Le danger, c'est que les employeurs se disent, c'est pas la peine de donner plus parce qu'il y a le complément rSa. Je pense qu'ils vont intégrer ça à leurs calculs. » 95-1

« Moi, pour les employeurs, je pense que c'est l'aubaine. Ça peut être tentant pour équilibrer le budget de prendre un RSA ou d'un reprendre un autre. » 34-2

« RMI, RSA c'est la même chose. Y a pas grand-chose qui change. Un peu plus de sous. » 95-2

Troisième axe : la perception de la mise en œuvre du rSa par les bénéficiaires

Cette troisième partie vise à rendre compte de la réalité de la mise en œuvre du rSa, telle qu'elle est vécue par les personnes qui bénéficient du dispositif expérimental (les autres ne sont pas concernées). Il s'agit de constater les premières réussites, les éventuels dysfonctionnements et les attentes insatisfaites des bénéficiaires.

1/ Les aspects administratifs et financiers

a. Des contrats toujours aussi méconnus

Pas de difficulté quant aux signatures de contrats et avenants rSa... mais les bénéficiaires ne sont pas mieux renseignés sur les contenus que les signataires de contrats d'insertion. Du reste, les bénéficiaires venant du « stock » (c'est-à-dire les actifs occupés qui ont basculé de l'intéressement RMI/API au rSa) n'ont pas tous été vus pour l'avenant. Leur changement de dispositif est intervenu de façon automatique.

Des nuances devraient pouvoir être apportées pour les personnes ayant rencontré ou étant suivies par des référents spécifiques rSa, mais notre échantillon est trop petit pour repérer ces innovations. On signale des signatures d'avenants et contrats sur de simples feuilles volantes.

b. Un sentiment de régression financière relativement fréquent

Malgré l'image globalement positive du coup de pouce financier (cf. ci-dessus) et alors même que des mécanismes de compensation (« clauses de sauvegarde ») ont normalement été instaurés pour l'expérimentation, une part non négligeable de bénéficiaires du « stock » s'estime perdante suite au passage au rSa, par comparaison au RMI ou à l'API.

Pour expliquer cet état de fait, on constate premièrement des raisons administratives (on parle alors de « vrais perdants »). D'abord, certains territoires n'ont pas mis en place de clause de sauvegarde mais un « chèque de sortie ». La compensation arrivera alors à la fin de l'expérimentation. Ensuite, d'autres territoires ne font valoir la clause de sauvegarde que pour les bénéficiaires venant du « stock » (c'est-à-dire les actifs occupés qui ont basculé directement de l'intéressement RMI/API au rSa). Du coup, un certain nombre de personnes peuvent avoir connu l'intéressement, puis avoir arrêté de travailler, puis avoir recommencé, être alors entrées au rSa dans le « flux » (et non dans le « stock »), et au final ne pas bénéficier de la clause de sauvegarde. Ces individus sont alors en mesure de comparer les deux mécanismes de cumul et d'y voir une différence au désavantage du rSa.

Deuxièmement, on constate deux types de confusion chez les bénéficiaires, qui peuvent expliquer en partie ce ressenti. Le premier est relatif au principe de dégressivité. Exemple : une personne passe au rSa à la fin de la période de cumul intégral de l'intéressement RMI ; elle attribue alors au

rSa la baisse de son allocation, due en réalité au basculement dans le cumul partiel. Le second est relatif à des changements de statuts concomitants. Exemple : une personne passe de l'API au RMI et bascule en même temps au rSa.

Conséquences de ces régressions financières vécues par les bénéficiaires (qu'ils soient ou non de « vrais perdants ») : de sévères critiques à l'égard des institutions (le traitement administratif est fréquemment qualifié d'arbitraire) ; un discours dépréciatif sur la générosité du rSa ; et une part de bénéficiaires qui s'interrogent sur la plus value du dispositif par rapport au RMI ou à l'API.

« J'ai touché la première fois le RSA en avril je crois. Oui je m'en souviens parce que c'était plus de 100 euros de moins. On m'a dit que c'était parce que mon fils avait trois ans mais je ne comprends pas, c'est débile. Il a trois ans mais il ne peut pas aller à l'école alors je ne peux pas travailler plus pour combler ces 100 euros. Pour moi le RSA c'est une perte d'argent par rapport à avant. » [Entretien n°88](#)

« Le souci du RSA c'est que quand je l'ai touché, j'ai touché beaucoup moins que pour le RMI. Je suis passé de 394 euros à 225 euros. Ca fait une grande différence. Au RMI c'est un cumul total du RMI avec le salaire. Au RSA c'est moins. » [Entretien n°648](#)

c. La difficile compréhension du mode de calcul

Plus généralement, les lacunes de l'information et de la communication autour du rSa nourrissent un sentiment d'incompréhension et d'arbitraire chez les bénéficiaires, notamment ceux dont les revenus sont variables. Ils connaissent le principe de la déclaration trimestrielle (qu'ils remplissent scrupuleusement), acceptent celui d'une corrélation entre le montant des revenus du travail et celui de l'allocation, mais l'application concrète de ces principes reste pour eux tout à fait mystérieuse.

« J'ai déposé le dossier en décembre et j'ai reçu les aides en janvier. Je percevais 180 euros pour le RSA et 300 euros pour l'API. Mais au bout de 3 mois, en avril, tout s'est arrêté. Il y a avait changement de mon régime API à celui du RMI et cela posait des problèmes administratifs. Ils devaient refaire tous les dossiers et de ce fait là, ils ont stoppé les aides. Je ne reçois plus rien depuis avril. » [Entretien n°161](#)

« Je n'ai plus le RMI. Ils me l'ont enlevé depuis que suis rentré en CAE sur 20 heures par semaine, pour même pas 600 euros par mois. Je suis allée à la CAF parce que j'avais vu un papier stipulant que pour un emploi quel qu'il soit, j'avais le droit au RSA puisque j'étais bénéficiaire du RMI. J'y suis retournée quatre fois et quatre fois j'ai eu quatre explications différentes de la CAF, me disant que je n'y avais pas droit. La dernière fois, j'ai vu l'assistante sociale de la CAF qui m'a dit que je percevais trop d'allocations, en tout 745 euros. J'en ai parlé à l'ANPE qui m'a dit que je dépassais le plafond avec les aides. Puis j'ai été voir mon assistante sociale du CCAS, que je vais voir de temps en temps pour les aides à la cantine et je lui ai dit que je ne comprenais pas. Elle s'est renseignée et m'a dit que par rapport à mes aides, je n'y avais pas droit. J'étais un peu déçu car on me dit de bosser, de bouger, de rentrer dans ce type de contrats qui sont nouveaux... Et puis deux jours après, je reçois un courrier me disant que j'allais recevoir une prime et le rappel d'une prime qu'ils ne m'avaient pas donnés. La prime forfaitaire pour le même taux que pour le RSA, 225 euros. Ils m'ont donné 9 mois en bloc. Grâce à ça j'ai pu régler toutes mes dettes. Sur ce j'ai été voir mon assistante sociale qui m'a dit que je devrai rembourser car elle avait appelé le directeur du Conseil Général qui lui a dit que j'allais devoir rendre la somme et qu'il fallait que je demande un recours gracieux pour ne pas avoir à payer... » [Entretien n°243](#)

L'éclairage des entretiens collectifs

Les entretiens collectifs confirment le flou généralisé qui entoure le calcul et le montant de l'allocation rSa pour les (très nombreuses) personnes dont les revenus du travail sont irréguliers. En outre, un certain nombre d'allocataires ont déjà été confrontés à des indus depuis le début de l'expérimentation. Enfin, signalons la persistance des critiques vis-à-vis des CAF, qui apparaissent débordées face au flot et à la complexité des dossiers à traiter.

« Je ne comprends rien, ils versent des choses, ils les reprennent et après il faut rembourser. » 13-1

« Tout change, on ne sait pas combien on touchera le mois prochain. » 13-1

« Depuis que j'ai le rSa, ça varie tout le temps, des fois j'ai 190 euros, une fois j'ai eu 12 euros 50. » 86-2

« Quand j'ai arrêté mon travail j'ai écrit à la CAF pour lui montrer que c'était la fin de mon contrat. Quand j'ai retrouvé du travail j'ai réécrit à la Caf avec mon contrat de travail. Et là le RSA s'est arrêté alors que ce n'est pas ce qu'on m'avait dit. Ils font mais ils ne nous expliquent rien. Un jour vous recevez une lettre, tien vous avez 100 euros, le mois d'après c'est 80, le mois suivant c'est 120. Vous ne savez pas pourquoi. » 13-2

« Vous n'imaginez pas le temps que ça nous prend d'aller demander s'il n'y a pas de problème dans notre dossier à chaque fois. » 13-2

« J'ai reçu une lettre la semaine dernière qui me disait que j'étais rayée du RMI et du RSA. Après on m'a rappelé hier en me disant non vous y êtes encore, les courriers se sont croisés, il ne faut pas tenir compte de la dernière lettre. Et en septembre par contre j'ai reçu plusieurs courriers pour me demander de rembourser la moitié de ce qu'ils m'avaient donné le mois d'avant. Ça, par contre, pour me réclamer quelque chose ils le savent vite mais pour s'adapter à notre situation financière en temps réel ça ils ne le font pas. » 16-2

2/ Le lent démarrage de l'accompagnement rSa

a. Des référents encore peu visibles

Le repérage des nouveaux référents rSa est faible. La montée en charge du dispositif devrait accélérer leur visibilité. Pour l'heure, les personnes considèrent que leur référent est toujours le même, à savoir essentiellement les assistantes sociales et travailleurs sociaux en mairie, CAF et circonscriptions du département. Il faut rappeler que l'accompagnement à caractère social et administratif est largement plus évoqué que l'accompagnement à caractère professionnel. En outre, les bénéficiaires font allusion de manière récurrente au manque de formation ou d'information de leurs interlocuteurs sur le rSa.

On remarque l'importance de « l'affectif » dans la qualité et l'efficacité de la relation avec le référent dans le cadre d'un accompagnement social ou professionnel. Les personnes sont en demande d'individualisation de l'accompagnement, de prise en compte des différents aspects de leur situation personnelle. Le changement d'interlocuteur s'avère parfois perturbant pour les bénéficiaires, qui peuvent perdre confiance en l'institution en cas de mésentente ou de déconvenue avec leur nouveau référent.

L'éclairage des entretiens collectifs

Les entretiens collectifs confirment le fréquent maintien des référents habituels (à commencer par les assistantes sociales), qui prennent généralement en charge la constitution des dossiers pour l'obtention du rSa. Néanmoins, les personnes interrogées mentionnent nettement plus souvent la présence de « référents rSa », en charge d'accompagnements professionnels personnalisés. Ces référents sont des « nouvelles têtes », généralement perçues comme plutôt disponibles, quoique ayant beaucoup de dossiers à gérer (certaines personnes soulignent qu'il faut les solliciter à plusieurs reprises pour pouvoir les rencontrer).

« Avant, c'était soit l'assistante sociale, soit l'ANPE. Maintenant, il y a une personne très bien, on a l'impression qu'elle prend les choses en main. Elle est assez dispo, même si elle est surchargée de travail. » 86-2

b. Une montée en charge timide mais appréciée

Les bénéficiaires rSa n'évoquent pas spontanément de changement dans leur accompagnement, sur le volet social comme sur le volet professionnel. Au moment des entretiens individuels, on peut considérer qu'il est encore trop tôt pour que les efforts consentis par les conseils généraux et les CAF se fassent massivement sentir. Il n'en reste pas moins que les attentes sont très fortes. On l'a vu plus haut : les personnes visées par le dispositif sont conscientes de l'importance d'être suivies et épaulées pour réunir les circonstances favorables à la reprise d'emploi (ou au maintien dans l'emploi).

Par ailleurs, quand la prise en charge spécifique « rSa » est opérante, les bénéficiaires se montrent satisfaits de la complémentarité entre accompagnement professionnel et social. Quelques bénéficiaires de l'API mentionnent le nouvel accompagnement mis en œuvre par les CAF.

« On m'a dit qu'il y aurait un accompagnement mais je ne sais rien du tout. » *Entretien n°429*

« L'accompagnement, pour l'instant ça ne marche pas bien. Il y a des problèmes de communication avec les Rives de Seine. J'avais entendu parler d'atelier, ça m'intéressait mais on ne m'a rien proposé. J'étais motivée pour le RSA. Je pensais que si j'étais inscrite au RSA, j'allais trouver un travail plus proche de chez moi. C'était ma motivation. Je voulais être accompagnée, qu'on m'aide à chercher, à faire les CV, les lettres de motivation, voir les possibilités, faire des ateliers pour tout ça. J'avais besoin de ça parce que je n'ai pas été beaucoup à l'école. Mais ils ne m'ont aidé en rien du tout. Je dois faire tout toute seule. » *Entretien n°396*

L'éclairage des entretiens collectifs

La montée en charge de l'accompagnement professionnel spécifique au rSa est palpable, sur l'ensemble des territoires. Quand il est mis en œuvre, cet aspect du dispositif rSa est très fortement valorisé par les personnes interrogées. Il semble bien, selon elles, que ce soit LE point fort du rSa. Elles évoquent un soutien actif dans la recherche d'emploi, des mises en relation avec des employeurs, une vraie prise en charge individualisée, tenant compte des projets de chacun. Elles parlent de réactivité, de proximité, d'humanité... Elles évoquent une écoute et un savoir-faire incomparables à ceux des agents de l'ANPE. Du reste, on relève la crainte que l'accompagnement professionnel soit repris par Pôle Emploi au moment de la généralisation.

« Le référent rSa m'écoute. Il me demande mes goûts. Il a appris à me connaître avant de me proposer des choses. Parfois on ne se sent rien, on se sent tout petit quand on est face à des personnes qui nous disent qu'on est trop vieille. Et là il m'a dit, mais vous pouvez madame X, vous pouvez trouver du travail, on va y arriver. » 13-1

« Pour moi l'accompagnement du RSA c'est une perche qu'on m'a tendue, et j'espère qu'on ne me la retirera pas. » 13-1

« On a un suivi contrairement au RMI, on est moins seul. » 34-1

« Pour moi, l'accélération de mon dossier est liée au RSA. Je vois ma référente régulièrement, j'ai des RDV régulier, je l'appelle, elle me rappelle, m'aide dans mes démarches, dans ma recherche. Au rSa, moi je me sens soutenue dans mes projets. » 34-1

« A l'ANPE (...) à chaque fois on a quelqu'un de nouveau. Ce n'est pas un véritable accompagnement s'il faut toujours avoir à redire ce qu'on fait. On n'avance pas. Depuis le RSA c'est mieux, on a un référent fixe. » 13-2

« Même si la personne ne nous trouve pas de travail, elle nous motive et nous oriente pour trouver plus facilement. » 13-2

« Le côté très positif du RSA, c'est que ça m'a permis de contacter un organisme, et de croiser cette personne formidable qui m'a accompagné. Et m'a aidé à trouver mon activité actuelle de garde d'enfant. Moi, j'étais en recherche d'emploi depuis 2001, vu la dégradation de notre activité viticole. Je suis une ancienne secrétaire comptable mais bon l'âge ne m'a pas aidé. Pour moi le RSA, c'est ça. C'est d'avoir rencontré cette personne très humaine, très pro, très compétente. » 34-2

c. Un positionnement ambigu quant à l'accompagnement *pendant* l'emploi

Les bénéficiaires rSa distinguent rarement l'accompagnement vers l'emploi de l'accompagnement pendant l'emploi. Quand on les relance sur le second, une part importante émet d'abord des réserves sur sa pertinence. Comme on l'a vu plus haut, les individus associent en effet travail à sortie de l'assistanat, considérant les dispositifs d'insertion comme des tremplins plus que comme des « mises sous tutelle ». Toutefois, au-delà de la posture de principe, les bénéficiaires admettent ensuite qu'un contact humain qui se poursuit pendant quelques semaines est toujours agréable pour raconter sa nouvelle vie, exposer ses éventuelles difficultés, trouver des solutions... Il s'agit finalement de trouver le bon équilibre, reposant sur une relation de confiance avec le référent.

L'éclairage des entretiens collectifs

Au fil des conversations et des échanges entre participants, on note l'apparition d'éléments positifs à propos de l'accompagnement pendant l'emploi. Les personnes évoquent la nécessité de garder le contact, de poursuivre le travail jusqu'à l'insertion durable, ou encore le fait qu'elles n'ont pas grand-chose à perdre à pouvoir solliciter leur référent en cas de besoin.

« Il ne faut pas que ça s'arrête complètement du jour au lendemain, sinon on peut se sentir perdu quand on a été en contact avec la même personne pendant plusieurs années. » 16-1

« Le mieux serait un référent emploi présent avant et pendant l'emploi tant que la personne n'est pas insérée sur un CDI avec un temps de travail qui lui convient. » 16-1

« Un suivi dans l'emploi, au moins au début, ça m'aurait permis d'avoir plus vite mes contrats de travail. Finalement, les choses se sont débloquées grâce au conseil général. Moi je n'osais pas demander moi-même mon contrat à mon employeur. » 16-2

« On sait jamais, même en emploi on a besoin de garder contact en cas de rechute, en cas de questionnement, en cas de moral mauvais. » 95-2

3/ Les attentes des bénéficiaires

a. Un accompagnement professionnel renforcé, personnalisé et réactif

Les bénéficiaires du rSa se montrent particulièrement demandeurs d'un accompagnement professionnel renforcé, voire renouvelé. Ils formulent des attentes centrées sur la personnalisation du suivi et la réactivité de l'accompagnateur. Les aspects pratiques de l'accès à l'emploi sont, une fois encore, fortement valorisés : repérage des offres, aide à la mobilité, médiation avec les employeurs...

De manière récurrente, le public souhaiterait que soit renforcé le lien avec le monde économique, notamment des contacts plus directs avec les employeurs, de façon à faciliter la communication. Si la crainte du changement pointe parfois dans le discours des bénéficiaires n'ayant connu qu'un accompagnement « social », les personnes ont conscience de la nécessité d'un accompagnement complémentaire, spécifiquement tourné vers la recherche d'emploi. Remarque : la part des bénéficiaires créant leur propre activité n'est pas négligeable. Ces personnes ont besoin d'un accompagnement spécifique et apprécient d'être orientées vers des référents spécialistes.

« Il faudrait plus d'accompagnement. Plus un lien avec les employeurs, les entreprises. Les employeurs sont difficiles d'accès. » Entretien n°400

L'éclairage des entretiens collectifs

Comme on l'a vu ci-dessus, la montée en charge de l'accompagnement professionnel, dans le cadre de l'expérimentation du rSa, est extrêmement appréciée. Elle va naturellement de pair avec une forte demande de la part de ceux qui n'ont pas encore bénéficié de cet accompagnement. Le concept de guichet unique a été discuté. Il est apprécié en zone rurale, pour des raisons pratiques : il s'agit d'avoir tous les interlocuteurs de l'insertion rassemblés dans un même lieu (Pôle Emploi, Conseil Général, CAF...), et non éparpillés sur le territoire. Quant à la notion de référent unique, elle est associée à l'idée d'un accompagnateur centré sur les aspects professionnels, accompagnateur qui suivrait la personne tout au long de son parcours et pourrait solliciter des travailleurs sociaux en cas de problématique extraprofessionnelle.

