DÉPARTEMENT DE L'EURE

Conseil départemental
du développement durable (C3D)

L'évaluation du rSa

Après le Livre blanc, le plan climat, le monde associatif et les transports, le C3D a ouvert voici un an un nouveau chantier de réflexion, consacré cette fois au RSA. Si ce dispositif innovant a été généralisé au 1er juin 2009, nous ne devons pas oublier que cette "aventure" a d'abord été euroise. A partir des assises de l'insertion qui se sont tenues à Evreux fin 2005, le Département de l'Eure a engagé avec Martin Hirsch, auteur à l'époque d'un rapport au Gouvernement remarqué intitulé "Au possible, nous sommes tenus", et l'Agence Nationale pour les Solidarités Actives un travail de conception, de préfiguration et d'expérimentation particulièrement riche qui a mobilisé les acteurs locaux de l'insertion, les différents professionnels et partenaires inscrits dans ces dispositifs et – nous l'espérons- les intéressés eux-mêmes.

Si la généralisation du RSA à l'ensemble du pays n'a pas repris une configuration aussi favorable que celle expérimentée dans l'Eure, chacun reconnaît que ce dispositif favorise une amélioration de la situation des travailleurs pauvres.

L'accentuation de la crise économique et sociale en limite toutefois malheureusement les effets positifs. C'est dans ce contexte difficile que nous avons souhaité entreprendre une première évaluation de la mise en place du RSA généralisé dans le Département.

Le RSA se heurte aujourd'hui à plusieurs difficultés : d'abord un contexte avec une augmentation du nombre de chômeurs en fin de droits et les ménages en difficulté maintenus dans leur condition par la crise; ensuite une complexité administrative qui favorise une déperdition des publics entre l'ouverture des droits et l'orientation, avec pour conséquence une baisse de la motivation des attributaires, moins convaincus de l'utilité de se rendre sur les plates-formes d'orientation.

Le C3D, après avoir longuement entendu les acteurs de terrain, en est ainsi venu à estimer nécessaire de contracter les trois temps du parcours de l'attributaire du RSA : ouverture des droits, orientation et accompagnement. De surcroît, il faut absolument poursuivre la généralisation des plates-formes sous forme de guichet unique et simplifier les procédures. Enfin, il nous apparaît nécessaire de proposer à l'usager un accompagnement aussi "bienveillant" et "bientraitant" que possible vers la qualification et l'employabilité.

Cette réflexion globale sur le RSA et la condition des travailleurs pauvres pose *in fine* une question plus fondamentale qui touche aux notions d'«allocation universelle» ou de «revenu de l'existence», sujets dont notre pays devra avoir un jour le courage de s'emparer.

Bertrand Hervieu
Président du C3D

PLAN DU DOCUMENT

Préambule
Introduction : le rSa : qu'est ce que c'est ? Pour quoi faire ? Qui en bénéficie ?
Le RSA où la volonté de faire accéder à l'emploi
D'autres modes de traitement social : deux exemples européens
Le rSa Jeune en dehors du périmètre de réflexion du C3D
1. **La mise en œuvre du rSa : une compétence territoriale assise sur des partenariats volontaires mais contraints**
Qui fait quoi dans le rSa ?
Le circuit du demandeur
L'organisation interne de la collectivité : un leadership qui impulse l'action sur le terrain
Les plateformes du rSa : des outils en pleine mutation
2. **Une conjoncture peu favorable à l'atteinte des objectifs fixés par le rSa**
Le monde de l'après crise économique
Les attentes de l'entreprise, ses responsabilités
La place prépondérante du travail dans nos valeurs
3. **Le chemin vers l'emploi : quelles voies pour l'individu concerné ?**
L'accompagnement social et l'accompagnement "santé" : ingrédients incontournables
Le rôle déterminant de la formation
Les voies professionnelles intermédiaires : des leviers indispensables, à rationnaliser
Les conclusions et préconisations du C3D

Préambule

Le Conseil Départemental du Développement durable (C3D) est né en décembre 2005 de la volonté du Conseil général de l'Eure de confier à un organe indépendant le soin de réfléchir posément à des sujets relevant de ses compétences. Après avoir travaillé au livre blanc, au plan climat, au monde associatif ou encore au transport, le C3D a retenu le revenu de solidarité active (rSa) comme thème de réflexion, pour son inscription dans l'actualité nationale.

Notre cycle dédié au rSa aura duré un an, avec huit séances plénières de juin 2009 à septembre 2010 et deux séances techniques durant l'été 2010. La parole a été distribuée le plus largement possible à des acteurs de terrain, directement au contact des populations ciblées par le dispositif, mais aussi à des intervenants susceptibles de nous aider à prendre de la hauteur dans un sujet aussi complexe que celui-ci. Voir annexe 2 : "liste des témoins entendus par le C3D".

Il est important de se rappeler ici le positionnement du C3D : c'est un organe consultatif, qui vise à émettre des préconisations et des recommandations destinées au conseil général qui conserve la possibilité de suivre ou non les considérations mises en lumière par cette instance. Dans cette expérience de réflexion sur le rSa, notre positionnement s'est progressivement consolidé dans une dimension pédagogique. Nous avons en effet d'abord cherché à décortiquer ce dispositif pour le rendre compréhensible par notre conseil, puis nous avons tenu à mettre en valeur les points de vigilance qui nous paraissent les plus importants.

1-Introduction : Le rSa : qu'est-ce que c'est ? Pour quoi faire ? Qui en bénéficie ?

Le rSa où la volonté de faire accéder à l'emploi

Le revenu de Solidarité active est entré en vigueur le 1er juin 2009 en France métropolitaine. Il a vocation à garantir une augmentation des revenus des personnes bénéficiaires qui travaillent et à encourager la reprise d'une activité professionnelle grâce à un barème qui garantit que le montant de la prestation décroît moins vite que les revenus professionnels ne croissent. Il remplace le revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé et se veut par là-même une simplification administrative.
Il succède au revenu minimum d'insertion (le RMI), qui a constitué un nouveau droit pour les sans droits lors de son apparition en 1988, puis a permis pendant 20 ans de multiples innovations. Avec le RMI, le pilotage était ambigu entre l'Etat et le Département et les résultats constatés limités, en termes d'accès à l'emploi.

Avant d'être généralisé en 2009, le rSa a donné lieu à des expérimentations dont le Département de l'Eure a été un acteur précurseur, dès 2005. Après les assises de l'insertion cette année là, l'agence nationale des solidarités actives (ANSA) a été créée en 2006 et les décrets autorisant l'expérimentation ont marque leur lancement en mai 2007. Le territoire de Louviers a été particulièrement partie-prenante, mais, sur un dispositif aux spécificités techniques tout à fait distinctes du dispositif généralisé en 2009. Parmi les points les plus significatifs :

- Une courbe de prise en charge financière différente,
- Une prise en compte des flux « d'entrées » et non des « stocks existants »,
- Le droit de refuser le rSa,
- Une liquidation au vu des ressources mensuelles effectuée par le Département et non la CAF,
- L'intéressement reversé au Département par les organismes payeurs CAF et MSA,
- Une équipe dédiée et intégrée aux profils professionnels complémentaires.

Les résultats de l'expérimentation dans l'Eure sont contrastés, avec 100 sorties positives du RMI (sur 375 situations), débouchant majoritairement sur des CDD et de l'intérim, voire des contrats aidés.

