

# CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE DE L' AISNE

**Mercredi 14 Septembre 2011**

## CONCOURS INTERNE D'ACCES AU CADRE D'EMPLOIS DES REDACTEURS TERRITORIAUX

\*\*\*\*\*

### Rédaction d'une note administrative à partir d'un dossier portant sur l'action sociale des collectivités territoriales (Durée : 3 heures ; coefficient 4)

#### SUJET :

Rédacteur au sein d'un Conseil Général, votre directeur vous demande de préparer une note à l'attention de Monsieur le Président afin de présenter le bilan de la mise en œuvre du RSA, et notamment de la mise en œuvre du principe de « droits et devoirs », et de dégager les pistes d'évolution qui semblent se dessiner à ce jour pour l'avenir de ce dispositif.

Pour ce faire, vous disposez du dossier suivant :

- Document n°1 : Article extrait d'ASH du 2 juillet 2010 « Le RSA interroge le travail social (pages 2 à 5)
- Document n°2 : Article extrait de la Gazette des communes du 18 avril 2011 : « RSA l'urgence d'une simplification » (pages 6 à 11)
- Document n°3 : Article extrait des Echos du 20/21 mai 2011 « Le RSA a permis à 140 000 foyers de sortir de la pauvreté en 2010 » (pages 12 et 13)
- Document n°4 : Article extrait de Sciences Humaines de Mars 2009 « Pauvreté : de la compassion à la culpabilisation » (page 14)
- Document n°5 : Article extrait d'ASH du 13 mai 2011 « Travaux d'intérêt général pour les allocataires du RSA » (pages 15 et 16)
- Document n°6 : Article extrait du Monde du 14 avril 2011 « Il est faux de prétendre que le nombre des assistés est en expansion » (page 17)
- Document n°7 : Enquête du FNARS du 5 octobre 2011 « Les difficultés rencontrées par les allocataires du RSA » (pages 18 à 22)
- Document n°8 : Article 3 de la Loi n°2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion (pages 23 à 25)

Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif sur votre copie, ni votre nom, ni le nom d'une collectivité existante, ni signature, ni paraphe.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.  
Votre copie ne doit pas être rédigée au crayon de bois.

GENEVIÈVE BESSON, DU COMITÉ D'ÉVALUATION DU RSA

## « Le RSA interroge le travail social »

*Si le revenu de solidarité active (RSA) – sans constituer une solution miraculeuse pour sortir de la pauvreté – représente un progrès, son efficacité est encore compromise par de nombreux freins pour les bénéficiaires et plusieurs difficultés pour les institutions confrontées à la complexité du dispositif. Entretien avec Geneviève Besson, directrice de la lutte contre l'exclusion du conseil général de l'Eure, à ce titre membre du comité national d'évaluation du dispositif.*

**Un an après la généralisation du RSA, où en sont les travaux du comité d'évaluation ?**

Un groupe de travail, piloté par la caisse nationale des allocations familiales, est dédié aux effets du dispositif sur la pauvreté, à la question du non-recours et à celle des droits connexes. Un autre, mené par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), se penche sur les effets du RSA sur le marché du travail. Un troisième, sous la houlette de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), s'occupe de la gouvernance et de l'accompagnement. A travers ces trois groupes, le comité a, tout en analysant la montée en charge du dispositif, construit progressivement, et avec des débats internes, sa méthodologie d'investigation, qui doit permettre une approche à la fois qualitative et quantitative. Sachant qu'il faut mener, dépouiller et interpréter les enquêtes, il faudra du temps avant la remontée des résultats. Son travail ne peut donc encore être véritablement visible : les membres émettent des hypothèses, apportent des éclairages et des témoignages significatifs, sans pour autant être représentatifs, et il va falloir les confirmer ou les invalider et les étayer par une approche scientifique. Par ailleurs, la mise en œuvre du RSA a, cette année, mobilisé les acteurs sur beaucoup de chantiers : conventions de gestion entre les conseils généraux, les caisses d'allocations

familiales (CAF) et les caisses de la mutualité sociale agricole (CMSA) ; élaboration des conventions d'orientation pour définir qui fait quoi, et comment, pour l'orientation des bénéficiaires et leur accompagnement ; adaptation fastidieuse par les conseils généraux de leurs logiciels informatiques pour pouvoir accueillir les interfaces des CAF et des CMSA ; composition des équipes pluridisciplinaires en y intégrant les bénéficiaires, dont la représentation est une nouveauté très importante ; actualisation ou mise en œuvre des partenariats avec Pôle emploi, les CAF et les acteurs de l'insertion ; révision des droits connexes pour privilégier le critère des ressources et non plus celui du statut ; mise en œuvre de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) ; nouvelle approche des sanctions. Ce n'est qu'après cette mise en œuvre très complexe que pourra venir

« Le RSA généralisé depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009 n'est pas du tout celui qui a été expérimenté dans 34 départements »

le temps de l'évaluation. Le comité prévoit de publier un rapport fin 2011 lors d'une conférence nationale, mais de premiers éléments apparaîtront sans doute déjà à la fin de cette année. D'autant que Marc-Philippe Daubresse, le ministre des Solidarités actives, a consulté les départements pendant le mois de juin pour voir comment simplifier et optimiser le dispositif.

**Sur quels sujets a porté cette consultation ?**

Trois groupes de travail ont été constitués. L'un sur la mise en œuvre de l'APRE, dont

la vitesse de croisière n'est pas non plus atteinte, parce qu'il a d'abord fallu trouver qui serait le mieux placé pour la gérer parmi les conseils généraux, les CAF ou d'autres opérateurs. Il a fallu ensuite dessiner le périmètre d'intervention de l'aide et élaborer son règlement d'application et ses modalités de gestion, le tout dans un contexte partenarial et réglementaire qui rend moins réactif que lorsque l'on est seul aux manettes ! Un autre groupe de travail a été constitué pour permettre des simplifications administratives. Il est par exemple lourd, pour un bénéficiaire, de déclarer mensuellement ses ressources à Pôle Emploi et trimestriellement à la CAF. Le troisième groupe de travail a été dédié à l'accompagnement des bénéficiaires et aux politiques d'insertion. Des axes de travail complémentaires ont, par ailleurs, été explorés sur la montée en charge du RSA « activité » et sur les transferts de données entre les CAF, les CMSA et les conseils généraux d'une part, Pôle emploi et les conseils généraux d'autre part. Ces transferts ne sont pas réactifs du tout, ce qui met les conseils généraux en difficulté pour connaître leurs publics. Apprécier les revenus des travailleurs indépendants agricoles et des auto-entrepreneurs se révèle également difficile.

**Les départements ayant expérimenté le dispositif, dont l'Eure, ont-ils plus de recul ?**  
Le RSA généralisé depuis le 1<sup>er</sup> juin 2009 n'est pas du tout celui qui a été expérimenté dans 34 départements ! Pionniers en la matière, nous avons pour notre part, avec l'aide de l'Agence nationale des solidarités actives, bâti une courbe de calcul différente, puisqu'elle visait à dépasser le seuil de pauvreté dès le quart de temps travaillé, avec une progression moins rapide dans sa deuxième moitié. Le montant moyen de notre incitation financière était de 218,84 €, contre environ 165 € pour le RSA « activité » dans le dispositif généralisé. Nous avons liquidé nous-mêmes la prestation sur une base mensuelle, et pas trimestrielle comme aujourd'hui. Surtout, l'expérimentation portait sur l'activité : on émargeait au RSA à partir du moment où on décrochait un emploi, alors que la loi prend aussi en compte les ex-bénéficiaires du RMI et de l'allocation de parent isolé (API) sans emploi et définit un périmètre de droits et devoirs pour ceux dont les revenus sont infé-



M. NHALI

rieurs à 500 €. Nous avons mis en place des accompagnements dans l'emploi avec une approche globale de leurs difficultés. Or, aujourd'hui, nous devons les accompagner vers l'emploi, avec des formes d'accompagnement distinctes (le social d'un côté, l'emploi de l'autre), ce qui est totalement différent et un peu trop schématique par rapport à la réalité ! Mais s'il nous a fallu reconfigurer l'ensemble de notre organisation en fonction de la loi, nous avons pu conserver les acquis de l'expérimentation, notamment le décloisonnement des cultures professionnelles des conseillers de Pôle emploi et des travailleurs sociaux, grâce à la mise en place de plateformes d'orientation, et l'instauration de modalités de dialogue avec les acteurs de l'insertion.

#### **Les départements avaient la possibilité de poursuivre une partie de leur expérimentation jusqu'au 31 mai 2010...**

La loi généralisant le RSA au 1<sup>er</sup> juin a mis fin aux expérimentations à cette même date. Les allocataires qui percevaient un montant supérieur à celui que leur offrait le dispositif généralisé pouvaient néanmoins en conserver le bénéfice jusqu'au 31 mai 2010, sauf délibération contraire du département. Le président du conseil général de l'Eure a tenu à respecter ses engagements, c'est-à-dire à mener l'expérimentation du volet « incitation financière » – la seule possible après le 31 mai 2009 – pendant la durée de trois ans prévue par le décret. Nous avons donc continué à calculer le RSA expérimental jusqu'au 31 mai,

que les organismes payeurs avaient désormais la charge de verser, dès lors qu'il était plus favorable que le RSA généralisé. Cela a été le cas pour certaines personnes selon leur situation, leur quotité de temps de travail. Sur environ 2 000 bénéficiaires du RMI sur l'unité territoriale d'action sociale de Louviers, 383 sont rentrés dans le RSA expérimental, dont 77 % pour une reprise d'activité, 12 % pour un renouvellement de contrat, 4 % pour une augmentation des heures travaillées, 1 % pour une création d'entreprise et 6 % pour une formation. En fonction des flux d'entrées et de sorties, environ 160 recevaient chaque mois l'incitation financière « expérimentale » jusqu'à mai 2009. Depuis, du fait de la mise en place du RSA généralisé, ce chiffre a régulièrement baissé. Il est passé de 115 en juin 2009 à 57 en mai 2010. Il est toutefois encore trop tôt pour avoir une visibilité sur le dispositif général, que nous mettons seulement en place depuis un an.

#### **Quels sont, selon vous, les défauts et les atouts de la mise en œuvre ?**

Plusieurs aspects sont positifs : le RSA a permis de construire un dispositif par l'expérimentation et l'innovation, de mettre le bénéficiaire au cœur des politiques sociales, de dynamiser les partenariats, même si ces derniers ne doivent pas devenir des dogmes, c'est-à-dire privilégier l'écriture d'une convention en oubliant de la faire vivre par les relations et le dialogue. L'apport du RSA « activité » est en outre une progression qu'il faut saluer, même s'il ne

peut être à lui seul une solution à la pauvreté. Martin Hirsch aurait sans doute voulu obtenir un calcul plus favorable que les 62 % du revenu d'activité cumulables avec le montant forfaitaire, mais les arbitrages budgétaires du gouvernement en ont décidé autrement !

Parmi les aspects négatifs, les départements regrettent en premier lieu de ne pas avoir disposé des trois ans prévus initialement pour expérimenter. La généralisation précoce est venue casser la dynamique exploratoire. Par ailleurs, les conditions financières extrêmement tendues et la complexité des systèmes informatiques à déployer entraînent des difficultés de mise en œuvre. Et puis, on ne pouvait imaginer pire contexte que cet environnement économique très défavorable, qui diminue fortement la capacité de réponse des acteurs. Quoiqu'il en soit, l'incitation financière à la reprise d'emploi montre ses limites. Elle ne peut suffire à faire disparaître tous les obstacles qui se nourrissent les uns des autres, notamment les problèmes de mobilité, de santé, de perte de confiance, de repli sur soi quand on est éloigné de l'emploi depuis longtemps. La loi individualise et responsabilise, mais la lutte contre l'exclusion a aussi besoin d'actions collectives sur les territoires pour créer du lien social, fabriquer du sentiment d'appartenance et de l'identité. S'il a été un peu conçu comme une « pensée magique », le RSA met au contraire en relief la complexité de problèmes de société, individuels, de gestion et de financement.

#### **La lente montée en charge du dispositif (1) est déjà en soi un dysfonctionnement...**

Cela dépend des catégories de bénéficiaires. Alors que les ex-allocataires du RMI ont basculé pleinement dans le nouveau système, les anciens bénéficiaires de l'API ont été plus nombreux que prévu, en raison d'un mode de gestion pour eux simplifié et plus favorable, grâce à la modification de la limite d'âge des enfants, l'exclusion des majorations pour âge des allocations familiales et des attributions plus automatiques qui ne nécessitent pas d'en faire la demande explicite. La lente montée en charge du RSA « activité » est très certainement la conséquence de la dégradation du marché du travail. Néanmoins, d'autres explications doivent être approfondies : le non-recours, qui peut être motivé par la crainte des salariés d'être stigmatisés, le RSA associant le travail avec un revenu d'assistance, ou encore le poids des contraintes administratives par rapport au gain obtenu et la peur

de la perte de stabilité du revenu en changeant de catégorie lors d'une reprise d'activité. Les personnes ont, compte tenu des modes de calcul de l'allocation, des difficultés à faire des projections sur leurs ressources et sur leur statut dans le dispositif.

Elles peuvent, par ailleurs, relever ou non d'un accompagnement en fonction de l'évolution de leur situation. Comme la loi donne la priorité à l'emploi, la situation de la personne accompagnée sur le plan social doit en outre être revue tous les six ou 12 mois afin de savoir pourquoi elle n'a pas pu être orientée vers un organisme d'insertion professionnelle. Cette inflexion très forte, assortie d'obligations, peut

aussi faire peur. On peut également penser que certains sont insuffisamment informés du fait qu'ils pourraient avoir droit au RSA. Tout cela est à regarder de près. Mais il faut aussi ajouter à cette complexité les difficultés liées aux institutions : le dispositif est très lourd pour les conseils généraux, étranglés financièrement face à l'augmentation de leurs charges et la diminution de leurs ressources. Il l'est aussi pour Pôle emploi, qui a dû se l'approprier à un moment où il était en pleine fusion entre l'ANPE-Assedic, et pour les CAF, confrontées à un manque d'effectifs.

#### **L'objectif de faire dépasser à 700 000 travailleurs pauvres le seuil de pauvreté n'était-il pas illusoire ?**

Si le RSA « socle » ne change rien par rapport au RMI, en revanche, le RSA « activité » apporte incontestablement un plus. Les travailleurs pauvres obtiennent un gain financier qui, en période de crise, leur permet d'augmenter leur pouvoir d'achat. Ce qui n'empêche pas qu'il va falloir examiner les cas où les allocataires perdent des droits en touchant l'allocation. L'attribution des aides personnelles au logement, notamment, semble poser problème (2). Mais au-delà de ce gain financier, sortir de la pauvreté, qui plus est durablement, est une autre affaire.