« Il faut bien faire la différence entre l'argent et l'accompagnement. Pour retrouver un emploi, il faut être accompagné, c'est tellement compliqué. » 95-1

« Ce qu'il faudrait c'est quelqu'un qui aide à la recherche pour travailler ou travailler plus. Parce que quand on a déjà une activité, même petite, c'est dur de se repérer et surtout de se rendre disponible pour chercher autre chose. Moi j'ai besoin d'avoir des heures supplémentaires. Je pourrais faire de la garde de nuit par exemple mais je ne sais pas où chercher. Il nous faut un accompagnement à la recherche. Je suis en activité mais j'aimerais être en rapport avec quelqu'un. » 95-2

b. L'importance de la formation

Selon les personnes interrogées, les difficultés d'accessibilité à la formation, que ce soit en termes de localisation, d'offre ou de coût, constituent un facteur aggravant les difficultés de reprise d'activité ou de progression dans l'emploi. Le public perçoit avec acuité la nécessité d'accéder à des parcours qualifiants pour espérer améliorer leur situation, trouver un emploi ou un meilleur emploi.

Très peu de bénéficiaires déclarent avoir eu accès à la formation dans les dispositifs d'insertion. Ils sont en demande de remises à niveau (informatique, maîtrise de la langue) et surtout d'accès à des formations qualifiantes / diplômantes (cf. Diplôme d'Etat d'Auxiliaire de Vie Sociale). A contrario, ils formulent un discours critique sur l'offre habituelle et « qui ne débouche sur rien » de solide : les stages, bilans de compétences, les Evaluations en Milieu de Travail... Cette demande de formation se révèle particulièrement forte chez les personnes les moins bien formées (infra V).

« J'ai voulu faire une formation mais on me l'a refusé car je n'avais pas assez de diplôme. Mais si je voulais faire une formation c'est pour ça, si j'avais eu des diplômes, je n'en aurais pas eu besoin ». Entretien n°371

« On ne m'a parlé de rien. J'ai demandé si on pouvait m'aider à passer le concours... C'est vrai que les aides financières, je crache pas dessus ; mais je trouve qu'ils ne sont pas assez énergiques pour guider sur une formation, un emploi, dire si on se dirige bien ou mal, s'il y a des débouchés. Pour ma collègue, son assistante sociale a tout expliqué, lui a dit qu'on l'aiderait à faire une formation. C'est une assistante sociale d'une autre ville. Mais moi j'ai dû aller à la CAF demander le RSA, et personne ne m'aide pour passer ce concours. J'ai 42 ans et 2 enfants, et j'ai besoin qu'on m'aide. La personne que j'ai vue une fois m'a dit : « on vous contactera ». Entretien n°592

L'éclairage des entretiens collectifs

Les personnes interrogées reprennent les critiques habituelles à l'égard des formations courtes, surnommées « occupationnelles », qui ne débouchent sur rien de concret (ni diplôme, ni mise en emploi).

« Les formations, c'est pour nous occuper. On n'apprend rien, on nous prend pour des idiots, comme cliquer sur une souris... Il faut les adapter pour qu'elles servent vraiment à quelque chose. » 13-2

« C'est pas constructif. J'ai fait un bilan de compétence mais après je n'ai pas eu de nouvelle, ils ne m'ont pas donné mes résultats. » 16-2

c. La délicate question de la mobilisation des employeurs

Au-delà de l'éventuel effet d'aubaine évoqué plus haut, on aurait pu s'attendre à une forte demande des bénéficiaires quant à une meilleure mobilisation des employeurs. En réalité, on retrouve ici un discours classique : les personnes interrogées ne souhaitent pas que les employeurs soient informés de leur statut rSa, de peur de la stigmatisation. Il s'agit d'une problématique transverse à l'ensemble des publics éloignés de l'emploi (chômeurs de longue durée, travailleurs

handicapés...) : faut-il assumer ou au contraire passer sous silence ce qui constitue un obstacle structurel à une intégration rapide sur le marché du travail ? La réponse se situe, une nouvelle fois, du côté de l'accompagnement « sur mesure » de la personne (très attendu par les bénéficiaires).

« Le RSA ça ne concerne pas mon employeur ! » *Entretien n°420*

« Je n'en ai jamais parlé. On n'a pas forcément besoin d'en parler avec ses supérieurs. » *Entretien n°515*

L'éclairage des entretiens collectifs

La réticence des personnes à informer les employeurs sur leur statut de bénéficiaire du rSa est confirmée par les personnes interrogées lors des entretiens collectifs. Cette tendance est d'autant plus forte en temps de crise, dans la mesure où les personnes estiment ne pas être en position de négocier quoi que ce soit avec les employeurs, que ceux-ci sont systématiquement en position de force et peuvent profiter des moindres fragilités des salariés.

« C'est important que les employeurs ne sachent pas qu'on a le RSA. C'est notre vie privée. On a le droit de ne pas parler de notre vie privée ». 16-1

« Quand approche le renouvellement [du contrat aidé], on vous fait comprendre qu'il faut pas être trop exigeant. Que de toute façon, il y a plein de monde qui attend la place. Alors bon, on est pas vraiment en situation de négocier quoi que ce soit et pas les heures supplémentaires ou le passage en CDI. On ne fait pas le poids. » 95-1

d. Une volonté de représentation des usagers par eux-mêmes

L'éclairage des entretiens collectifs

Il s'agit là d'une nouveauté des entretiens collectifs : l'apparition d'un désir d'être représenté par ses pairs bénéficiaires du rSa au sein des instances de pilotage du dispositif, à l'échelle locale notamment.

« On aimerait avoir des personnes qui nous représentent, qui soient là pour dire ce qu'on vit parce que ceux qui décident, ils ne s'imaginent même pas comme c'est compliqué. Au moins on ne serait plus complètement isolés les uns des autres, on serait peut-être moins noyés. » 16-1

Conclusion – principaux enseignements

Les principaux enseignements présentés ici tiennent compte des propos recueillis au fil des entretiens individuels et collectifs, de juin 2008 à février 2009. Certains éléments mis en évidence en début d'enquête ont été confirmés par la suite, d'autres ont évolué dans le temps. C'est le cas notamment de la perception de l'accompagnement spécifique associé au rSa. Dans ce cas, nos conclusions tiennent compte des dernières réflexions recueillies sur le terrain.

Les besoins des personnes visées par le rSa

Comme on pouvait s'y attendre, une bonne part des personnes visées par le dispositif rSa présente les caractéristiques d'un public socialement et professionnellement fragile : forte sensibilité aux accidents de vie, fréquentes ruptures personnelles et professionnelles, endettement, logement précaire, bas niveaux de qualification, illettrisme, isolement social marqué, trajectoires professionnelles chaotiques...

Ces personnes sont logiquement en attente d'une « vie meilleure » et valorisent très fortement le travail pour parvenir à la construire. Refusant l'assistanat, elles désirent par dessus tout acquérir leur autonomie par le biais d'une activité professionnelle consistante, c'est-à-dire régulière. Le désir le plus couramment exprimé chez les personnes visées par le rSa est un désir de sortir de la précarité : qu'enfin leur vie soit réglée, au rythme d'un travail stable sur le long terme.

Cependant, leurs recherches d'emploi durent des mois, sinon des années, et se révèlent fréquemment infructueuses. Et les personnes interrogées, qu'elles soient ou non en emploi, qu'elles soient ou non bénéficiaires du rSa, ont toutes le même diagnostic : **parvenir à un emploi stable exige de réunir un faisceau de circonstances favorables** : une offre disponible, une qualification adéquate, la résolution des obstacles pratiques... or, étant par définition fragiles, ces personnes ne peuvent réunir seules ces différents éléments.

Dès lors, **les aides financières représentent des coups de pouce bienvenus, sinon nécessaires, mais ne peuvent se substituer à un solide accompagnement social et professionnel**. A l'écoute des besoins des allocataires, c'est l'accompagnement qui permet de prévenir les ruptures définitives et de favoriser la convergence de circonstances menant vers l'emploi durable.

Quant aux aides financières existantes, il est important de souligner la difficile appréhension par les bénéficiaires de leurs règles de gestion et de versement. Cette opacité administrative s'accompagne d'une crainte généralisée des indus.

L'image du rSa chez les personnes visées par le rSa

Malgré la montée en puissance de la communication autour du rSa, la plupart des non-bénéficiaires interrogés ne connaissent toujours pas le dispositif. Quant aux allocataires du rSa, on ne peut tirer de règle générale : certains ont entendu le terme à la télévision, d'autres l'ont simplement repéré sur un versement de la CAF, beaucoup en ont discuté avec une assistante sociale, quelques uns ont assisté à une réunion collective, reçu un courrier, appelé un numéro dédié ou encore consulté un site Internet.

Si on ajoute à cela les imprécisions, voire les contradictions dans les informations diffusées par les différentes institutions, on comprend que la perception du dispositif par les personnes qu'il vise n'est pas encore stabilisée. Trois éléments récurrents sont tout de même à signaler :

- ★ Une vision positive du coup de pouce financier...
- ★ ...Malgré une relativisation de son effet incitatif, notamment en temps de crise économique.
- ★ La peur persistante de la perte des droits connexes et des indus.

D'une façon générale, les personnes visées par le dispositif sont en attente de précisions. De fait, il semble difficile aujourd'hui de déterminer si le bruit positif autour du rSa l'emportera définitivement sur les doutes qui l'accompagnent.

L'analyse des entretiens réalisés conduit néanmoins à suggérer un renforcement de la communication autour du dispositif. Ce coup de fouet pourrait être à la fois quantitatif (plus de communication pour plus de visibilité) et qualitatif. Il semble en effet qu'il faille **mettre sur pied une pédagogie du rSa**, insistant sur la notion de parcours vers l'autonomie. Comment faire pour que, au-delà de leurs propres discours anti-assistanat, les personnes visées par le dispositif ne soient pas tentées de demeurer sous sa protection ?

La perception de la mise en œuvre du rSa par les bénéficiaires

D'un point de vue administratif, d'abord, on relève que les contenus des contrats rSa ne sont pas mieux connus que les contrats d'insertion. En outre, comme pour bien d'autres dispositifs sociaux, **les bénéficiaires portent un regard critique sur les dysfonctionnements administratifs** dont ils peuvent (déjà) être les victimes (cf. les premiers indus réclamés).

Mais c'est surtout le volet accompagnement qui inspire commentaires et réflexions. Quand il est mis en place, **le volet « accompagnement professionnel » du rSa est présenté comme une véritable révolution**, en rupture avec le suivi social traditionnel des travailleurs sociaux et l'indifférence généralisée de l'ANPE. Les bénéficiaires qui l'ont testé plébiscitent la disponibilité, le savoir-faire et la plus-value des référents. Les autres réclament sa mise en œuvre rapide.

En revanche, un effort de pédagogie semble à faire sur la dimension accompagnement « dans l'emploi », encore mal appréhendée et susceptible d'éveiller la méfiance des allocataires (crainte de la tutelle). Enfin, les bénéficiaires interrogés sont silencieux, sinon dubitatifs, quant à l'implication des employeurs dans le dispositif. Ils apparaissent plutôt comme pouvant profiter du rSa pour favoriser le temps partiel.

Eléments d'évaluation de l'efficacité du rSa

Bien que les personnes interrogées aient encore du mal à appréhender, comprendre et juger le rSa, quelques éléments saillants apparaissent dans leurs discours. Les pistes présentées ci-dessous se veulent des éléments d'analyse pour nourrir la réflexion quant à la généralisation du dispositif :

- ★ **Le rSa expérimental apporte sa contribution en termes de lutte contre la pauvreté laborieuse**, puisqu'il constitue un complément de revenu pour les allocataires du RMI et de l'API qui travaillent. Concrètement, on peut retenir l'image du « plus » dans le budget, un plus qui concernera, au moment de la généralisation, l'ensemble des travailleurs pauvres.
- ★ **Le rSa expérimental est efficace en termes d'image** : les personnes savent désormais mettre un nom sur le principe de cumul des revenus (contrairement au rSa, le terme d'intéressement était quasi inconnu), même s'ils se perdent dans les détails du calcul de l'allocation.
- ★ **Le rSa expérimental fait la démonstration de l'importance de l'accompagnement professionnel des bénéficiaires**, levier essentiel pour le retour des chômeurs vers l'emploi et l'accroissement du temps de travail des personnes en temps partiel. Si le coup de pouce financier apparaît comme le volet « lutte contre la pauvreté » du rSa, il semble bien que ce soit l'accompagnement professionnel personnalisé qui incarne le volet « incitation au retour à l'emploi ».
- ★ **Le rSa expérimental met en évidence un double risque de renfort du temps partiel** : la tentation pour les allocataires de ne pas sortir du dispositif en travaillant « trop » ; la tentation pour les employeurs de privilégier le temps partiel pour les salariés pouvant bénéficier du rSa.
- ★ **Le rSa expérimental constitue une mise en garde quant à l'éventuelle complexité administrative du dispositif généralisé**, dont les dysfonctionnements pourraient conduire à du non recours (peur de la lourdeur des démarches, de la perte des droits connexes, des indus).

Annexes

Tableau détaillé des profils des personnes interrogées en entretien individuel

| Entretien N° | DEPT | Niveau 1 | Niveau 2 | Niveau 3 | Sexe | Situation familiale | Logement | Formations / Diplômes | Parcours professionnel | Situation professionnelle actuelle |
|--------------|------|----------|----------|--------------------|-------|---|-----------------------------------|--|---|--|
| 6 | 86 | API | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec un enfant de 9 ans | Locataire | CAP Couture | Intérim - Arrêt pour élever son fils | Evaluation en milieu de travail pendant 15 jours (non rémunéré) |
| 30 | 86 | API | RSA | Basculement | Femme | SEULE avec 2 enfants (1 an et 2 ans) | Locataire | BAC + 5 STAPS - concours CAPEPS | CDI - Demande de disponibilité de l'éducation nationale - intérim | CDI 1h30 par semaine |
| 49 | 86 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | SEULE avec 3 enfants de 3, 6 et 8 ans (+1 dont elle n'a pas la garde) | Locataire | BEPA Services aux personnes (équivalent BEP sanitaire et social) | Succession de CDD - Arrêt à la naissance de ses enfant | CDI de 4 heures par semaine + remplacements occasionnels |
| 58 | 86 | RMI | RSA | Basculement | Femme | SEULE avec une fille de 14 ans | Locataire | CAP couture | Alternance travail (précaire) et inactivité en fonction de sa situation familiale | Remplacements + contrats fixes 16 heures par mois |
| 76 | 86 | API | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec un fils de 3 ans | Vit avec ses parents et son frère | Etudes jusqu'en 3ème | N'a jamais travaillé | Sans emploi |
| 88 | 86 | RMI | RSA | Basculement | Femme | SEULE avec son fils de 3 ans et son père le WE | Locataire | Brevet des collèges | 1er emploi | Animatrice périscolaire 1h30 par jour + préparation du CAP petite enfance par correspondance |
| 93 | 86 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | COUPLE avec 6 enfants (d'1 an à 12 ans) | Locataire | CAP - conjoint : CAP | NR - Conjoint : CDI - Intérim | Sans emploi (au foyer) - Conjoint en Intérim |

| | | | | | | | | | | |
|-----|----|-------------------------|------------------|----------------------------|-------|--|----------------------|--|--|------------------------------------|
| 118 | 95 | RMI | RSA | Basculement | Femme | SEULE avec 2 enfants de 5 et 10 ans | Vit chez ses parents | CAP Vente | 1er emploi | Contrat aidé |
| 132 | 95 | API | RSA | Basculement | Femme | SEULE avec 2 enfants (13 et 15 ans) | Locataire | Jusqu'en 6ème (Tunisie) - Formation coiffure | CDI en Tunisie - Remplacement en France | Sans emploi |
| 146 | 95 | Autre (Ancienne APIste) | Ancienne NON RSA | Ancienne Intéressement | Femme | SEULE avec 2 fils (14 et 18 ans) | Locataire | Diplôme coiffure marocain non reconnu en France | Intérim | Assistante maternelle indépendante |
| 161 | 95 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | SEULE avec un fils de 6 ans | Vit chez son père | CAP esthétique - école de maquillage | CDD - freelance | Indépendante (commerce) |
| 179 | 95 | Autre (Ancienne API) | Ancienne RSA | Chômage (Ancienne Nouveau) | Femme | SEULE avec 2 enfants (18 mois et 4 ans) | Locataire | BEPC | CDI - Démission - Succession CDD - CDI - Licenciement | Sans emploi |
| 190 | 95 | API | RSA | Basculement | Femme | SEULE avec 3 enfants (20 mois, 4 et 5 ans) | Locataire | Ecole primaire (à l'étranger) - ne sait pas lire ni écrire | CDD - CDI - Arrêt pour maladie | CDI 7h30 par semaine |
| 195 | 95 | API | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec 3 enfants (5,4 et 2 ans) | Locataire | Ne sait ni lire ni écrire | CDI en France - Démission (pb garde d'enfant) | Sans emploi |
| 217 | 95 | API | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec une fille de 18 mois | Locataire | Etudes jusqu'à 15 ans au Portugal | CDI au Portugal - CDI en France - Arrêt à la naissance de sa fille | Sans emploi |

| | | | | | | | | | | |
|-----|----|----------------------|--------------|--------------------------------|-------|---|--|---|--|--|
| 228 | 95 | API | RSA | Nouveau | Femme | SEUL avec 2 enfants (5 ans et 2 ans) | Locataire | Niveau bac + formation Assistante vie aux familles | CDI en Afrique - Formation en France - CDI | CDI temps plein |
| 239 | 95 | API | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE, 18 ans, avec un enfant de 7 mois | Hébergée chez les parents | interruption scolarité bac professionnel bureatique | aucune expérience | sans emploi |
| 243 | 16 | Autre (ancienne RMI) | Ancienne RSA | Chômage (ancienne nouveau RSA) | Femme | SEULE avec 3 enfants (7,9 et 16 ans) | Locataire | Niveau BAC - Formation informatique - BAFA | Intérim - Indépendante (restaurant) - Chômage - Contrat aidé | Sans emploi |
| 259 | 16 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | COUPLE - une fille de 2 ans et demi | Locataire | Etudes jusqu'en 1ère STT + stages diverses | Stages diverses non rémunérés | Sans emploi (enceinte de 5 mois) - <i>Conjoint sans emploi</i> |
| 266 | 16 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | Seul - une fille de 3 ans et demi | Locataire | Niveau BAC | CDD - Indépendante (micro entreprise) - Dépôt de bilan - CDI - Démission - Intérim | Sans emploi |
| 273 | 16 | API | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec une fille de 18 mois | Vit chez sa sœur (4 adultes + enfants) | Etudes jusqu'en 3ème - Formation en mécanique | Stages à Mayotte | Sans emploi |
| 278 | 16 | RMI | RSA | Basculement | Femme | SEULE avec un enfant de 4 ans | Locataire | BEP Carrière sanitaire et social - CAP Hygiène des locaux - Niveau 1ère SMS | 1er emploi | CDI temps partiel (14 heures par semaine) |
| 286 | 16 | API | NON RSA | Intéressement | Femme | SEULE avec un enfant de 18 mois | Locataire | BEP carrière sanitaire et sociale - Niveau CAP esthétique | Succession de CDD | CDI 20 heures par semaine |