Le RsA généralisé se compose lui de deux parties :

- le « RsA socle » : c'est le « filet de sécurité » et il est fixé au niveau du RMI et de l'API (mais majoré pour les personnes isolées assumant charge d'enfant) ;
- le « RsA chapeau » : il complète les revenus des travailleurs pauvres

Les chiffres du chômage

Le taux de chômage a augmenté jusqu'à la fin de l'année 2009 en France, en Haute-Normandie et dans l'Eure. Depuis, il se stabilise à la baisse au plan national et décroit légèrement plus vite localement. Les suppressions de postes sont nombreuses ; les chômeurs de longue durée de plus en plus nombreux et le nombre des chômeurs en fin de droit augmente.
Cf annexe 3.

Combien de personnes perçoivent le rSa ?

Un an après le début de la mise en œuvre du rSa, l'Eure compte 13 480 foyer bénéficiaires ou près de 30 000 personnes. C'est beaucoup moins que les estimations nationales ne l'avaient ébauché et ces arrivées se sont faites à un rythme progressif et parfois irrégulier, sauf écart en mars un peu inexplicable. Le rSa socle continue de progresser ainsi que l'ensemble des autres catégories. D'une manière générale, le rSa activité accuse un déficit par rapport aux attentes nationales et locales.
Cf annexe 4.

Qui sont ceux qui perçoivent le rSa ?

La majorité des personnes concernées sont d'anciens bénéficiaires des minima sociaux (RMI, API). C'est particulièrement vrai pour les bénéficiaires du rSa "socle", alors que les bénéficiaires du rSa activité sont pour la plupart d'anciens bénéficiaires d'autres allocations de la CAF. On compte peu de nouveaux allocataires.

Du point de vue de la structure du foyer, pour l'ensemble des bénéficiaires :

- la moitié environ des bénéficiaires est seul sans enfant (majorité d'hommes),
- un tiers est un foyer monoparental (forte majorité de femmes),
- les autres (moins de 20%) sont des couples avec ou sans enfants.

NB : au RMI : 37% étaient des hommes seuls sans enfant, 23% des femmes seules sans enfant et 20 % des femmes seules avec enfants.
Des profils différents apparaissent selon les types de rSa observés.

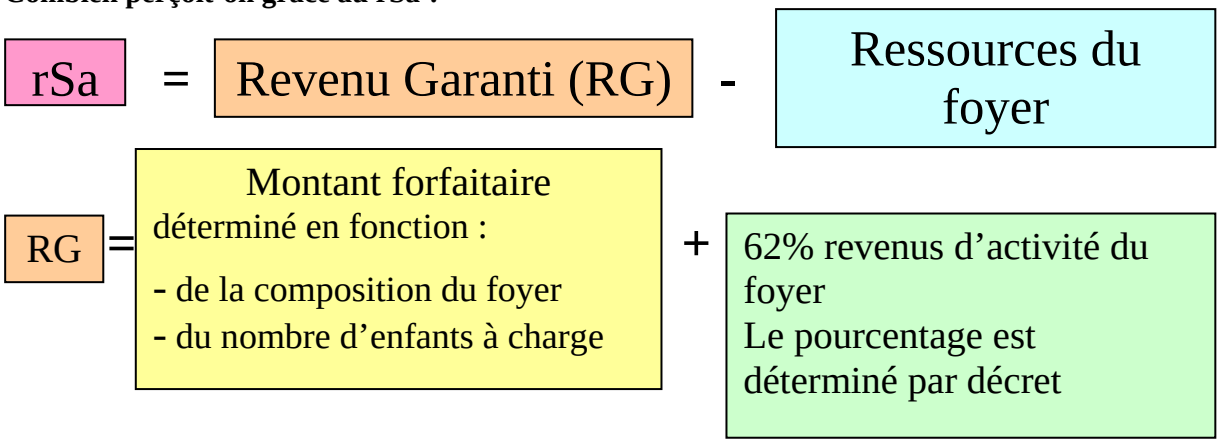
L'âge des bénéficiaires (et toujours au vu de l'ensemble de la population observée) est le suivant :

- Plus de la moitié des bénéficiaires a entre 30 et 50 ans.
- Plus de 20% a entre 25 et 30 ans.
- Près de 10% a entre 50 et 55 ans.
- Les plus âgés (plus de 55 ans) représentent les moins de 10% restant.

Schématiquement, le rSa cible les individus en âge de travailler.
NB : au RMI : 30% avaient entre 30 et 39 ans et 25% avaient entre 40 et 49 ans. La part des plus jeunes est caractéristique de la comparaison rSa/RMI.

A noter : le terme de "bénéficiaire" du rSa ne convient pas à ceux qui sont concernés.

Combien perçoit-on grâce au rSa ?



- Le seuil qui fait passer un individu ou un ménage dans ou en dehors du rSa n'est pas fixe, puisqu'il dépend de la composition du ménage, des situations professionnelles, des revenus perçus et des allocations ouvertes.
- Pour autant, les repères suivants peuvent être retenus à l'aide de deux exemples :
  - Pour une personne isolée[1] bénéficiant d'une aide au logement :
    - Elle n'est plus ou peu aidée au delà d'une activité à temps plein lui procurant **1 000€ de revenus** mensuels avec le rSa
    - Elle ne l'était plus au-delà d'un an dès 500€ procurés par un emploi à temps partiel avec le RMI

[1] si la personne séparée est enceinte ou assume la charge d'un ou de plusieurs enfants, un RSA "majoré"' peut lui être attribué.

- Pour un couple avec deux enfants bénéficiant d'une aide au logement et des allocations familiales :
  - Il n'est plus ou peu aidé au delà de deux activités à temps plein leur procurant 2 000€ de revenus mensuels cumulés avec le rSa
  - Il ne l'était plus au-delà d'un an dès 1 000€ de revenus provenant de l'un ou des deux membres du couple avec le RMI

A titre de comparaison : le seuil de pauvreté est voté tous les 5 ans et prend en compte (à 0 60% des revenus médians. Il est de l'ordre de 900€ pour une personne seule en 2007 (voir annexe 5).

D'autres modes de traitement social : deux exemples européens

Les réponses des pays – indépendamment de la crise - sont variables. Ceux où l'on peut considérer que cela se passe le moins mal sont : les pays nordiques, la France et l'Allemagne. A l'inverse, en Europe, les pays du sud sont en fin de liste. Le C3D a pu observer quelques cas précis :

Les pays nordiques : des conditions favorables (avant crise) et des partis-pris innovants

Alain Lefebvre, ancien conseiller pour la santé et les affaires sociales auprès de l'ambassade de France en Suède a permis d'observer la situation des pays nordiques (Danemark-Finlande-Norvège-Suède) grâce à la projection d'une vidéo de son intervention.

Sur la période observée pour les assises de l'insertion, en 2005, on pouvait relever :

- Une croissance de 4 à 5%,
- La part de population inactive de 22 à 30% (37% en France),
- Un niveau d'éducation plus élevé et mieux entretenu qu'en France :
  - la part des 25-65 ans avec un diplôme de niveau II est de 10 points supérieure,
  - 70 à 80% de la population est en formation continue dans l'année (<50% en France).
- Le système d'allocation chômage fait qu'être au chômage n'est pas financièrement pénalisant : pour les bas salaires, 70 à 95% du salaire sont garantis pendant 18 mois à 4 ans.
- Les collectivités locales garantissent un logement à la personne.

Un lieu unique concentrant tous les "services" y a été mis en place :

- Le dispositif d'accompagnement des personnes sans emploi est flexible et s'adapte aux besoins de la personne.
- Exemples :
  - une formation, 30h hebdomadaires de recherche d'emploi avec un coach,
  - de la kinésithérapie, l'achat d'une mobylette …
- Le tout offert sur un même lieu que celui des démarches administratives.

L'Allemagne : des tentatives malaisées de réforme

Brigitte Lestrade, Professeur germaniste à l'université de Cergy-Pontoise et organisatrice du colloque des 21 et 22 janvier 2010 "travail et précarité : les "working poor" en Europe" nous a expliqué la situation de ces dernières années en Allemagne.

