



ATELIER 3

Synthèse

Soutien à l'insertion

Co-Présidents

- **Jacques ROCCA SERRA**, Maire-adjoint en charge de l'Emploi, ville de Marseille
- **Michel DINET**, Président du Conseil général de Meurthe et Moselle, Président de l'ODAS

Modérateur

- **Cyprien AVENEL**, Directeur de la recherche et des études de l'Odas

Rapporteur

- **Frederic MARRINACE**, Directeur des politiques familiales et sociales, Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)



Intervenants

- **Rémy GIRARD**, Directeur de l'Insertion- Pôle Solidarités, Conseil Général de Seine-Maritime.
- **Elie MUNOZ**, Chef de projet RSA, Direction régionale Ile-de-France, Pôle Emploi.
- **Julien ORLANDINI**, Directeur-adjoint, Caf de Marseille.
- **Isabelle MAZENQ**, Responsable du service accompagnement et développement emploi, Conseil Régional de Rhône-Alpes.
- **Brigitte HESSE**, Coordinatrice du Programme locale d'insertion par l'économie du Bassin Dijonnais
- **Etienne PETITMENGIN**, Directeur Général Adjoint, Conseil général du Territoire de Belfort.



Au moment où s'amorçait la généralisation du RSA en juin 2009, l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas) a pris l'initiative de conduire une Conférence-atelier, afin de dresser un premier état des lieux des intentions et des stratégies organisationnelles des Départements et de leurs partenaires à l'égard de leur politique d'insertion.

Cette Conférence-atelier, qui a réuni l'ensemble des acteurs concernés, avait pour objectif de saisir dans quelles mesures le RSA conduit à repenser les schémas d'organisation de la politique d'insertion des Départements. Elle visait également à cerner les évolutions du partenariat institutionnel et les nouveaux modes de coopération amorcés par le passage du RMI au RSA, au regard de la gestion des étapes du parcours d'insertion.

Comment mettre en oeuvre le RSA dans les meilleures conditions possibles et faire en sorte que la nouvelle prestation fonctionne mieux que le système précédent (Revenu minimum d'insertion) ? Dans quelles mesures le RSA sera-t-il un

outil de progrès social et l'occasion de mettre fin au constat réitéré de l'empilement des dispositifs d'insertion et de la dispersion des responsabilités, tout en ouvrant l'opportunité de nouvelles pépinières d'emploi, marchands ou aidés?

I - VERS UN NOUVEAU MODE DE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE D'INSERTION

La première séquence de la Conférence-atelier débutait par les principaux résultats de la dernière enquête réalisée par l'Odas sur les intentions stratégiques des départements à la veille de la mise en place du RSA, en lien avec la mobilisation des régions. Cette enquête fait notamment apparaître une évolution dans les rôles respectifs des institutions concernées et pointe un pragmatisme des Départements, quant à la mise en oeuvre du futur dispositif d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA. Elle souligne la consolidation d'un partenariat entre les régions et les départements dans l'objectif d'une meilleure prise en compte des

besoins en formation des bénéficiaires engagés dans un parcours d'insertion. Toutefois, l'articulation des compétences entre les départements, les villes et les intercommunalités. De même, les contraintes budgétaires des partenaires du RSA sont génératrices d'incertitudes. Enfin, l'accès à l'emploi durable, dans un contexte de crise économique, avec une hausse importante du nombre des demandeurs d'emploi, demeure un des points incertains de l'impact à court terme du dispositif RSA. Avec le développement du chômage, l'objectif de lutte contre la pauvreté va sans doute s'imposer en priorité.

A - Des expérimentations à la généralisation du RSA

La généralisation du RSA intervient après des expérimentations engagées dans 34 départements. **Rémy GIRARD, Directeur de l'Insertion du Département de Seine Maritime** tirait trois principaux enseignements de cette expérimentation: d'une part, une augmentation du temps du travail de 10% environ parmi les bénéficiaires, d'autre part une réflexion renouvelée sur la place des bénéficiaires dans le dispositif, et enfin l'amorce d'un changement des pratiques professionnelles, en particulier du travail social. En effet, la dynamique de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA implique un changement de posture : *« il s'agit de considérer l'individu avec ses compétences avant tout, et pas seulement avec ses problèmes »*. De la même manière, la représentation des bénéficiaires au sein des équipes pluridisciplinaires bouscule fortement le regard qui est d'ordinaire posé sur eux. Toutefois, souligne Rémy Girard, on peut regretter la durée relativement courte de l'expérimentation (18 mois), et le constat d'une faible mobilisation des employeurs.