| | | | | | | | | | | |
|-----|----|--------------------------------|---------|--------------------------------|-------|--|---|---|--|---|
| 295 | 16 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec son frère et sa sœur de 11 et 12 ans | Locataire | Etudes jusqu'à 10 ans ("au pays") - Formation agent d'entretien en France | A travaillé à Mayotte, jamais depuis son arrivée en France | Sans emploi - en formation |
| 296 | 16 | API | RSA | Basculement | Homme | Seul - un enfant de 5 ans | Locataire | BAC Littéraire + formation opérateur régleur | Formation rémunéré - intérim - Chômage - intérim - CDD | Fin du CDD |
| 305 | 16 | RMI | RSA | Basculement | Femme | SEULE avec deux enfants (6 et 15 ans) | Locataire | CAP sténodactylo | CDI - Démission pour raison familiale - CDI - Démission - CES - Chômage | Employée à domicile chez 5 personnes |
| 310 | 16 | API | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec 4 enfants de 3, 6, 8 et 13 ans (+ 1 fille dont elle n'a pas la garde) | Locataire | CAP Coiffure | CDI - Arrêt pour élever ses enfants | Sans emploi |
| 313 | 16 | RMI | NON RSA | Intéressement | Femme | SEULE avec deux enfants (14 et 18 ans) | Propriétaire (logement actuellement en vente) | Equivalent du lycée professionnel en Hollande | CDI - Arrêt à la naissance de ses enfants - Indépendante (commerce) avec son conjoint - séparation - intérim | CDI 10 heures par semaine comme employée à domicile + 6 heures en CDD |
| 339 | 16 | RMI | RSA | Basculement | Femme | SEULE avec 2 enfants de 9 et 14 ans | Locataire | CAP, BEP Vente | CES - Emplois à domicile (CESU) | CDD Temps plein |
| 342 | 16 | API | RSA | Nouveau | Femme | SEULE avec 2 enfants en garde alternée (+ 1 fille dont elle n'a pas la garde) | Locataire | CAP Couture | Succession de CDD | Contrat avenir 24 heures par semaine |
| 349 | 16 | Autre (conjoint ancien RMIste) | NON RSA | En emploi (sans intéressement) | Femme | COUPLE avec 3 enfants | Propriétaire | BEP secrétariat - Formation auxiliaire de vie | Stages - CDI | Congé parental - Conjoint : CDI |

| | | | | | | | | | | |
|------------|-----------|----------------------|--------------|--------------------------------|-------|---|--|--|---|------------------------------|
| 364 | 16 | API | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec 2 enfants (1 et 10 ans) | Locataire | Etudes jusqu'en 6ème | A travaillé en Thaïlande - Succession de CDD et CES depuis son arrivée en France | Sans emploi |
| 366 | 95 | Autre (ancienne RMI) | Ancienne RSA | Chômage (Ancienne Basculement) | Femme | SEULE | Vit chez son cousin (3 personnes dans le logement) | Licence lettre moderne | Alternance CDD et préparation du CAPES qu'elle a raté - Chômage | Sans emploi |
| 368 | 95 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | SEULE avec un enfant de 6 ans | Locataire | BEP - Formation personnes âgées et restauration | CDI - Arrêt pour garder son enfant | CDI de 30 heures par semaine |
| 369 | 95 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | SEULE avec 2 enfants de 9 et 19 ans | Locataire | Etudes à l'étranger | CDI - Licenciement | CDI de 17 heures par semaine |
| 371 | 95 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec un fils de 16 ans | Locataire | CAP Coiffure - Formation en restauration collective | CDI - Problèmes de santé - Succession de CDD et de travail au noir - CDI - Problèmes de santé | Sans emploi |
| 377 | 95 | RMI | NON RSA | Intéressement | Homme | SEUL | Vit à l'hôtel | CAP Pâtisserie | CDI-CDI-CDI-CDI- Arrêt suite à un accident - CDI | CDI - Tps plein |
| 380 | 95 | RMI | RSA | Nouveau | Homme | SEUL avec un enfant (+ un dont il n'a pas la garde) | Propriétaire | BAC, Brevet d'Aptitude Socio-Educatif), Monitorat et CAP soudure | CDI - Licenciement - Chômage | CDI temps plein |
| 383 | 95 | RMI | RSA | Nouveau | Homme | COUPLE avec 2 enfants (13 et 21 ans) | Locataire | CAP mécanique générale | CDI - Licenciement - CDI - Licenciement - Chômage - Intérim | CDI Temps partiel |

| | | | | | | | | | | |
|-----|----|-----|---------|--------------------|-------|--|-----------------------|---|---|---|
| 387 | 95 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | SEULE, vit avec sa sœur | Locataire | 1ère année BAC Pro Comptabilité - Formation secrétariat | Intérim - CDD - CDI - Licenciement | Contrat avenir 26 heures par semaine |
| 391 | 95 | RMI | RSA | Basculement | Femme | SEULE avec 2 enfants (jumeaux de 15 ans) | Locataire | Niveau CAP couture | CDD - Intérim - A son compte - Naissance enfants handicapés - Arrêt du travail - séparation | CDI + contrats irréguliers environ 22h par mois |
| 392 | 95 | RMI | RSA | Nouveau | Homme | COUPLE | Locataire | BEP Maçonnerie | Intérim | CDI 8 heures par semaine - <i>Conjointe en formation</i> |
| 394 | 95 | RMI | RSA | Basculement | Femme | SEULE avec deux enfants (10 et 15 ans) | Locataire | Etude jusqu'au collège ("Au pays") | Indépendante (commerce) | Indépendante (commerce) |
| 395 | 95 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | SEULE avec un enfant de 13 ans | Locataire | CAP Comptabilité - BEP Informatique | CDI - Arrêt pendant 10 ans après la naissance de sa fille | Contrat aidé temps plein (embauchée dans association fréquentée en tant que bénévole pendant 3 ans) |
| 396 | 95 | RMI | RSA | Basculement | Femme | SEULE - 2 enfants de 14 et 18 ans | Logée à titre gratuit | Etudes jusqu'à 10 ans | CDD - Alternance chômage et intérim - CDI - Accident de travail - CDI | CDI Tps plein |
| 399 | 95 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE | Locataire | CEP | CDD-CDI - Arrêt maladie | Sans Emploi |
| 400 | 95 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Homme | SEUL | Vit chez sa mère | CAP Plomberie - Formation informatique et vente | CDI - Emplois saisonniers - Chômage - CDD - Chômage | Sans emploi |

| | | | | | | | | | | |
|-----|----|--------------------------|----------------|------------------------------------|-------|---|---|--|---|--|
| 401 | 95 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Homme | SEUL | Vit chez sa mère | Niveau CAP Peinture Vitrerie | CDI - licenciement - CDI - problèmes de santé - chômage | Sans emploi |
| 405 | 95 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Homme | COUPLE - une fille de 7 mois | Vit chez son beau-frère (6 personnes dans le logement) | Licence en Droit | CDD - Chômage (<i>conjointe n'a jamais travaillé</i>) | Sans emploi - (<i>conjointe sans emploi</i>) |
| 412 | 95 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE | Vit chez ses parents avec sa sœur | BAC pro Comptabilité | Intérim - CDD - Intérim - CDD - Chômage - Intérim - CDD - Arrêt maladie longue durée | Sans emploi / Inapte au travail actuellement |
| 413 | 95 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Homme | SEUL | Vit chez sa mère avec son frère | CAP - Licence cariste | Intérim - CDI - Licenciement - Chômage | Sans emploi |
| 420 | 13 | RMI | RSA | Nouveau | Homme | SEUL (3 enfants dont il n'a pas la garde) | Locataire | BAC + 2 Mathématiques (à l'étranger) | succession de "petits boulots" | Contrat aidé |
| 429 | 13 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | SEULE avec 2 enfants (5 et 7 ans) | Vit chez sa mère | DEUST Commerce et distribution | Succession de CES | Contrat aidé |
| 433 | 13 | Autre (Ancien RMI) | Futur RSA ? | En emploi depuis quelques jours | Homme | COUPLE avec 2 enfants (5 et 2 ans) | NR | CAP de comptabilité | CDI - Licenciement | Intérim - <i>Conjointe travaille à temps partiel</i> |
| 441 | 13 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Homme | SEUL | Propriétaire | Etudes jusqu'en 2nde | CDI - Indépendant - CDI - CDI | Indépendant (commerce ambulant) |

| | | | | | | | | | | |
|-----|----|-------------------------|---------|---|-------|--|--|---|--|---|
| 456 | 13 | RMI | NON RSA | Intéressement | Femme | SEULE | Locataire | Etudes jusqu'à 12 ans en Espagne | Intérim | CDI 9 heures par semaine |
| 457 | 13 | Autre (ancienne RMIste) | NON RSA | Non éligible (En emploi : 35 heure / Marseille) | Femme | SEULE avec un enfant de 10 ans en garde alternée | Propriétaire | BAC +4 Allemand littéraire et philosophie | A travaillé 6 ans en Allemagne - Plusieurs contrat depuis son retour en France | CDD temps plein (au sein du centre qui l'a accompagné pour sa recherche d'emploi) |
| 462 | 13 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE | hébergement chez les parents | BTS comptabilité | depuis fin des études (3 ans)cumul de CDD dans la grande distribution poste de caissière | Emploi CDD caissière |
| 466 | 13 | RMI | NON RSA | Intéressement | Femme | SEULE avec un enfant majeur | Locataire | CEP - Formation ambulancière | CDI - Indépendante (Commerce) - Vente suite à un divorce - Chômage | CDD tps plein |
| 476 | 13 | API | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec son neveu et sa nièce à charge | Vit chez sa mère avec son frère (5 personnes dans le logement) | Niveau BAC | CDD | Formation aide soignante |
| 477 | 13 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec 2 enfants (6 et 10 ans) | Vit en caravane | CAP, BEP Bioservices | Intérim | Sans emploi |
| 486 | 13 | RMI | NON RSA | Intéressement | Femme | COUPLE | Locataire (le bail est au nom de sa mère) | Licence d'anglais (Algérie) et diplôme en informatique de gestion | CDD à l'étranger | CDI 92h par mois |
| 501 | 13 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE | Vit chez ses parents | CAP Employée de collectivité | Succession d'emplois précaires (contrats aidés, intérim) | Contrat avenir - 26 heures par semaine |

| | | | | | | | | | | |
|-----|----|-------------------------|---------|--------------------------------|-------|--|---|--|---|------------------------------------|
| 503 | 13 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE | Sous-locataire | Master II diffusion de la culture | 1er emploi | Contrat avenir |
| 507 | 86 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec une fille de 7 ans | Locataire | Etudes jusqu'en 4ème techno - stages diverses | Alternance petits boulots - chômage | Travail au noir |
| 511 | 86 | RMI | RSA | Nouveau | Homme | SEUL (1 enfant dont il n'a pas la garde) | Locataire | CAP - BEP Cuisinier - Certificat de qualification professionnelle laveur de vitre | CDD -Chômage- CDD | CDI temps plein |
| 515 | 86 | RMI | RSA | Nouveau | Homme | SEUL | Vit chez ses parents (6 personnes dans le logement) | BEP Construction Topographie - CAP Sérigraphie - Formation hôtellerie | Alternance d'intérim et de CDD | Intérim |
| 519 | 86 | RMI | RSA | Nouveau | Homme | SEUL | Locataire | Niveau licence de philosophie - Licence pro "projet culturel" | 1er emploi | Contrat aidé |
| 529 | 86 | RMI | RSA | Basculement | Femme | SEULE | Locataire | Etudes jusqu'en 5ème | Alternance entre emplois saisonniers et chômage chômage | Assistante maternelle indépendante |
| 534 | 86 | RMI | RSA | Basculement | Femme | SEULE | Locataire | Niveau Bac | Remplacement - plusieurs CES - chômage | CDI temps plein |
| 542 | 86 | Autre (anciens RMIstes) | NON RSA | En emploi (sans intéressement) | Femme | COUPLE avec un enfant | Locataire | Niveau Licence lettres modernes - conjoint BAC + 8 (Doctorat en Mécanique des fluides) | CDD - CES (sans rapport avec ses études) - Conjoint : CDD | Sans emploi - Conjoint CDD |

| | | | | | | | | | | |
|-----|----|-----|---------|---------------|-------|---|-----------|--|---|--|
| 549 | 34 | RMI | RSA | Nouveau | Homme | SEUL (1 enfant dont il n'a pas la garde) | Locataire | Niveau CAP carreleur | CDI - Licenciement - Intérim - CDI - Licenciement - intérim - Contrat aidé | CDI Temps plein |
| 555 | 34 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | SEULE avec deux enfants (4 et 11 ans) | Locataire | CAP secrétariat | Divers CDD - problèmes de santé - contrat aidé | Contrat avenir - Tps plein |
| 563 | 34 | RMI | RSA | Nouveau | Homme | COUPLE | Locataire | BEPA Forestier - Conjointe : CAP petite enfance | Intérim - CES - Intérim - CDI - Démission (cout transport) - intérim - CDI - Démission (coût d'essence) - Intérim | Employé à domicile |
| 569 | 34 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | SEULE | Locataire | CAP couture - cuisine | CDI - congé parental - démission - CDI - chômage - indépendante - vente suite au divorce - CES - Chômage | Contrat avenir 26 heures par semaine |
| 589 | 34 | RMI | NON RSA | Intéressement | Femme | SEULE avec 2 enfants (13 et 15 ans) | | Etudes jusqu'en 4ème CPPN (classe pré-professionnelle de niveau) | 1er emploi | Contrat aidé 20 heures par semaine |
| 592 | 34 | RMI | RSA | Basculement | Femme | SEULE avec 2 fille et sa petite fille (sa plus grande fille touche l'API) | Locataire | CAP Couture | Succession de contrats aidés et de CDD avec des périodes de chômage | Contrat aidé 20 heures par semaine |
| 594 | 34 | RMI | NON RSA | Intéressement | Femme | SEULE | Locataire | BAC +5 en Psychologie | Indépendante (cabinet médical) - Dépôt de bilan | Indépendante (cabinet médical) - A peine mi-temps - Recherche mi-temps en tant que salariée en parallèle |

| | | | | | | | | | | |
|-----|----|-------------------------|------------|--|-------|---|----------------------|---|---|---|
| 595 | 34 | RMI | NON RSA | Intéressement | Femme | SEULE avec 3 enfants | Locataire | Etude jusqu'en primaire (à l'étranger) | Succession de CDD et travail non déclaré - Contrat aidé | Travail dans le cadre d'un remplacement |
| 596 | 34 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec 6 enfants (4 mois, 12, 15, 16, 18 et 20 ans) | Locataire | Etudes jusqu'en CM2 à Mayotte - A fait des formations à Mayotte (pour apprendre à lire et écrire) | A fait un Contrat aidé en France avant la naissance de son dernier enfant | Congé maternité |
| 605 | 34 | Autre (ancienne RMiste) | NON RSA | En emploi (ancienne maintien en intéressement) | Femme | SEULE avec deux enfants | Locataire | Aucun diplôme - Etudes jusqu'à 15 ans | Intérim - CES - Intérim | CDI Temps plein |
| 612 | 34 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Homme | SEUL | Locataire | CAP Menuiserie - Diplôme d'agent d'entretien - Formation préparatoire sectorielle dans le BTP | CDD - Stages - plusieurs CES - Intérim | Sans emploi |
| 617 | 34 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Homme | SEUL | Locataire | Cursus universitaire d'arts plastiques | Intérim | Démarches de création d'entreprise |
| 644 | 16 | Autre (Ancien RMI) | Ancien RSA | Chômage (Ancien basculement) | Homme | SEUL | Vit chez ses parents | BEP Electrotechnique - BEP Vente - Niveau BAC Pro Commerce | CDD - Formation - CDI - Licenciement | Sans Emploi |
| 648 | 16 | RMI | NON RSA | Intéressement | Homme | Seul - un enfant de 8 ans en garde alternée | Locataire | BAC - CAP Plomberie | Intérim - Formation - CDD | Intérim |
| 649 | 16 | RMI | RSA | Nouveau | Homme | COUPLE | Locataire | Etude jusqu'en seconde - Formation vendeur, cariste - Conjointe : Bac pro commerce | Alternance de CDD et d'intérim CDI - Licenciement - - Conjointe succession de CDD | CDD temps plein - Conjointe : CDD Temps partiel (15h par semaine) |

| | | | | | | | | | | |
|-----|----|-----|---------|-----------------------|--------|-------------------------------------|------------------------------------|--|--|---|
| 651 | 16 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | SEULE | Vit chez sa mère | BAC +1 Secrétariat - Diplôme aide soignante | 1er emploi | CDD Temps plein |
| 653 | 16 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | SEULE | Vit chez sa mère | CAP emploi technique dans les collectivités | Succession d'intérim à temps plein | Contrat avenir de 26 heures par semaine |
| 662 | 16 | RMI | RSA | Nouveau | Homme | SEUL | Vit chez ses parents | BAC +5 en droit public | CDD en Belgique - Maladie (cancer) - retour en France - Succession de petits contrats | CDI temps partiel (2 jours par semaine) à paris |
| 663 | 16 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Femme | SEULE avec une fillette de 8 ans | Locataire | BEP secrétariat - BEP Vente - BAFA, BEATEP - Formation auxiliaire de vie | Intérim - CDD- CDD-Arrêt maladie | Sans emploi (commence un nouveau travail le lendemain de l'entretien) |
| 674 | 16 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Homme | SEUL | Vit chez sa mère avec son frère | BEP productique et mécanique | N'a jamais travaillé | Sans emploi |
| 675 | 16 | RMI | RSA | Nouveau | Femme | SEULE | Locataire | CAP entretien des collectivités | CDI- licenciement - CES - chômage - CDD - chômage ... | Contrat aidé - 20 heures par semaine |
| 678 | 16 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Homme | COUPLE | Locataire | Etude jusqu'à 9 ans en Algérie | CDI - CDI en Algérie | Sans emploi - <i>Conjointe sans emploi</i> |
| 679 | 16 | RMI | NON RSA | Sans Intéressement | Couple | COUPLE | Locataire | Lui : Etude jusqu'en CM2 au Maroc - Elle : <i>stages en France</i> | Lui : Plusieurs CDI - accident - intérim - Elle : <i>succession de stages et d'intérim</i> | Tous les deux sans emploi |