En 2005, face à un nombre important de chômeurs, à des déficits plongeants et à une croissance légèrement négative, le gouvernement a souhaité engager une triple réforme : celle de la fiscalité, celle des systèmes sociaux et celle du marché de l'emploi.
La réforme a notamment amené à fusionner différentes branches préexistantes dans l'indemnisation du chômage, à diminuer les durées d'ouverture des droits et à ne plus assoir les montants potentiels d'indemnisation sur le salaire, mais sur un système de calcul proche de celui du RSA français.
Le public ayant droit a été redéfini : il s'agit des personnes de 15 à 64 ans, "aptes au travail" (c'est-à-dire à même d'accomplir 3 heures de travail par jour). Des critères complémentaires ont été établis tels que la non éligibilité si le conjoint travaille, un périmètre de proposition d'emploi dans un rayon de 50

km du lieu d'habitation, etc … Enfin et surtout, la perception d'une allocation a été conditionnée par l'existence d'un emploi.
Un certains nombre de dispositions complémentaires ont accompagné ces mesures (par exemple : prise en charge sous conditions par l'Etat du loyer et du chauffage).

Au final, quelques chiffres :

- le nombre de chômeurs a diminué (5M de chômeurs en 2005 ; 3,3M en 2009).
- le nombre de bénéficiaires d'allocations a augmenté avant de retrouver le niveau initial : 6,7M de bénéficiaires en 2005 ; 7,3M en 2006 ; 6,7M en 2009.
- 20% des salaires sont des bas salaires (<60% du revenu médian allemand).

On a également abouti à la multiplication de "mini jobs" dans le domaine de l'entretien ou de la réhabilitation, ouvrant droit par exemple à 400€/mois, dispensés de toute cotisation ou impôt.

Même si les expériences relayées doivent être atténuées par leur inscription dans l'"avant crise", plusieurs partis-pris retiennent l'attention sur des points relevés comme clef dans la suite de nos travaux, tant pour ce qui concerne des exemples à suivre …

- **concentrer en un même lieu les services nécessaires à la population,**
- **accorder une attention particulière à la formation (initiale et tout au long de la vie),**

… que pour des exemples à éviter :

- **démultiplication de "petits jobs" souvent peu payés et qui installent leurs bénéficiaires dans des situations précaires.**

Le rSa Jeune en dehors du périmètre de réflexion du C3D

Le bénéfice du rSa est rendu possible aux moins de 25 ans qui ont travaillé deux ans dans les trois dernières années. Cette extension est effective à partir du 1er septembre 2010, sur la base d'un décret publié le 28 août 2010.
Compte tenu du délai de mise en œuvre, qui correspond à la période où le C3D exprime ses recommandations, il a été décidé de ne pas faire entrer ce volet dans la réflexion conduite par le C3D. Celui-ci souhaite néanmoins souligner deux constats :

- les conditions extrêmement strictes d'éligibilité, qui, dans les faits, maintiennent en dehors de tout accès aux droits la grande majorité des jeunes de moins de 25 ans ;
- la disproportion induite entre le faible nombre de cas avérés (1 seul dans l'Eure après 1 mois de mise en œuvre) d'une part et la mobilisation de moyens importants en ressources humaines (la CAF de l'Eure a ainsi formé 70 agents en charge du contact avec le public).

2-La mise en œuvre du rSa : une compétence territoriale assise sur des partenariats volontaires mais contraints

Qui fait quoi dans le rSa ?

- L'Etat impulse le rSa par la loi,
- Les Départements pilotent et mettent en œuvre le rSa,
- La CAF et la MSA gèrent l'allocation,
- Le pôle Emploi accompagne les demandeurs d'emploi,
- Les associations conventionnées avec le conseil général et ce dernier lui-même accompagnent en amont de l'emploi,
- Les employeurs recrutent,
- Le bénéficiaire est au cœur du dispositif.

Le Conseil général finance (acomptes mensuels versés aux CAF et MSA) le RsA pour les foyers disposant d'un revenu inférieur au plafond du revenu minimum (ex RMI et API). L'Etat finance (directement via les CAF et MSA) l'intéressement lié à la reprise d'activité.

On compte cinq outils partenariaux :

- Le Pacte territorial, établi entre le Département et les organismes payeurs, les organismes sociaux et les acteurs de l'insertion, de l'emploi et de la formation, définit le « qui fait quoi ».
- La convention d'orientation, établie entre l'Etat, le Département, la CAF, la MSA, Pôle emploi, les CCAS et la CPAM définit les modalités de mise en œuvre du dispositif d'orientation et du droit à l'accompagnement.
- Les conventions de gestion, établies entre le Département et la CAF d'une part et le Département et la MSA d'autre part cadre les délégations de compétences.
- Le Plan départemental d'insertion (PDI) est l'outil pluriannuel du CG pour programmer ses interventions.
- Les équipes pluridisciplinaires, composées de techniciens du Département, de Pôle Emploi, des CCAS et de représentants des bénéficiaires du rSa, sont chargées d'émettre un avis sur les sanctions et réorientations.

Dans l'Eure, la convention d'orientation et les conventions de gestion ont été signées et le pacte territorial est en cours de finalisation. Les équipes pluridisciplinaires sont en place depuis novembre 2009 et fonctionnent de manière déconcentrée depuis février 2010. La prochaine actualisation du PDI aura lieu en mars 2011.

Le circuit du demandeur

Dans l'Eure – puisqu'il diffère selon les territoires - ce circuit est le suivant :

- L'instruction ou ouverture des droits (CAF) : un test d'éligibilité doit impérativement être effectué sur Internet. L'instruction est ensuite assurée par la CAF et la MSA.
- L'orientation : une plate-forme partenariale est chargée de recevoir le bénéficiaire afin d'évaluer l'existence de freins au retour à l'emploi puis de l'orienter selon la situation vers :
    - Pôle emploi s'il n'y a pas de freins (orientation emploi),
    - Une structure d'insertion, un PLIE, un CCAS ou une UTAS en vue d'un accompagnement socioprofessionnel ou social selon la distance à l'emploi.

  Rappel :
  Pour entrer dans le périmètre d'orientation, il faut remplir la double condition que :
    - le foyer relève du rSa socle,
    - l'individu perçoive moins de 500€ par mois de revenu.
- L'accompagnement : un référent unique suit la personne sur la base d'un contrat d'accompagnement établi en commun. Cela concerne désormais non plus le foyer dans sa globalité mais chaque membre du foyer (sauf les ayants droits) selon la condition de ressources individuelles (<500€).
- La réorientation si besoin (cycle). Rôle des Equipes pluridisciplinaires

Pour mémoire, la loi permettait aux communes de prendre leur part dans le service offert à l'usager. Dans l'Eure, aucun CCAS n'a souhaité assumer la compétence.

Une certaine complexité administrative peut créer de l'inégalité pour accéder au service public et accroit le risque de marginalisation de certains, avec un choix possible de ne pas avoir recours à ce droit.
Les conditions d'accès aux informations relatives aux bénéficiaires sont peu favorables et l'accompagnement qui peut être fait en pâtit.

L'organisation interne de la collectivité : un leadership qui impulse l'action sur le terrain

L'exemple de la Meurthe-et-Moselle, qui s'est inspirée de l'Eure, vient notamment éclairer la réflexion du C3D. Trois principes y régissent la mise en œuvre du RSA dans les plateformes :

- Transversalité,
- Territorialité (avec l'animation d'une "inter-territorialité"),
- Innovation sociale.