#### **L'APRE répond-elle à l'objectif de lever les freins matériels à l'emploi ?**

Elle représente au total un financement de l'Etat de 75 millions d'euros : 60 millions d'euros gérés au niveau départemental, dans la continuité du « coup de pouce » attribué dans le cadre du RSA expérimental, et 15 millions d'euros gérés directement par Pôle

emploi. Les enveloppes de l'« APRE départementale » sont accordées par le préfet du département, au prorata du nombre de bénéficiaires du RSA « socle », et sont réparties entre les référents accompagnateurs. L'aide, qui représente dans l'Eure en moyenne

**« Il faut être attentif aux délais qui s'écoulent entre l'ouverture des droits, le diagnostic, l'orientation et l'accompagnement »**

490 € par bénéficiaire, versés en une ou plusieurs fois selon les motifs d'attribution – soutien à la mobilité, à la garde d'enfant ou coup de pouce pour passer chez le coiffeur... –, est en théorie accordée selon des critères de reprise d'emploi ou de formation déterminés par la loi. Mais Martin Hirsch avait préconisé de « débrider » le dispositif localement pour le rendre plus souple d'accès, dans

l'idée de l'évaluer et de le corriger au bout d'un an. L'enjeu est, en effet, pour que cette aide réponde à ses objectifs, de la mobiliser suffisamment en amont, dès lors que l'allocataire présente un projet professionnel réaliste. Une personne souhaitant devenir aide à domicile, par exemple, doit pouvoir l'utiliser pour passer son permis de conduire en même temps qu'elle se forme. L'activité n'est pas encore là, mais on mobilise l'APRE dans sa perspective. Dans l'Eure, nous nous sommes mis d'accord avec Pôle Emploi et l'Etat pour que cela soit possible, sous réserve de la validation du projet professionnel. Il sera intéressant, dans le cadre de l'évaluation, de voir si les départements adoptent des attitudes plus ou moins souples au regard de l'attribution. *In fine*, il s'agira, bien sûr, de vérifier si l'APRE a véritablement favorisé la reprise d'activité au regard de l'aide qu'elle a concrètement apportée.

#### **Les modalités d'accompagnement seraient trop cloisonnées...**

La loi nous ramène vers cette distinction tout en décrétant, sur le fond, l'insertion professionnelle prioritaire. Mais cette organisation dualiste n'exclut pas, au-delà de la création d'une fonction de correspondant, que des modalités de dialogue entre les institutions soient instaurées pour que la segmentation des publics ne conduise pas à celle de leurs besoins. Nous avons en outre, dans l'Eure, « réinventé » un entre-deux en désignant des associations du secteur de l'insertion par l'activité économique comme référents pour l'accompagnement socio-professionnel, en plus des quelques conseillers d'insertion socio-professionnelle que nous avons recrutés lors de notre expérimentation.

Pour suivre l'esprit de la loi, nous nous étions fixé l'objectif d'orienter 60 % des personnes vers l'insertion professionnelle. Nous l'avons quasiment atteint, sachant que l'orientation, discutée avec le bénéficiaire, est chez nous réalisée en binôme par un conseiller de Pôle emploi et un travailleur social du département. Mais ce qui était au départ une contrainte, et est devenu un choix partagé, devra passer l'épreuve des faits dans la durée. Est-ce que cet accompagnement correspondait bien à la problématique de la personne, la barre n'a-t-elle pas été placée trop haut ? La pertinence de ces orientations va se vérifier dans l'activité des équipes pluridisciplinaires, composées des professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, chargées notamment des réorientations quand l'accompagnement initial n'était pas adéquat. Si les difficultés d'une personne orientée vers Pôle emploi sont massives, n'ont pas été repérées lors de l'orientation ou parce que sa situation a changé, cette orientation peut être remise en cause.

#### **Ce délai d'orientation demeure très long...**

Il faut être extrêmement attentif sur les délais qui s'écoulent entre les trois temps du RSA : l'ouverture des droits, le diagnostic et l'orientation et l'accompagnement. Il doivent être resserrés au maximum dans l'intérêt du bénéficiaire et pour l'efficacité du dispositif. Certains départements effectuent l'orientation seuls à l'aide de conseillers d'insertion dédiés, parfois sur dossier, sous-traitent cette mission ou bien ont créé comme nous une plateforme commune. Nous ne pouvions plus, compte tenu de la généralisation du dispositif, donc de l'augmentation annoncée des bénéficiaires, disposer des effectifs de la CAF sur notre plateforme d'ouverture de droits comme lors de l'expérimentation. Nous avons donc perdu en efficacité sur cet aspect, qui était pourtant exemplaire. Nous cherchons d'ailleurs à y remédier avec nos partenaires, à partir d'un bilan partagé après un an de fonctionnement. De fait, des personnes convoquées uniquement pour leur orientation viennent moins facilement parce qu'elles ont déjà des droits ouverts. En revanche, nous avons gagné le bénéfice de la présence de Pôle emploi sur notre plateforme d'orientation commune. Puisque nous avons confié l'instruction aux CAF et aux CMSA, les travailleurs sociaux sont recentrés sur leur mission d'accompagnement. Mais ce n'est pas forcément le cas partout, certains départements ayant continué à instruire. Il appartiendra au comité

d'évaluation d'examiner les différents modes d'organisation et ce qu'en disent les acteurs et les bénéficiaires.

### Le dispositif accroît-il les risques de sanction ?

Il faut d'abord relever que le RSA concerne une nouvelle catégorie de personnes qui n'avaient pas du tout l'habitude de «contractualiser» : les bénéficiaires de l'API, auxquels les travailleurs sociaux doivent porter une attention particulière. Les professionnels peuvent se trouver en difficulté pour mobiliser ce public, qui peut, de son côté, être très déstabilisé par des devoirs qu'il n'avait pas jusque-là. Au-delà, l'organisation induite par le RSA, qui se traduit par un rapprochement du bénéficiaire, par un suivi resserré dès la première convocation, entraîne très certainement une hausse des sanctions par rapport à ce qui existait pour le RMI, même si les départements font en sorte qu'elles soient modulées et progressives comme le permet la loi.

### Le RSA amène-t-il le travail social à se réinterroger ?

Oui. Le fait de désigner un référent unique, pour l'insertion sociale ou professionnelle, et de se poser la question des passerelles, interroge évidemment le travail social. Mais cette tendance dépasse le RSA. L'approche sectorielle et par dispositifs amène le travail social à réfléchir aux moyens de faire perdurer l'approche globale qui est son fondement. L'enjeu est aussi, pour les conseils généraux, de rationaliser les interventions. Nous avons ainsi réfléchi au moyen de contractualiser l'accompagnement autour d'un objectif qui prenne en compte chacun des dispositifs touchant une même famille, par exemple une aide éducative budgétaire, un accompagnement spécifique pour le logement et le RSA. Je pense que cette préoccupation est partagée par l'ensemble des conseils généraux. Après le temps de la mise en œuvre des dispositifs, il faut chercher à croiser les accompagnements pour leur redonner du sens. C'est autant un enjeu de métier, celui du travail social, qu'un enjeu de respect de la personne accompagnée. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR MARYANNICK LE BRIS

(1) Selon la CNAF, fin mars 2010, 1,74 million de foyers étaient allocataires du RSA (+ 2 % au premier trimestre pour le RSA socle non majoré). Environ 418 000 foyers bénéficiaient du «RSA activité» seul.

(2) Interrogé, Yannick L'Horty, économiste et membre du comité national d'évaluation, indique que «les travaux de simulation montrent que le RSA représente dans tous les cas un complément de revenu». Reste en revanche à connaître les ajustements des politiques sociales locales, dans un contexte de forte pression budgétaire, «qui pourraient annuler l'impact des gains obtenus». Les résultats d'une enquête sur ce sujet des droits connexes locaux devraient être connus en septembre.

## L'ACCOMPAGNEMENT À L'ÉPREUVE DES MOYENS ?

La FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) dénonce, à partir des informations remontant des territoires, «la faiblesse de l'accompagnement des bénéficiaires soumis à une obligation de suivi». Les agents de Pôle emploi, vers qui sont orientés «près des deux tiers des personnes soumises à l'obligation d'emploi», «s'avèrent totalement dépassés par la situation» par manque d'effectifs et de formation, souligne-t-elle. Résultat : «un nombre important de bénéficiaires se retrouve rapidement en rupture de suivi» tandis que les départements, confrontés à la chute de leurs recettes, «coupent dans les dépenses relatives aux actions d'insertion, mettant en péril le travail avec leurs partenaires associatifs». Si les situations varient d'un département à l'autre, des dysfonctionnements sont confirmés par l'Unccas (Union nationale des centres communaux d'action sociale), qui, selon les retours de son réseau, estime qu'il faut compter jusqu'à un mois de délai pour l'obtention d'un rendez-vous pour une demande d'instruction de dossier, jusqu'à deux pour bénéficier d'un travailleur social référent, quatre en moyenne pour accéder à un projet personnalisé d'accès à l'emploi. «Les conseils généraux qui n'ont pas les moyens d'assurer la montée en puissance du dispositif n'ont pas signé de convention pour l'accompagnement», indique Daniel Zielinski,

délégué général de l'Unccas, pour qui les CCAS sont parfois devenus «des partenaires par défaut». «Certains lancent des appels d'offres pour obtenir un accompagnement social moins cher. Nous avons d'ailleurs demandé l'arbitrage de Bercy, selon lequel l'accompagnement des bénéficiaires du RMI-RSA n'est pas soumis aux obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics.» Une telle redistribution des cartes remet en cause les partenariats avec les conseils généraux. Et quand les CCAS ne font plus partie du pilotage du dispositif, «il n'y a pas plus de lien logique entre nos dispositifs d'insertion et les bénéficiaires», ajoute Daniel Zielinski. Il nous faut désormais aller chercher ces personnes, refaire une enquête sur leurs ressources pour savoir si elles peuvent bénéficier d'une aide extra-légale.» René-Paul Savary, président de la commission «insertion et cohésion sociale» de l'Assemblée des départements de France et du conseil général de la Marne (UMP), reconnaît des difficultés. «Le partenariat à trois, où l'Etat décide, le département paie et la CAF prescrit, bouleverse les enjeux», explique-t-il. La CAF de Montpellier, pilote dans l'offre d'accompagnement social pour les ex-bénéficiaires de l'API par la branche famille, n'a pas encore conclu sa convention avec le conseil général de l'Hérault. Elle devrait assurer cette offre de service en septembre, et est «susceptible d'embaucher des travailleurs

sociaux rémunérés par le département». Mais au niveau national, «très peu de conseils généraux ont passé une convention avec la CAF pour cette offre», témoigne Marc Revault, président de l'Association nationale des cadres de l'action sociale des départements. A Pôle emploi, Nathalie Hanet, directrice «collectivités territoriales et partenariats», atteste de l'«impact volume» de l'entrée des bénéficiaires du RSA dans l'offre de service de droit commun de l'institution. Si les délais semblent longs, selon elle, en revanche, pas de problèmes massifs de retards dus à cette montée en charge : «le suivi mensuel personnalisé commence au quatrième mois après l'inscription, c'est la norme prévue», précise-t-elle. Pôle emploi a signé avec les conseils généraux 46 conventions d'offre de service complémentaire, dédiée spécifiquement aux bénéficiaires du RSA (14 autres sont en projet). L'organisme devrait présenter le 9 juillet, en conseil d'administration, un plan d'action découlant des conclusions du rapport de Rose-Marie Van Lerberghe sur la «dynamique territoriale de l'emploi», qui vise à renforcer les partenariats, notamment avec les acteurs intervenant dans le champ de l'insertion. «Il s'agit de renforcer la capacité du réseau à développer les articulations, notamment avec les services sociaux», explique Nathalie Hanet. ■

M. LB.

# RSA

## L'urgence d'une simplification

### GLOSSAIRE

- **RSA « socle »** : destiné aux foyers ne disposant pas de revenus d'activité. Correspond au montant forfaitaire (ancien RMI).
- **RSA « socle et activité »** : destiné aux foyers dont l'ensemble des ressources est inférieur au montant forfaitaire.
- **RSA « activité »** seul : concerne les foyers aux revenus d'activité faibles mais aux ressources supérieures au montant forfaitaire.
- **Montant forfaitaire** : fixé par décret, il dépend de la composition du foyer et peut être majoré pour une personne isolée avec enfant à charge.
- **Ressources du foyer** : moyenne mensuelle de celles perçues le trimestre précédent (revenus d'activité, indemnités de chômage, etc.) + forfait aide au logement + autres prestations familiales.
- **Revenus d'activité** : moyenne mensuelle des salaires, revenus non salariés, etc. perçus le trimestre précédent.

■ **Peu de demandeurs.** La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, expérimenté dans trente-quatre départements en 2007-2008, visait à « assurer (aux) bénéficiaires des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté, à encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et à aider à l'insertion sociale ». Le RSA est donc conçu soit comme une allocation suppléant les revenus du travail (« RSA socle », financé par les départements, successeur du RMI et de l'allocation de parent isolé – API), soit comme le complément de faibles revenus (« RSA activité », financé par l'Etat). Dans son rapport intermédiaire de 2010, le comité national d'évaluation estime que « le RSA socle a pris sans difficulté le relais du RMI et de l'API » et que le RSA activité, destiné aux travailleurs les plus pauvres, « a amélioré le niveau de vie des bénéficiaires ». En revanche, ce volet du RSA a raté, en partie, sa cible : seuls 460 850 foyers l'ont perçu en janvier 2011, quand le gouvernement prévoyait près de 1,5 million d'allocataires.

■ **Lourdeur des procédures.** Les conseils généraux, désignés comme chefs de file des politiques d'insertion, ont dû redéfinir leurs collaborations avec les partenaires, notamment Pôle emploi, les caisses d'allocations familiales et les centres communaux d'action sociale, afin de clarifier le rôle de chacun, de rendre plus lisibles les parcours d'insertion et de

privilegier une politique d'accompagnement plus centrée sur le retour à l'emploi. Mais si la loi a permis à certains départements d'avancer, ceux qui s'étaient déjà fortement mobilisés sur l'insertion semblent avoir perdu en efficacité, du fait de la lourdeur des nouvelles procédures administratives.

■ **Compensation.** La crise économique est venue chambouler un dispositif axé sur la reprise d'emploi. Les entreprises ont en effet supprimé en priorité les contrats intérimaires et à temps partiel – donc ceux qui donnent le plus souvent lieu au RSA activité. Et le nombre de bénéficiaires du RSA socle a augmenté de 11,3% entre juin 2009 et juin 2010 : une hausse à la charge des départements qui dénoncent l'insuffisante compensation de ces dépenses par l'Etat – en particulier le « RSA majoré », ex-API, transféré aux conseils généraux dans le cadre de la réforme –, obérant leur capacité à agir sur le volet insertion.

■ **Evaluation.** La loi prévoit, avant fin 2011, la tenue d'une conférence nationale d'évaluation, chargée d'analyser l'impact du RSA sur le recours au temps partiel subi, effet pervers redouté par les associations, et sur le retour à l'emploi. Selon les chiffres de la Caisse nationale d'allocations familiales, « à interpréter avec beaucoup de prudence » en raison de la complexité de ces mesures, le taux mensuel de reprise d'emploi fluctuait toujours, en 2010, autour de 2,5%, au même niveau qu'avant la mise en œuvre du RSA.