Tableau récapitulatif des 5 entretiens collectifs réalisés en octobre / novembre 2008

| Département | Animateurs de l'entretien | Nombre de participants | Profils des participants |
|-------------------------|--|------------------------|---|
| Bouches du Rhône (13-1) | <p>Manon Brezault, CREDOC</p> <p>J.C. Bournez, conseiller technique au Conseil Général</p> | 4 | <p>1 : Femme, environ 50 ans, veuve, trois enfants majeurs. Contrat avenir de 26 heures depuis début 2008 en tant que cuisinière au sein d'une crèche associative. Entrée dans le dispositif RMI après le décès de son conjoint, en 1996. Aujourd'hui au rSa, 130 euros par mois. Accompagnée par un référent, plusieurs rencontres.</p> <p>2 : Femme, 55 ans, mariée, quatre enfants majeurs. CDD de 3 mois renouvelés depuis avril 2008 dans une société privée de nettoyage. Entrée dans le dispositif RMI suite à une maladie professionnelle. Au rSa depuis Avril 2008. A rencontré une fois un référent rSa 15 jours avant la réunion.</p> <p>3 : Homme, 31 ans, célibataire sans enfant. Diplômé Bac +4, a tenté le CAPES plusieurs fois, sans succès, puis succession de petits boulots. CDD d'1 an à mi-temps au CG13, depuis avril 2008, dans le cadre de l'expérimentation rSa (Accueil téléphonique des bénéficiaires). Touche le RSA et a rencontré plusieurs fois un référent.</p> <p>4 : Femme, environ 40 ans, mariée avec deux enfants de 10 et 15 ans. Arrivée en France en 1996. Diplôme de bibliothécaire en Arménie mais pas d'équivalence en France. CES de 6 mois non renouvelé à son arrivée en France, puis plus rien jusqu'en mai 2008. Depuis, Contrat d'avenir de 26 heures dans une association. Conjoint intérimaire, ont touché le RMI pendant une période d'inactivité du conjoint.</p> |

| | | | |
|-----------------|---|---|---|
| Hérault (34-1) | <p>Elodie Alberola, CREDOC</p> <p>Eric Champion, coordonateur des conseillers en insertion professionnelle du territoire de Béziers</p> | 3 | <p>1 : Femme seule, un enfant à charge. Allocataire API pendant 3 ans. CDI à temps partiel, assistante vétérinaire. Aujourd'hui au rSa, touche 276 euros. Pas d'information, avertissement à la réception d'une notification CAF. Pas de signature de contrat. Pas d'accompagnement.</p> <p>2 : Femme seule, sans enfant. CAE Education nationale, depuis trois ans en poste AVS, temps partiel, 20 heures. Fin de contrat juin 2009. Aujourd'hui au rSa, touche 145 euros. Réception d'un courrier invitant à prendre contact avec un référent RSA. Accompagnement professionnel par un référent rSa.</p> <p>3 : Femme seule, sans enfant. CAE Education nationale, depuis trois ans poste AVS, temps partiel. Fin de contrat juin 2009. Aujourd'hui au rSa, touche 85 euros. Réception d'un courrier invitant à prendre contact avec un référent RSA. Accompagnement professionnel par un référent RSA.</p> |
| Charente (16-1) | <p>Manon Brezault, CREDOC</p> <p>A.M Gaillard, animatrice CLI Horte et Tardoire</p> <p>M. Billondeau, animatrice CLI Sud Charente</p> | 6 | <p>1 : Femme, environ 30 ans, seule avec une fille. A touché l'API au moment d'une séparation. A ensuite touché le RMI. Travaille actuellement à temps plein en CDD. Au rSa depuis mai 2008.</p> <p>2 : Femme, environ 35 ans, mariée, sans emploi. A travaillé avec son mari pendant plusieurs années, puis problème de santé, RMI, contrat aidé pendant un an. Touche actuellement les ASSEDIC, arrive en fin de droit en décembre 2008. Jamais été contactée par rapport au rSa.</p> <p>3 : Femme, environ 45 ans, seule sans enfant. Problèmes de santé après plusieurs années d'expériences professionnelles, reconnaissance TH. Conductrice scolaire en CDI, 10h par semaine, depuis septembre. Contrat non valable pendant les vacances scolaires. Au rSa.</p> <p>4 : Femme, environ 30 ans, seule avec deux enfants. Employée de maison chez des particuliers employeurs. Travaille actuellement pour 4 employeurs, 12 heures par mois. Au rSa.</p> <p>5 : Homme, environ 40 ans, séparé, un enfant dont il n'a pas la garde. Travaille en intérim avec des missions plus ou moins longues (tout le temps dans la même entreprise depuis plusieurs années). Ne travaille pas au moment de la réunion. Va toucher le rSa en complément de ses prochains revenus et le RMI pendant les périodes d'inactivité.</p> <p>6 : Homme, environ 50 ans, marié, deux enfants. Ne travaille pas au moment de la réunion, RMI. Alternance de CDD avec rSa pendant les périodes de travail.</p> |

| | | | |
|-------------------|--|-----|---|
| Vienne (86-1) | Matthieu Angotti, CREDOC | 1* | 1 : Homme en instance de divorce, 54 ans, 7 enfants dont 3 à charge et un qui entre au rSa. Habitué des travaux saisonniers. A connu le dispositif d'intéressement au RMI, puis le rSa. Aujourd'hui sorti du dispositif. |
| Val d'Oise (95-1) | Elodie Albérola, CREDOC Christine Beaucourt, coordonateur RSA | 7** | 1 : Homme en couple, un enfant à charge. Recherche d'emploi dans le secteur de la sécurité, aux Assedic pendant un an, puis CDD dans l'événementiel. Aujourd'hui au rSa. Signature d'un contrat. 2 : Femme. Aide ménagère, CDI depuis un mois. Au rSa depuis un an. A reçu un courrier d'information. Signature d'un contrat. 3 : Femme. Assistante administrative dans un lycée. En attente du renouvellement de son contrat d'avenir. Au rSa depuis novembre 2007. Information par courrier. Signature d'un contrat. 4 : Femme. CDI agent à domicile depuis 7 mois. Au rSa depuis 7 mois. En formation pour un permis de conduire. Signature d'un contrat. 5 : Femme. Contrat d'avenir animatrice sociale dans un centre social. Actuellement au rSa. Information par courrier. Signature d'un contrat. 6 : Homme. Contrat d'avenir dans une structure associative d'accompagnement, mission de travail dans les espaces verts. Au rSa depuis 4 mois. Signature d'un contrat. 7 : Homme. Contrat d'avenir à la Mairie. Basculement au rSa depuis novembre 2007. Signature d'un contrat. |

**Sur ce département, malgré de nombreuses relances, une seule personne s'est présentée à l'entretien collectif. Nous en tiendrons compte dans l'organisation des prochains entretiens collectifs.*

***Sur ce département, il s'agissait d'un groupe de parole préexistant.*

Tableau récapitulatif des 5 entretiens collectifs réalisés en janvier / février 2009

| Département | Animateurs de l'entretien | Nombre de participants | Profils des participants |
|-------------------------|--|------------------------|---|
| Bouches du Rhône (13-2) | <p>Manon Brezault, CREDOC</p> <p>J.C. Bournez, conseiller technique au Conseil Général</p> | 5 | <p>1 : Femme, 53 ans, vit seule. Au RSA depuis février 2008, avec un CDD à temps partiel devenu depuis CDI à temps partiel. Avant ce travail, suite de petits contrats, avec allers et retours entre les ASSEDIC et le RMI.</p> <p>2 et 3 : Couple, environ 35 et 40 ans, trois enfants en bas âge. Pas de rSa. Arrivés en France début 2007. Homme : contrat aidé expérimental depuis novembre 2007, 26 heures par semaine. Femme : RMI jusqu'à CDD en janvier 2009, 34 heures. Depuis, le couple ne touche plus aucune aide (fin du RMI et pas de RSA). Suivis par ANPE puis par Pôle 13, on ne leur a jamais expliqué ce qu'était le RSA.</p> <p>4 : Homme, environ 40 ans, séparé, un fils dont il n'a pas la garde. Sorti du rSa. Licenciement économique dans son ancienne entreprise, puis ASSEDIC, puis RMI, puis CDI à temps très partiel, avec rSa. Depuis août 2008, travaille à temps plein dans la même entreprise, fin du rSa. A été suivi par Pôle 13, jusqu'à 3 mois après la signature de son contrat.</p> <p>5 : Homme, environ 40 ans, vit seul, sans enfant. rSa depuis novembre 2009. Contrat d'avenir dans une maison de retraite, 26 heures par semaine. Avant touchait le RMI et a été suivi par différents organismes.</p> |

| | | | |
|----------------|---|----|--|
| Hérault (34-2) | <p>Elodie Alberola, CREDOC</p> <p>Eric Champion, coordonateur des conseillers en insertion professionnelle du territoire de Béziers</p> | 6* | <p>1 : Femme, 28 ans, divorcée, sans enfant, mère invalide à charge. AVS en CAE Education nationale depuis trois ans, temps partiel, 20 heures. Fin de contrat prévue pour juin 2009. Au RSA (145 euros par mois), avec accompagnement professionnel par un référent.</p> <p>2 : Femme, 50 ans, divorcée, un enfant à charge. 15 ans d'expérience en secrétariat de direction bilingue, puis licenciement. Activité libérale dans la vente à domicile depuis plus d'un an. Au RSA.</p> <p>3 : Homme, 55 ans, célibataire sans enfant. Coursier, chômage puis RMI pendant une dizaine d'années, actuellement en CAE à la mairie de son lieu de résidence. Au RSA.</p> <p>4 : Homme, 46 ans, en recherche d'emploi, RMI. A connu le RSA durant un mois environ.</p> <p>5 : Femme, 50 ans, mariée, enfants à charge. Aide comptable de son mari viticulteur pendant 15 ans puis crise viticole et arrêt complet de l'activité. Elle devient garde d'enfants à domicile, son mari distributeur de journaux. Couple au RSA.</p> <p>6 : Femme, 45 ans, divorcée, 3 enfants à charge. Aide comptable durant 10 ans, puis CAE à l'éducation nationale. RSA depuis un an environ.</p> |
|----------------|---|----|--|

| | | | |
|-----------------|---|----|--|
| Charente (16-2) | <p>Manon Brezault, CREDOC</p> <p>A.M Gaillard, animatrice CLI Horte et Tardoire</p> | 10 | <p>1 : Femme, environ 50 ans, mère de trois enfants, un enfant à charge, handicapé. A quitté son travail lors d'un déménagement pour suivre son conjoint. Puis divorce, RMI. Aujourd'hui en chantier d'insertion, RSA.</p> <p>2 : Homme, environ 55 ans, seul. Travaillait en tant que charpentier puis accident de travail, problèmes de santé, chômage, fin de droits ASSEDIC, RMI. A entendu parler du RSA par son assistante sociale mais n'y a jamais eu accès.</p> <p>3 : Homme, 27 ans. Travaillait dans la restauration puis problèmes de santé. Depuis avril 2008 travaille à son compte en tant que traiteur. Pas de RSA, souhaite avoir des informations.</p> <p>4 : Homme, environ 45 ans, vit seul. Profession libérale pendant 20 ans puis problème de santé en 1998, diminution de l'activité, depuis alternance entre son activité, des petits boulots et le RMI.</p> <p>5 : Femme, 26 ans, vit seule avec son fils. RMI suite à une séparation. Actuellement en contrat d'avenir jusqu'en juin 2009, au RSA depuis le début de ce contrat.</p> <p>6 : Femme, environ 50 ans, avec conjoint. Au RMI depuis 2002 suite à un licenciement, ainsi que son conjoint. Depuis 2006 son conjoint travaille pour des particulier en tant que jardinier sous CESU : au RSA depuis le démarrage de cette activité.</p> <p>7 : Femme, environ 28 ans, avec conjoint et un enfant. Au RMI suite à la naissance de sa fille, avec son conjoint. RSA pendant un contrat d'avenir qui a pris fin en septembre 2008. Aujourd'hui au RMI.</p> <p>8 : Homme, environ 40 ans, seul. Profession libérale depuis 3 ans, activité qui met du temps à démarrer. Est passé au RSA dans le cadre de cette activité.</p> <p>9 : Femme, seule, deux enfants, 38 ans. Travaille dans une société de nettoyage depuis le mois d'octobre, CDD de 30 heures par semaine renouvelé tous les 3 mois. Pas de RSA.</p> <p>10 : Homme, environ 50 ans. Depuis 9 mois dans un chantier d'insertion, avec rSa.</p> |
|-----------------|---|----|--|

| | | | |
|-------------------|---|-----|---|
| Vienne (86-2) | Matthieu Angotti, CREDOC | 3** | <p>1 : Femme, 42 ans, célibataire sans enfant. CES, CEC dans l'assurance, puis CDD à temps partiel à l'AFPA, avec gros risque de fin de contrat dans 6 mois. RMI en 2005, puis RSA depuis novembre 2007, avec grandes variations selon les mois.</p> <p>2 : Femme, 25 ans, seule avec un enfant de 6 ans. CIRMA en cours, qui doit se terminer fin avril 2009 (veilleuse de nuit dans une maison de retraite), espère un CDI. API, RMI puis RSA, variable selon les heures qu'elle fait, généralement autour de 170 euros.</p> <p>3 : Homme, 54 ans, célibataire sans enfant. Manœuvre dans le bois puis employé dans un hypermarché puis comptable, puis magasinier, puis licenciement et passage à vide pendant 10 ans. Retrouve des jobs précaires, et finalement coursier pour une PME, jusqu'à opération du cœur en juillet 2008 puis janvier 2009. Désormais sans emploi. A eu l'intéressement RMI puis le RSA pendant quelques mois.</p> |
| Val d'Oise (95-2) | <p>Elodie Albérola, CREDOC</p> <p>Christine Beaucourt, coordonateur RSA</p> | 5* | <p>1 : Homme, 46 ans, en couple un enfant. Aux Assedic pendant un an puis CDD dans l'événementiel. RSA depuis janvier 2008.</p> <p>2 : Femme, 40 ans, seule avec un enfant à charge. Aide ménagère en CDI depuis un mois. Au RSA.</p> <p>3 : Femmes, 50 ans, trois enfants à charge, en attente de regroupement familial. CDI agent à domicile depuis 7 mois. RSA depuis 7 mois.</p> <p>4 : Homme, 56 ans, célibataire. En contrat d'avenir dans une association intermédiaire, mission dans les espaces verts. Au RSA depuis 4 mois. Illettrisme.</p> <p>5 : Femme, 30 ans, célibataire sans enfant. En formation rémunérée secrétaire assistante. Passage du RMI au RSA en cours de formation. Reconnue adulte handicapé.</p> |

**Sur ces départements, il s'agissait d'un groupe de parole préexistant.*

***Sur ce département, face aux difficultés rencontrées dans l'organisation des entretiens collectifs, nous avons opté pour trois interrogations individuelles.*

Direction des
Statistiques, des
Etudes et de la
Recherche

**Annexe 6 au Rapport final
sur l'évaluation des expérimentations rSa**

Comité d'Evaluation des expérimentations

Enquête sur l'accompagnement des bénéficiaires API (CNAF)



EVALUATION DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

SYNTHESE DES RESULTATS

Cyprien Avenel

Direction des Statistiques, des Etudes et de la
Recherche

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Les objectifs de l'accompagnement social CAF vis-à-vis du rSa-API

Méthodologie de l'évaluation de l'accompagnement social des bénéficiaires du rSa-API

1. L'organisation des CAF

- 1.1. Une offre de service du paiement à l'accompagnement
- 1.2. Les travailleurs sociaux, référents pour l'accompagnement
- 1.3. Les effectifs de l'expérimentation de l'accueil à la contractualisation

2. Le partenariat autour de l'insertion socio-professionnelle

- 2.1. Le service public de l'emploi comme premier partenaire
- 2.2. L'action sociale du département et les services d'offre d'accueil de la petite enfance
- 2.3. Les structures d'insertion par l'économie
- 2.4. Vers un nouveau partenariat de convention avec le service public de l'emploi ?
- 2.5. Conclusion

3. Qui sont les bénéficiaires du RSA au titre de l'API ?

4. La situation à l'égard de l'emploi

- 4.1. Des femmes employées dans le secteur des collectivités publiques locales et des services directs aux particuliers
- 4.2. Une grande majorité de temps partiels, en CDI
- 4.3. Des emplois de courtes périodes et faiblement rémunérés
- 4.4. Le type d'activité professionnelle selon l'âge du bénéficiaire, le nombre et l'âge des enfants

5. Les conditions de garde des enfants selon la situation professionnelle et familiale des bénéficiaires du rSa au titre de l'API

- 5.1. L'aide informelle (famille et amis), principal mode de garde
- 5.2. Les modes de garde selon l'âge des bénéficiaires, le nombre et l'âge des enfants
- 5.3. Les modes de garde selon le temps d'activité professionnelle des bénéficiaires

6. Perception de l'emploi occupé par les bénéficiaires du rSa-API

7. Les principaux obstacles au maintien dans l'emploi

- 7.1. Premier obstacle : la formation professionnelle
- 7.2. Deuxième obstacle : la mobilité et le transport
- 7.3. Troisième obstacle : le budget
- 7.4. Quatrième obstacle : les modes de garde des enfants
- 7.5. Les difficultés de garde selon l'âge du parent, le nombre et l'âge des enfants
- 7.6. Cinquième obstacle : les difficultés liées au logement
- 7.7. Les obstacles supplémentaires
- 7.8. Conclusion

8. Les actions engagées par les CAF au titre de l'accompagnement rSa-API

- 8.1. L'élaboration des Plans d'action personnalisée (PAP) et les premiers bilans d'étape
- 8.2. Les caractéristiques des actions

9. Les premiers résultats sur l'emploi (pour un très faible effectif) des actions d'accompagnement

10. Conclusion générale

ANNEXES

INTRODUCTION

Cette synthèse présente les principaux résultats tirés de l'évaluation qui a été conduite en deux vagues d'enquêtes successives, en juin et novembre 2008, auprès des Caf qui expérimentent un accompagnement social des bénéficiaires du rSa au titre de l'API.

En novembre 2008, **27 Caf expérimentent l'accompagnement social** des allocataires de l'Api éligibles au rSa. Parmi elles, 8 CAF ont commencé cette expérimentation en novembre/décembre 2007 (presque depuis un an à la date de l'enquête), 11 en janvier/février 2008 (depuis 9 mois environ), 6 en mars/avril 2008 (depuis 7 mois environ) et 2 enfin en juillet-août 2008 (depuis 3 mois). Plus de la moitié des CAF (19 sur 27) ont donc commencé l'expérimentation depuis au moins 9 mois, 8 CAF depuis 3 à 7 mois.