Depuis 2008, l'insertion est une priorité institutionnelle et l'organisation s'est progressivement adaptée en conséquence :

- Nomination d'un vice-président délégué à l'insertion et de 6 délégués territoriaux insertion ; nomination de 6 vice-présidents de territoire,
- Organisation territorialisée des services avec 6 directeurs des services territoriaux, 6 services territoriaux insertion rattachés aux directions de territoire, recrutement de 6 chargés de développement dans les services territoriaux insertion,
- Création d'une direction de l'insertion rattachée directement à la direction générale de services pour garantir la transversalité.

Parmi les actions clefs qui sont mises en œuvre, on retiendra par exemple que :

- Chaque politique thématique prend en compte l'insertion par l'activation d'enveloppes lorsqu'une action est réalisée en faveur de l'insertion,
- La Meurthe-et-Moselle a généralisé les clauses d'insertion dans ses marchés publics.

L'adaptation des plateformes aux besoins (mise en place, localisation, horaires d'ouvertures, temps à consacrer à chacun, etc …) est une condition sine qua non de succès. Les partis-pris d'organisation interne constituent une culture en maturation, peu visible pour l'usager. Ils impactent néanmoins directement le service rendu au final.
La collectivité locale demeure un segment d'intervention parmi d'autres et le morcellement des compétences rend nécessaire la coordination.

Les plateformes du rSa : des outils en pleine mutation

Parmi les observations les plus notables, le C3D a relevé un problème – unanimement souligné - de déperdition des publics entre l'ouverture des droits et l'orientation. Il s'est attaché à en analyser les différents facteurs, lors d'une séance spécifiquement dédiée, où six constats principaux ont pu être appréhendés :

Il apparait tout d'abord que les plates-formes du rSa – et c'est tout à fait nouveau - s'adressent à **deux types de bénéficiaires** : ceux du RSA socle, comme par le passé, mais aussi – telle est la nouveauté - ceux du rSa majoré (ex-API). Les plates-formes du RMI s'adressaient à des primo demandeurs, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui, avec la nécessaire réponse à apporter à des nouveaux entrants (les "flux") et à des bénéficiaires anciens (les stocks). Le dispositif rSa annonçait un triplement des bénéficiaires.

Le dispositif avait ensuite vocation à **raccourcir les délais**, alors que force est de constater que ceux-ci se sont de nouveau rallongés. L'objectif était que le rendez-vous sur la plate-forme soit effectif cinq jours après l'instruction du droit ; dans les faits, le délai s'élève au minimum à six semaines. L'existence **d'outils informatiques**, qui permettent bien un partage intégral de données avec le conseil général, mais seulement dans des délais incompressibles, en est un paramètre majeur :

- ELISA, le tableau de bord des données, est consolidé trois mois après l'émission de statistiques trimestrielles.
- l'interface CAF-Département, où la CAF injecte des flux journaliers de dossier instruits, n'est exploitable pour le conseil général qu'après de nombreuses opérations de recoupement, soit en 6 semaines environ.

Le **guichet unique** se révèle également être d'abord **virtuel**, ce qui en affaiblit la capacité de proximité (pas de contact, peu de capacité à collecter des informations en vue de l'examen de droits connexes). Les bénéficiaires du rSa activité réalisent en effet d'abord un test d'éligibilité sur internet, refait avec la personne avant de passer à l'instruction. A cela s'ajoute le fait que les différents droits (CMU,

allocations logement, etc …) ne s'étudient pas sur la base des mêmes données et que la connectivité des droits n'est d'autant pas assurée que même les outils ne sont pas interconnectés entre tous les organismes. Ce partage possible des informations ne relève pas de la technique mais bien d'une volonté d'harmonisation et de simplification des procédures, au niveau national avant tout.

En parallèle, **l'articulation entre l'ouverture des droits et la possibilité d'un accompagnement** a été radicalement bouleversée, notamment dans son inscription dans le temps :
Auparavant, le bénéficiaire était tenu de se déplacer jusqu'à la plate-forme pour l'ouverture de ses droits et la première contractualisation de ses devoirs. Cette "carotte" le positionnait en situation de demandeur et produisait l'état de réceptivité qui accompagne ce statut.
Aujourd'hui, les droits sont activés en amont et le bénéficiaire n'est recontacté que dans un délai très éloigné en vue de bénéficier d'une orientation. La motivation à se déplacer n'est plus là et lorsque la personne se rend sur les plateformes, les professionnels ont constaté un niveau d'écoute et d'attention plus réduit.
Reste le "bâton" de la pénalité, puisque les contrevenants s'exposent à des sanctions comme la suspension pendant 3 mois de 10 % de l'allocation versée. L'allocation est souvent vécue comme un droit intouchable et l'agitation du risque de perte d'allocation parait abstraite voire improbable (la loi est peu ou pas connue) pour les bénéficiaires. Pour autant, le nombre de suspensions a considérablement augmenté. La complexité du dispositif fait que les médias véhiculent une confusion totale entre le rSa socle et le rSa activité et ne parlent que de ce dernier, les bénéficiaires du RSA socle ne se sentent, du coup, pas concernés.

Par ailleurs, on constate qu'une fois l'ouverture de droits acquise, **les attributaires ne perçoivent** pas, dans leur grande majorité, l'utilité de se rendre sur les plates-formes d'orientation.
Pour les plus anciens bénéficiaires, qui n'avaient encore jamais signé de contrat (impact de la reprise des stocks en plateforme d'orientation), la perception qu'un changement législatif les conduit à honorer désormais des obligations en l'échange de la perception de leur allocation est au mieux très floue, la plupart du temps non atteinte. Même constat pour les populations nouvellement rattachées à ce dispositif (anciens bénéficiaires de l'allocation de parent isolé), pour qui le simple fait d'être seul avec un enfant ouvrait jusque là automatiquement un droit sans contrepartie. Cette population est difficile à mobiliser et comprend difficilement le fait d'être confrontée à des devoirs (le contrat).
Les raisons invoquées par les bénéficiaires pour justifier de leur non venue sont multiples. Un contact téléphonique avec les bénéficiaires a été expérimenté sur une UTAS, mais force est de constater que l'impact est neutre en matière de présence aux rendez-vous (l'avantage résidant dans une sensibilisation rapprochée de l'usager) et le fait de pouvoir le positionner sur une plateforme ultérieure, garantissant ainsi la permanence d'un lien)..

Enfin, la **volumétrie** attendue n'est pas constatée, mais **peut rebasculer à tout moment**. Pôle Emploi a relevé plus d'un tiers d'augmentation des demandeurs d'emploi sur 2009 dans l'Eure, toutes catégories confondues. Le contexte extrêmement fluctuant du monde du travail fait que des personnes peuvent repasser très vite d'un statut à un autre (ce qui génère d'ailleurs une masse de travail cachée pour les différents services en charge du traitement). On sait d'ailleurs que les bénéficiaires en fin de droit dans les mois à venir représentent 1 000 000 de personnes en France et 10 000 dans l'Eure (représentant 1 % du total) dont potentiellement **2 500 pour le rSa en 2010** (ce dispositif représentant généralement 25 % des orientations de fin de droit). Le coût serait de l'ordre de 11 M€ à 14 M€ pour le Département, qui se heurte à une absence de visibilité dans ses simulations budgétaires. La question des moyens est fondamentale pour le devenir des organisations à déployer.

Au final, on doit bien constater qu'à l'heure actuelle les gens s'inscrivent encore dans un parcours et que par là-même, la déperdition est inévitable. Aussi, le C3D et les partenaires impliqués dans le dispositif se sont-ils longuement interrogés sur la question clef suivante : " Les plates-formes sont-elles un bon principe et un bon outil ? Faut-il les généraliser et y rassembler les partenaires ?"