## UN COMPLÈMENT DE REVENU DÉGRESSIF SELON LES CAS

RSA = (montant forfaitaire + 62 % des revenus d'activité du foyer) - ressources du foyer

### 1 Personne seule sans emploi

Percevant un forfait aide au logement de 56,04 euros



- Pour une personne sans revenu, le montant du RSA sera de 410,95 euros
- Pour un revenu de 500 euros mensuel, le montant du RSA sera de 220,95 euros
- Pour un revenu de 1070,76 euros (\*), le montant du RSA sera de 60,10 euros

### 2 Personne seule avec un enfant de 6 ans

Percevant 88,88 euros d'allocations de soutien familial et un forfait aide au logement de 112,08 euros



- Pour une personne sans revenu, le montant du RSA sera de 499,53 euros
- Pour un revenu de 500 euros mensuel, le montant du RSA sera de 309,53 euros
- Pour un revenu de 1070,76 euros (\*), le montant du RSA sera de 92,64 euros

### 3 Couple avec 2 enfants de 8 et 10 ans

Percevant 126,41 euros d'allocations familiales et un forfait aide au logement de 138,70 euros



- Pour les deux personnes sans revenu, le montant du RSA sera de 715,58 euros
- Pour un revenu de 500 euros mensuel, le montant du RSA sera de 525,58 euros
- Pour un revenu de 1070,76 euros (\*), le montant du RSA sera de 308,69 euros

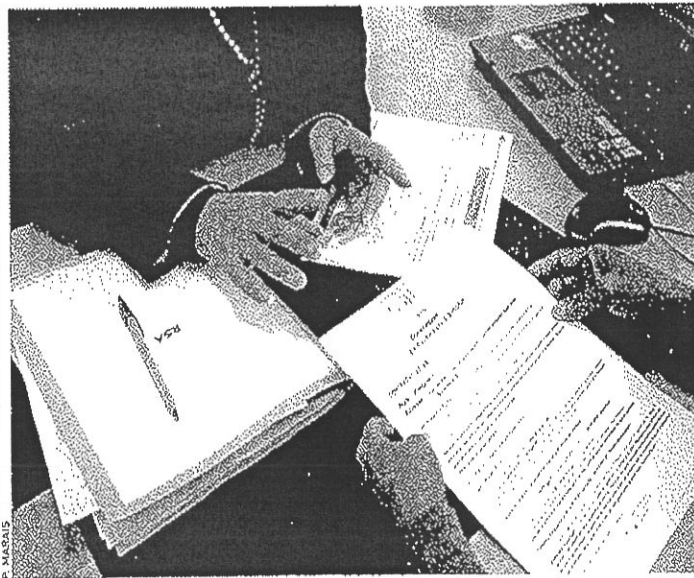
(\*) Smic net.

# Un dispositif complexe qui peine à toucher les « travailleurs pauvres »

Bilan mitigé pour le RSA activité, ou complément de salaire, et la mise en place des partenariats.

La déception est à la mesure de l'ambition. Le RSA devait permettre d'accroître les revenus de près de 1,5 million de « travailleurs pauvres », en sus des anciens allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI - 1,1 million en 2008) et de l'allocation de parent isolé (API - 200 000), et de réduire la pauvreté d'un tiers d'ici 2012. Or, près de deux ans après son lancement le 1<sup>er</sup> juin 2009, seuls 460 850 foyers ont perçu le « RSA activité » en janvier 2011. Dans sa globalité, le RSA concerne, au total, 1,84 million de foyers bénéficiaires, alors que les estimations avoisinaient les 3 millions.

**Multitude d'acteurs.** « Les allocataires sont confrontés à la gouvernance du dispositif, partagée entre plusieurs acteurs », pointe, entre autres explications, le Sénat dans un rapport d'octobre 2010 sur la mise en place du RSA. Bien que la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 instaure le principe d'un référent unique, les bénéficiaires se sentent parfois ballottés entre les multiples services



Parmi les critiques formulées contre le RSA, la multiplicité des acteurs qui se partagent l'instruction des dossiers et l'accompagnement des allocataires.

chargés de l'instruction des dossiers et de l'accompagnement. « Le RSA nécessite une plus grande coordination que le RMI, par le biais de conventions », souligne Jean-Louis Deroussen, président de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf). Or l'échange d'informations entre les CAF, qui instruisent une partie des dossiers et versent l'allocation, et les conseils généraux, chargés de répartir les rôles, s'avère chaotique : du fait de l'incompatibilité des systèmes informatiques, les départements ne connaissent pas avec exactitude les flux d'allocataires. « Certains bénéficiaires sont

perdus dans la nature », déplore Nelly Billet, responsable de la direction « insertion et aides à la population » au centre communal d'action sociale (CCAS) de Rennes (Ille-et-Vilaine). Ces difficultés, en cours de résolution, ont été accentuées par « la charge de travail supplémentaire considérable des CAF, sans que les moyens alloués par l'État soient suffisants », note Jean-Louis Deroussen.

**Tensions.** Les conseils généraux ont également dû redéfinir les actions d'accompagnement spécifiques rétribuées à Pôle emploi. Des négociations parfois tendues, dans un contexte de fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi et les agences des Assedic, sans compter la hausse du nombre de demandeurs d'emploi due à la crise. Dans les départements où préexistait un partenariat solide, la mise en place du RSA semble s'être déroulée sans trop d'accrocs. « Le RSA a permis de réaffirmer notre démarche partenariale, formalisée dans le pacte territorial d'insertion [ce P'TI vise à orchestrer les actions d'insertion,

ndlr], note Sabine Despierre, chef du service de coordination des dispositifs au conseil général du Pas-de-Calais. Mais il est plus compliqué et nécessite davantage de moyens en interne que le RMI. » La charge de travail a été alourdie par la mise en place des PTI et des équipes pluridisciplinaires (chargées de la réorientation des bénéficiaires et des sanctions), créés par la loi de 2008 pour améliorer la coordination entre les acteurs. Ce qui peut expliquer que seuls quarante départements sont engagés dans un PTI...

**Volet à renforcer.** Le 1<sup>er</sup> avril 2011, Nicolas Sarkozy a confié une mission sur le renforcement du volet insertion à Marc-Philippe Daubresse. Le député du Nord, ministre des Solidarités actives

**460 850**  
FOYERS ONT PERÇU LE RSA  
ACTIVITÉ EN JANVIER 2011,  
QUAND LE GOUVERNEMENT  
PRÉVOYAIT 1,5 MILLION DE  
BÉNÉFICIAIRES POTENTIELS

jusqu'en novembre dernier, pourra ainsi parfaire les mesures d'amélioration qu'il avait annoncées en juillet : simplification de la déclaration de ressources, renforcement du pilotage et de l'accompagnement vers l'emploi... Sans modification de la loi ni moyens supplémentaires, ces mesures risquent cependant de manquer d'efficacité. L'Assemblée des départements de France regrette notamment la politique de « stop and go » et de réduction des contrats aidés, tandis que le secteur de l'insertion par l'activité économique s'alarme du désengagement de l'État qui met en danger ses structures. ■

## Un « RSA jeune » très restrictif

■ D'abord réservé, comme le RMI, aux personnes de plus de 25 ans ou ayant la charge d'enfant(s), le RSA a été étendu par le décret n° 2010-961 du 25 août 2010 aux jeunes de 18 à 25 ans. Le candidat doit avoir travaillé l'équivalent de deux ans à temps plein au cours des trois années précédant sa demande. En janvier 2011, 8 132 ménages seulement étaient bénéficiaires du « RSA jeunes », dont 78 % exerçaient une activité. Déjà en octobre 2010, le Sénat pointait dans un rapport « un taux peu élevé d'accord par rapport au nombre de dossiers déposés ». En cause : la reconstitution des heures travaillées, « difficile à prouver pour les jeunes qui ont souvent connu des contrats précaires ».



# L'accès au revenu de solidarité active, un parcours du combattant

Manque d'information, complexité des démarches et stigmatisation expliquent le faible recours au RSA.

Dès juin 2009, les départements se sont organisés pour recevoir la foule annoncée des demandeurs du « RSA activité ». Dans le Doubs, « cinq plateformes d'accueil ont été mises en place avec la caisse d'allocations familiales [CAF], pendant quatre mois, afin d'ouvrir les droits le plus rapidement possible, l'allocation n'étant pas rétroactive », raconte Patricia Momet, directrice de l'insertion. Mais, malgré une large campagne d'information nationale, peu de travailleurs « pauvres » se sont déplacés pour en demander le versement. Dans une étude, la CAF de Bordeaux avance plusieurs explications : beaucoup pensent encore que le RSA n'est pas destiné aux travailleurs, salariés ou indépendants ; certains jugent le gain de revenu trop faible au regard des démarches à accomplir, d'autres craignent les contrôles, l'incidence sur des droits connexes (aide au logement, prime pour l'emploi), le remboursement des montants perçus, ou ne veulent pas être « étiquetés RSA »...

**Développer l'information.** L'effort d'information se poursuit aujourd'hui, au niveau des CAF et des conseils généraux. Le département du Pas-de-Calais a organisé des sessions de formation communes à ses agents et à ceux des organismes partenaires – CAF, Pôle emploi, centres communaux d'action sociale (CCAS), etc. –, afin que tous soient en mesure de promouvoir le RSA auprès de leurs publics. En juin 2010, Marc-Philippe Daubresse,



TEMOIGNAGE Olivier Kakoi, directeur général des services (DGS) de Lambersart (Nord), ville dont Marc-Philippe Daubresse, ex-ministre des Solidarités actives, est le maire

## « Inciter les agents municipaux à faire valoir leurs droits au RSA »

« Après la publication d'un dossier sur le RSA dans le magazine interne, nous avons organisé trois sessions d'information pour les agents potentiellement concernés, estimés entre 60 et 80 (sur 600 agents au total). Animées par des professionnels du centre communal d'action sociale [CCAS], à l'extérieur de la mairie, elles ont aidé une quarantaine d'agents à vérifier leur éligibilité au RSA. Libre à eux, ensuite, de remplir un dossier d'inscription, avec le soutien du CCAS. Nous n'avons pas cherché à savoir s'ils étaient devenus allocataires, mais nous estimons qu'une vingtaine se sont inscrits. Dès qu'un agent susceptible d'être éligible est embauché, nous l'invitons à contacter la personne-ressource du CCAS. Une réunion d'information doit se tenir avant l'été pour les nouveaux arrivés et ceux qui ont un contrat aidé. »

alors ministre des Solidarités actives, appelait en outre les maires à informer davantage leurs agents municipaux, nombreux à être éligibles à ce dispositif, notamment dans les secteurs de la restauration scolaire et des activités jeunesse. Le ministre déplorait alors le faible nombre de CCAS ayant accepté de participer à l'instruction des dossiers et leur connaissance imprécise du fonctionnement du RSA. L'instruction est en effet confiée, selon les départe-

ments, soit exclusivement aux CAF et à la Mutualité sociale agricole, soit à de multiples organismes : services départementaux, CCAS, associations agréées, jusqu'à un hôpital psychiatrique, dans le Cher.

**Faible compensation.** Pour le maire de Dijon (Côte-d'Or), François Rebsamen, les CCAS sont au contraire « les mieux placés pour l'instruction et le suivi social des allocataires dans les villes, du fait de

leur proximité et de leur connaissance des publics ». Mais le coût important de cette prise en charge est rarement compensé intégralement par le département. Pour sa part, la Meurthe-et-Moselle organise des « journées d'accueil et d'orientation » quotidiennes ou hebdomadaires. Le demandeur d'un RSA y enchaîne trois entretiens en deux heures : avec la CAF, pour l'instruction du dossier, avec la caisse primaire d'assurance maladie pour l'ouverture de la couverture maladie universelle, et avec un conseiller d'orientation du conseil général en vue de définir son accompagnement et de fixer un premier rendez-vous avec le référent. Résultat : une réduction des délais entre la demande, l'ouverture des droits et le début du parcours d'insertion.

**Instabilité.** « Il faudra, à terme, simplifier les démarches, estime René-Paul Savary, président de la Marne et de la commission "insertion" à l'Assemblée des départements de France. La déclaration trimestrielle de ressources ne permet pas aux bénéficiaires de gérer un budget stable, les indus étant récupérés le mois suivant ou sur d'autres allocations. » « Il aurait mieux valu revaloriser les allocations logement, pour améliorer la situation des travailleurs pauvres, plutôt que créer une usine à gaz qui ne fonctionne pas », considère Nathalie Appéré, première adjointe au maire de Rennes. D'autant que le pari de Martin Hirsch, artisan du RSA, de déstigmatiser l'allocation semble avoir échoué, selon Nelly Billet, responsable de la direction de l'insertion au CCAS de Rennes : « Les gens ne veulent pas être assistés, avoir affaire aux services sociaux. » ■

# Les politiques d'insertion priées de se recentrer sur le retour à l'emploi

La loi de 2008 instaure une orientation vers un accompagnement social ou professionnel. Un cloisonnement excessif, jugent les acteurs.

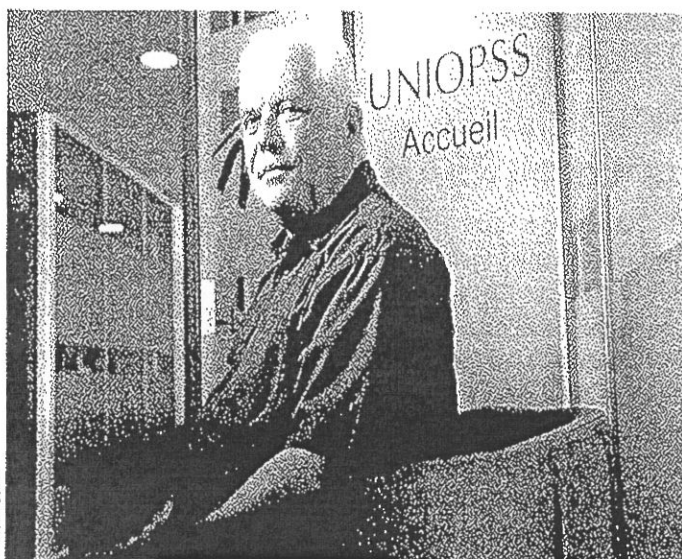
**P**riorité à l'insertion professionnelle. Pour remédier aux défauts du RMI, qui débouchait trop rarement sur un « contrat d'insertion », la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 a instauré un principe de droits et devoirs pour les allocataires dont les revenus d'activité mensuels sont inférieurs à 500 euros (une limite fixée par décret). Un « contrat d'engagement réciproque » recense les actions que ces personnes s'engagent à accomplir, dans le cadre d'un « accompagnement social et professionnel organisé par un référent unique ». Le conseil général

est chargé de les orienter « de façon prioritaire » vers Pôle emploi, une maison de l'emploi ou, pour ceux en incapacité d'occuper un emploi, vers un suivi social.