Par conséquent, il faudra considérer avec prudence les données concernant le parcours des bénéficiaires au regard de l'impact de leur accompagnement, un tiers des CAF ayant commencé l'expérimentation depuis peu de temps au moment de cette enquête. La période d'observation est trop brève et ne permet pas de dégager des éléments de mesure des résultats en ce domaine. En effet, 59% des bénéficiaires ayant signé un contrat dans le cadre de leur accompagnement l'ont fait depuis trois à quatre mois. Aussi, lors de la seconde vague d'enquête, la plupart des actions sont en cours. Par ailleurs, la majorité des bénéficiaires perçoit toujours le rSa au moment de l'enquête (90,5%), donnant un taux de sortie extrêmement faible.

Cette synthèse restitue donc surtout les éléments qui concernent le programme de mise en œuvre des expérimentations et les caractéristiques de la population *qui est accompagnée ou en voie de l'être*. Elle développe l'analyse à partir des effectifs de la vague 2 de l'enquête (**846 bénéficiaires**), par comparaison avec les données de la vague 1 (quand cela est jugé utile), population de 348 bénéficiaires dont les caractéristiques sont spécifiques du fait du poids du « stock » - 45%-, c'est-à-dire ceux qui étaient déjà en activité dans le système de droit commun.

Les principaux résultats sont déclinés en trois grands axes :

- **l'organisation des CAF** (les ressources humaines, les moyens et les outils mobilisés) quant à la mise en œuvre des expérimentations,
- **les caractéristiques des bénéficiaires du rSa au titre de l'Api**, leurs situations et leurs profils, à la date du 15 novembre 2008.
- **les premières actions engagées**, par les CAF, auprès des bénéficiaires du rSa-Api au titre de leur accompagnement.

Les objectifs de l'accompagnement social CAF vis-à-vis de l'API-RSA

L'instauration d'un dispositif d'accompagnement dans l'emploi et la signature d'un « contrat d'engagement réciproque », au regard de l'insertion professionnelle, entre le bénéficiaire, la CAF et le Préfet constituent une nouveauté des expérimentations¹. Par délégation des services de l'Etat dans le département, la CAF peut donc être le pilote de la mise en œuvre de l'expérimentation, c'est-à-dire des dispositifs et actions

¹Pour l'API, à la différence du RMI, le Préfet est responsable de l'expérimentation et peut déléguer l'accompagnement à la CAF ou au Conseil général. Ainsi 6 Conseils généraux ont la responsabilité de l'accompagnement rSa-Api : Côte d'Or (Caf de Dijon), Allier (Moulins), Dordogne (Périgueux), Gard (Nîmes) Haute-Corse (Bastia) et le Morbihan (Vannes).

permettant à chacun des bénéficiaires de concilier vie familiale et vie professionnelle. La CAF assure alors la fonction de référent du contrat et du suivi du bénéficiaire et peut s'adjoindre, par convention notamment, le concours des partenaires utiles à cette mission.

Cette offre de service s'inscrit dans un continuum organisé en plusieurs étapes selon une approche globale : requête à partir des fichiers Caf pour le ciblage des bénéficiaires de la zone expérimentale; puis proposition par courrier ou téléphone d'un premier entretien de rencontre entre le bénéficiaire et la Caf ; puis accueil, information des droits, et proposition de contractualisation des actions à engager (signature du contrat) à partir du diagnostic de la situation; et accompagnement enfin du bénéficiaire dans le cadre de son parcours d'insertion professionnelle et sociale. Il s'agit d'un accompagnement personnalisé visant à permettre le maintien *dans* l'emploi ou dans une formation rémunérée et/ou l'accroissement des heures travaillées.

Les termes du *contrat d'engagement réciproque* s'élaborent en trois étapes : d'une part le diagnostic de la situation familiale, sociale, financière et professionnelle du bénéficiaire à l'entrée dans le dispositif du rSa (repérage de ses besoins et identification des leviers et des compétences à mobiliser pour favoriser son insertion professionnelle); d'autre part l'élaboration d'un Plan d'Accompagnement Personnalisé -PAP- (cette étape fixe la nature de l'accompagnement à mettre en place, les actions à mener, les services et acteurs concernés, les moyens à mobiliser, le calendrier, les effets attendus sur l'insertion sociale et professionnelle et les engagements réciproques du référent et du bénéficiaire²); et enfin la dernière étape qui concerne l'évaluation du plan d'action personnalisé selon un calendrier déterminé (elle mesure les effets des actions engagées pour lever les obstacles à l'exercice de l'emploi, les résultats en termes d'insertion professionnelle et définit si le contrat d'accompagnement réciproque doit être modifié, suspendu ou clôturé lorsque les objectifs sont atteints).

Méthodologie de l'évaluation de l'accompagnement social des bénéficiaires du rSa-Api

La branche Famille a souhaité proposer un dispositif d'évaluation portant spécifiquement sur l'accompagnement social des bénéficiaires de l'API éligibles au rSa par les CAF qui expérimentent ce dispositif. Deux grands objectifs président à cette évaluation. D'une part, elle cherche à mesurer l'impact du processus d'accompagnement personnalisé des bénéficiaires API/RSA sur la situation sociale, familiale et professionnelle de ces derniers, et en particulier sur le taux de maintien dans l'emploi, voire sur la hausse de l'activité. D'autre part, il s'agit d'évaluer les conditions et les modalités de mise en œuvre de ce dispositif, en particulier pour ce qui concerne les contrats et/ou conventions types entre les référents et les bénéficiaires, mais également avec les partenaires. Deux méthodes ont été mises en place :

1) La remontée des informations a été effectuée via un progiciel élaboré par la Caf de Montpellier (outil de calcul des droits du rSa pour les CAF) contenant tous les

²A ce contrat est adossé un dispositif dit de « coup de pouce financier », dans la limite de 1000 euros, pour la prise en charge de tout ou d'une partie des coûts engendrés à l'occasion de la reprise d'emploi ou d'une mobilité professionnelle, notamment des frais de garde d'enfants ou de transports.

éléments nécessaires à la liquidation de la prestation et à la signature du « contrat d'engagement réciproque » entre l'allocataire et la Caf. Cet outil permet, par saisie informatique, une remontée systématique et homogène des données de chaque Caf pour une évaluation nationale. Ainsi l'évaluation peut-elle porter sur les trois étapes du « contrat d'engagement réciproque » (le diagnostic, le plan d'accompagnement personnalisé, et l'évolution du parcours du bénéficiaire, jusqu'à la sortie du dispositif). A la date du 15 novembre 2008, 27 CAF ont remonté ces données. **La population compte 846 bénéficiaires du rSa au titre de l'Api.**

2) Les Caf ont été également interrogées deux fois par le biais d'un questionnaire portant sur les modalités organisationnelles de l'expérimentation pour l'accompagnement, ainsi que sur les caractéristiques du nouveau partenariat qui se constitue autour de l'insertion socio-professionnelle. A la seconde vague d'enquête, ce sont les **27 Caf** qui ont répondu à ce questionnaire.

En toute rigueur, il aurait été nécessaire de conduire une comparaison entre territoire expérimental et territoire témoin sur le maintien dans l'emploi (pour l'évaluation de l'efficacité). Cependant, il n'était pas possible de garantir l'homogénéité des critères qui président à la collecte des informations et donc leur comparabilité entre les deux types de zones, les CAF n'ayant pas nécessairement des dispositifs de même nature à l'égard de l'Api d'une part et de l'Api en intéressement d'autre part sur le plan de l'accompagnement social.

1. L'organisation des CAF

Les services d'action sociale des CAF se sont fortement mobilisés (sans parler du secteur de liquidation de la prestation) dans les expérimentations, et ont développé leur ingénierie dans le cadre d'une offre de service se déroulant de l'amont à l'aval du processus, de l'accès au droit à la mise en œuvre de l'accompagnement. Les expérimentations ont été l'occasion, pour les travailleurs sociaux (assistantes sociales et conseillères en économie sociale et familiale), référents Caf pour l'accompagnement, de tester de nouvelles pratiques tout en consolidant leur offre de service sur le public monoparental. Les travailleurs sociaux ont été conduits à intervenir davantage dans les domaines qui constituent des préalables à l'insertion professionnelle (formation, mobilité, logement, garde des enfants, etc.) et donc à élargir leur connaissance du milieu de la formation et de l'insertion.

Une offre de service du paiement à l'accompagnement

Sans négliger le constat d'une relative diversité d'organisations des CAF, on peut relever une dominante dans le schéma général du traitement de la demande du RSA-API, distinguant le volet de l'ouverture du droit et du paiement (détection et information du droit par les techniciens conseils) et le volet de l'accompagnement (les travailleurs sociaux).

Ainsi seulement deux Caf ont procédé sur le mode d'un « accueil conjoint technicien conseil du service des prestations (PF)/service d'action sociale (AS) - puis Accueil AS pour contractualisation ».

19 Caf séparent plus nettement les deux moments, celui de la prestation à liquider, et celui de l'accompagnement social pris en charge par les travailleurs sociaux d'autre part (les différences d'organisation résultent à ce niveau surtout des

modalités d'information à l'allocataire : soit il y a un accueil PF après courrier, soit un envoi courrier à l'allocataire l'informant de son droit rSa avant une prise de contact par un travailleur social pour un rendez-vous).

Enfin 6 Caf disent mettre en place un autre type d'organisation : le plus souvent, c'est le cas lorsque le service des travailleurs sociaux gère la relation à l'allocataire de l'amont à l'aval du processus rSa.

Les effectifs de l'expérimentation de l'accueil à la contractualisation

A la date d'entrée en vigueur des expérimentations du rSa au titre de l'API, on compte 462 allocataires de l'API en moyenne dans chaque territoire concerné, soit un total de 12.469 allocataires. On note la grande diversité des territoires expérimentaux, de 81 jusqu'à 1215 allocataires de l'API. La moitié des Caf expérimentatrices compte moins de 333 allocataires de l'API. 4 Caf seulement ont plus de 1000 allocataires de l'Api dans leur zone. Entre la date d'entrée en vigueur du rSa et le 15 novembre 2008, on compte un total de 1858 bénéficiaires du Rsa au titre de l'API (pour 27 Caf), soit 15% des allocataires de l'API.

Durant la même période, 1716 courriers d'invitation à un premier entretien ont été envoyés à destination des allocataires éligibles au rSa après détection du droit. On compte 60 % de réponses à ces courriers : 38 réponses pour 63 envois en moyenne par CAF. Les contacts par téléphone sont souvent utilisés directement ou en complément du courrier. Ce premier entretien proposé aux bénéficiaires du rSa-Api peut se dérouler (on demandait aux Caf de sélectionner la pratique la plus courante) aussi bien dans des antennes sociales de proximité (10 CAF) qu'au siège de la CAF (pour 7 d'entre elles) ou encore au domicile du bénéficiaire (6 CAF) et enfin tous ces lieux à la fois (3 CAF). Les entretiens sont pour toutes les Caf des entretiens individuels. Seules 2 Caf ont reçu certains de leurs bénéficiaires en groupe collectif en plus des entretiens individuels.

686 contrats d'engagement réciproque ont été signés. Pour 42 bénéficiaires reçus, les Caf signent 25 contrats en moyenne. Il apparaît nécessaire de conduire deux entretiens auprès des bénéficiaires pour aboutir à la signature d'un contrat.

Les CAF ont dénombrés 219 cas de non signatures de contrats. Les raisons des non signatures des contrats peuvent être regroupées en cinq catégories. En premier lieu, 41% sont des refus, renvoyant à l'autonomie de la personne (veut se débrouiller seule, pas de besoins particuliers) ou à un accompagnement vécu comme une contrainte (n'en voit pas l'utilité). En second lieu, 17,5% résultent des personnes qui ne donnent pas de réponses aux rendez-vous malgré les relances car elles manquent de disponibilité (en raison des horaires de travail). En troisième lieu, 17% des non-signatures procèdent des fins de contrat de travail ou de formation avant ou durant le 1^{er} contact. En quatrième lieu, 13,5% correspondent à un changement de situation administrative (déménagement, début de grossesse, fin d'API avant/durant le 1^{er} entretien). L'on trouve enfin 6% de bénéficiaires qui sont suivis régulièrement par un autre organisme.

2. Le partenariat autour de l'insertion socio-professionnelle

Trois types de partenaires ont été mobilisés par les Caf dans la mise en œuvre de cet accompagnement : le service public de l'emploi, y compris les organismes de formation; puis le département, à travers son action sociale, articulée avec les associations locales et l'offre de service d'accueil de la petite enfance³; enfin les structures de l'insertion par l'économique.

Le service public de l'emploi comme premier partenaire

Le principal partenaire institutionnel des CAF dans le cadre du RSA-API est le service public de l'emploi, avec l'ANPE en premier lieu (22 CAF), et la Mission Locale pour l'emploi en second (16 CAF). De même, les Maisons de l'emploi sont de plus en plus sollicitées par les Caf (on passe de 7 à 12 entre les deux vagues) et se positionnent en quatrième partenaire (en huitième lors de la première vague d'enquête). On observe également, même si cela concerne un quart des Caf, une importance croissante des organismes de formation. A noter que quelques CAF sollicitent les services de l'AFPA ou encore la DDTEFP et le GRETA. De même, dans la rubrique des « autres » partenaires, on trouve un ensemble disparate mobilisant des prestataires d'accompagnement vers l'emploi, des agences de placement ou d'intérim, des maisons ou des regroupements d'entreprise. Avec l'ensemble de ces partenaires, la plupart des CAF focalisent d'abord leurs actions sur le processus d'orientation des bénéficiaires. Ensuite, elles participent aux actions d'accompagnement centrées sur l'emploi et l'acquisition ou le renforcement/valorisation des compétences professionnelles d'une part et à l'élaboration des plans d'accompagnement (volet relatif aux compétences professionnelles, à la recherche d'emploi, etc.) d'autre part.

L'action sociale du département et les services d'offre d'accueil de la petite enfance

Le deuxième type de partenaire est constitué par le service d'action sociale du département d'une part (15 CAF), et par les services d'offre d'accueil de la petite enfance d'autre part (12 CAF), y compris le secteur associatif agissant dans la même perspective (10 CAF). Ces deux partenaires renvoient à des actions complémentaires à celles du service public de l'emploi, car elles concernent les préalables ou les freins périphériques à l'emploi (en particulier aides financières et administratives, pour l'accès aux droits, les frais de transports, la garde des enfants, etc.).

Notons que les actions assurées avec les CCAS (pour 6 CAF seulement) participent également des interventions sur ces freins à l'emploi avec des démarches d'accès aux aides financières et à la garde des enfants souvent liées au coût de la reprise d'activité ou du déploiement de l'activité professionnelle (financement du permis de conduire par exemple). La mobilisation des associations locales (10 CAF) montre qu'elles interviennent sur les leviers de l'insertion dans l'emploi.

Les structures d'insertion par l'économique

Le troisième ensemble de partenaires, mais pour un nombre plus réduit de Caf, renvoie aux structures des dispositifs d'insertion par l'économique, comme les PLIE (10 CAF), les associations intermédiaires (8 CAF), les entreprises d'insertion (5

³Ce deuxième regroupement, qui renvoie à des statuts juridiques très différents, est opéré simplement en fonction du domaine d'intervention au sens large, à savoir les obstacles sociaux et familiaux du parcours professionnel.

CAF). Les actions menées renvoient directement aux missions qui sont assignées aux dispositifs d'insertion par l'économique, telles que l'évaluation des compétences professionnelles dans le cadre d'une mise en situation de travail et le diagnostic des besoins des bénéficiaires en matière d'emploi. La mission de ces dispositifs ne vise pas seulement la mise en situation de travail mais aussi la prise en compte de la " personne " et accorde donc à l'accompagnement relationnel et individualisé un rôle indispensable en amont et en phase d'activité de l'emploi.

Conclusion

Les expérimentations du rSa-Api combinent des éléments de continuité et des aspects inédits des interventions visant l'API. Les expérimentations marquent une évolution dans le positionnement des travailleurs sociaux CAF, dans la mesure où ces derniers interviennent davantage dans les domaines de l'insertion professionnelle, qui ne relève pas d'une mission traditionnelle de la branche Famille de la Sécurité sociale. On mesure également l'importance du moment d'entrée du bénéficiaire dans le dispositif : la qualité du diagnostic et de l'orientation qui est réalisé en amont s'avère déterminante pour l'avenir de son parcours.

3. Qui sont les bénéficiaires du rSa au titre de l'API ?

Le profil démographique « type » du bénéficiaire du rSa-Api est une femme, séparée ou divorcée, jeune (31 ans), quoique plus âgée que la moyenne des allocataires de l'Api, avec un seul enfant à charge (presque les deux tiers d'entre eux) dont la moitié ont moins de deux ans (et 58% moins de trois ans). Ce profil démographique est identique à celui des allocataires de l'API en activité de la métropole (au 31 décembre 2008).

Majoritairement titulaires du BEPC-BEP-CAP (51,5%) et de niveau Bac (24%), les bénéficiaires du rSa au titre de l'Api sont plus diplômés que les allocataires de l'API. Mais seulement 4% sont diplômés du supérieur et 8% n'ont pas de niveau ou n'ont jamais été scolarisés.

Même si seulement un quart ont bénéficié d'au moins une formation professionnelle, les trois quart ont déjà exercé une ou plusieurs activités professionnelles avant le rSa.

Les deux principaux motifs d'entrée dans le dispositif du rSa, à égalité, résident dans la **reprise d'une activité** d'une part et la **poursuite d'une activité d'autre part** (respectivement 37% des bénéficiaires). 17% exercent leur première activité.

Par ailleurs, le rSa concerne principalement des personnes qui étaient à l'API depuis une période relativement courte. En effet, bien plus des deux tiers des bénéficiaires du rSa (78%) étaient à l'API depuis moins de deux ans (56% depuis un an et moins). Par comparaison, au 31 décembre 2008, 45% des allocataires de l'API perçoivent la prestation depuis moins de un an (mais ils sont 60% des allocataires de l'API en activité), 20% depuis un à deux ans (16% pour les API en activité), 16% depuis deux à trois ans (13% pour les Api en activité) et 19% enfin depuis trois ans et plus (10% pour les Api en activité). Sur ce plan, une fois encore, les bénéficiaires du rSa au titre de l'API ont les mêmes caractéristiques que les API en activité.

Enfin, au moment de l'ouverture du droit au rSa, 44% des bénéficiaires déclaraient n'être suivis par aucun intervenant. 27% disaient être suivis régulièrement par une assistante sociale, 18% par un conseiller ANPE ou de la Mission locale et 3% par un travailleur social CAF. Les motifs qui président aux contacts avec ces intervenants concernent, en premier lieu, les questions de l'emploi et celle de la formation.