Pour y répondre, et compte tenu de l'ensemble des constats ci-dessus, le C3D a d'abord tenu à affirmer comme priorité fondamentale la <u>nécessité de contracter les trois temps du parcours de l'usager</u> (ouverture de droits, orientation et accompagnement) <u>et de réduire au maximum en particulier les délais entre l'ouverture de droits et l'orientation des bénéficiaires.</u> Dans ces circonstances, il estime que la plateforme constitue la réponse à pérenniser, en attendant peut-être un autre système. Elle présente en effet deux intérêts principaux :

- **l'unité de lieu et de temps,**
- **le raccourcissement des délais pour tout type d'orientation.**

C'est dans ces conditions, qu'il a émis les préconisations qui suivent, lesquelles devront toutes être prises en compte à la lumière des problèmes de moyens qui se posent aux différents partenaires, compte tenu, non seulement de la situation de l'emploi et des perspectives, mais aussi des contraintes financières qui caractérisent aujourd'hui les finances publiques.

3-Une conjoncture peu favorable à l'atteinte des objectifs fixés par le rSa

Le monde de l'après crise économique

L'observatoire français des conjonctures économiques (en la personne de Xavier Timbeau) est la source de la plupart des considérations suivantes, toutes confortées durant les différentes séances.
Cf annexe 6.

Les pays européens ont été diversement touchés par la crise économique et financière. On observe désormais la crise sociale, qui arrive avec un délai trompeur après la crise économique et financière, du fait que les filets de protection sociale ont agi - et ont été renforcés - en 2009.
Les moyennes des chiffres disponibles masquent en réalité une immense hétérogénéité de situations, dont l'observateur attentif ne peut se contenter. Ainsi, on estime aux deux tiers de la population, les français qui connaissent peu (ou pas) la crise (le secteur public, les "survivants" de concurrents en faillite, etc …) et à un tiers ceux qui doivent à eux seuls absorber la perte de richesse et pour qui la situation continue de se dégrader. Parmi ce dernier tiers, un tiers, encore est très sévèrement touché.

Comme les acteurs locaux de l'insertion le confortent, on note que la crise financière a été plutôt rapide et que la crise sociale, entrain de s'installer, est (et sera) lente.
Plusieurs effets économiques pèsent et vont peser, tels que la montée du chômage, les faillites d'entreprises, les pertes de richesse (indirectes par les fonds de pension, directes par les placements), la remontée de l'épargne, la résorption des déficits publics ou les «turbulences» monétaires (changes/taux d'intérêt). Le taux de chômage se stabilise partout dans le monde à un niveau élevé, ce qui entretient une dégradation de la situation : chômeurs en fin de droit de plus en plus nombreux, accroissement du chômage de longue durée, etc … Le bilan est souvent dégradé dans les entreprises, ce qui les fragilise et les freine dans leurs investissements et leurs recrutements ; la remise en route de l'économie est ralentie d'autant.

Les conséquences budgétaires de la crise vont souvent aboutir à des politiques restrictives dans un grand nombre de pays, ce qui assombrit les perspectives 2011 et 2012. Lorsque le choix de resserrer la protection sociale sera fait, cela démultipliera les effets de la crise sur les plus fragiles. Que va-t-il se passer dans la durée ?

- Allocations chômages (tous les pays),
- Chômage partiel (Allemagne, France),
- Douloureuse situation des travailleurs illégaux, en particulier dans le bâtiment,
- De plus en plus de victimes indirectes et de moins en moins de victimes directes.

Un choc social est annoncé dans de nombreux pays. En France, il faut s'attendre à entre 200 et 300 000 chômeurs en fin de droit en plus à la fin de l'année 2010 et autant en 2011 et 2012. Pour chaque chômeur de plus, il faudra compter 0,8 personne pauvre en plus.

A cause de la crise, ceux qui sont dans la pauvreté n'en sortent pas.
Les taux de sortie de l'insertion diminuent, les débouchés sont de moins en moins nombreux et lorsqu'il y en a, les candidats "employables" sont de plus en plus nombreux, ce qui relègue les bénéficiaires du rSa plus loin de l'emploi.
La précarisation est croissante, de même que l'écart entre le rSa socle et le SMIC. Les plus éloignés du travail peinent à retrouver un emploi et sont stigmatisés. Pour inciter à l'activité, faudrait-il aller jusqu'à rendre plus intéressante la faible activité (temps partiel) et les faibles revenus ; et rendre moins intéressant l'inactivité (non indexation RMI/socle rSa) ?

Tout cela rend les flux de personnes en grave difficultés auxquels les travailleurs sociaux sont confrontés de plus en plus fréquents et continus.

Le revenu agricole est également très affecté. Il est dérisoirement bas. On doit distinguer la problématique des non-salariés, où l'enjeu est surtout celui de la viabilité de l'exploitation, de celle des salariés, qui rejoint alors les problématiques des autres salariés. Parmi ces salariés agricoles, on compte de nombreuses femmes isolées, des gens en réinsertion professionnelle intégrant des structures spécialisées ou bien encore des personnes simplement licenciées. Pour les non-salariés, les difficultés sont d'ordre structurel mais également liées à la crise avec une baisse de 40 % des forfaits attribués aux exploitants pour cette année.

Tout ce qu'a présenté l'observatoire français des conjonctures économiques renforce le regard que portent les professionnels de l'insertion sur ces réalités. Ils témoignent : "on savait que ce serait dur après la crise, mais on sait maintenant que ce sera dur et long" ; "plus on est exclu, plus on est exclu". On note un écartèlement entre les réalités décrites (pénurie d'un travail qui est de plus en plus qualifié) et les objectifs fixés (mettre au travail les plus exclus, les insérer).
La crise est loin d'être achevée ; le monde a changé et il faut évoluer : Comment ? Acceptera-t-on de se poser les vrais problèmes ? Acceptera-t-on de (re)débattre du cout social par exemple ? Et pourra-t-on s'interroger sur le délitement de la cohésion sociale ?
Et d'ailleurs, la crise n'a-t-elle pas bon dos : la pénurie de travail n'est-elle que conjoncturelle ?

Quoi qu'il en soit, les problématiques qui émergent après la perte d'emploi (effets secondaires) relèvent souvent des conseils généraux : les difficultés de logement, les problématiques de santé, les conséquences pour les enfants, la fracture familiale etc...

Les attentes de l'entreprise, ses responsabilités

Il est bon de rappeler au préalable quelques généralités et constats :

- Un employeur recrute suite à un départ naturel (retraite, turn over, …) ou pour développer son activité (rare actuellement).
- Le recrutement s'effectue sur trois critères :
  - la qualification (ou technicité, ou compétence),
  - le savoir-être,
  - le "savoir-évoluer", où comment demeurer en adéquation avec les besoins des employeurs.
- Les ¾ des offres d'emploi n'en passent plus par Pôle Emploi actuellement.

Ceci étant dit, les représentants de différentes branches professionnelles d'employeurs constatent, s'agissant de l'employabilité de personnes en insertion :

- En maintenant longtemps les individus dans une situation d'inadéquation avec les besoins du marché, on les écarte durablement de l'employabilité. Ceux qui sont le plus proches de l'emploi sont ceux qui l'ont quitté depuis le moins longtemps.

- Il en découle un décalage parfois important entre la qualification des gens en recherche d'emploi et les besoins du marché.
- L'insertion est peu possible dans les métiers à forte technicité.
- Les clauses d'insertion sont subies et pas vues comme un levier par le monde de l'entreprise. L'insertion est d'ailleurs relayée comme étant artificielle dans ces circonstances, puisque l'employeur va recruter localement pour le besoin de son chantier, mais le bénéficiaire n'aura pas d'autre débouché une fois celui-ci achevé.

Ainsi, au cœur de la rencontre entre les besoins des employeurs et les besoins des bénéficiaires du RSA, on trouve :

- la question de l'adaptation des compétences AVANT l'arrivée dans l'entreprise ; l'entreprise n'attendra pas que son salarié soit compétent,
- la question de la mobilité.