La prise en charge des bénéficiaires varie sensiblement d'un département à l'autre. Selon les habitudes locales de travail, les orientations vers Pôle emploi seront plus ou moins nombreuses, l'accompagnement social sera confié aux caisses d'allocations familiales (CAF), centres communaux d'action sociale (CCAS) et associations, ou plutôt aux services départementaux. Les parcours d'insertion reposent sur les collaborations avec les autres acteurs, Pôle emploi en tête : ses conseillers deviennent les référents uniques des bénéficiaires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi, dont le nombre a augmenté de 30 % entre juin 2009 et juin 2010.

tel ou tel type d'accompagnement, selon les réponses des allocataires. Objectif : « éviter les allers-retours entre référents », précise Sabine Despierre, chef du service de coordination des dispositifs.

**Changement d'approche.** Nombre d'acteurs regrettent cependant un cloisonnement excessif entre les accompagnements social et professionnel, alors que les bénéficiaires relèvent souvent des deux approches. L'ex-ministre des



F. DALY/VECHIA

AVIS D'EXPERT

Bruno Grouès, responsable du pôle de lutte contre les exclusions à l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

## « Associer les bénéficiaires à la décision d'orientation »

« Il est difficile pour les associations locales de connaître le bilan du RSA dans leur département. Mais, outre le trop fort cloisonnement entre accompagnements social et professionnel, nous constatons que l'un des inconvénients du dispositif tient à la phase d'orientation : les bénéficiaires ne se rendent pas toujours compte qu'ils sont orientés vers un type d'accompagnement, avec des droits et des devoirs à la clé, alors qu'ils devraient être associés à la décision. De plus, si le RSA apporte un supplément de ressources aux travailleurs pauvres, nous regrettons l'absence de revalorisation du RSA socle, contrairement à d'autres minima sociaux comme le minimum vieillesse. Les personnes qui ne travaillent pas sont pénalisées, maintenues dans une extrême pauvreté, alors qu'elles sont, particulièrement, en difficulté. »

**Tiraillements entre acteurs.** Les travailleurs sociaux hésitent pourtant à confier les personnes qu'ils suivaient à l'opérateur national. « Pôle emploi n'a pas su adapter son offre de droit commun aux spécificités de ce public », dénonce Nathalie Appéré, première adjointe au maire de Rennes (Ille-et-Vilaine). « La loi ne l'y oblige pas », souligne Nathalie Hanet, directrice des collectivités et des partenariats à Pôle emploi, qui regrette que certains départements aient renoncé « à financer l'affectation d'agents de Pôle emploi à un accompagnement sur mesure des bénéficiaires ».

Dans le Pas-de-Calais, le conseil général a associé l'opérateur national à la création d'une « échelle de distance à l'emploi », pour identifier des paliers correspondant à

Solidarités actives, Marc-Philippe Daubresse, a lancé en juillet l'expérimentation d'un suivi plus global. Dans le Doubs, trois « correspondantes » aident, comme le suggère la loi, les référents de Pôle emploi à régler les problèmes ponctuels d'ordre social (dette de loyer, garde d'enfant, etc.). Elles animent également avec eux des réunions d'information pour les bénéficiaires du RSA orientés vers l'opérateur : « Par cet accueil spécifique, ils se sentent moins perdus dans la masse des demandeurs, ce qui devrait motiver ceux qui hésitent à s'inscrire », assure Patricia Momet, directrice de l'insertion.

Le pacte territorial d'insertion (PTI) facilite également la coordination

Les équipes ont le sentiment d'être transformées en guichet d'orientation et de distribution des allocations.

Etienne Petitmengin, DGA chargé du pôle « solidarités » du Doubs



Jérôme Lesavre, directeur de l'insertion au conseil général de Meurthe-et-Moselle.

## MEURTHE-ET-MOSELLE

# Un laboratoire de suivi en commun



726 600 habitants

Président du conseil général : Michel Dinet

### L'ENJEU

Améliorer l'accès à l'emploi durable des bénéficiaires du RSA, par un accompagnement global, à la fois social et professionnel.

### LES SOLUTIONS

Expérimenter des interventions communes aux différents organismes qui accompagnent, en coordonnant les savoir-faire afin de construire les parcours d'insertion.

Le conseil général de la Meurthe-et-Moselle a choisi de ne pas proposer de suivi purement social. Les bénéficiaires du RSA en mesure de rechercher un emploi sont orientés vers Pôle emploi, soit dans le cadre du droit commun, soit pour un suivi spécifique. Six postes de conseiller répartis dans les agences de l'opérateur national sont financés par le département, lequel définit les objectifs, le profil des publics et leur nombre (65 personnes suivies par conseiller). Pour les allocataires en difficulté pour rechercher un emploi, l'accompagnement socio-professionnel est privilégié, avec une gamme de réponses diversifiée.

**Construire ensemble.** A Nancy, qui compte plus de la moitié des 26 000 allocataires du département, deux expériences innovantes vont dans ce sens. D'abord, le conseil général a recruté, en CDD, une équipe (soit cinq postes et demi) dédiée à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA : ces professionnels aux profils divers (conseillers en insertion professionnelle, travailleurs sociaux, conseiller intérim) élaborent ensemble les parcours. Par ailleurs,

dans le cadre du projet européen Convergences, qui a débuté en septembre 2009 pour trois ans, des référents issus du conseil général, de Pôle emploi et de trois associations se rencontrent chaque semaine pour coordonner leur prise en charge. «Ils se passent le relais, se confiant mutuellement les bénéficiaires qu'ils suivent, en fonction du cœur de métier de chacun et de l'évolution des problématiques des personnes», explique Jérôme Lesavre, directeur de l'insertion au conseil général.

**Efficacité.** L'expérience, qui vise à accueillir 1 000 allocataires et à les rendre acteurs de leur parcours, fera l'objet d'une évaluation poussée. «Avant, chaque organisme travaillait dans son coin, relate Jérôme Lesavre. Le RSA nous a conduits à construire ensemble nos modes d'intervention.» Hors expérimentation, des binômes de correspondants conseil général-Pôle emploi travaillent main dans la main pour épauler les référents. «Ce n'est pas un long fleuve tranquille. Il y a des tensions, car les cultures professionnelles s'entrechoquent. Mais nous avons gagné en efficacité», souligne-t-il.

des actions des nombreux acteurs, y compris celles des régions en faveur de la formation. Dans le Pas-de-Calais, le conseil général vient de créer un «dossier unique d'insertion». Accessible par extranet, cet outil permettra au référent de connaître le parcours de l'allocataire – contrats d'engagement réciproque, mesures dont il a bénéficié, anciens référents, compétences et motivation – et d'évaluer les dispositifs.

**Visibilité moindre.** «Le RSA a suscité une forte mobilisation, résume Etienne Petitmengin, directeur général adjoint (DGA) chargé du pôle "solidarités" du Doubs et trésorier de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de la santé des conseils généraux. Mais la complexité du dispositif engendre aujourd'hui un fort désenchantement dans les équipes, qui ont le

**La prise en charge des bénéficiaires varie d'un département à l'autre, selon les habitudes locales de travail.**

sentiment d'être transformées en guichet d'orientation et de distribution des allocations.» «Les professionnels ont perdu la visibilité des publics, notamment ceux confiés à Pôle emploi, faute de données précises sur leur devenir», confirme Augustin Rossi, chargé de mission au pôle «insertion» de l'Assemblée des départements de France. «La piste d'avenir consiste à inclure le monde économique dans le traitement de la précarité, en l'incitant à offrir des situations plus stables, analyse Etienne Petitmengin. Selon les chiffres de la Caisse nationale d'allocations familiales, les entrées et sorties du RSA sont nombreuses. Il faut donc aider à en sortir, mais aussi à ne pas y entrer.» ■

Voilà un nouveau chiffre que les défenseurs du RSA ne manquent pas d'utiliser : le revenu de solidarité active a permis l'an dernier à 140.000 foyers de franchir le seuil de pauvreté. C'est deux fois plus qu'en 2009, même si ce chiffre reste encore inférieur aux espoirs initiaux du « père » de la loi, Martin Hirsch. Dévoilée la semaine dernière lors d'une réunion du comité de suivi du dispositif, cette statistique viendra sans doute nourrir les débats qui agitent la majorité : les propositions de Laurent Wauquiez de plafonner les minima sociaux à 75 % du SMIC et d'imposer en contrepartie du RSA quelques heures de travail pour la communauté ont viré à la foire d'empoigne au sein du parti majoritaire. Premier bilan du dispositif, à quelques jours de son deuxième anniversaire, le 1<sup>er</sup> juin, et de la convention que l'UMP va lui consacrer, le 8 juin.

## LES SUCCÈS

### L'incitation à la reprise d'emploi

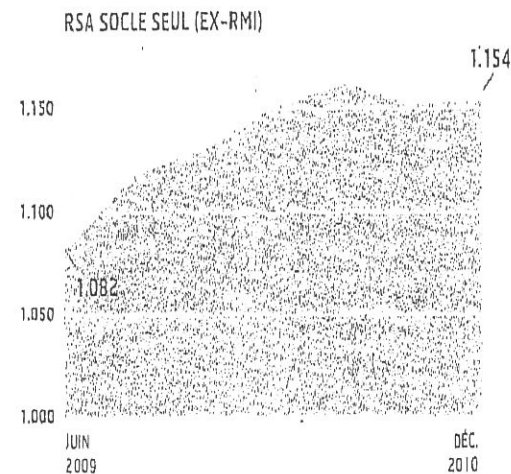
Le premier succès du RSA, c'est son principe même : encourager financièrement la sortie des minima sociaux par l'activité, en s'assurant que toute heure de travail supplémentaire permet de gagner plus. Le RSA activité, la nouveauté du dispositif (lire ci-contre), permet de lutter contre les trappes à inactivité, qui rendaient peu attractives la sortie du RMI pour un emploi à temps partiel. Dans la même logique, les aides accordées au niveau national (CMU, exonération de taxe d'habitation...) le sont désormais en fonction du revenu, et non plus du statut.

### La réduction de la pauvreté laborieuse

Avec le versement du RSA activité, le revenu médian des travailleurs pauvres s'est accru de 18 %, selon le rapport intermédiaire du comité d'évaluation du RSA publié au début de

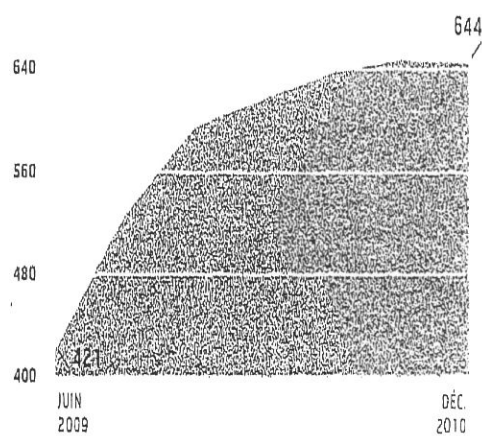
## LES ALLOCATAIRES DU RSA

EN MILLIERS



IDF / SOURCE CNAF-DSER

## RSA ACTIVITÉ\*



\* SOMME RSA ACTIVITÉ SEULE + RSA ACTIVITÉ ET SOCLE

l'année. Le montant moyen de RSA activité versé est de 170 euros par mois.

### Un volet insertion renforcé

Seule la moitié des RMIstes bénéficiaient d'un contrat d'insertion. Désormais, pour les nouveaux entrants, le rendez-vous avec un référent (agent de Pôle emploi, services sociaux du conseil général ou de la commune...) est obligatoire sous peine de suspension de l'allocation. Le renforcement du suivi par Pôle Emploi fait lui aussi partie de la réforme : 32 % des bénéficiaires du RSA socle sont inscrits chez l'opérateur public, contre 24 % du temps du RMI. C'est mieux, mais insuffisant. Il faut dire que le gouvernement (et notamment Laurent Wauquiez quand il gérait l'Emploi) ne pousse pas beaucoup à ces inscriptions qui font monter les chiffres du chômage !

## LES RATÉS

### Une lente montée en charge

Fin 2010, le RSA activité ne comptait que 650.000 bénéficiaires, un chiffre très en dessous des quelque 1,5 million de foyers éligibles. Parmi les explications possibles, la complexité des démarches. Et le manque d'informations : « Un nombre

encore non négligeable de personnes pensent que le RSA n'est pas destiné aux personnes en emploi », relevait le rapport d'évaluation intermédiaire. Consolation : le RSA activité coûte beaucoup moins cher que prévu. Cela permet d'économiser plusieurs centaines de millions.

### Un accompagnement vers l'emploi déficient

Issu d'une fusion compliquée entre l'ANPE et les Assedic, Pôle Emploi a dû de surcroît encaisser une forte hausse du chômage avec la crise. Du coup, les efforts déployés vers les allocataires du RSA n'ont pas été à la hauteur. De surcroît, l'investissement théorique de Pôle emploi a amené certains départements, qui avaient jusque-là pris en charge le suivi des intéressés, à réduire leurs efforts.

### Les CAF débordées

Bien que le nombre de bénéficiaires soit inférieur aux estimations, le flux des dossiers à traiter est plus important que prévu, du fait des changements fréquents de situation (lire ci-dessous). Les caisses d'allocations familiales, qui gèrent la prestation, sont engorgées. Certaines antennes doivent épisodiquement fermer leurs portes pour résorber les dossiers en retard.

### Des effets encore à démontrer sur le retour à l'emploi

Les expérimentations menées ex ante avaient conclu à un effet bénéfique du RSA sur le retour à l'emploi par rapport à une population similaire n'y ayant pas accès. Mais cet effet était modéré et il n'y a pas eu de nouvelles évaluations depuis.

## LES PISTES DE RÉFORME

### Simplifier les démarches

C'est l'un des projets de Marc-Philippe Daubresse, qui s'est vu confier par Nicolas Sarkozy une mission de réflexion. L'ancien ministre en charge du RSA a notamment en ligne de mire la déclaration trimestrielle de revenus, qui provoque des décalages de cinq à six mois dans les versements aux ménages et plombe la lisibilité. Il compte proposer une mensualisation du RSA.

### Généraliser les guichets uniques

Ces espaces où sont regroupés les différents interlocuteurs existent déjà en Côte-d'Or ou dans le Calvados. L'objectif serait de généraliser cette pratique dans tous les départements.

### La fusion du RSA avec la prime pour l'emploi

## MODE D'EMPLOI

Le revenu de solidarité active (RSA) a remplacé le RMI et l'Allocation parent isolé au 1<sup>er</sup> juin 2009. Si le bénéficiaire ne travaille pas, il touche le « RSA socle » (d'un montant de 467 euros pour un célibataire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011), l'équivalent de l'ancien RMI. Lorsqu'il reprend un travail à faible salaire, il perçoit alors un complément de revenus, le « RSA activité », ce qui renforce l'incitation au retour à l'emploi. Le complément décroît au fur et à mesure que le salaire augmente, mais toute heure supplémentaire travaillée assure un gain. Le RSA couvrait, fin 2010, 1,8 million de foyers, soit 3,8 millions de personnes.