Ces données suggèrent donc l'existence d'une population socialisée au monde du travail et ayant une expérience de l'emploi, puisque la majorité exerçait déjà une activité et/ou en reprend une autre. Or, le passé professionnel des allocataires de l'API joue un rôle essentiel dans l'accès à l'emploi. Le seul fait d'avoir connu une période d'emploi avant l'API augmente significativement les chances d'accéder à un emploi après une période d'API, que la période soit continue ou discontinue (Tomasini, *Recherches et Prévisions*, 2008).

4. La situation à l'égard de l'emploi

Des femmes employées dans le secteur des collectivités publiques locales et des services directs aux particuliers

81% des bénéficiaires du rSa au titre de l'Api exercent leur activité professionnelle sur des postes d'employés : 29% dans le secteur des collectivités publiques locales (souvent comme agents de service ou d'entretien), 27% dans le secteur des services directs aux particuliers (employés de maison, ménage, hôtellerie, restauration...), qui a pour caractéristique d'être le secteur des employés le plus féminisé et le plus précarisé ; 17,5% dans le secteur du commerce (notamment hôtesses de caisse) et enfin dans celui de l'administration d'entreprise. 7% sont ouvrier(e)s.

Une grande majorité de temps partiels, en CDI

Par comparaison avec les bénéficiaires du RMI-RSA, les bénéficiaires de l'API-RSA sont beaucoup plus en CDI, mais un peu moins en CDD de même qu'en contrats aidés (au 30 septembre 2008, rapport CNE). Ainsi :

- **38%** des allocataires du RSA au titre de l'API sont en CDI. C'est le cas de 18% des bénéficiaires du RSA au titre du RMI (en septembre 2008).
- **30%** des allocataires du RSA-API sont en CDD. 36% pour le RSA-RMI.
- **20%** sont en contrats aidés (contre 30% RSA-RMI) dont 14% dans le secteur non marchand (10,5% en « contrat d'avenir » et 3,5% en « contrat d'accompagnement à l'emploi ») et 6 % dans le secteur marchand (2% en « contrat de professionnalisation », 1% dans une association intermédiaire, 1% en contrat d'apprentissage, 0,5% en CIE, 1% en CI-RMA).
- Par ailleurs, on compte **7%** des bénéficiaires en **intérim**, 3% sont des travailleurs indépendants et 2% des travailleurs saisonniers.

L'autre caractéristique des bénéficiaires du rSa au titre de l'Api est que **les deux tiers d'entre eux occupent des emplois à temps partiels** (67%). Or, pour l'ensemble des allocataires de l'Api qui sont en activité, les emplois à temps partiels représentent 54% des emplois. Même s'il faut considérer ces données avec prudence compte tenu du caractère mouvant des parcours et des faibles effectifs, la

part de l'emploi à temps partiel semble augmenter au cours de la trajectoire professionnelle⁴ : en effet, **57%** étaient en temps partiel (31% en CDI et 40% en CDD) lors du précédent emploi occupé avant le rSa ; et **55%** lors du deuxième emploi exercé avant le rSa (14% en CDI et 52% en CDD).

En résumé, dans l'évolution des trajectoires professionnelles des bénéficiaires, le temps partiel augmente, donc le temps plein régresse, la part de CDI augmente tandis que le CDD diminue. Comment interpréter cela ? Rien ne permet d'affirmer que la hausse du temps partiel est liée au rSa, parce que le précédent emploi ne renvoie pas nécessairement à la même situation : il peut avoir été exercé avant l'Api, avant la séparation et avant les enfants. L'importance plus grande du temps partiel semble principalement liée à deux événements familiaux que sont la naissance des enfants d'une part et la nouvelle situation de séparation ou de divorce d'autre part (sans parler bien sûr de l'influence de la conjoncture économique). *In fine*, l'observation de la trajectoire professionnelle montre, une fois encore, une population définie par une expérience d'emploi, d'autant plus qu'elle occupait plus souvent des temps plein auparavant.

Il est plus compliqué cependant de rendre compte de l'évolution des contrats de travail, en particulier le taux des CDI. Y a-t-il un lien entre le temps partiel et le CDI ? Les résultats obtenus, pour les bénéficiaires du rSa au titre de l'API, montrent que oui. Il existe une relation significative entre le fait d'être en temps plein et en CDD (au moment du rSa). 73,5% des CDI sont des temps partiels. 39% des CDD sont des temps plein (contre 33% de CDD au total).

Des emplois de courtes périodes et faiblement rémunérés

Une autre caractéristique de l'emploi occupé par les bénéficiaires du rSa-Api est d'être pour la plupart d'entre eux un emploi de (très) courte période (en dehors des CDI). En effet, la durée moyenne des emplois exercés avec le rSa pour l'ensemble de la population est de 9 mois. La moitié des bénéficiaires exerce leur activité principale sur une période de moins de 7 mois, 72% sur une durée de moins de un an et 91% sur une durée de moins de deux ans.

Par ailleurs, la période d'inactivité professionnelle, entre l'emploi exercé actuellement et le précédent emploi occupé avant le rSa, est en moyenne d'environ 22 mois. Mais pour la moitié des bénéficiaires, cette période d'inactivité est de 14 mois. 44,5% des bénéficiaires n'avaient pas travaillé avant le rSa depuis moins de un an. A l'autre extrémité, 23,5% des bénéficiaires n'avaient pas travaillé depuis plus de trois ans.

Se profile donc une population qui est « socialisée » ou habituée à exercer une activité professionnelle, mais avec des emplois qui semblent s'inscrire dans le champ d'une certaine instabilité et précarité : une alternance d'emplois de courte période, à temps partiel⁵. Cette discontinuité des formes d'emploi de courte période et à temps partiel explique que les revenus d'activité de la population sont extrêmement faibles. En effet, les bénéficiaires de l'API au titre du rSa gagnent par leur travail moins de 400 euros en moyenne par mois. Et la moitié d'entre eux (salaire médian) gagne

⁴ Pour mesurer un « effet rSa » sur ce plan, il faudrait une comparaison entre les zones expérimentales et les zones témoins.

⁵ Notons que 6,5% des bénéficiaires du rSa au titre de l'Api exercent une autre activité professionnelle en complément de leur activité principale

moins de 183,5 euros par mois. Aussi, le montant des revenus issus des prestations familiales est plus élevé que les revenus d'activité (660 euros en moyenne par personne du foyer). Au final, les bénéficiaires du rSa au titre de l'Api perçoivent en moyenne un revenu de 1048 euros pour l'ensemble du foyer (sans le RSA- qui est de 150 euros en moyenne par foyer). Le budget se compose donc pour 2/3 des revenus des prestations et pour 1/3 des revenus du travail.

Le type d'activité professionnelle selon l'âge du bénéficiaire, le nombre et l'âge des enfants

Le fait d'exercer un temps plein ou un temps partiel est très significativement (au sens statistique) lié à l'âge du bénéficiaire. En effet, les plus âgés occupent plus souvent un temps partiel. 80% des 35/39 ans et 78% des 40 ans et plus occupent un temps partiel. A l'inverse, 44% des 20/24 ans exercent un temps plein. Par ailleurs, le type d'activité est très significativement lié à l'âge des enfants. Ainsi parmi les bénéficiaires qui sont à temps plein, 46,5% ont (au moins) un enfant âgé de moins de trois ans. Ce résultat est encore plus net pour les bénéficiaires ayant un seul enfant à charge : 67% d'entre eux exerçant un temps plein ont un enfant de moins de trois ans. On trouve beaucoup plus souvent des bénéficiaires à temps partiel à partir de la charge d'un enfant âgé de 9 ans jusqu'à 15 et plus.

En résumé, les bénéficiaires les plus âgés sont plus souvent à temps partiels avec des enfants de 9 ans et plus et se trouvent également moins diplômés. A l'inverse, les bénéficiaires les plus jeunes sont souvent à temps plein et plus souvent diplômés du Bac avec très souvent un enfant de moins de trois ans.

5. Les conditions de garde des enfants selon la situation professionnelle et familiale des bénéficiaires du rSa au titre de l'API

L'aide informelle (famille et amis), principal mode de garde

L'utilisation des aides informelles constitue le principal recours pour faire garder son enfant. Vient ensuite le fait de ne pas avoir de mode de garde. L'aide des institutions arrive en troisième lieu. Ainsi, pour les bénéficiaires qui ont un seul enfant à charge, la première façon de faire garder son enfant, est de bénéficier de l'accueil par la famille ou des amis (pour 39,5%). 20% n'ont pas de garde, tandis que 17,5% peuvent utiliser une assistante maternelle. 12% ont recours à un mode d'accueil collectif de type crèche. Les modes de garde informels sont donc très majoritaires car ils concernent 59,5% des bénéficiaires du rSa au titre de l'Api.

La question se pose dans des termes sensiblement identiques pour l'ensemble des bénéficiaires, avec de petites variations selon la taille de la famille. Ainsi, pour ceux ayant deux enfants à charge, le benjamin (dont l'âge moyen se situe entre quatre et cinq ans) est gardé, en premier lieu, par la famille ou les amis ; en second lieu, il se trouve sans garde puis avec une assistante maternelle. En revanche, pour l'aîné (dont l'âge moyen est de 9 ans), c'est l'absence de garde qui domine; vient ensuite la famille et les amis, puis l'accueil péri-scolaire et l'assistante maternelle. Pour les familles de trois enfants, on retrouve exactement la même logique, avec la famille et les amis qui arrivent en première position pour le benjamin, et l'absence de garde pour le second et l'aîné (ce dernier ayant un âge moyen de 10 ans).

Ce n'est pas tant l'exposition aux horaires atypiques qui singularise les mères de familles monoparentales, par comparaison aux mères en couple (le risque est identique) que les problèmes d'organisation que les horaires atypiques impliquent. En effet, comme l'a montré l'enquête « Modes de garde » conduite par la Drees en 2003, les contraintes liées à la garde des enfants de moins de trois ans sont bien plus importantes pour les familles monoparentales, en raison, tout à la fois, du coût de la garde, et du niveau de qualification généralement faible de ces familles, impliquant le plus souvent des emplois avec des horaires atypiques⁶. Cette enquête montrait que les mères de familles monoparentales confient moins leurs enfants à une assistante maternelle que les mères en couple dans la mesure où le reste à charge apparaît dans de nombreux cas non supportable malgré le complément mode de garde et le crédit d'impôt (Cf Rapport sur l'allocation de parent isolé, Igas, décembre 2006). Par ailleurs, peu de crèches offrent des horaires nécessaires à l'accueil des enfants de parents qui exercent une activité en horaire atypique. Les mères de familles monoparentales qui travaillent doivent donc gérer des contraintes plus resserrées que les autres mères. C'est pourquoi elles utilisent, plus souvent, des soutiens informels pour assurer la garde de leurs enfants. De la même manière, elles ont recours à des gardes multiples, combinant mode de garde payant et mode de garde informel.

La géographie du lien familial est un élément qui facilite le recours à la famille ou les amis (comme mode de garde principal). En effet, la famille reste majoritairement proche au sens géographique du terme⁷. Cette situation est même renforcée pour les ménages modestes. L'enquête citée réalisée par la Drees (Daniel, 2004) montrait que 62% des enfants des familles issues du premier quartile de niveau de vie résident à moins de 30 minutes de trajet du domicile de l'un des grands parents. Toutefois, à éloignement identique, le recours aux grands parents est moins fréquent quand le niveau de vie des familles augmente. Les raisons financières semblent les plus décisives.

En définitive, faibles revenus, temps partiel et horaires atypiques se conjuguent pour que le recours familial ou aux amis s'impose comme une solution privilégiée. En second lieu, les mères de familles monoparentales modestes s'orientent davantage vers les crèches (solvabilisation), que vers une assistante maternelle. Par-delà le manque d'offre (absence de places disponibles) le faible recours aux crèches peut toutefois s'expliquer, dans une certaine mesure, selon les études, en raison des éléments de socialisation du milieu socioculturel (reproduction du modèle)⁸.

Les modes de garde selon l'âge des bénéficiaires, le nombre et l'âge des enfants

La seconde vague d'enquête permet d'apporter des éléments d'explication plus précis sur le comportement des bénéficiaires à l'égard du mode de garde, en

⁶ A. Daniel, « La prise en charge de la garde des jeunes enfants par l'aide informelle, *Recherches et Prévisions*, n°77, septembre 2004. E. Algava, S. Le Minez, S. Bresé, A. Pla, « Les familles monoparentales et leurs conditions de vie », *Etudes et résultats*, n°389, avril 2005. N. Blanpain, « Accueil des jeunes enfants et coûts des modes de garde en 2002, *Etudes et résultats*, n°422, août 2005.

⁷ C. Avenel (coordonné par), « Familles et Villes », revue *Urbanisme*, n°356, octobre 2007.

⁸ M. Boisson, « Droit d'accueil du jeune enfant : une double exigence qualitative et quantitative », *Note de veille*, Centre d'Analyse Stratégique, n°107 (juillet 2008).

fonction de leurs caractéristiques démographiques et le type d'activité professionnelle. Ainsi, l'âge des enfants joue un rôle en lien avec le nombre des enfants et l'âge du parent. Plus l'âge des enfants augmente, plus ils se trouvent sans garde, et ce particulièrement à partir de 11 à 12 ans jusqu'à 15 ans et plus. Parmi les bénéficiaires qui utilisent la famille/amis comme mode de garde, 47% ont (au moins) un enfant à charge âgé de moins de trois ans.

Parallèlement, plus l'allocataire parent est âgé, plus il se trouve sans mode de garde (64% des 40 ans et plus, alors qu'ils sont 26,5% dans l'échantillon à être sans mode de garde). Plus il est jeune, et plus c'est la famille qui garde l'enfant (49% des 20-24 ans, alors qu'ils sont 34,5% dans l'échantillon à utiliser la famille). Les 20-24 ans se singularisent également par un recours plus important à une assistante maternelle.

Enfin, 82% des bénéficiaires qui utilisent un accueil collectif de type crèche/halte garderie/multi-accueil ont un seul enfant. De même 77,5% de ceux qui utilisent une assistante maternelle ont un seul enfant. Plus le nombre d'enfants augmente, plus le bénéficiaire se trouve sans mode de garde, tout particulièrement à partir du troisième enfant. C'est également surtout à partir du troisième enfant qu'on utilise plus souvent le centre de loisirs. Enfin, on remarque que 69% de ceux qui utilisent la famille comme mode de garde ont un seul enfant.

Les modes de garde selon le temps d'activité professionnelle des bénéficiaires

77,5% des bénéficiaires sans mode de garde occupent un emploi à temps partiel. De même, ils ont plus souvent recours à une assistante maternelle avec un temps plein (47 % des bénéficiaires ayant recours à une assistante maternelle sont à temps plein). Ceux qui utilisent la crèche sont également plus souvent à temps plein.

Au final, les temps partiels sont pénalisés en matière de mode de garde puisqu'ils se trouvent bien plus souvent sans mode de garde et bien moins souvent en crèche, et ce alors que les temps partiels constituent la grande majorité de la population (mais on ne préjuge pas du lien de causalité). Leur reste donc la famille ou les amis, et parfois l'accueil péri-scolaire.

En résumé, on peut dégager des « profils familiaux types » en matière de mode de garde. Les bénéficiaires qui utilisent la famille/amis comme mode de garde sont plus souvent des allocataires jeunes, avec un seul enfant, ayant moins de trois ans (ici le temps partiel ou le temps plein ne joue pas). Ensuite, le profil type des « sans mode de garde » renvoie à un allocataire plus âgé (40 ans et plus), avec un emploi à temps partiel, ayant au moins trois enfants, le dernier ayant le plus souvent au moins 9 ans. Les bénéficiaires qui déclarent des difficultés budgétaires sont par ailleurs plus souvent sans mode de garde (l'absence de garde semble donc s'expliquer, au moins partiellement, par le revenu). Le profil « assistante maternelle » concerne un bénéficiaire jeune, avec un emploi à plein temps, ayant un seul enfant, de moins de trois ans. Enfin, la crèche définit un allocataire jeune, avec un temps plein et un seul enfant, c'est-à-dire le même profil que pour une « assistante maternelle », mais ayant trouvé une place.

6. Perception de l'emploi occupé par les bénéficiaires du rSa-API

60% des bénéficiaires du RSA-API répondent « oui » à la question « le poste que vous occupez vous convient-il ? ». 9% ne se prononcent pas tandis que 31% déclarent que leur emploi ne leur convient pas.

Parmi ceux pour qui l'emploi leur convient, 28% déclarent qu'il correspond à leurs attentes. 21,5% estiment que leur travail est agréable ou plaisant (ils aiment ce qu'ils font). 10 % mettent positivement en avant les horaires à temps partiels, qui autorisent de concilier vie familiale et vie professionnelle. De même, 6,5% disent apprécier le travail à domicile ou à proximité. 6% indiquent que l'emploi exercé se trouve en adéquation avec leur formation. 5,5% sont satisfaits parce que l'emploi leur procure une formation et la possibilité d'acquérir un diplôme. 4% soulignent que leur emploi est un CDI ou un temps plein, et une autre petite proportion (3%) que le salaire est issu d'un travail. 2,5% affirment que l'emploi leur offre des perspectives d'évolution (augmenter le volume horaire ou espérer un CDI ou un temps plein). Et 2% soulignent le fait de pouvoir exercer une activité. 7% enfin évoquent d'autres raisons (souvent leur emploi leur convient mais ils ajoutent un bémol sur la faible rémunération, la volonté d'évoluer et de changer d'emploi, ou encore la distance entre le domicile et le lieu du travail).

Parmi ceux qui déclarent une insatisfaction de leur emploi, c'est d'abord en raison des horaires atypiques contraints, la faiblesse des revenus et l'insécurité statutaire (28,5%). Ensuite, 19% aspirent à « évoluer » professionnellement, pour reprendre le terme qui est employé, en sollicitant une formation et en manifestant la volonté d'exercer un autre métier. 16 % souhaitent travailler plus, en augmentant le nombre d'heures, sans pour autant afficher l'objectif d'un temps plein, parce que le salaire est trop faible. 12% souhaitent également travailler plus, pour obtenir un temps plein, ou un CDI, ou un emploi stable. 9% estiment exercer un emploi dans un domaine d'activité éloigné de leur formation initiale et qui ne leur correspond pas. 4% déclarent que leur emploi est uniquement alimentaire et 3,5% expriment des éléments extrêmement négatifs en soulignant l'aspect dévalorisant, voire usant, de leur travail. Enfin, 2,5% relatent un problème de santé.

Quand on croise les informations sur l'insatisfaction à l'égard de l'emploi avec celles relatives aux obstacles à l'exercice de l'emploi (cf partie 7), les relations statistiques sont significatives, ce qui tend à montrer que les bénéficiaires insatisfaits de leur emploi sont souvent ceux qui cumulent les obstacles, à l'égard de la formation, des transports, de modes de garde, du budget et du logement.