L'employabilité d'un individu décroit à mesure qu'il s'écoule du temps où il demeure sans emploi.
Il existe une responsabilité de l'employeur dans la déqualification de personnels à qui on a laissé faire le même geste durant de nombreuses années.
Les efforts en matière de qualification des personnes sans emploi apparaissent fondamentaux.
Le risque de la déqualification est important et l'accès au monde du travail constitue un aspect prépondérant du lien et de la cohésion sociale.

La place prépondérante du travail dans nos valeurs

La culture collective française contemporaine place le travail au cœur de nos valeurs. Dans les pays nordiques, la culture partagée eu égard à la place du travail diffère de celle de la France :

- Il est acquis que l'emploi fait partie de l'insertion dans la société.
- Un emploi est mis en œuvre pour toute personne même si elle est en extrême difficulté, même si elle est handicapée, même si elle ne peut travailler qu'une heure par jour.
- Il n'y a quasiment plus de chômage de longue durée.

On valorise l'accès au travail ; ce faisant, on fragilise ceux qui n'y parviennent pas. Comment valoriser le travail sans en faire une valeur unique ?
La responsabilité de ne pas trouver d'emploi est-elle personnelle ? Collective ? N'y a-t-il pas un risque d'individualisation de l'échec.
Faut-il un revenu de l'existence ? Faut-il dissocier le fait de vivre et de travailler ?
Où est la justice sociale, lorsque cohabitent des emplois sur-rémunérés et des emplois sous-rémunérés ? Qu'est-ce que le juste salaire ?
Peut-on affirmer que parmi les plus démunis, certains n'iront jamais jusqu'à la cible "travail" ? Si oui, peut-on / doit-on inventer autre chose ? Au moment ou la société change, demande-t-on à la solidarité collective de tout prendre en charge ? Peut-on / doit-on conditionner la perception d'une allocation par un emploi ? par autre chose ? Un revenu de "la vie" ?

4-Le chemin vers l'emploi : quelles voies pour l'individu concerné ?

L'accompagnement social et l'accompagnement "santé" : ingrédients incontournables

Un relatif isolement (en milieu rural comme urbain) est relevé, du point de vue familial comme amical. Ce constat caractérise notamment les anciens bénéficiaires de l'API. Une certaine accentuation du renfermement des individus oblige à consacrer un temps croissant à la réhabilitation du relationnel avec l'autre, puis de la confiance en l'autre. A cet égard, un besoin de proximité des intervenants et de leurs services de rattachement est identifié.
Les bénéficiaires ne se sont pas toujours approprié les attendus du monde du travail. Cela se manifeste parfois en termes de comportement décalé, mais aussi en termes physiques, tout simplement, avec des déficiences auditives, visuelles ou autres.

Le mal être, voire les pathologies mentales et surtout les dépendances sont très présentes.
L'observation de l'état de santé des bénéficiaires du rSa permet d'identifier 3 grandes catégories de publics :

- Ceux qui ont des problématiques de santé chroniques (et la France a de très grandes difficultés avec la prise en charge des pathologies chroniques),
- Ceux qui sont démunis sur le plan intellectuel sans être déficitaires mais avec une incapacité d'adaptation technique (accentuation et rajeunissement des bas niveaux de qualification, Education Nationale qui fabrique de l'exclusion : difficultés dans les apprentissages, carences en lecture et écriture…),
- Ceux qui reçoivent des soins (amélioration progression de la psychiatrie) et qui aspirent à davantage d'autonomie par l'activité (le rSa devient un horizon du possible, contrairement à l'AAH).

On connaît les signes cliniques de la pauvreté liés aux problèmes de nutrition, au travail précoce, aux conséquences d'une enfance peu ménagée … Souvent le seul médicament efficace par rapport à la douleur est l'alcool (la sensibilité à la douleur s'atténue efficacement) mais il entraîne une dégradation neurologique et surtout sociale.

Les personnes en charge de l'accompagnement des bénéficiaires se heurtent à la difficulté d'identifier ces pathologies et de pouvoir les prendre en charge d'une part, puis d'orienter le cas échéant leur interlocuteur. La formation des accompagnants apparaît indispensable, tant au plan théorique que pratique (ce que le CG a déjà su initier à l'occasion de formations communes en alcoologie ouvertes à plusieurs institutions et ensuite au sein de ses UTAS). Une posture bienveillante doit accompagner ces publics, tout en ne versant pas dans la complaisance. Le travail en réseau constitue également une plus-value.

Des dérives sont parfois observées entre les sphères "sociale" et "santé" au sens où l'une peut vouloir se préoccuper à tort de l'autre ("santéisation du social" ou "socialisation de la santé"). Ce risque doit cependant être contourné, puisque les participants souhaitent encourager un décloisonnement - pour partie en cours - entre les différentes sphères des uns et des autres, dans un esprit de réseau et de collaboration replaçant le bénéficiaire au cœur des motivations. La pluridisciplinarité des équipes doit être encouragée (proscrire la confiscation du patient par un professionnel ou par une structure) ; la qualification de leurs professionnels également. L'attention est également apportée à la lourdeur des dispositifs administratifs actuels où le temps passé en ces sphères ponctionne celui à accorder aux bénéficiaires.

L'accompagnement collectif, déjà expérimenté dans plusieurs sphères, est possible (plus délicate en matière de santé car supposant préalablement la reconnaissance d'un vécu commun) lorsque l'on sait

l'articuler avec des moments individualisés qui restent nécessaires et que l'on positionne comme objectif la rencontre des gens en elle-même.

L'accompagnement social et/ou l'accompagnement santé, lorsque la situation de la personne le nécessite, sont indispensables pendant toute la période d'insertion et non pas seulement en amont des démarches.

Le rôle déterminant de la formation professionnelle

Le paysage de la formation est lui aussi complexe et comprend de multiples partenaires parmi lesquels, en tête de liste :

- L'Etat, qui demeure responsable de la formation professionnelle initiale.
- La Région, qui est compétente en matière de formation professionnelle et a pour cœur de cible le public du pôle emploi (les demandeurs d'emploi), sans spécifiquement cibler les bénéficiaires du rSa.

Les partenaires fonctionnent en réseau, mais les informations sur l'offre de formation et les différentes conditions d'éligibilité sont complexes. Elles ne peuvent directement être utilisées par les demandeurs d'emploi et doivent être régulièrement consultées, voire expliquées à l'ensemble des professionnels qui accompagnent les bénéficiaires (pôle emploi, conseil général, associations et entreprises intermédiaires, etc …).

Les sources d'informations sont nombreuses et le site du CREFOR, en particulier, décrit l'ensemble des formations disponibles par territoires et par thème. Leur consultation ne suffit pas et des interlocuteurs et des temps de rencontres sont nécessaires à leur activation. Le Conseil régional de Haute-Normandie propose diverses communications en ce sens, auxquelles il convient de recourir, et notamment :

- des Délégués Emploi Formation (DEF) déployés par zones géographiques régionales, (3 entités pour l'Eure) sont disponibles à la demande,
- des rencontres collectives, qui peuvent être organisées sur mesure (sites UTAS par exemple).

Pour construire l'offre de formation, le Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle (CPRDFP) sera renouvelé en juin 2011. Une concertation avec les autorités académiques, les partenaires et les branches professionnelles est organisée par la région, dans laquelle les conseils généraux doivent s'impliquer.

La construction du parcours professionnel est aujourd'hui insuffisamment accompagnée et pourrait être renforcée.