Martin Hirsch le souhaitait, mais n'avait pas eu gain de cause en raison de l'hostilité de l'UMP. La fusion des deux dispositifs permettrait de renforcer l'incitation financière à la reprise d'emploi. La ministre des Solidarités, Roselyne Bachelot, en fait une piste de réflexion. Mais rien ne dit que cette solution fera cette fois consensus au sein de la majorité.  
LIONEL STEINMANN

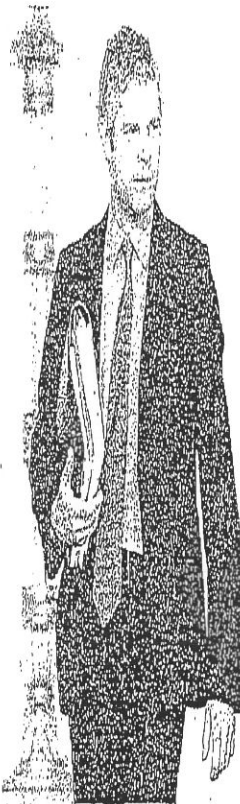
# Contreparties : de nombreux obstacles à la proposition de Laurent Wauquiez

Contraindre les allocataires du RSA à effectuer un « service social de cinq heures hebdomadaires », comme le souhaite l'ex-secrétaire d'Etat à l'Emploi, pourrait virer au casse-tête.

En suggérant d'imposer aux bénéficiaires du RSA de travailler quelques heures par semaine pour la collectivité, Laurent Wauquiez rencontre l'adhésion de 70 % des Français, selon un sondage publié dans « Le Figaro ». Des députés proches du ministre des Affaires européennes pourraient déposer dans les jours à venir une proposition de loi allant dans ce sens (ils tardent à le faire). Le texte prévoit que les bénéficiaires du RSA seraient tenus d'effectuer un « service social de cinq heures hebdo-

madaires pour le compte d'une collectivité territoriale, d'un organisme public ou d'une association reconnue d'utilité publique ». Cette disposition ne serait toutefois applicable qu'« à titre expérimental, dans les départements volontaires ». Une précaution qui s'impose : selon les experts interrogés par « Les Echos », la mise en place d'une telle mesure se heurterait à de nombreuses difficultés.

Premier écueil, l'identification de ces « missions de service social ». La proposition de loi évoque comme exemple « l'accueil dans les services publics, la surveillance aux abords des écoles, le nettoyage des rivières »... Mais, selon Cécile Leclair, de l'Agence nouvelle solidarités actives, « soit il s'agit de besoins qui existent déjà et ils sont sans doute



Laurent Wauquiez.

déjà pourvus, par le biais notamment de contrats aidés. Soit il s'agit de missions non pourvues et les identifier en grand nombre demandera des moyens conséquents. » Il en ira de même pour l'encadrement et la gestion par les collectivités de ces missions, surtout dans les zones urbaines qui concentrent la majorité des allocataires.

## Quel statut juridique ?

De plus, ce « service social » devra affronter les mêmes freins que le retour à l'emploi classique. « Les parents qui ne disposent pas d'un mode de garde ne pourront pas se libérer cinq heures par semaine », pointe Cécile Leclair. La question du transport devrait s'avérer également problématique. Autre incon-

nue, le statut juridique de ce « bénévolat obligatoire » : faute de cotisations sociales, la couverture en cas d'accident par exemple suscite les interrogations des acteurs de terrain.

Pour Olivier Dupuis (Comité national des entreprises d'insertion), un tel dispositif n'offrirait en outre aucune plus-value pour le retour à l'emploi : « Il faut un minimum de temps de travail pour créer une dynamique. Avec 5 heures par semaine, on ne peut rien construire. » Il ne craint pas en revanche la concurrence pour les entreprises d'insertion : « La qualité des services que nous offrons n'est pas remplaçable par une brigade de bénéficiaires du RSA. »

L. S.

## Le turnover est important parmi les bénéficiaires du revenu de solidarité active

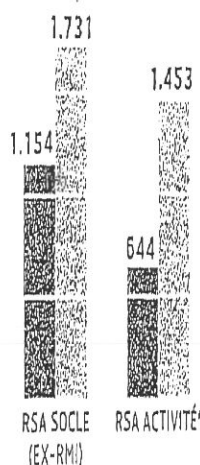
Les statistiques de la Caisse nationale d'allocations familiales montre que beaucoup de personnes ne sont bénéficiaires que temporairement du RSA.

Bénéficiaire du RSA un jour, bénéficiaire du RSA pour toujours ? Contrairement aux idées reçues, plusieurs études montrent l'existence d'un turnover important parmi les bénéficiaires du revenu de solidarité active, y compris ceux qui ne touchent que le « socle » (ils ne travaillent pas), qui correspond à l'ancien RMI. Au 31 décembre 2010, le RSA a été versé à près de 1,8 million de foyers, dont 1,154 pour le seul RSA

socle. Mais cette population n'est pas restée la même sur toute l'année. Ainsi, « durant le premier semestre 2010, une moyenne mensuelle de 110.000 entrées dans le dispositif ont été complabilisées, tandis qu'environ 90.000 personnes en sortaient chaque mois », note un rapport d'information du Sénat publié en octobre 2010. Il précise qu'« au total, ce sont donc environ 200.000 allocataires dont l'éligibilité a varié d'un mois sur l'autre ». En outre, « environ 80.000 personnes ont changé de composante au sein du RSA en gardant un droit payable ». Ces mouvements internes concernent surtout les bénéficiaires du RSA qui travaillent à temps très partiel.

### UN NOMBRE D'ALLOCATAIRES QUI VARIE SUR L'ANNÉE

EN FRANCE MÉTROPOLITAINE EN MILLIERS  
 AU COURS DE L'ANNÉE 2010  
 FIN DÉCEMBRE 2010



\* SOMME RSA ACTIVITÉ SEULE + ACTIVITÉ ET SOCLE  
 \* LES ECHOS \* / SOURCE : CNAF-DSER

Autre indicateur de la mobilité de la population du RSA : dans une étude publiée en mars, la Caisse nationale des allocations familiales a dénombré les personnes qui ont touché le RSA à un moment ou à un autre entre le 31 décembre 2009 et le 31 décembre 2010. Il apparaît que près de 2,48 millions de personnes ont perçu au moins une fois ce minimum social (soit 700.000 de plus que le nombre de bénéficiaires à la date du 31 décembre). Si l'on limite le champ aux seuls bénéficiaires du RSA socle, donc sans travail, le nombre de bénéficiaires au long de 2010 atteint 1,731 million, soit près de 600.000 de plus que le « stock ». La différence est proportionnellement

plus marquée pour le RSA activité, versé en complément d'un salaire trop bas : 915.000 contre 446.000.

Avec l'amélioration du marché du travail, le phénomène de mobilité pourrait s'amplifier. La preuve que les bénéficiaires du RSA, même socle, ne sont pas forcément destinés à vivre en marge du marché du travail, c'est qu'entre 2006 et 2008, le nombre de bénéficiaires du RMI avait reculé de 1.255.500 à 1.121.000. Et pourtant à l'époque, l'incitation à la reprise d'un emploi était moins favorable. Les statistiques du RSA évoluent néanmoins avec retard, par rapport au chômage, quand le marché de l'emploi repart.

L. DE C.

# Pauvreté : de la compassion à la culpabilisation

Du revenu minimum d'insertion (RMI) au revenu de solidarité active (RSA), vingt années se sont écoulées au cours desquelles le regard porté sur la pauvreté s'est transformé. Serge Paugam, spécialiste reconnu de cette question – qui forgea au tournant des années 1980-1990 le concept de « disqualification sociale » – a récemment publié avec Nicolas Duvoux, *La régulation des pauvres* (PUF, 2008). Il revient sur deux décennies de politiques sociales et fait quelques propositions susceptibles, en ces temps de crise économique, d'améliorer le sort des plus démunis.

**S**ciences Humaines : Vous dites dans *La Régulation des pauvres* (Puf, 2008) que ce qui vous a le plus frappé au cours des vingt dernières années, c'est la « transformation de la perception sociale de la pauvreté ». Que voulez-vous dire par là ?

**Serge Paugam :** En effet, en deux décennies, nous sommes passés de ce que j'appelle un « cycle de compassion » à un « cycle de culpabilisation » des pauvres. En 1988, la loi sur le RMI (revenu minimum d'insertion) est adoptée à la quasi-unanimité : le consensus autour de l'idée que la société avait une dette envers ses pauvres était frappant. Loin de blâmer les victimes, on était dans un climat où la pauvreté s'expliquait avant tout par les injustices sociales, et on avait envers les pauvres une certaine attitude de compassion.

À la fin des années 1990, pourtant, cette attitude compassionnelle s'est retournée de façon surprenante en culpabilisation de ceux qui ne travaillent pas. J'ai d'ailleurs montré à partir d'enquêtes d'opinion que le phénomène touchait toute l'Europe (1).

L'explication de la pauvreté par l'injustice sociale, particulièrement élevée chez les citoyens européens en 1993, a perdu de

la valeur en 2001. Dans le même intervalle, l'explication de la pauvreté par la paresse a fortement augmenté. Bref, on explique de plus en plus la pauvreté par la responsabilité individuelle.

**Comment expliquer ce renversement ?**

**S. P. :** À la fin des années 1990, deux phénomènes majeurs se produisent. Tout d'abord une baisse spectaculaire du chômage, en France et encore plus dans les autres pays européens. Ensuite, un développement de la précarité professionnelle, en particulier de la flexibilité du travail, se traduisant par une augmentation du temps partiel contraint, surtout chez les moins qualifiés. D'où une situation de concurrence entre les pauvres qui travaillent dans les secteurs dégradés et flexibles du marché du travail, et des chômeurs de longue durée qui sont éloignés du marché de l'emploi. S'est ainsi formée, petit à petit, l'idée que certains sont au RMI parce que, finalement, ils le veulent bien, et qu'ils ont intérêt à rester dans cette situation-là. La compassion a alors fait place à la culpabilisation.

**Le RSA (revenu de solidarité active) s'inscrit-il dans cette logique ?**

**S. P. :** Oui. Avec le RMI, on concevait l'insertion de façon multidimensionnelle (emploi, santé, logement...) en offrant par l'accompagnement social des droits supplémentaires aux individus. Mais face au niveau très élevé du chômage qui a gonflé le nombre d'allocataires, cet accompagnement n'a jamais été à la

(1) Paugam S. et Selz M. (2005) « La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970. Analyse des variations structurelles et conjoncturelles », *Économie et statistique*, n° 383-385.

hauteur des enjeux. Le RSA, lui, traduit l'idée que si les pauvres restent pauvres, c'est parce qu'ils ne sont pas encouragés à sortir de l'assistance. On les considérerait comme inemployables, ils représentent désormais une main-d'œuvre disponible pour l'économie. Plus précisément pour les secteurs les plus précaires et les plus difficiles du marché du travail. Cela confirme l'analyse que Frances Fox Piven et Richard A. Cloward ont faite pour les États-Unis sur tout le XX<sup>e</sup> siècle (2) : en cycle de chômage élevé, on gère la pauvreté en étant plutôt compatissant à l'égard des plus démunis, pour éviter les débordements et garantir la paix sociale. En phase de croissance, on cherche une main-d'œuvre employable et donc on incite à la reprise du travail.

Reste que le RSA a été voté au moment où l'on se prépare à une crise très forte. Il risque donc d'être à contre-courant.

**Vous faisiez pourtant partie de la commission présidée par Martin Hirsch qui, en 2005, l'avait proposé...**

**S. P. :** Oui, mais j'étais sans doute le plus sceptique sur cette mesure ! L'idée que je voulais défendre dans cette commission, c'est que l'on devait lutter parallèlement contre les emplois précaires, et éviter le retour à l'emploi par le bas. Je suis sensible à ce qui se fait dans les pays scandinaves, où l'activation ne passe pas par l'incitation financière mais par la formation et la requalification. Cette activation ne concerne d'ailleurs pas seulement les pauvres, mais tous les chômeurs, et on cherche à éviter que les emplois dégradés, peu rémunérés ou précaires soient toujours occupés par les mêmes personnes. En Suède, il y a eu des négociations entre partenaires sociaux en ce sens. Par exemple, une entreprise qui bénéficie d'aides pour recruter une personne peu qualifiée a l'obligation de la former, et doit rembourser ces aides si cela ne débouche pas sur un emploi stable.

Mais ces mesures, ainsi que celles du rapport (3) concernant la petite enfance, les inégalités de santé, le logement insalubre... sont vite passées au second plan.

**Que recouvrent les « politiques préventives » que vous appelez de vos vœux ?**

**S. P. :** Elles partent du principe qu'il ne faut pas attendre que les personnes soient pauvres ou chômeurs de longue durée pour intervenir. Cela conduit par exemple à ne pas attendre un

licenciement pour vérifier que la formation des salariés n'est pas obsolète, ou à mettre en place des allocations logement efficaces pour éviter les impayés de loyers et les expulsions. Il y a aussi tout ce que l'on peut faire en matière éducative, en assurant la généralisation de la formation de base pour éviter les déclassements et les ruptures scolaires précoces.

Naturellement, pour nourrir ce type de politique, il faut une certaine conception de la justice sociale et de l'égalité entre les citoyens. C'est un choix collectif.

**Mais ces mesures ne sont-elles pas extrêmement coûteuses ?**

**S. P. :** Les dépenses de solidarité ne doivent pas être considérées comme un coût, mais comme un atout. Ce que l'on sait, en revanche, c'est que l'urgence coûte cher. Quand on n'a pas de politique du logement et, qu'en cas de problème, on héberge les gens à l'hôtel ou en centre d'hébergement, on paye le prix fort. *Idem* pour la santé, où les difficultés des plus pauvres à accéder aux soins conduisent à des interventions lourdes et en urgence qui coûtent plus cher que si l'on avait su agir avant que les symptômes apparaissent.

**Vous avez dit également que le RSA inaugurerait le statut de « travailleur précaire assisté (4) ». De quoi s'agit-il ?**

**S. P. :** Le RSA brouille les statuts intermédiaires entre l'emploi et l'assistance : on va pouvoir désormais être à la fois un peu travailleur et un peu assisté. On crée ainsi, de façon non limitative dans le temps, la possibilité de vivre avec un statut de travailleur précaire assisté. Jamais encore dans l'histoire, on avait rendu possible ce cumul de façon aussi systématique et indéterminée. À long terme, ça pose des problèmes non négligeables. Les personnes qui vont cumuler assistance et petits boulots auront-elles un jour des droits à la retraite ? On peut se poser la question. À partir du moment où vous faites toute votre vie dans un statut intermédiaire, vous ne cotisez rien du tout et n'avez droit qu'au minimum vieillesse. Les défenseurs du RSA disent que c'est toujours mieux que d'être totalement assisté. Le sociologue que je suis pointe simplement le risque qu'une frange de la population s'installe dans un statut que l'on va considérer comme préférable à l'assistance, mais qui consacre en quelque sorte l'acceptation d'un sous-salariat. ●

(2) Fox Piven F. et Cloward R.A. (1971), *Regulating the Poor. The Function of Public Welfare*, rééd. Vintage, 1993.