Avec la généralisation du RSA, le Département de Seine Maritime réorganise ses services suivant la priorité accordée à l'insertion professionnelle. Chaque institution ou organisme a été reconsidéré dans son champ de compétences, en fonction de son cœur de métier. Ainsi, les Caisses d'allocations familiales (Caf) et les Caisse de mutualité sociale agricole (MSA) ont été confortées dans leur fonction d'instruction administrative et financière, tandis que Pôle emploi se voit confier l'accompagnement professionnel. L'accompagnement social est pris en charge par le Département, les Centres communaux d'action sociale (CCAS) et les associations pour les publics particuliers. Par ailleurs, l'intérêt du Pacte Territorial pour l'Insertion (PTI) est de fixer une démarche commune entre les partenaires sur les politiques d'insertion et les dispositifs d'accompagnement. Les débats ont toutefois souligné l'importance pour les Départements de conserver une place à la dimension « socioprofessionnelle », qui engage un travail d'accompagnement en amont de Pôle emploi, alors que la loi induit une dualisation entre l'accompagnement social et l'accompagnement professionnel.

B - L'instruction comme levier du parcours d'insertion

Le moment d'entrée du bénéficiaire dans le dispositif est crucial, car de la qualité du diagnostic et de l'orientation dépend l'avenir de son parcours. **Julien ORLANDINI, Directeur adjoint de la Caf de Marseille**, présente l'expérience originale de partenariat avec le Département des Bouches-du-Rhône. Depuis la décentralisation du RMI en 2004, la Caf réalise 90% des instructions (du RMI) sur délégation du Conseil général. Cette intervention en amont permet une prise en charge globale dès le premier contact. En effet, au cours d'un seul rendez-vous, une orientation est réalisée dès l'ouverture du droit. L'instruction joue alors un rôle d'accélérateur des parcours, dans le cadre de la fonction d'appui à l'orientation, voire

de contractualisation. Ainsi, l'insertion commence dès la phase d'instruction : *« bien faire du premier coup »* signifie que le premier entretien permet non seulement d'analyser la problématique du bénéficiaire par rapport à ses droits et obligations, mais également de tracer précisément les contours de la route à suivre. *« Avec la construction d'une offre de service globale pour les bénéficiaires, l'idée était de proposer un continuum de services reliant toute les phases du processus : instruction, paiement, appui à l'orientation, voire même accompagnement »*.

Trois types de parcours RMI ont été distingués par la Caf sur la base d'un référentiel élaboré avec l'ensemble des partenaires, au premier rang duquel se

trouve le Département (avec le logiciel @RMI, précurseur de @RSA) : un parcours emploi, un accompagnement socio-professionnel et un accompagnement social. Les résultats ont été significatifs : 19.000 orientations ont été réalisées, dont 65% vers le parcours emploi, et 35% vers un parcours social. Au final, cette organisation a engendré, d'une part une

réduction du délai entre instruction et action d'insertion (de 12 mois à un mois et demi en moyenne), d'autre part un gain en efficacité de l'orientation, par une mise en parcours accélérée (une prise de contact dans les 10 jours qui suivent l'instruction), et enfin un accroissement du lien entre droit à la prestation et mise en œuvre de l'insertion.

C - Priorité sur l'emploi...

Autre évolution de taille : le RSA inscrit au cœur de son dispositif le service public de l'emploi, afin que les bénéficiaires tirent avantage des outils du droit commun utilisable par tous les actifs. **Elie MUNOZ, chef de projet RSA à la Direction régionale Île de France de Pôle emploi**, a montré l'importance que revêt pour cette institution le lancement du RSA : en effet, la nouvelle prestation la conduit d'abord à revisiter son offre de service, mais aussi à élargir ses missions (l'assiette des publics

précaires bénéficiant d'une allocation augmente avec la mise en place du RSA) et enfin à redéfinir tout son partenariat. Orientation, accompagnement et conditions proposées par l'opérateur pour l'accès et le retour à l'emploi font partie des problématiques soulevées. En somme, d'un rôle de prestataire dans le cadre du RMI, Pôle Emploi devient le partenaire central de la politique d'insertion.

D - ...qui implique une transformation des pratiques professionnelles du travail social

Cet objectif d'insertion professionnelle conduit à renforcer l'accompagnement, adapté aux freins, qui ne sont pas que monétaires, d'accès et de maintien dans l'emploi. L'enjeu débouche non seulement sur la nécessaire participation du travail social à la construction de l'offre d'emploi, mais également sur une approche plus collective de la mission. Certes, le métier de travailleur social n'est pas de trouver des emplois. Mais il dispose d'une connaissance « intime » des territoires et des personnes ; de sorte que sa compétence demeure essentielle pour définir localement ce que pourraient être les nouveaux gisements, aussi bien dans

la branche marchande, que dans la branche de l'économie sociale.