75% des insatisfaits occupent un temps partiel. Parmi les insatisfaits, on trouve aussi plus souvent ceux qui sont en mission d'intérim et les travailleurs saisonniers. Par ailleurs, il existe une relation significative entre le fait de ne pas être satisfait de son emploi et le fait de déclarer une difficulté dans l'emploi, montrant qu'il existe une logique de cumul sur une partie de la population. De fait, à partir de trois et surtout quatre difficultés déclarées, on trouve une proportion significativement plus élevée de bénéficiaires insatisfaits de leur emploi : 54% dans ce cas ont au moins trois difficultés, alors que 64% de ceux qui sont satisfaits de leur emploi n'ont pas plus de deux difficultés. 71% de ceux qui ne déclarent aucune difficulté sont satisfaits de leur emploi.

7. Les principaux obstacles au maintien dans l'emploi

Lorsque les difficultés sont mentionnées, c'est en premier lieu la question de la formation professionnelle (36%) et celle du transport (34%) qui apparaissent, puis la gestion des problèmes budgétaires (29,5%), les modes de garde des enfants (26%) et enfin le logement (21%) : ce sont les principaux freins à l'exercice d'un emploi.

| Difficultés dans l'emploi | | | | | | | | |
|---|-----|--------|-----|--------|--------------------|--------|-------|--------|
| | Oui | | Non | | Ne se prononce pas | | Total | |
| | N | % cit. | N | % cit. | N | % cit. | N | % cit. |
| Présence d'un besoin de formation | 286 | 36,3% | 414 | 52,6% | 87 | 11,1% | 787 | 100,0% |
| Présence de difficulté par rapport aux moyens de transport | 269 | 34,2% | 478 | 60,7% | 40 | 5,1% | 787 | 100,0% |
| Présence de difficulté pour la gestion courante de son budget | 231 | 29,4% | 483 | 61,5% | 72 | 9,2% | 786 | 100,0% |
| Présence de difficulté par rapport à la garde d'enfants | 204 | 25,9% | 538 | 68,3% | 46 | 5,8% | 788 | 100,0% |
| Présence de difficulté par rapport au logement | 166 | 21,1% | 586 | 74,6% | 33 | 4,2% | 785 | 100,0% |
| Présence de difficulté pour la recherche d'emploi | 145 | 18,4% | 564 | 71,6% | 79 | 10,0% | 788 | 100,0% |
| Présence de difficulté pour l'accès à une formation | 140 | 17,8% | 537 | 68,2% | 110 | 14,0% | 787 | 100,0% |
| Présence de difficulté par rapport à l'éducation des enfants | 105 | 13,3% | 596 | 75,7% | 86 | 10,9% | 787 | 100,0% |
| Présence de difficulté par rapport à la santé | 78 | 9,9% | 654 | 83,2% | 54 | 6,9% | 786 | 100,0% |
| Présence de difficulté par rapport à des frais de restauration liés à l'emploi | 45 | 5,7% | 667 | 84,9% | 74 | 9,4% | 786 | 100,0% |
| Présence de difficulté liées à un besoin d'un équipement professionnel spécifique | 33 | 4,2% | 698 | 88,9% | 54 | 6,9% | 785 | 100,0% |
| Présence d'autres difficultés | 123 | 15,7% | 576 | 73,6% | 84 | 10,7% | 783 | 100,0% |

Premier obstacle : la formation professionnelle

Parmi ceux qui manifestent le besoin d'une formation, l'identification de ce besoin est le plus souvent très précise et la demande de formation est clairement formulée sur un domaine d'activité particulier (formation d'aide soignante, de remise à niveau en informatique, en comptabilité, en anglais, pour la création d'entreprise, dans certains métiers de la petite enfance et plus généralement du social).

Le niveau de qualification détermine le besoin d'une formation professionnelle, mais seulement pour les bénéficiaires très peu diplômés (46% de ceux qui ont le niveau de fin de scolarité obligatoire). Par ailleurs, ceux qui déclarent un besoin de formation sont titulaires le plus souvent de contrats aidés : c'est le cas de 57% des contrats d'avenir et 44% des CIRMA. De même, il existe un lien significatif entre le temps partiel, occuper un CDD et un besoin de formation professionnelle. En effet, 74% des bénéficiaires qui déclarent un besoin de formation exercent un emploi à temps partiel et sont aussi souvent en CDD (le CDI ne joue pas pour le besoin de formation, alors que le CDI renvoie plus souvent au temps partiel).

Deuxième obstacle : la mobilité et le transport

34% des bénéficiaires du RSA-API disent avoir des difficultés en termes de transports pour exercer leur activité professionnelle et/ou effectuer leurs recherches d'emploi. C'est à peu près la proportion (38%) de ceux qui exercent leur activité professionnelle à plus de 10 Km de leur domicile (dont 9% à plus de 30 Km)⁹. Ceux qui ont des difficultés de transports n'ont pas forcément déclaré des difficultés

⁹ 11% des emplois se trouvent à moins de 1 Km du domicile. 30,5% se situent entre 1 et 4 Km, 20% se situent entre 5 et 9 Km et 29% entre 10 et 30 Km et 9% plus de 30 Km. Ils sont 19% à se rendre à pied à leur emploi et 2% à vélo. Le moyen de transport le plus utilisé est la voiture (49,5%), puis les transports en commun (24,5%).

budgétaires, mais une bonne partie (46%) de ceux ayant des difficultés budgétaires ont également des difficultés de transport.

Les difficultés de transport sont surtout liées au moyen de transport : ce sont les bénéficiaires qui utilisent les transports en commun qui éprouvent le plus souvent des difficultés (51% d'entre eux). Les autres modes de transports (à l'exception du covoiturage mais pour un effectif très faible) ne posent pas de difficulté particulière. De façon générale, c'est plus souvent le moyen (donc l'accessibilité) que la distance qui pose un problème, du moins jusqu'à une certaine limite kilométrique. Ainsi la distance joue un rôle significatif (mais moins que le moyen) et son importance augmente à proportion de l'éloignement : à partir du moment où le lieu de l'emploi est au moins à 10Km du domicile. Mais c'est surtout à partir de 25 Km séparant le domicile et le lieu de travail que la distance joue un rôle très significatif.

Troisième obstacle : le budget

29,5% des bénéficiaires du RSA-API disent éprouver des difficultés de gestion budgétaire. Plusieurs types de problème apparaissent, sachant que c'est un cercle global de fragilité financière qui s'auto-entretient : un poste de dépenses imprévues engendre des répercussions en chaîne sur les autres. Souvent, dans les réponses, on observe un cumul de difficultés plutôt qu'une difficulté spécifique. En premier lieu, pour 33% des bénéficiaires ayant une difficulté en ce domaine, on compte des personnes qui ont des problèmes de crédits et de dettes, voire qui ont déposé un dossier de surendettement à la banque de France.

Deuxièmement, viennent les charges et les factures qui semblent souvent trop élevées et il apparaît des difficultés à s'en acquitter. Troisièmement, revient toujours en arrière plan l'item d'un salaire trop faible : la moindre dépense imprévue grève le budget. Enfin, quatrièmement, les difficultés résultent de l'irrégularité des revenus (fluctuation d'un mois sur l'autre). En définitive, il ressort un budget limité (du fait de ressources trop faibles) qui rend compliqué voire aléatoire la possibilité de s'acquitter des charges courantes (les factures) sans contracter pour une partie d'entre eux des dettes et à pouvoir assumer les biens de consommation de la société actuelle.

Quatrième obstacle : les modes de garde des enfants

26% disent avoir des difficultés en matière de garde de leurs enfants dans le cadre de l'exercice de leur emploi. On aurait pu s'attendre à un score plus élevé. Cependant, le problème du mode de garde semble surtout se situer en amont : dès lors qu'il s'agit de prendre (ou non) un emploi, la présence d'enfants à charge est un obstacle majeur¹⁰.

Il faut donc distinguer deux types de paliers dans le rapport à l'emploi en matière de mode de garde : le coût qui détermine le choix ou non de prendre un emploi selon les possibilités offertes en matière de mode de garde (sans négliger l'importance qu'il y a d'avoir une aide au moment des démarches de recherche en tant que tel) ; puis le coût lié au maintien dans l'emploi voire à l'augmentation du volume horaire travaillé.

¹⁰ E. Maurin, D. Roy, « L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants », Cepremap, mai 2008, Docweb n°0807.

Parmi les difficultés, il y a d'abord le problème des horaires atypiques ou décalés qui compliquent les marges de manoeuvre en matière de garde de l'enfant (pour 33% des bénéficiaires déclarant une difficulté de garde). En effet, le problème ne se pose pas seulement pendant le temps de travail mais aussi avant et/ou après. On mentionne ainsi la difficulté à faire garder son enfant avant ou après l'école et plus encore entre les horaires atypiques du travail qui sont souvent le cas dans la population (travail de nuit, travail le week-end, travail en soirée, très tôt le matin ou tard le soir). Ainsi les problèmes de garde ne se posent pas seulement pour les enfants en bas âges (de moins de trois ans) mais soulèvent également la question du péri-scolaire (trois à cinq ans en particulier).

En deuxième lieu, c'est l'absence de modes de garde, surtout institutionnelle, qui est un problème (pour le premier enfant ou pour le second : « pas de place en crèche »). En troisième lieu, c'est le coût du mode de garde, en particulier pour l'assistante maternelle ou les frais de centre de loisirs. Du coup, quatrièmement, est indiqué le problème de garde par la famille ou les amis : souvent on souhaite que cette aide soit provisoire en attente d'un mode de garde institutionnel. La difficulté surgit lorsque le provisoire s'éternise en raison de la difficulté à trouver un autre recours. On doit noter qu'une bonne partie des bénéficiaires font garder leur enfant par la famille, parce qu'ils se heurtent à une absence de place en crèche. L'équilibre est donc fragile, le recours à la famille étant plus un dépannage qu'une solution, impliquant de jongler entre les disponibilités de la famille et les horaires eux-mêmes instables de l'activité professionnelle.

Les difficultés de garde selon l'âge du parent, le nombre et l'âge des enfants

Le fait d'avoir des difficultés de garde dans l'exercice de son emploi est très lié à l'âge de l'allocataire, car ces difficultés se concentrent surtout sur les jeunes (25/35 ans), qui sont par ailleurs les plus actifs. Les difficultés de garde quand on occupe un emploi sont également très liées à l'âge des enfants. 42,5 % de ceux qui déclarent une difficulté de garde ont un enfant de moins de trois ans. Les familles ayant (au moins) un enfant à charge de trois à cinq ans ne sont pas épargnées.

En résumé, les problèmes de garde se concentrent surtout sur les jeunes bénéficiaires qui ont des enfants âgés de moins de trois ans, mais aussi de trois à cinq ans, jeunes bénéficiaires dont on a vu qu'ils avaient plus souvent un seul enfant et qu'ils occupaient plus souvent un temps plein.

Cinquième obstacle : les difficultés liées au logement

Les deux premières difficultés résident, d'une part, dans la recherche d'un logement autonome pour 32,5% et, d'autre part, dans l'existence d'un logement trop petit (15,5%). La troisième difficulté résulte de la précarité du logement qui se trouve soit trop humide, insalubre, mal isolé ou bruyant (14,5%). Ensuite, il est observé des problèmes liés à un déménagement pour diverses raisons (12%), dont la plus courante est le souhait de se rapprocher du lieu de travail, le logement étant trop éloigné. Enfin il est question du loyer, ce dernier se révélant soit trop élevé soit source des dettes et de dépenses liés à son entretien. Une autre difficulté procède des personnes qui souhaiteraient quitter le parc privé pour accéder au logement social. Certains bénéficiaires n'ont pas de logement du tout ou sont en caravane.

Les obstacles supplémentaires : les démarches de recherche d'emploi, l'accès à une formation ou un stage, l'éducation des enfants, la santé, les frais liés à la journée de travail

18,5% des bénéficiaires du RSA-API disent éprouver des difficultés pour effectuer leurs recherches et démarches d'emploi. De façon générale, il ressort en ce domaine une demande d'accompagnement et de soutien (rédaction d'un CV, accès à l'information des offres d'emploi). De même, 18% des bénéficiaires du RSA-API disent avoir des difficultés pour accéder à une formation ou un stage : difficultés financières, difficulté d'accéder à une formation dans le secteur souhaité sur un métier particulier, manque d'information (ne pas savoir à qui s'adresser), difficultés liées au niveau scolaire ou au manque de maîtrise de la langue française, horaires quotidiens et temps de transport. Ensuite, 13% des bénéficiaires du RSA-API disent avoir des difficultés par rapport à l'éducation de leurs enfants. Parmi eux, on trouve la situation de séparation ou de divorce des parents, qui engendre par exemple l'existence de relations conflictuelles entre les ex-conjoints ou entre l'un des enfants avec l'un des parents (autant le père que la mère). 10% des bénéficiaires du RSA-API disent avoir des difficultés de santé et 6% déclarent une difficulté pour les frais de restauration liés à l'emploi. De même, seulement 4% des bénéficiaires disent avoir des difficultés pour acquérir un équipement professionnel spécifique pour exercer leur emploi.

Conclusion

Sans être dénuée de sérieuses difficultés liées à la précarité économique, la population bénéficiaire du rSa-API, dont le profil demeure identique à celui des allocataires de l'API en activité de la métropole, a déjà franchi pour une bonne partie les obstacles de retour à l'emploi que connaissent les allocataires de minima sociaux : l'absence générale de qualification, les problèmes de santé et l'âge en premier lieu.

Pour les allocataires de l'API en particulier, une étude conduite par la Cnaf avait pu distinguer trois critères discriminants « toutes choses égales par ailleurs » dans l'accès à un emploi¹¹. Il s'agit, d'une part, du parcours professionnel (avoir déjà exercé ou non un emploi). Or les ¾ des bénéficiaires du rSa-API ont déjà exercé au moins un emploi et le plus souvent plusieurs. D'autre part, le diplôme, en particulier le fait d'en avoir un ou pas. Or notre échantillon est bien plus diplômé que la population générale de l'API. Enfin, l'âge de l'enfant (avoir un enfant âgé de moins de trois ans diminue fortement la probabilité d'accès à l'emploi). Or l'âge moyen de l'enfant des bénéficiaires du rSa-API est de quatre ans.

Même si la population bénéficiant du rSa au titre de l'API a donc en partie résolu les principales difficultés empêchant la reprise d'activité, les obstacles peuvent cependant persister, une fois l'emploi obtenu. En fait, les freins initiaux (comme le mode de garde) continuent de ralentir la dynamique d'insertion professionnelle tout en soulevant d'autres enjeux et priorités, en particulier pour le maintien dans l'emploi, et plus encore pour le passage du temps partiel au temps plein voire la sortie du dispositif rSa.

N'étant donc pas prioritairement définie par des handicaps classiques d'ordre « individuel », et ne relevant pas ou peu d'une problématique purement « sociale »,

¹¹ M Tomasini, *Recherches et Prévisions*, op cit.

c'est la réalité objective du fonctionnement du marché du travail qui apparaît directement, avec notamment les nouvelles normes requises d'employabilité ; c'est en particulier, pour la population étudiée, la question de la formation professionnelle (et de la structure de l'offre d'emploi), articulée avec les autres facteurs, qui se profile comme une question centrale.

Cette population de l'Api-rSa concentre, toutefois, toutes les caractéristiques typiques des situations de précarité de l'emploi des femmes seules avec enfants à charge positionnées dans des emplois à temps partiel faiblement rémunérés et de courtes périodes.

8. Les actions engagées par les CAF au titre de l'accompagnement des bénéficiaires du rSa-Api

L'élaboration des Plans d'action personnalisée (PAP) et les premiers bilans d'étape

Au 15 novembre 2008, 76% des bénéficiaires (643 bénéficiaires) ont signé un contrat et se sont engagés dans un Plan d'action personnalisée (PAP). 42% ont été amorcés en mai/juin 2008, 19% en juillet/août et 39,5% en septembre/octobre. Nous disposons donc d'un faible recul temporel pour développer une approche dynamique des situations.

Seulement 194 bénéficiaires ont fait l'objet d'un bilan (précisément d'au moins un bilan) des actions ayant été engagées pour eux, soit 30% des bénéficiaires du rSa ayant signé un Plan d'action personnalisée.

Parmi ces 194 bénéficiaires, 145 renvoient à un bilan qui n'est qu'intermédiaire, et 49 un bilan final. Parmi ces 194 bilans, 96 doivent être révisés : leurs objectifs sont modifiés avec poursuite de l'accompagnement dans le cadre d'un nouveau PAP ; 26 sont arrêtés en raison de la clôture du contrat pour non respect des engagements du bénéficiaire ; 18 ont atteints leur objectifs, pour chacune des actions, et le contrat peut être clôturé ; et 1% est poursuivi tel quel.

Au moment de ce bilan, 113 bénéficiaires perçoivent encore le rSa et 81 ne le perçoivent plus. Parmi ces 81 bénéficiaires qui ne perçoivent plus le rSa, 27 correspondent à une sortie avec un emploi salarié à temps plein, c'est-à-dire avec un rSa nul en raison des ressources supérieures au montant du revenu garanti ; 31 autres bénéficiaires ne perçoivent plus le rSa en raison d'une cessation d'activité, puis pour d'autres raisons correspondant à des fins de droit lié à l'API (motif ressources, fin de charge de l'enfant, arrêt maladie, reprise de vie commune ou déménagement dans un autre département).

Les caractéristiques des actions

2 à 3 types d'action en moyenne ont été engagés pour chaque bénéficiaire. A la date de l'enquête, 82,5% des actions engagées sont en cours, 3% ont été abandonnées et 14,5% sont terminées. Par ailleurs, la durée moyenne de ces actions est de 5 mois et demi environ.

En premier lieu, en additionnant les actions relevant de l'emploi (42,5% des bénéficiaires) et celles concernant la formation (36% des bénéficiaires), on obtient 35% des actions.

En deuxième lieu, ce sont des actions en lien avec les questions de la mobilité et des transports (16,5% des actions et 37% des bénéficiaires).

En troisième lieu, on trouve à égalité des actions concernant le logement et des actions centrées sur les modes de garde des enfants (12% des actions et 27% des bénéficiaires).

En quatrième lieu, ce sont les actions sur la gestion du budget familial (9,5% des actions et 21,5% des bénéficiaires).

Ensuite, on trouve des actions qui portent sur l'éducation des enfants et la parentalité (4%), puis sur la santé (3%), et 7,5% renvoient à d'autres types d'actions.