(3) Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté » (2005), *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, La Documentation française.

(4) Paugam S. (2008) « RSA : la naissance d'un régime de précarité assistée », [www.mediapart.fr/club/blog/serge-paugam](http://www.mediapart.fr/club/blog/serge-paugam), 29 août.

## Travaux d'intérêt général pour les allocataires du RSA : haro contre la réapparition d'une vieille antienne

*En déclarant vouloir imposer une contrepartie de travail non rémunéré aux allocataires du revenu de solidarité active, Laurent Wauquiez a déclenché un raz-de-marée de réactions associatives, politiques et syndicales. La riposte est d'autant plus forte que l'idée, loin d'être nouvelle, est portée par un membre du gouvernement, à l'approche de la campagne présidentielle.*

Le ballon d'essai va-t-il aussitôt se dégonfler ? Le sujet récurrent de l'assistantat est réapparu sous la forme de déclarations pour le moins virulentes de Laurent Wauquiez, ministre des Affaires européennes et ancien secrétaire d'Etat à l'emploi, qui ont suscité une levée de boucliers, y compris au sein de la majorité présidentielle. Qualifiant sur BFM TV « les dérives de l'assistantat » de « cancer de la société française », le ministre UMP a annoncé que les députés de son groupe « la droite sociale » déposerait « dans les dix jours », à l'Assemblée nationale, une proposition de loi en vue d'imposer aux allocataires du revenu de solidarité active (RSA) une « contrepartie » de « cinq heures de service social par semaine », de plafonner le cumul des minima sociaux à 75 % du SMIC et de fixer une durée minimale de travail pour que les étrangers bénéficient du système de protection sociale.

L'objectif est, selon le ministre, que ces propositions soient expérimentées avant la présidentielle et puissent nourrir la campagne électorale.

### Le pacte républicain en cause

Après le dépôt, plus discret, le 30 mars, par le député Pierre Lang (UMP) d'une proposition de loi visant à « demander aux chômeurs indemnisés depuis plus de six mois et aux bénéficiaires du RSA d'effectuer des travaux d'intérêt général », ces propos ont aussitôt suscité des réactions indignées de l'opposition et des associations. Le MNCP (Mouvement national des chômeurs et précaires) condamne des propositions stigmatisantes, qui tendent à considérer les bénéficiaires de minima sociaux « comme des individus ayant commis des faits délictueux », alors qu'« après 30 ans de politique de l'emploi, aucun gouvernement n'a réussi à endiguer le chômage ».

L'Association nationale des assistants de service social (ANAS) dénonce « une manœuvre politicienne », où les plus fragiles « sont jetés en pâture des classes moyennes ». « C'est notre pacte républicain qui est en cause », résumant les 35 associations du collectif Alerte, qui rejettent en bloc les présupposés avancés par le maire du Puy-en-Velay (Haute-Loire).

Car, au-delà du message politique qui touche à la philosophie même du système de protection sociale, les associations démontent les arguments du ministre pour justifier ce projet. Et en particulier son affirmation selon laquelle « aujourd'hui, un couple qui est au RSA, en cumulant les différents systèmes de minima sociaux, peut gagner plus qu'un couple dans lequel il y a une personne qui travaille au SMIC ». Faux, rétorquent-elles. « Depuis la création du RMI, en 1988, alors à 50 % du SMIC, le RSA n'a cessé de baisser et ne représente plus que 43 % du SMIC », pointe ATD quart monde. A situation égale, le ménage qui ne dispose pas de revenus du travail gagne toujours moins. « Le RSA a précisément été conçu comme une allocation différentielle qui prend en compte tous les revenus afin de favoriser la reprise d'activité. Il est donc totalement inutile de vouloir limiter à 75 % du SMIC le cumul de tous les minima sociaux », ajoute l'Assemblée des départements de France.

Le dispositif comporte d'ailleurs des droits, mais aussi des devoirs en matière d'insertion, avec des sanctions en cas de non-respect de ces obligations. En 12 ans, insiste la FNARS (Fédération nationale des associations de réinsertion sociale), le nombre d'allocataires du RMI, ou du RSA sans emploi, est resté stable (1,1 million). Seules 600 000 personnes touchent aujourd'hui le « RSA activité », ce qui montre qu'« il n'y a pas suffisamment d'emplois aujourd'hui pour permettre au RSA de répondre à son objectif de départ : garantir un retour à l'emploi suffisamment rémunérateur pour sortir les personnes de la pauvreté ». C'est sur l'accompagnement que l'effort doit porter, souligne l'association, en rappelant les moyens insuffisants de Pôle emploi. Il est par ailleurs « indécent », poursuit-elle, « de laisser croire que n'importe quel étranger peut toucher le RSA », alors que

### EN BREF

DANS SON « LIVRE BLANC DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL », la FNARS (Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale) entend démontrer que l'accompagnement social n'est pas seulement un coût, mais un investissement. En décrivant ce qui constitue, au sein de 127 associations représentatives, le travail quotidien des intervenants sociaux auprès de 44 groupes de personnes en difficulté, elle défend l'exercice d'un accompagnement social global pour favoriser l'insertion, « alors que les politiques publiques actuelles tendent à segmenter les prises en charge, vers l'emploi, le logement, la santé ». Ce livre blanc formule une série d'engagements, les uns destinés aux associations membres de la FNARS, les autres aux partenaires institutionnels et pouvoirs publics. ■

(1) Préfacé par Nicole Maestracci - Ed. de l'Atelier - www.editionsatelier.com - 17 €.

## La satisfaction au travail meilleure dans l'économie sociale et solidaire

la législation fixe à cinq ans de séjour régulier en France avec autorisation de travail la durée minimale pour en bénéficier. La Fondation Abbé-Pierre pointe une autre erreur de jugement : « Citer l'aide personnalisée au logement parmi les minima sociaux, c'est se tromper sur la nature de l'aide et sur son affectation. »

### Cacophonie dans la majorité

Au sein de la majorité, le sujet a semé la cacophonie. Plusieurs députés UMP ont apporté leur soutien à Laurent Wauquiez, et la direction nationale du parti a accueilli ses propositions comme une « contribution importante » à la prochaine convention de l'UMP sur la « justice sociale », le 8 juin. A l'inverse, le chef du gouvernement, soucieux de défendre une réforme majeure du quinquennat, grâce à laquelle « reprendre une activité est plus attractif que la dépendance à l'égard de la solidarité », a tancé son ministre. Tout comme Roselyne Bachelot, ministre des Solidarités et de la Cohésion sociale, qui a peu apprécié de voir son collègue empiéter sur ses dossiers et a opposé « des difficultés de principes et de mise en œuvre ». Des pistes d'amélioration du dispositif

devraient être soumis au président de la République et au Premier ministre, a-t-elle précisé, à l'issue du travail d'évaluation qui doit s'achever fin juillet. Chargé de cette mission, Marc-Philippe Daubresse, secrétaire général adjoint de l'UMP, ancien ministre des solidarités actives, a, pour sa part, jugé les déclarations de Laurent Wauquiez « irresponsables ». Une accusation partagée par Martin Hirsch, qui avait dû, pour créer le RSA, affronter à la fois les résistances du parti présidentiel et les craintes de ceux qui voyaient derrière le volet « incitatif » du dispositif une forme de suspicion à l'égard des bénéficiaires des minima sociaux. Dans une récente note de contribution pour améliorer le dispositif adressée à Marc-Philippe Daubresse, l'ancien Haut Commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté qualifie la suggestion d'une « contrepartie d'intérêt général » de « fausse bonne idée » qui « figurait déjà dans le programme du candidat de l'UMP en 2007 ». Il évoque le danger d'un effet d'aubaine pour les employeurs et plaide en revanche pour le recours au contrat unique d'insertion. ■

MARYANNICK LE BRIS

Si depuis la fin des années 1990 la qualité de l'emploi fait partie des préoccupations des institutions européennes et internationales, peu de travaux s'y intéressent dans le secteur de l'économie sociale et solidaire (ESS) – qui représente près de 10 % de l'emploi salarié en France. Une lacune d'autant plus regrettable que, dans le contexte de crise du capitalisme financier, les organisations de l'ESS – associations, coopératives, mutuelles et fondations –, de par leur gouvernance démocratique et l'absence d'appropriation individuelle du profit, suscitent un regain d'intérêt.

Une recherche menée par le Laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST) du CNRS (1) – saluée par le CEGES (Conseil des entreprises, employeurs et groupements de l'économie sociale) (voir page suivante) – lève donc le voile sur cette question. Son intérêt est d'abord méthodologique, puisque, si elle prend comme point de départ les indicateurs de Laeken définis par l'Union européenne, elle les a complétés par la mobilisation d'autres bases de données et une enquête sur la qualité de l'emploi dans le secteur des services à la personne dans la région Provence-Alpes-Côtes d'Azur (PACA). Quant aux résultats, ils permettent de mettre en évidence, dans un secteur pointé du doigt ou au contraire salué par sa capacité d'innovation sociale, ses atouts, mais aussi ses fragilités.

Tout d'abord, la recherche fait ressortir l'hétérogénéité du secteur de l'ESS, voire ses contradictions, en dépit de ses valeurs communes et de pratiques originales. Elle relève également son rôle important, en particulier celui des associations, dans l'insertion et l'accès sur le marché du travail des publics fragiles et ses efforts en termes de formation et de développement des compétences. Il apparaît également que l'ESS détruit moins d'emplois que les entreprises privées lucratives, favorisant ainsi le maintien dans l'emploi indépendamment des aléas conjoncturels.

Autre trait majeur, la satisfaction globale au travail y apparaît plus importante qu'au sein du secteur lucratif, alors que les critères objectifs de qualité de l'emploi y sont

POUR CONTINUER À BÉNÉFICIER  
DE VOTRE RSA, JE VOUS  
PROPOSE DE FAIRE UN  
PEU D'ACCUEIL À POLE EMPLOI





# Il est faux de prétendre que le nombre des assistés est en expansion La mise en cause du revenu de solidarité active est un mauvais procès

Subit-on une recrudescence de l'assistanat, depuis le début de la crise et l'instauration du revenu de solidarité active (RSA)? Non. Certes le nombre de personnes qui ont pour tout revenu le RSA a augmenté pendant la crise de 10 %. Mais il est redescendu et, fin 2010, le nombre d'allocataires n'était pas supérieur à ce qu'il était fin 2007.

Rappelons que le nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI), lui, avait augmenté de près de 30 % entre 2001 et 2005. Il n'y a donc pas d'épidémie d'assistanat, qui justifierait une vaccination massive. Ces données sont cohérentes avec la démonstration faite, avant la crise, que dans les territoires où le RSA était expérimenté, la reprise d'emploi était plus fréquente qu'avec le RMI.

Et si le revenu minimum était un facteur important poussant vers l'inactivité, le taux de chômage devrait être nettement inférieur chez les moins de 25 ans, qui n'y ont accès que marginalement. Or, c'est l'inverse que l'on observe. Le fonctionnement du marché de l'emploi est un facteur d'explication bien plus important que l'existence d'un revenu minimum.

Faut-il donc exiger une contrepartie d'intérêt général à ceux qui ont un minimum social? A première vue, elle semblerait de bon sens. Tant pour des raisons morales (pas de droit sans contrepartie) que pour des raisons humaines (on est mieux à se sentir utile qu'à n'avoir rien à faire). Mais, dit comme ça, c'est une fausse bonne idée.

Admettons que deux tiers des allocataires du RSA effectuent des tâches d'intérêt général, sans salaire, mais en contrepartie de leur allocation, ils ne cotiseraient rien à leur employeur, qui s'empresserait de substituer cette main-d'œuvre gratuite aux

queront connaître un voisin, un cousin, un administré, qui semble vivre aux crochets de la société, qui travaille au noir ou qui ne fait aucun effort pour trouver un emploi et qui aurait besoin qu'on l'y incite.

Récapitulons: le nombre d'allocataires du RSA sans activité n'a pas augmenté en trois ans - Le taux de chômage n'est pas plus faible avant 25 ans, à un âge où l'accès au RSA est très restrictif. Le nombre d'allocataires du RSA, pris en « flagrant délit » d'avoir refusé deux offres raisonnables d'emploi, est proche de zéro, alors que 97 % des allocataires sont soumis à la règle des droits et devoirs. Et pourtant la situation n'est pas satisfaisante.

Que faire? D'abord il est possible d'utiliser plus largement l'outil conçu pour cela: le contrat unique d'insertion, qui correspond à un vrai contrat de travail, subventionné par la collectivité. Prenons un allocataire du RSA, qui perçoit 440 euros par mois. S'il bénéficie d'un contrat d'insertion de vingt-six heures, il percevra un salaire de 750 euros auquel s'ajoutent 200 euros de RSA. Le coût de son heure travaillée pour la collectivité sera donc de 5 euros par heure. La logique serait donc, si l'on s'oriente vers les activités d'intérêt général, d'être en mesure le plus souvent possible de proposer un contrat unique d'insertion.

C'est d'ailleurs le sens de la proposition que Xavier Bertrand a faite aux conseils généraux. On pourrait concevoir de sanctionner les allocataires du RSA qui refuseraient un contrat unique d'insertion, à condition d'avoir respecté le principe du contradictoire, pour ne pas punir à l'aveugle celles et ceux qui auraient de véritables motifs les empêchant de prendre l'un de ces emplois. Ce coût supplémentaire pourrait être financé par les excédents du fonds RSA.

Ensuite, il est impératif de réaliser la

seconde étape de la construction d'un RSA que nous savons inachevé. Conformément à ce que recommande la Cour des comptes, il faudrait désormais intégrer la prime pour l'emploi dans le RSA et une partie des aides au logement. Coexistent en effet aujourd'hui trois mécanismes de soutien aux bas revenus, qui obéissent à des règles différentes. Le RSA est calculé en fonction des revenus du trimestre précédent, la prime pour l'emploi sur ceux de l'année précédente et les aides au logement sur les revenus de l'année N-2.

Cela rend difficile pour l'allocataire de prévoir les conséquences financières de la reprise d'activité et aboutit parfois encore à des situations inacceptables où

« Il faudrait désormais intégrer la prime pour l'emploi dans le RSA et une partie des aides au logement »

les revenus du travail sont annulés par les diminutions de ces aides mal combinées. C'est une

réforme qui n'est pas très « sexy » à faire, parce qu'elle concerne des aides peu connues, complexes, mais elle est essentielle. Mensualiser le calcul de cette prestation unique serait une amélioration sensible.