Les voies professionnelles intermédiaires : des leviers indispensables, à rationnaliser

Les personnes en chemin vers l'emploi sont souvent recrutées par des structures ou sur la base de contrats de travail dits "intermédiaires", dans l'optique collectivement affichée de les faire entrer de manière pérenne dans l'emploi dit "classique". De nombreuses voies sont possibles, parmi lesquelles les structures d'insertion par l'activité économique (IAE) exercent un rôle important. Dans l'Eure, l'IAE représente 300 ETP, soit 3800 personnes en insertion.

La voie par les structures intermédiaires : une contractualisation avec les pouvoirs publics à consolider :

Associations ou entreprises, les structures de l'IAE (terme générique) se définissent comme ayant une fonction de production et une fonction d'insertion. Elles sont souvent la dernière marche avant l'entreprise classique. Le plus souvent dotées d'une assise territoriale axée sur un bassin de vie, elles ont des champs d'intervention et des tailles très variables :

- Cursus, qui réhabilite le patrimoine des communes, emploie 44 personnes.

- L'arbre aux légumes, qui intervient dans le domaine maraicher, emploie 21 personnes et compte 300 adhérents.
- Naturaulin qui agit notamment en faveur du nettoyage de la Seine, emploie 16 personnes.
- …

Ces structures représentent des réponses particulières à un moment du parcours d'insertion (chantier d'insertion le plus en amont, association intermédiaire, et entreprise d'insertion le plus en aval). Au fur et à mesure de son parcours, le bénéficiaire développe et consolide des acquis (savoir-faire et savoir-être) qui viendront réduire sa distance à l'emploi.

Ces différentes structures de l'IAE peuvent recourir à des outils particuliers, plus ou moins développés dans l'Eure, selon le cas :

- les chantiers d'insertion - historiquement développés dans l'Eure - qui ont pour mission d'assurer l'accueil, l'embauche et la mise au travail des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, d'organiser le suivi, l'accompagnement, l'encadrement technique et la formation de leurs salariés en vue de faciliter leur insertion sociale et de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable. Ils sont agréés par l'Etat puis conventionnent avec l'Etat et le conseil général. Pour ce dernier, les montants à la place des chantiers d'insertion sont très supérieurs aux autres dispositifs. La vraie plus-value de ces dispositifs est l'accompagnement social qui peut y être dispensé.
- les marchés à clause d'insertion, sachant qu'il faut distinguer deux types de marchés susceptibles de mobiliser des personnes en insertion :
    - le marché public alloti, dont l'un des objets affirmé est l'insertion des personnes : ce type de marché est relativement courant.
    - le marché public classique, comprenant une clause générale d'insertion : ce type de marché est très peu utilisé car considéré comme juridiquement non fiable.

  Au Département de l'Eure, il existe des clauses d'insertion dans les marchés depuis 2006.

Plusieurs facteurs de succès doivent être relevés :

- Importance d'un budget formation mobilisable par l'employeur, afin de procurer aux bénéficiaires du rSa des qualifications ou des certifications durant leur contrat, comme par exemple, le permis de conduire.
- Importance de travailler sur les représentations (c'est à dire les idées réciproques) pour rapprocher les entreprises et les personnes en insertion. Ainsi,
    - la part captée du secteur marchand classique par Cursus, présentée plus haut, apparait insignifiante au regard des chiffres : 345 places en chantiers d'insertion tous domaines confondus / 11 000 salariés du BTP.
    - les entreprises classiques ne sont pas armées pour encadrer les populations en insertion et les chantiers dont il est question intéressent souvent peu les artisans.
- Raréfaction croissante des financements publics.
- Croissance de la charge administrative de l'IAE (non prise en compte dans les financements) alors que les exigences sont de plus en plus pointues. (exemple du FSE)

Pour faire de l'insertion, il faut plusieurs conditions, de moins en moins réunies :

- **des moyens, qui se raréfient,**
- **une filière, qui est touchée elle aussi par la crise,**
- **des heures de travail, qui se raréfient,**
- **des débouchés hors de l'insertion, qui diminuent.**

Parallèlement, le nombre de personnes relevant de ces droits augmente et leur attitude devient parfois violente : quel accompagnement devient possible ? Comment mobiliser des gens qui n'y croient plus ?

La voie d'"avant" [la crise] (s'en sortir si l'on trouve du travail) ne sera plus la solution au problème (il n'y a plus de travail) ; à s'acharner à la défendre, le risque est de perdre en crédibilité ou de devenir fou (injonction paradoxale).

Aujourd'hui se lit la nécessité de mutualiser, d'innover et de développer une intelligence collective. Une forte demande à dialoguer plus et mieux avec le Département de l'Eure est exprimée en ces sens. Comment mieux circonscrire les champs d'intervention de l'IAE et lui affecter les moyens correspondants ?

Le recours aux contrats aidés : une situation perfectible ?
On observe une accélération de l'évolution des différents contrats :

- Avant 2005 : les CES, les CEC ;
- De 2005 à 2009 : les CAE, les CAV pour le secteur non marchand et CIRMA pour le secteur marchand.
- Désormais : le contrat universel d'insertion – le CUI.

NB : pour les Départements, l'effet financier représente un coût en crédits insertion mais une allocation individuelle diminuée (outre l'intérêt de travailler plutôt que ne rien faire) alors que l'insertion durable dans l'emploi n'est pas flagrante à l'issue du contrat.

Les employeurs ayant recours aux contrats aidés pour recruter leurs salariés le font pour des raisons diverses et n'ont pas toutes le même profil :

- ODS, entreprise spécialisée dans l'insertion et le nettoyage industriel, emploie 83 salariés entre 4 et 24 mois, sur un minimum de 20 heures hebdomadaires. Elle dresse un bilan d'entrée de ses salariés en insertion et les accompagne dans un parcours de formation la 1ère année. L'objectif est de les faire entrer dans une entreprise classique à l'issue de leur contrat.

- ADS insertion est une structure d'insertion (association intermédiaire et chantier d'insertion) de 62 ETP (soit 535 personnes en 2009) qui intervient dans la récupération et la valorisation de textiles en visant, elle aussi, la sortie vers l'emploi classique de ses bénéficiaires. Elle propose, notamment, des "missions tests", où le contrat d'une personne n'est pas rompu au moment où elle est embauchée ailleurs, ce qui lui permet de revenir sécurisée en cas d'échec.

- La boucherie doit former elle-même sa main d'œuvre, parce que ce n'est pas une activité correspondant aux aspirations des plus formés. L'objectif que s'est fixé en matière de recrutement l'entreprise SOCOPA-Eure est de former et d'embaucher en CDI son personnel (embauche de 10 CDI / an). Il faut compter 1 an pour que la personne soit opérationnelle et le contrat aidé est le support d'origine. Un système de tuteurs permet au nouvel arrivant d'être accompagné, la mise en autonomie étant progressive. Le dispositif encourage ceux qui en ont les capacités à passer des diplômes qualifiants.

La succession de changements rend obsolètes les dispositions prises par les employeurs aussitôt que ceux-ci s'y sont adaptés. Certains contrats ont été arrêtés alors qu'ils donnaient parfois des résultats satisfaisants (CIRMA, pex).
Une pédagogie permanente du dispositif est nécessaire, coûte, mais n'est pas suffisamment prise en compte.
Malgré les contraintes des publics concernés et en dépit des rigidités administratives qui s'attachent à ces contrats, d'autres employeurs ne pourraient-il pas être identifiés pour offrir des débouchés à ces publics ?
Si oui, comment mieux connecter ces structures intermédiaires au secteur professionnel courant (marchand ou pas) et répondre à un besoin de meilleure connaissance réciproque?