On remarque que l'on ne retrouve pas tout à fait la hiérarchie des obstacles identifiés car les difficultés de gestion du budget sont classées en troisième position des obstacles à l'emploi, mais en cinquième position des actions engagées. De même, le logement arrive en cinquième position des obstacles identifiés et en troisième position des actions engagées. En fait, il y a un cumul de différents thèmes d'actions sur les bénéficiaires qui déclarent une difficulté (mode de garde, budget, logement), ce qui explique le (petit) décalage avec l'ordre des obstacles à l'emploi qui ont été identifiés dans les diagnostics. Ainsi la majorité des bénéficiaires qui déclarent une difficulté sur une rubrique ont en moyenne au moins trois types d'actions conduites pour eux.

9. Les premiers résultats sur l'emploi (pour un très faible effectif des actions d'accompagnement)

Afin de pouvoir fixer précisément les objectifs des contrats signés entre les bénéficiaires et les référents Caf et donc apprécier voire mesurer les résultats engendrés, au regard de l'emploi, les fiches remplies par les travailleurs sociaux comportent des rubriques devant mentionner les conséquences attendues, selon un calendrier concerté, des actions entreprises sur l'emploi.

Ainsi, pour ce qui concerne les impacts escomptés sur l'emploi des actions entreprises, **51,5% visent le maintien dans l'emploi**, 28,5% un accroissement du volume horaire travaillé et 20% visent une reprise d'emploi.

Parmi les 199 bilans effectués, 59% (117) ont atteint leurs objectifs, 22% (43) sont non atteints, et 19% (38) sont partiellement atteints.

Quant aux impacts réels observés sur l'emploi en tant que tel, **47% (89) ont contribué au maintien dans l'emploi**, **35% (65) n'ont eu aucun impact sur l'emploi**, 10,5% (20) ont contribué à la reprise d'un emploi et 8% (15) enfin à l'accroissement de l'activité.

Par comparaison avec les objectifs escomptés, on constate donc que le plus difficile, dans l'atteinte des résultats, concerne la hausse de l'activité d'une part et les reprises d'emploi d'autre part, ce sont les deux domaines où les écarts entre objectifs

et résultats sont les plus grands. A l'inverse, le ratio concernant le maintien dans l'emploi révèle un très bon score car l'écart entre l'objectif et le résultat est très faible.

10. Conclusion générale

1. Une des originalités de l'expérimentation, pour les CAF, est l'amorce d'un nouveau partenariat avec le service public de l'emploi, au premier rang duquel se trouve l'ANPE. Ce nouveau travail de coopération avec l'ANPE autour des publics monoparentaux bénéficiant de l'API révèle un positionnement accru des Caf sur les aspects matériels et sociaux de la dimension professionnelle des parcours. Les Caf ont conduit un accompagnement *dans* l'emploi à côté de l'entreprise en assurant, pour les Api-rSa, une fonction de coordination et de mise en réseau des partenaires autour de l'objectif d'insertion socio-professionnelle.

2. Cette enquête permet de définir précisément la population rSa accompagnée au titre de l'API. Les principaux freins à l'exercice d'un emploi ont été identifiés. Il s'agit, en premier lieu, de la question de la formation professionnelle et celle du transport, puis la gestion des difficultés budgétaires, les modes de garde des enfants et enfin le logement. En complément des revenus et de l'incitation monétaire, ce sont ces obstacles qui peuvent servir prioritairement de fondement à une politique d'accompagnement social et d'insertion visant la lutte contre la pauvreté et le retour à l'emploi simultanément.

3. Un autre enseignement est de pouvoir distinguer les éléments déterminants qui jouent dans deux moments différents de l'accompagnement, à savoir l'accompagnement vers et dans l'emploi. On peut distinguer les obstacles de *l'accès* à l'emploi et ceux du *maintien* dans l'emploi. Dans l'accès, la question du mode de garde et celle du transport sont les deux principaux critères. Dans le maintien, la hiérarchie des obstacles de départ se modifie, le problème de garde jouant un rôle encore persistant mais à un autre niveau, celui du passage du temps partiel au temps plein. Le fragile équilibre établi dans ces situations entre mode de garde informelle et emploi à temps partiel peut s'effiloche, dès lors que le volume horaire augmente ; dans ce cas, la nouvelle situation engendre mécaniquement une tension sur la garde, car le recours utilisé (la famille ou le cercle amical) n'est plus forcément disponible ; et ce alors que le maintien dans le temps partiel peut être un « choix » pour pouvoir (faire) garder son enfant, mais qui est aussi un maintien dans la sphère de l'emploi précaire.

Ce point est d'autant plus important que les actions d'accompagnement semblent surtout contribuer à stabiliser la situation, c'est-à-dire à maintenir les bénéficiaires dans l'emploi (majoritairement à temps partiel), mais moins fonctionner comme un tremplin vers le temps plein. Cependant, la période d'observation trop brève de cette expérimentation est une sérieuse limite, qui ne permet pas de conclure sur les effets du dispositif d'accompagnement social qui se font souvent sentir à plus long terme.

4. Un autre constat est celui de la diversité objective des bénéficiaires, dont les difficultés s'articulent différemment, parfois se cumulent, selon les situations et les trajectoires. Même si l'on peut mettre en évidence des traits communs et des

problèmes souvent similaires, on ne dégage pas véritablement de profils spécifiques, mais une multiplicité de situations particulières ; ce qui plaide en ce sens pour un accompagnement individualisé « sur mesure » mais attire également l'attention, tout à la fois, sur la complexité de l'orientation des bénéficiaires, dans un parcours qualifié de « social » ou de « professionnel », puis d'une gestion cohérente de leurs trajectoires. Une des difficultés de l'accompagnement, observée dans les expérimentations, réside dans l'instabilité des situations, étant donné la courte période des emplois occupés notamment. Le travail d'accompagnement est rendu plus complexe et plus nécessaire.

ANNEXE

Tableau 1. Effectifs de l'expérimentation et modalités des contacts

| | Moyenn e par Caf | Min | Max | Total | Nb de CAF |
|---|------------------------|-----|------|-------|--------------|
| Nb total API dans territoire expérimentation à la date d'entrée en vigueur du Rsa | 462 | 81 | 1215 | 12469 | 27 |
| Nb API/RSA à la date d'entrée en vigueur du Rsa (stock) | 34 | 6 | 144 | 886 | 26 |
| Nb API/RSA entre la date d'entrée en vigueur du Rsa et le 15 oct. 2008 (flux) | 50,5 | 13 | 126 | 1363 | 27 |
| Nb total API/RSA entre la date d'entrée en vigueur du Rsa et le 15 oct. 2008 | 69 | 13 | 142 | 1858 | 27 |
| Nb de courrier invitation 1 ^{er} entretien entre date d'entrée en vigueur du Rsa et le 15 oct. juin 2008 | 63,5 | 5 | 150 | 1716 | 27 |
| Nb de réponses au courrier d'invitation (1 ^{er} entretien) entre date d'entrée en vigueur du Rsa et le 15 oct. 2008 | 38 | 0 | 90 | 1022 | 27 |
| Nb de contacts téléphone invitation 1 ^{er} entretien entre date d'entrée en vigueur du Rsa et le 15 oct. 2008 si pas de courrier au départ | 11 | 0 | 84 | 228 | 20 |
| Nb de personnes reçues (1 ^{er} entretien) entre date d'entrée en vigueur du Rsa et le 15 oct. 2008 | 42 | 2 | 86 | 1134 | 27 |

Tableau 2. Le partenariat des CAF

Dans le cadre de l'accompagnement social dans l'emploi des bénéficiaires de l'API/RSA, quels sont les partenaires mobilisés par les référents de votre organisme ?

| | Nb de CAF |
|---|-----------|
| ANPE | 22 |
| Mission Locale pour l'emploi | 16 |
| Service départemental d'action sociale (SdAs) | 15 |
| Maison de l'emploi | 12 |
| services offre d'accueil petite-enfance (SoApe) | 12 |
| Autres associations | 10 |
| PLIE | 10 |
| Organisme de formation | 9 |
| Association intermédiaire | 8 |
| Autre partenaire (à préciser ensuite) | 8 |
| CCAS | 6 |
| Entreprise d'insertion | 5 |
| AFPA | 4 |
| Total | 27 |

Tableau 3. Les partenaires CAF et les actions engagées

Les actions assurées avec les partenaires -Vague 2-

| ACTIONS MENEES | PARTENAIRES | | | | | | | | | | | | |
|--|-------------|-----------|------|-------|--------------|--------------------|------|------|-----------|----------------------|------------|------------|----|
| | ANPE | M. locale | SdAs | SoApe | Autres assoc | Autres Partenaires | Plie | Ccas | M. emploi | Asso c Inter-média i | Org. forma | Ent Insert | AF |
| Nombre de Caf concernées | 22 | 16 | 15 | 12 | 10 | 8 | 10 | 6 | 12 | 8 | 9 | 5 | |
| Orientation des bénéficiaires | 19 | 13 | 7 | 7 | 7 | 4 | 6 | 2 | 6 | 4 | | 3 | |
| Participation à l'élaboration des plans d'accompagnement compétences professionnelles, recherche d'emploi...) | 12 | 9 | 2 | - | 2 | 2 | 2 | - | 2 | 3 | - | 2 | |
| Actions d'accompagnement centrées sur l'emploi et l'acquisition/ renforcement des compétences professionnelles | 15 | 9 | 4 | - | 5 | 4 | 4 | - | 3 | 3 | - | - | |
| Valorisation et du renforcement des compétences professionnelles | 10 | 4 | 2 | - | 3 | 2 | 1 | - | - | 2 | - | 1 | |
| Aide aux diagnostics des besoins des bénéficiaires | 13 | 8 | 4 | - | 5 | 4 | 2 | - | - | 1 | - | 1 | |
| Autres | 2 | 1 | 3 | - | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | - | - | 1 | |
| L'accès aux droits légaux et sociaux | 2 | 1 | 5 | 1 | 2 | 2 | 1 | - | - | - | - | - | |
| Aides financières | 1 | 1 | 8 | 1 | 2 | - | 2 | 3 | - | - | - | - | |
| Garde d'enfants | 1 | - | 2 | 11 | 2 | 2 | 1 | 1 | - | - | - | - | |
| Santé et de l'accès aux soins | - | - | 1 | - | 1 | - | - | - | - | - | - | - | |
| Soutien à la parentalité | - | - | 1 | 4 | 3 | 1 | - | - | - | - | - | - | |
| Aide au logement | - | - | 4 | - | 3 | - | - | - | - | - | - | - | |
| Aide à la gestion de leurs budgets | 1 | - | 4 | - | 1 | - | - | 1 | - | - | - | - | |
| Mobilité, transports | - | - | 1 | - | 1 | 1 | 1 | - | - | 1 | - | - | |
| Total actions | | | | | | | | | | | | | |

Tableau 4. Effectif de la population accompagnée selon vague 1 et vague 2 de l'enquête

| | Vague 2 | Vague 1 | Total |
|------------------------|----------------|----------------|--------------|
| MONTPELLIER | 54 | 23 | 77 |
| CERGY PONTOISE | 25 | 37 | 62 |
| SAINT QUENTIN | 60 | 0 | 60 |
| NIORT | 31 | 28 | 59 |
| MAUBEUGE | 12 | 39 | 51 |
| RENNES | 24 | 27 | 51 |
| REIMS | 31 | 15 | 46 |
| ARRAS | 41 | 0 | 41 |
| POITIERS | 29 | 11 | 40 |
| ROSNY SOUS BOIS | 24 | 16 | 40 |
| EVREUX | 21 | 17 | 38 |
| BLOIS | 14 | 22 | 36 |
| ANGOULEME | 2 | 28 | 30 |
| LA ROCHELLE | 30 | 0 | 30 |
| NANTES | 29 | 0 | 29 |
| CREIL | 6 | 19 | 25 |
| GUERET | 15 | 7 | 22 |
| CAEN | 18 | 0 | 18 |
| MONTBELIARD | 16 | 0 | 16 |
| CHAUMONT | 6 | 10 | 16 |
| CALAIS | 5 | 7 | 12 |
| LAVAL | 10 | 0 | 10 |
| ELBEUF | 10 | 0 | 10 |
| SAINT BRIEUC | 8 | 0 | 8 |
| NICE | 7 | 0 | 7 |
| NIMES | 7 | 0 | 7 |
| VILLEFRANCHE SUR SAONE | 0 | 5 | 5 |
| Total | 535 | 311 | 846 |

Tableau 5. Le niveau de formation des bénéficiaires rSa-API accompagnés

| Niveau de formation initiale | Vague 1 | | Vague 2 | |
|---------------------------------|------------|-------------|------------|-------------|
| | Nb | % cit. | Nb | % cit. |
| Bepc - Bep - Cap | 159 | 47,2% | 367 | 51,5 % |
| Bac ou équivalent | 81 | 24% | 172 | 24,2% |
| Bac +2 (BTS, DUT ...) | 33 | 9,8% | 13 | 1,8% |
| Fin de scolarité obligatoire | 28 | 8,3% | 91 | 12,8% |
| Pas de niveau | 21 | 6,2% | 55 | 7,7% |
| 2ième cycle (licence, maîtrise) | 10 | 3% | 5 | 0,7% |
| 3ième cycle (Master, Doctorat) | 3 | 0,9% | 7 | 1% |
| Jamais scolarisé | 2 | 0,6% | 2 | 0,3% |
| Total | 337 | 100% | 712 | 100% |

Tableau 6. Les Motifs d'entrée dans le RSA

| Motif d'entrée dans le RSA | Vague 1 | | Vague 2 | |
|-------------------------------|------------|-------------|------------|--------------|
| | Nb | % cit. | Nb | % cit. |
| Poursuite activité | 154 | 45,2% | 301 | 37,1% |
| Reprise activité | 109 | 32% | 303 | 37,3% |
| Première activité | 47 | 13,8% | 136 | 16,7% |
| Poursuite formation rémunérée | 12 | 3,5% | 16 | 2% |
| première formation rémunérée | 10 | 2,9% | 28 | 3,4% |
| Reprise formation rémunérée | 9 | 2,6% | 0 | 0 |
| Total | 341 | 100% | 812 | 100% |

Tableau 7. Type d'emploi dans le RSA

| Libellé activité principale actuelle | | |
|--|------------|---------------|
| | Nb | % cit. |
| Employés civils et agents de service de la fonction publique | 167 | 29,0% |
| Personnels des services directs aux particuliers | 156 | 27,1% |
| Employés de commerce | 101 | 17,5% |
| Employés administratifs d'entreprise | 44 | 7,6% |
| Autres (précisez) | 24 | 4,2% |
| Formation | 24 | 4,2% |
| Ouvriers de type industriel | 23 | 4,0% |
| Ouvriers de type artisanal | 13 | 2,3% |
| Travailleurs indépendants | 13 | 2,3% |
| Professions intermédiaires | 8 | 1,4% |
| Ouvriers agricoles | 3 | 0,5% |
| Total | 576 | 100,0% |

Tableau 8. Type de contrat dans le RSA

| Type de contrat correspondant à l'activité principale actuelle | | |
|--|------------|---------------|
| | Nb | % cit. |
| Salarié (CDI) | 297 | 37,9% |
| CDD | 233 | 29,8% |
| Emploi aidé non marchand/Contrats d'Avenir | 82 | 10,5% |
| Interim | 58 | 7,4% |
| Emploi aidé non marchand/Contrats d'Accompagnement à l'Emploi | 28 | 3,6% |
| Travailleur Indépendant | 24 | 3,1% |
| Emploi aidé marchand/Contrats de professionnalisation | 15 | 1,9% |
| Travailleur saisonnier | 14 | 1,8% |
| Emploi aidé marchand/CI-RMA | 9 | 1,1% |
| Emploi aidé marchand/Contrats d'apprentissage | 8 | 1,0% |
| Emploi aidé marchand/Associations intermédiaires | 7 | 0,9% |
| Emploi aidé marchand/CIE | 4 | 0,5% |
| Emploi aidé marchand/Entreprises d'insertion | 3 | 0,4% |
| Emploi aidé non marchand/Pacte | 1 | 0,1% |
| Emploi aidé marchand/Entrep. travail temp. d'insertion | 0 | 0,0% |
| Total | 783 | 100,0% |

Tableaux 9, 10, 11. Mode de garde des familles

| ModeGarde1 | | |
|---|------------|---------------|
| NbEnfant = 1 | | |
| | Nb | % cit. |
| Accueil par famille ou amis | 156 | 39,6% |
| Sans | 80 | 20,3% |
| Accueil par une assistante maternelle | 69 | 17,5% |
| Accueil Collectif (crèche, halte garderie, multi-accueil) | 46 | 11,7% |
| Accueil peri-scolaire (garderie ou accueil du matin, étude du soir) | 19 | 4,8% |
| Autres | 19 | 4,8% |
| Centre de Loisirs (mercredi, vacances scolaires) | 5 | 1,3% |
| Total | 394 | 100,0% |

Lecture: modes de garde pour les familles ayant un seul enfant à charge

| ModeGarde2 - Mode de garde enfant 2 | | |
|---|------------|---------------|
| NbEnfant = 2 | | |
| | Nb | % cit. |
| Accueil par famille ou amis | 59 | 31,6% |
| Sans | 41 | 21,9% |
| Accueil par une assistante maternelle | 29 | 15,5% |
| Accueil peri-scolaire (garderie ou accueil du matin, étude du soir) | 22 | 11,8% |
| Accueil Collectif (crèche, halte garderie, multi-accueil) | 15 | 8,0% |
| Centre de Loisirs (mercredi, vacances scolaires) | 13 | 7,0% |
| Autres | 8 | 4,3% |
| Total | 187 | 100,0% |

Lecture: modes de garde du deuxième enfant pour les familles ayant 2 enfants

| ModeGarde1 - Mode de garde enfant 1 | | |
|---|------------|---------------|
| NbEnfant = 2 | | |
| | Nb | % cit. |
| Sans | 63 | 33,3% |
| Accueil par famille ou amis | 53 | 28,0% |
| Accueil peri-scolaire (garderie ou accueil du matin, étude du soir) | 23 | 12,2% |
| Accueil par une assistante maternelle | 19 | 10,1% |
| Centre de Loisirs (mercredi, vacances scolaires) | 13 | 6,9% |
| Autres | 9 | 4,8% |
| Accueil Collectif (crèche, halte garderie, multi-accueil) | 9 | 4,8% |
| Total | 189 | 100,0% |

Lecture: modes de garde du premier

Tableau 12, 13. Les caractéristiques des actions engagées

| Thème de l'action | | |
|--------------------------|--------------|---------------|
| | Nb | % cit. |
| Recherche d'emploi | 257 | 19,0% |
| Mobilité / transport | 223 | 16,4% |
| Formation / stage | 217 | 16,0% |
| Logement | 163 | 12,0% |
| Garde d'enfant | 158 | 11,7% |
| Gestion budget familial | 130 | 9,6% |
| Autre | 99 | 7,3% |
| Education / parentalité | 57 | 4,2% |
| Santé | 43 | 3,2% |
| Equipement professionnel | 9 | 0,7% |
| Restauration | 0 | 0,0% |
| Total | 1 356 | 100,0% |