Les données 2010 révèlent un phénomène important et méconnu. Si, au 31 décembre, ils étaient 600 000 à percevoir le RSA en complément d'un salaire, plus de 1 million de personnes avait au cours de l'année transitoirement bénéficié du RSA avec un revenu. Cela montre l'intérêt du RSA pour atténuer les conséquences de trajectoires précaires entre le travail et le non-emploi. Enfin, il faut améliorer le suivi des alloca-

taires du RSA. C'est là probablement son talon d'Achille. Auparavant, le service public de l'emploi ne s'occupait que très peu des allocataires du RMI. La plupart des départements avaient mis en place des politiques d'accompagnement vers l'emploi. En obligeant le service public de l'emploi à prendre en charge les allocataires, nous pensions améliorer leur lien à l'emploi. Cela a été contrarié par deux phénomènes.

D'un côté, cette réforme est intervenue au moment où Pôle emploi devait à la fois gérer sa fusion et faire face à une violente montée du chômage, saturant ses capacités d'accompagnement. De l'autre, les départements ont souvent profité de cette réforme pour se désengager des actions conduites, pour récupérer des marges financières pour faire face à d'autres dépenses sociales en forte expansion, comme l'allocation pour personnes âgées, considérant que l'Etat avait transféré sur eux depuis plusieurs années des charges mal compensées. Le résultat est que les allocataires ne sont pas autant accompagnés vers l'emploi qu'ils devraient l'être si l'Etat et les départements, ainsi que les régions pour la formation professionnelle, conjuguèrent mieux leurs efforts.

Nul ne souhaite une société d'assistés, c'est-à-dire de personnes qui renoncent à travailler parce qu'elles dépendent d'aides sociales qui se substituent au travail. Mais les solutions simplistes, qu'elles relèvent du slogan facile ou qu'elles s'appuient sur de bonnes intentions, aggraveraient les problèmes. Qu'en revanche on propose un contrat unique d'insertion, aux allocataires du RSA en mesure de travailler et qu'on sanctionne les refus non justifiés. Si ces refus sont nombreux, il sera alors temps de faire le procès de l'assistanat, avec de vrais arguments.

## DEUXIEME ENQUETE RSA

# Les difficultés rencontrées par les allocataires du RSA

## Le cadre général de l'enquête

La création du RSA visait principalement à **simplifier** les différents minima sociaux en les regroupant dans un dispositif unique et à **encourager l'emploi ou la reprise d'emploi** en instaurant un système de complément de revenu. Deux ans après la mise en place du RSA, la FNARS publie les résultats de sa seconde enquête.

Les résultats présentés s'inscrivent dans un contexte politique d'attaque des allocataires du RSA par des représentants de la majorité gouvernementale. Pour ne pas s'enfermer dans un débat vain et idéologique, l'Observatoire de la FNARS apporte sa contribution objective au débat et permet de répondre à plusieurs questions : Quel retour à l'emploi ? Quelles passerelles entre le RSA et l'emploi ? Quels problèmes subsistent-ils ? Quelles sont les évolutions possibles, notamment pour les jeunes ?

Les résultats présentés résultent de l'analyse des questionnaires remplis par des travailleurs sociaux du réseau FNARS, qui accompagnent les allocataires dans les centres d'hébergement, dans les structures d'insertion par l'activité économique et dans les centres communaux d'action sociale. A ce titre, les travailleurs sociaux sont de bons observateurs de ce que vivent quotidiennement les allocataires du RSA.

### Les principaux résultats de l'enquête

#### Le retour à l'emploi

- Le passage du RSA à l'emploi sans complément de revenu est rare : 85% des travailleurs sociaux interrogés observent que **les sorties du RSA vers l'emploi** sont « très peu ou peu fréquentes ».
- Le passage du RSA socle (sans emploi) au RSA Activité (complément de revenu du travail) est plus fréquent : **28 %** des travailleurs sociaux interrogés déclarent que, pour les allocataires du RSA qu'ils accompagnent, le passage du RSA socle au RSA activité est « fréquent ou très fréquent ». Autrement dit, les allocataires du RSA socle reprennent une activité quand c'est possible.
- De fait, 96 % des travailleurs sociaux interrogés constatent que **les radiations pour refus d'emploi** sont « très peu ou peu fréquentes » : les bénéficiaires du RSA ne refusent pas de travailler.

#### La simplification du dispositif

- **83% des travailleurs sociaux interrogés sont favorables à la mensualisation** : le calcul du RSA devrait être effectué sur la base des ressources du mois précédent et non sur la base des ressources perçues au cours des 3 mois précédant la demande. Cela offrirait aux allocataires une meilleure visibilité sur leurs ressources des mois suivants. Le RSA demeure un dispositif complexe et difficilement lisible par les bénéficiaires.
- **Plus du tiers** des travailleurs sociaux interrogés (35%) déclare que la **perte de droits connexes** est « fréquente ou très fréquente » pour les allocataires du RSA. Parmi les droits perdus, la **Couverture Maladie Universelle (CMU)** est celui qui est le plus souvent cité.

## La généralisation du RSA aux jeunes

- **83%** des travailleurs sociaux interrogés pensent que les moins de 25 ans devraient bénéficier du RSA, en associant néanmoins, pour la grande majorité d'entre eux, l'allocation à un projet (formation, santé, etc.), craignant qu'un revenu universel n'enkyste les jeunes dans l'assistance.

### 1/ Un Faible retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA dans un contexte d'emploi dégradé

Alors que l'accès et le retour à l'emploi sont au cœur de la logique instaurant le RSA, les résultats de l'enquête montrent que ce point est loin d'être efficient. En effet, **85%** des travailleurs sociaux interrogés constatent que les sorties du RSA vers l'emploi, pour les personnes qu'ils accompagnent, sont très peu ou peu fréquentes, et ce indépendamment du fait que les personnes soient dans une structure d'hébergement ou dans une structure d'insertion par l'activité économique.

Après 2 ans de mis en œuvre du RSA, parmi les allocataires accompagnés de votre structure, les sorties du RSA vers l'emploi sont-elles ?

	%
Très peu fréquentes	36,8
Peu fréquentes	48,9
Assez fréquentes	14,3
Très fréquentes	0,0
<b>Total</b>	<b>100</b>

Champ = Ensemble des travailleurs sociaux ayant répondu à l'enquête (n=182)

Pourtant, une grande majorité des personnes qui sont aujourd'hui dans un processus d'insertion souhaitent pouvoir en sortir à court ou à moyen terme. L'enquête est formelle : pour 96% des travailleurs sociaux interrogés, les radiations d'allocataires du RSA pour un refus d'offre d'emploi sont très peu fréquentes.

### Les radiations d'allocataires du RSA pour un refus d'offre d'emploi sont-elles ?

	%
Très peu fréquentes	68,1
Peu fréquentes	28,0
Assez fréquentes	3,3
Très fréquentes	0,5
<b>Total</b>	<b>100</b>

Champ = Ensemble des travailleurs sociaux ayant répondu à l'enquête (n=182)

Loin de s'enfoncer volontairement dans l'assistanat, les bénéficiaires du RSA doivent faire face à un marché du travail dégradé, peu favorable à la reprise d'un emploi pérenne, et auquel s'ajoute l'impact de la crise économique sur les métiers les moins qualifiés, précisément ceux occupés par les bénéficiaires de minimas sociaux.

Cette dégradation du marché de l'emploi est confirmée par le constat partagé par 55% des travailleurs sociaux d'une augmentation des temps partiels. Parmi ces travailleurs sociaux, une écrasante majorité fait le constat (81 %) que cette augmentation est subie par les bénéficiaires qui souhaiteraient travailler davantage. Les personnes restent dans des cycles très fragiles par rapport à l'emploi, alternant les périodes de minima sociaux, d'emplois précaires, d'indemnités chômage qui ne leur permettent pas d'envisager leur avenir professionnel et social avec sérénité.

Pourtant, les personnes souhaitent sortir du RSA socle : **91%** des travailleurs sociaux interrogés déclarent que les personnes qu'elles accompagnent n'ont pas de réticences à solliciter le RSA activité. Ce résultat va à l'encontre des discours récents sur les trappes à l'inactivité et l'assistanat que provoquerait le statut de bénéficiaire du RSA : sitôt qu'elles le peuvent, les personnes cherchent à retrouver une activité salariée. Le fait qu'elles soient dans un processus d'insertion et qu'elles bénéficient d'un accompagnement social les encourage probablement davantage à solliciter le RSA activité alors que la population générale est plus réticente à y recourir.

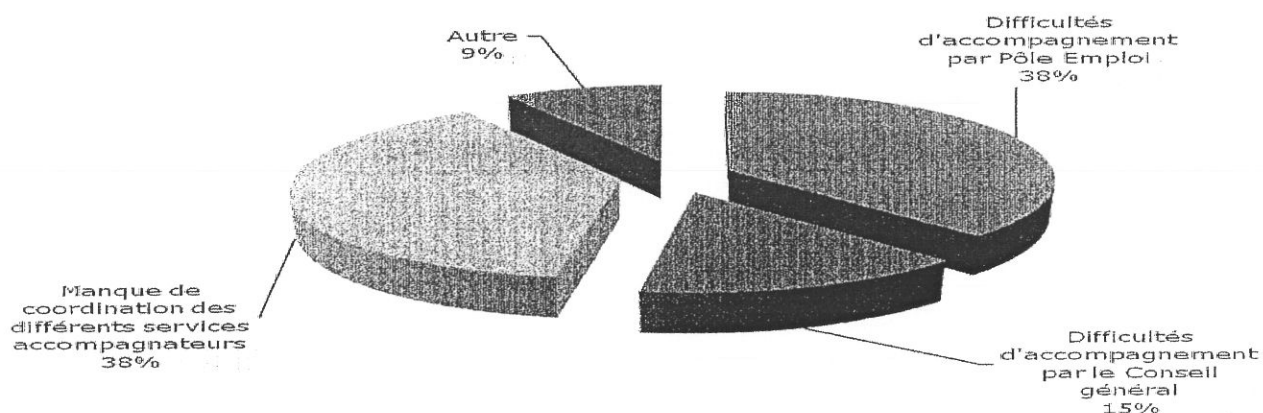
Dans ce contexte, **74%** des travailleurs sociaux interrogés déclarent que l'APRE (Aide Personnalisée de Retour à l'Emploi) est très peu ou peu mobilisée. L'APRE est une prestation non obligatoire, complémentaire des aides locales (par exemple celles financées par la commune en matière de transport, d'accueil des jeunes enfants...) et des aides attribuées par Pôle Emploi aux allocataires du RSA (ceux qui ont des revenus du travail inférieurs à 500 euros et ceux qui reprennent une activité professionnelle).

L'APRE permet de prendre en charge notamment des dépenses en matière de transport, d'habillement, d'accueil de jeunes enfants, de logement ou même de formation. Son montant peut aller de 100 à 3 000 euros. Lors du dernier Comité national d'évaluation du RSA, une étude réalisée par GESTE met aussi en évidence que l'APRE ne fonctionne que s'il existe localement une offre de services que les bénéficiaires du RSA puissent solliciter.

## 2/Des difficultés d'accompagnement des bénéficiaires du RSA moins nombreuses mais toujours présentes

Contrairement au RMI et à l'API, le RSA impose à certains des allocataires de bénéficier d'un accompagnement individuel. En écho à l'enquête que nous avons réalisée l'année dernière, les travailleurs sociaux notent toujours la persistance de difficultés dans la mise en place de cet accompagnement. En effet, **près de 65%** des travailleurs sociaux ayant répondu à notre enquête déclarent des difficultés d'accompagnement par le référent unique, notamment le référent de pôle Emploi (**37,7%**) et, dans une moindre mesure, celui du Conseil Général (**14,8%**). Parmi ces difficultés d'accompagnement, l'accent est mis, comme l'année dernière, sur **le manque de coordination entre les différents organismes accompagnateurs.**

Difficultés d'accompagnement des bénéficiaires du RSA par les référents uniques



Champ : Ensemble des travailleurs sociaux ayant déclaré des difficultés d'accompagnement des bénéficiaires du RSA (n=118)

Ces difficultés relatives à l'accompagnement s'expliquent par plusieurs facteurs. Auparavant d'une agence Pôle Emploi, le poste de référent RSA est parfois vacant pendant plusieurs mois. Ces difficultés peuvent se solder par des ruptures dans le suivi et l'accompagnement des personnes : **23,1% des travailleurs sociaux observent des ruptures d'accompagnement assez ou très fréquemment**. Parmi les motifs de rupture, un phénomène s'affirme : la mobilité des allocataires du RSA, tout au moins ceux qui sont suivis par des structures d'insertion : lorsqu'une personne change de département, le dossier n'est pas transféré automatiquement et le relais est parfois long à se mettre en place (plusieurs mois). Ce constat rejoint celui réalisé par le Comité national d'évaluation du RSA qui, dans son rapport intermédiaire de 2010, met en lumière « *les difficultés rencontrées par les départements dans les modalités techniques d'échanges d'informations entre institutions* ». Dans son plan de simplification du dispositif, le Comité d'évaluation préconise « *d'identifier, au sein de chaque site de Pôle emploi, un correspondant RSA chargé de la coordination avec les services du Conseil général* » et « *d'expérimenter avec Pôle emploi et des Conseils généraux volontaires des dispositifs d'accompagnement global des bénéficiaires et un traitement simultané des champs professionnel et social* ».

### **3/ Un dispositif complexe et difficilement lisible**

**19,8% des travailleurs sociaux ayant répondu à notre enquête déclarent que les personnes accompagnées rencontrent encore des difficultés à l'ouverture des droits**. Cette proportion n'a que légèrement baissé par rapport à l'année dernière.

Parmi les difficultés rencontrées, nous retrouvons principalement les lourdeurs administratives dans le traitement des dossiers entraînant des retards dans le versement des indemnités d'une part, et le mode de calcul de l'allocation trop complexe et non maîtrisé d'autre part. Cette complexité des calculs de l'allocation ne permet pas aux bénéficiaires de faire preuve d'anticipation dans la gestion de leur budget.

Parmi les difficultés rencontrées, nous retrouvons principalement les lourdeurs administratives dans le traitement des dossiers entraînant des retards dans le versement des indemnités d'une part, et le mode de calcul de l'allocation trop complexe et non maîtrisé d'autre part. Cette complexité des calculs de l'allocation ne permet pas aux bénéficiaires de faire preuve d'anticipation dans la gestion de leur budget.

Ces éléments sont confirmés par l'importance des indus : **61% des travailleurs sociaux affirment suivre des allocataires du RSA concernés par les indus**. Ces derniers sont liés dans les mêmes proportions à des erreurs administratives (47 % « fréquent » et « très fréquent ») et des erreurs de déclarations de la part des allocataires (43 % « fréquent » et « très fréquent », preuve supplémentaire de la complexité du dispositif).