Les conclusions et recommandations du C3D

Le C3D s'est positionné du point de vue de l'usager et non de l'institution. Dans cette perspective, il énonce des préconisations multiples, parfois destinées à plusieurs interlocuteurs qui ne sont pas tous le conseil général. Aussi, le C3D demande à ce dernier de prendre en considération ses recommandations, soit pour lui-même lorsqu'elles rencontrent ses compétences, soit pour construire des partenariats permettant d'atteindre ce "souhaitable" lorsqu'elles relèvent d'un tiers.
Ceci étant dit et au vu des éléments de diagnostic posés plus haut, le C3D a tenu à dégager trois axes majeurs de recommandations :

Axe 1 : vers une démarche qualité sur les plateformes d'accueil des usagers

La complexité du dispositif est forte. Les usagers auxquels il s'adresse manquent souvent de repères. Les partenaires sont désireux de travailler efficacement ensemble et se heurtent à un effort de convergence d'orientations, de ressources et de modalités que la contrainte de finances limitées complexifie.
Devant ces constats, le C3D préconise de maintenir l'orientation usager du dispositif en réaffirmant l'objectif commun de répondre à leurs besoins :

1. Poursuivre la **généralisation de plates-formes** physiques au plus près des usagers, sous forme d'un guichet unique.
   - en veillant à ce que l'usager soit au cœur des préoccupations du système,
   - en maillant l'ensemble du territoire,
   - en rapprochant physiquement les partenaires (CG, CAF, Pôle Emploi,…).
2. Réaffirmer une volonté commune de **simplification des procédures**, d'adaptation de la gestion des plates-formes, d'optimisation des moyens disponibles.
3. Organiser une nouvelle **campagne d'information** à destination des publics éligibles.
4. Maintenir, affiner puis officialiser **l'approche différenciée** en fonction du type de public (notamment un circuit en faveur des primo-arrivants et un second pour tous les autres), tout en veillant à ne pas stigmatiser. Rendre les bénéficiaires acteurs du rSa et inciter, en particulier, à l'expression et au recueil de leurs besoins.
5. Continuer de rechercher les modalités efficaces de **partage des données** ainsi que la connexion des différents systèmes d'information.

Axe 2 : l'accompagnement de l'usager vers la qualification et l'employabilité

Le rSa – à la différence du RMI – replace l'employabilité au cœur de l'insertion. Cela accentue les effets pervers pour ceux qui en sont les plus éloignés. La crise économique puis sociale accentue également le creusement de l'écart.
Pour autant, le C3D considère que les institutions doivent maintenir - sous peine de condamner les bénéficiaires - leur action et que l'accès à l'emploi doit être favorisé de toutes les manières :

1. Définir comment continuer à **financer le rSa**.
2. Maintenir une **ressource digne** en étudiant les pistes innovantes d'attribution des ressources pour vivre, ou encore de maitrise des dépenses pesant sur les bénéficiaires (exemple : modulation des prix des micro logements).
3. Encourager la poursuite des actions visant la **qualification durable des individus** :
   - GPEC à l'échelle de bassins d'emplois ou d'entreprises,
   - Formation, qualification, bilans de compétences,

- Préparation au retour dans l'entreprise (passerelles pré-entreprises, accompagnement),
- …

4. Favoriser **l'innovation sociale** pour développer l'emploi :
   - Emplois citoyens,
   - Groupements d'employeurs,
   - Equipes mutualisées prêt de main d'œuvre,
   - Mobilisation d'une économie de proximité,
   - Pistes sectorielles comme dans le bâtiment, avec des structures d'insertion :
     - rénovation du parc de logements,
     - réfection des entrées de villes.
   - …
5. Appréhender la raréfaction du travail et ses conséquences sur réinsertion par le travail des bénéficiaires, qui devient un objectif très difficilement atteignable et qui tend à culpabiliser les bénéficiaires.

Axe 3 : l'accompagnement vers la resocialisation et l'insertion citoyenne

La désocialisation des individus est complexe et propre à chaque situation. L'accompagnement dispensé ne peut qu'être personnalisé, éclairé et durable, sous peine de ne pas être porteur. Il doit être bienveillant et bientraitant.
Pour le C3D, la pluridisciplinarité entre intervenants est nécessaire, de même que la mise en synergie durable de tous les acteurs en ce domaine :

1. Valoriser, capitaliser et optimiser **l'accompagnement santé et social** effectué auprès des bénéficiaires.
   - Etre à l'écoute des travailleurs sociaux et définir avec eux les modalités adaptées pour faire face aux sollicitations croissantes auxquelles ils doivent faire face,
   - Accorder aux professionnels le temps, la formation et la proximité nécessaires pour que ceux-ci puissent activer les leviers de rupture de l'isolement et de remise en confiance des bénéficiaires,
   - Encourager le partenariat et l'exercice des compétences en réseau qualifié, notamment dans le but de toujours mieux faire correspondre les réponses apportées aux bénéficiaires,
   - Continuer d'apporter des solutions différenciées en fonction des profils des usagers et de leur éloignement de l'emploi.
2. Poursuivre la mise en synergie en matière d'offre de **formation**, entre les partenaires et entre les collectivités en particulier :
   - Lors de la construction de l'offre de formation,
   - En optimisant la communication destinée au professionnels accompagnant les bénéficiaires,
   - En renforcer l'accompagnement vers les parcours professionnels des bénéficiaires du rSa et le poursuivre même durant la formation de ces derniers.
3. Organiser une **concertation permanente** entre les collectivités, les structures d'insertion et les employeurs :
   - Coproduire des objectifs stratégiques et opérationnels, dans lesquels inscrire durablement les actions, à l'appui de moyens lisibles pluriannuellement.
   - Evaluer, dans ce cadre, l'efficacité des différentes possibilités offertes aux bénéficiaires et définir quels dispositifs ont la capacité de mobiliser efficacement le plus grand nombre de personnes (et à quel coût).
4. Continuer de favoriser des **voies professionnelles intermédiaires**, telles que :
   - les clauses sociales des marchés publics du Département de l'Eure et des maitres d'ouvrages soutenus par les financements départementaux,
   - la contractualisation avec l'IAE sur des projets découlant des priorités identifiées en commun,
   - l'optimisation du recours aux contrats aidés par bassins d'emplois et notamment :
     - Inciter les entreprises à recruter des bénéficiaires des minimas sociaux,

- Etablir des conventions d'objectifs sur des secteurs spécifiques,
- Mettre en place un événementiel phare, capable de promouvoir les bonnes pratiques.

*

Devant la complexité des choses tant pour les bénéficiaires que pour les partenaires, devant l'ampleur de l'enjeu financier et devant la difficulté à obtenir des résultats durables d'insertion des publics, le C3D s'est interrogé longuement et a été jusqu'à développer deux hypothèses :

- Celle de **changer le système**, en préconisant d'abandonner le rSa au profit d'une allocation simplement versée, sans contrepartie, voire de s'approcher d'un système comme l'allocation universelle ou l'impôt négatif qui acteraient du manque actuel de travail et de la lourdeur bureaucratique des dispositifs en place.
- Celle de **maintenir le dispositif** et de veiller à maintenir un objectif d'insertion sociale ou d'insertion professionnelle qui prenne sens pour les bénéficiaires de façon adaptée, dans un contexte très complexe que les acteurs commencent juste à s'approprier.

Au final, compte tenu de la gravité de la situation, et malgré ces contraintes réelles à tous niveaux, le C3D prend position en faveur de la **nécessité absolue de** défendre cette deuxième option et de **continuer à agir en ce sens citoyen et solidaire**, voire de mettre à l'étude les perspectives d'allocation universelle ou de revenu de l'existence. Il considère qu'en bouleversant à nouveau le système, on court à l'échec. Sa position est qu'**il faut aider les institutions à poursuivre leur évolution, les intervenants à agir efficacement et l'usager à s'approprier l'outil**.