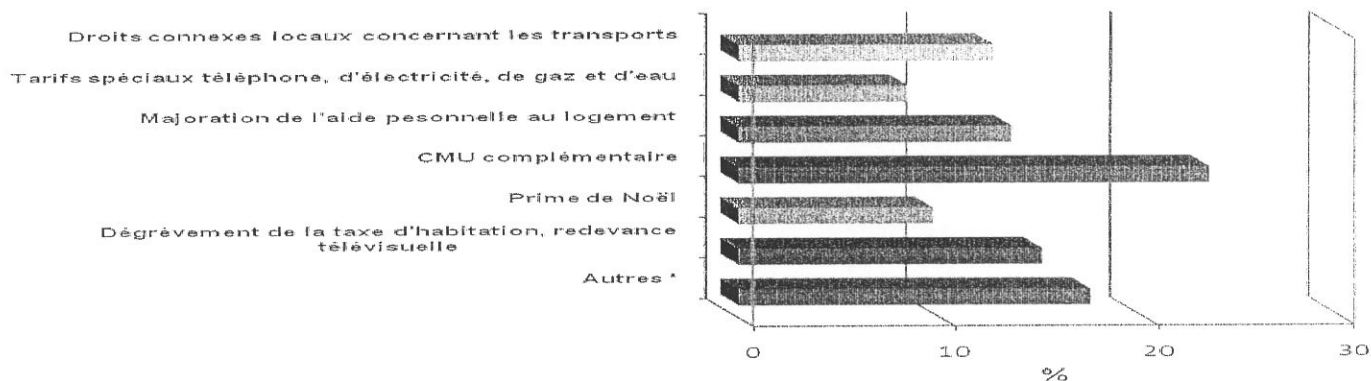
Par ailleurs, **83% des travailleurs sociaux interrogés pensent que le calcul de la prestation RSA devrait être effectué sur les ressources du mois précédent** pour des raisons de lisibilité et d'anticipation.

### **4/La persistance de la perte de droits connexes**

La mise en place du RSA modifie les conditions d'attribution des aides sociales locales et nationales dans le but de limiter les effets de seuil pénalisant les salariés les plus modestes. Celles-ci passent d'une condition de statut (celui d'allocataire de minima sociaux à laquelle s'attache le versement de droit connexe) à une condition de ressources modulée par la composition du foyer familial. Il en est ainsi de l'attribution d'anciens droits connexes nationaux (les exonérations de la taxe d'habitation, de la redevance audiovisuelle, l'accès à la CMU-C).

Comme l'année dernière, 35% des travailleurs sociaux ayant répondu à l'enquête constatent pour les personnes accompagnées la perte fréquente ou très fréquente de certains droits connexes. Parmi les droits les plus fréquemment cités apparaît d'abord la perte de la CMU-complémentaire : son renouvellement n'est plus automatique du fait de la signature du contrat d'insertion, mais dépend des ressources de l'allocataire, et il y a par ailleurs un délai de carence de plusieurs semaines pendant lesquelles la personne n'est pas couverte (délais des transferts des dossiers CPAM à la CAF). Viennent ensuite la perte de la majoration de l'aide personnelle au logement (situation similaire à celle de la CMU complémentaire), la perte des aides locales en matière de transport, de la prime de Noël, du dégrèvement de la taxe d'habitation.

#### Perte des droits connexes



\* Aide juridictionnelle, accès aux contrats aidés, places réservées dans les établissements d'accueil jeunes enfants...

Champ : Ensemble des travailleurs sociaux ayant répondu à l'enquête (n=182)

Selon le témoignage d'un travailleur social : « finalement, avec le RSA, on s'aperçoit qu'à peu de chose, ce qui est donné d'une main est repris de l'autre ; par exemple le versement RSA activité pour une personne seule, soit environ chez nous 110 euros, à terme la personne doit financer sa mutuelle santé, son aide au logement diminue, son RSA est déduit de sa prime pour l'emploi fiscal, il paie une taxe d'habitation et TV... »

## **CONCLUSION**

C'est avant tout à un marché de l'emploi structurellement dégradé que les bénéficiaires du RSA et les travailleurs sociaux qui les accompagnent doivent faire face, notamment en raison de l'impact de la crise économique sur les métiers les moins qualifiés. Dès lors, comment réinsérer dans l'emploi quand le marché du travail offre majoritairement des solutions précaires (intérim, temps partiel subi, CDD...)?

Par ailleurs, notre enquête met en relief la persistance de dysfonctionnements du RSA, deux ans après sa création, notamment au niveau de l'accompagnement et de la coordination des différentes institutions (Conseil Général et Pôle emploi).

Face à la crise, il est nécessaire d'afficher une politique de l'emploi plus ambitieuse en donnant les moyens aux acteurs de mener à bien leur mission d'insertion des publics qu'ils accompagnent. Ainsi, si le dispositif RSA doit être réformé, ce n'est pas en renforçant les obligations faites aux bénéficiaires, mais en simplifiant sa lisibilité, en améliorant la coordination entre accompagnement social et accompagnement professionnel (notamment par le biais des pactes territoriaux d'insertion), en optimisant la mobilisation des prestations offertes aux allocataires.

#### Présentation de l'échantillon

L'échantillon des réponses reçues comprend 182 questionnaires renseignés par des travailleurs sociaux. Les établissements de ces travailleurs sociaux suivaient au moment de l'enquête 19 960 allocataires du RSA, dont 87% en RSA socle et 13% en RSA activité. Pour s'assurer de la représentativité de l'échantillon par rapport au secteur de l'accueil, hébergement, insertion, et de l'insertion par l'activité économique, nous nous sommes assurés de 2 variables :

- celle de la répartition géographique des structures (17% d'établissement francilien et 83% de province)
- celle du type dispositif porté par les structures ayant répondu (77% de structures d'hébergement et de logement et 23% de SIAE)

• TITRE IER : REVENU DE SOLIDARITE ACTIVE

• **Article 3 En savoir plus sur cet article...**

Le chapitre II du titre VI du livre II du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« Chapitre II

« Revenu de solidarité active

• « Section 3

« Droits et devoirs du bénéficiaire du revenu de solidarité active »

« Art.L. 262-27.-Le bénéficiaire du revenu de solidarité active a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique. Pour l'application de la présente section, les mêmes droits et devoirs s'appliquent au bénéficiaire et à son conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité, qui signent chacun le projet ou l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-34 à L. 262-36.

« Le bénéficiaire, lorsqu'il n'est pas tenu aux obligations définies à l'article L. 262-28, peut solliciter chaque année un rendez-vous auprès des organismes mentionnés à l'article L. 262-29 pour évoquer les conditions permettant l'amélioration de sa situation professionnelle.

« Art.L. 262-28.-Le bénéficiaire du revenu de solidarité active est tenu, lorsque, d'une part, les ressources du foyer sont inférieures au niveau du montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 et, d'autre part, qu'il est sans emploi ou ne tire de l'exercice d'une activité professionnelle que des revenus inférieurs à une limite fixée par décret, de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de sa propre activité ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle.

« Pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active titulaires d'un des revenus de remplacement prévus à l'article L. 5421-2 du code du travail, le respect des obligations mentionnées à l'article L. 5421-3 du même code vaut respect des règles prévues par la présente section.

« Les obligations auxquelles est tenu, au titre du présent article, le bénéficiaire ayant droit à la majoration mentionnée à l'article L. 262-9 du présent code tiennent compte des sujétions particulières, notamment en matière de garde d'enfants, auxquelles celui-ci est astreint.

« Art.L. 262-29.-Le président du conseil général oriente le bénéficiaire du revenu de solidarité active tenu aux obligations définies à l'article L. 262-28 :

« 1° De façon prioritaire, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi au sens des articles L. 5411-6 et L. 5411-7 du code du travail ou pour créer sa propre activité, soit vers l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du même code, soit, si le département décide d'y recourir, vers l'un des organismes de placement mentionnés au 1° de l'article L. 5311-4 du même code, notamment une maison de l'emploi ou, à défaut, une personne morale gestionnaire d'un plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi, ou vers un autre organisme participant au service public de l'emploi mentionné aux 3° et 4° du même article ou encore vers un des réseaux d'appui à la création et au développement des entreprises mentionnés à l'article 200 octies du code général des impôts ;

« 2° Lorsqu'il apparaît que des difficultés tenant notamment aux conditions de logement, à l'absence de logement ou à son état de santé font temporairement obstacle à son engagement dans une démarche de recherche d'emploi, vers les autorités ou organismes compétents en matière d'insertion sociale.

« Art.L. 262-30.-L'organisme vers lequel le bénéficiaire du revenu de solidarité active est orienté désigne le référent prévu à l'article L. 262-27.

« Lorsque le bénéficiaire est orienté vers l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, le référent est désigné soit en son sein, soit au sein d'un organisme participant au service public de l'emploi.

« Si l'examen de la situation du bénéficiaire fait apparaître que, compte tenu de ses difficultés, un autre organisme serait mieux à même de conduire les actions d'accompagnement nécessaires, ou si le bénéficiaire a été radié de la liste mentionnée à l'article L. 5411-1 du code du travail pour une durée supérieure à un seuil fixé par décret, le référent propose au président du conseil général de procéder à une nouvelle orientation.

« Le président du conseil général désigne un correspondant chargé de suivre les évolutions de la situation des bénéficiaires et d'appuyer les actions des référents.

« Art.L. 262-31.-Si, à l'issue d'un délai de six mois, pouvant aller jusqu'à douze mois, selon les cas, le bénéficiaire du revenu de solidarité active ayant fait l'objet de l'orientation mentionnée au 2° de l'article L. 262-29 n'a pas pu être réorienté vers l'institution ou un organisme mentionnés au 1° du même article, sa situation est examinée par l'équipe pluridisciplinaire prévue à l'article L. 262-39. Au vu des conclusions de cet examen, le président du conseil général peut procéder à la révision du contrat prévu à l'article L. 262-36.

« Art.L. 262-32.-Une convention conclue entre le département, l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, l'Etat, le cas échéant les maisons de l'emploi ou, à défaut, les personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, les organismes mentionnés à l'article L. 262-16 du présent code et un représentant des centres communaux et intercommunaux d'action sociale définit les modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement prévus aux articles L. 262-27 à L. 262-29. Elle précise en particulier les conditions dans lesquelles sont examinés et appréciés les critères définis aux 1° et 2° de l'article L. 262-29.

« Art.L. 262-33.-Lorsque le département n'a pas décidé de recourir à un ou plusieurs des organismes visés aux 1°, 3° et 4° de l'article L. 5311-4 du code du travail pour assurer de manière exclusive l'insertion professionnelle de l'ensemble des bénéficiaires faisant l'objet de l'orientation prévue au 1° de l'article L. 262-29 du présent code, la convention prévue à l'article L. 262-32 est complétée par une convention conclue entre le département et l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail ainsi que, le cas échéant, les maisons de l'emploi ou, à défaut, les personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi. Cette convention fixe les objectifs en matière d'accès à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active et les moyens d'y parvenir.

« Elle prévoit les modalités de financement, par le département, des actions d'accompagnement qu'il souhaite voir réalisées au profit des bénéficiaires du revenu de solidarité active, en complément des interventions de droit commun liées à la recherche d'un emploi prévues au 1° de l'article L. 5312-3 du code du travail.

« Art.L. 262-34.-Le bénéficiaire du revenu de solidarité active orienté vers l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail élabore conjointement avec le référent désigné au sein de cette institution ou d'un autre organisme participant au service public de l'emploi le projet personnalisé d'accès à l'emploi mentionné à l'article L. 5411-6-1 du même code.

« Art.L. 262-35.-Le bénéficiaire du revenu de solidarité active orienté vers un organisme participant au service public de l'emploi autre que l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail conclut avec le département, représenté par le président du conseil général, sous un délai d'un mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion professionnelle.

« Ce contrat précise les actes positifs et répétés de recherche d'emploi que le bénéficiaire s'engage à accomplir.

« Il précise également, en tenant compte de la formation du bénéficiaire, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local, la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu. Le bénéficiaire ne peut refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi ainsi définies.

« Le contrat retrace les actions que l'organisme vers lequel il a été orienté s'engage à mettre en œuvre dans le cadre du service public, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité.

« Lorsque le bénéficiaire ne respecte pas une stipulation de ce contrat, l'organisme vers lequel il a été orienté le signale au président du conseil général.

« Art.L. 262-36.-Le bénéficiaire du revenu de solidarité active ayant fait l'objet de l'orientation mentionnée au 2° de l'article L. 262-29 conclut avec le département, représenté par le président du conseil général, sous un délai de deux mois après cette orientation, un contrat librement débattu énumérant leurs engagements réciproques en matière d'insertion sociale ou professionnelle.

« Le département peut, par convention, confier la conclusion du contrat prévu au présent article ainsi que les missions d'insertion qui en découlent à une autre collectivité territoriale, à un groupement de



collectivités territoriales ou à l'un des organismes mentionnés à l'article L. 262-15.

« Art.L. 262-37.-Sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, le versement du revenu de solidarité active est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil général :

« 1° Lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas établis dans les délais prévus ou ne sont pas renouvelés ;

« 2° Lorsque, sans motif légitime, les dispositions du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou les stipulations de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas respectées par le bénéficiaire ;

« 3° Lorsque le bénéficiaire du revenu de solidarité active, accompagné par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, a été radié de la liste mentionnée à l'article L. 5411-1 du même code ;

« 4° Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre.

« Cette suspension ne peut intervenir sans que le bénéficiaire, assisté à sa demande par une personne de son choix, ait été mis en mesure de faire connaître ses observations aux équipes pluridisciplinaires mentionnées à l'article L. 262-39 dans un délai qui ne peut excéder un mois.

« Lorsque, à la suite d'une suspension de l'allocation, l'organisme payeur procède à une reprise de son versement et, le cas échéant, à des régularisations relatives à la période de suspension, il en informe le président du conseil général en précisant le nom de l'allocataire concerné et en explicitant le motif de la reprise du versement de l'allocation.

« Lorsqu'il y a eu suspension de l'allocation au titre du présent article, son versement est repris par l'organisme payeur sur décision du président du conseil général à compter de la date de conclusion de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ou du projet personnalisé d'accès à l'emploi.

« Art.L. 262-38.-Le président du conseil général procède à la radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active au terme d'une durée de suspension de son versement définie par voie réglementaire.

« Après une radiation de la liste des bénéficiaires du revenu de solidarité active à la suite d'une décision de suspension prise au titre de l'article L. 262-37, le bénéfice du revenu de solidarité active dans l'année qui suit la décision de suspension est subordonné à la signature préalable du projet personnalisé d'accès à l'emploi mentionné à l'article L. 5411-6-1 du code du travail ou de l'un des contrats prévus par les articles L. 262-35 et L. 262-36 du présent code.

« Art.L. 262-39.-Le président du conseil général constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, en particulier des agents de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail dans des conditions précisées par la convention mentionnée à l'article L. 262-32 du présent code, de représentants du département et des maisons de l'emploi ou, à défaut, des personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi et de représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active.

« Les équipes pluridisciplinaires sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de réduction ou de suspension, prises au titre de l'article L. 262-37, du revenu de solidarité active qui affectent le bénéficiaire.