Avec le RSA, il s'agit donc bien d'articuler le social, l'insertion et l'emploi, si l'on entend par là un lien avec la sphère économique au sens large, incluant notamment l'élargissement de la notion d'activité (idée développée par **Patrick VIVERET** en séance plénière). Aussi le questionnement sur le développement durable et l'exploration de nouvelles formes de pépinières d'emploi dans l'économie verte sont-ils un des aspects à investir. On pense notamment au rôle de l'Institut d'Administration des Entreprises (IAE) en ce domaine.

II - COMMENT ELARGIR L'OFFRE D'EMPLOIS ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE ?

La deuxième séquence de la Conférence-atelier était consacrée directement à l'offre d'emplois et de

formation professionnelle. Le RSA invite à renouveler fortement les outils en la matière. De ce point de vue, l'implication

des villes est une clef de réussite des politiques d'insertion. **Jacques ROCCA SERRA, Maire-adjoint de la Ville de Marseille, en charge de l'emploi et de l'école de la 2^{ème} Chance**, soulignait son investissement dans l'emploi, par la mobilisation de sommes financières importantes et l'utilisation de tous les outils disponibles (Mission Locale, Plan pour l'emploi, Marseille capitale européenne de la Culture 2012, Maison de l'Emploi, etc.), même si les communes n'exercent aucune compétence légale en ce domaine. Mais, en même temps, souligne-t-il, « *comment les Marseillais comprendraient-ils que les élus locaux ne s'occupent pas de cette question ?* ».

Dans la période actuelle de crise, le RSA risque de venir buter sur la réalité du fonctionnement du marché du travail. Le problème n'est pas alors seulement, pour le titulaire d'un minima social, la faible

incitation à la reprise d'emploi, mais aussi le manque d'emplois durables tout court. Comme le souligne **Michel DINET, Président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle et Président de l'Odas**, le fait que les acteurs de l'action sociale se préoccupent de leur intervention sur l'insertion professionnelle, ne doit pas conduire à penser qu'ils sont les seuls responsables de la création de nouveaux créneaux en ce domaine. « *Il ne faudrait pas rentrer dans cette mécanique, car même si la responsabilité de l'emploi n'est pas celle des acteurs ici présents, nous en sommes tous co-responsables. Il n'empêche que nous avons besoin de travailler très fort à la rencontre de ces deux éléments. Il faut être en capacité de créer des liens pour ouvrir des brèches dans une logique d'accompagnement, - et social et professionnel-, des personnes, et d'entrer, si possible, non pas dans la précarité, mais dans l'emploi durable* ».

A - Renforcer l'articulation entre formation et insertion

Le rapprochement entre la formation professionnelle et l'insertion, la Région et les Départements, est également un critère d'efficacité de l'accompagnement des bénéficiaires. Les Régions ont une compétence générale de droit commun en matière de formation professionnelle pour les adultes et les jeunes à la recherche d'un emploi et en matière d'apprentissage. L'amélioration de l'accompagnement des parcours d'insertion et des trajectoires professionnelles implique le renforcement du partenariat, comme l'a bien soulignée **Isabelle MAZENQ, Responsable du service accompagnement et développement de l'emploi de la Région Rhône-Alpes**. Ainsi en contractualisant la complémentarité entre les politiques d'emploi-formation de la Région et la politique d'insertion des Départements, et en mettant en cohérence les objectifs et les moyens en direction des publics les plus éloignés de l'emploi, la Région Rhône-Alpes réfléchit à un service public régional de la formation. En définitive, ce

témoignage montrait qu'il existe de grandes possibilités de travail en commun sur les territoires, avec un chef de file, des intentions, et des articulations contractuelles.

En même temps, les débats de cette Conférence-atelier soulignaient que la notion de formation, pour déterminante qu'elle soit, demeure une notion complexe et subtile, du point de vue de l'utilisateur : en effet, sur le terrain, les difficultés sont souvent le « remplissage » de l'offre existante, et, pour les personnes inscrites en formation, de pouvoir aller jusqu'au terme du parcours. Il n'y a pas de formation efficace si l'utilisateur n'est pas associé à la définition de son projet. De ce point de vue, la Région ne peut pas ne pas inscrire, dans le cahier des charges des appels d'offre, la question de la pédagogie. Car, pour une bonne partie du public, le projet de formation ne peut s'établir que sur des objectifs articulés avec les difficultés concrètes rencontrées.

B - Le bassin d'emploi comme bonne échelle

Mais l'on sait que l'élargissement de l'offre d'emplois passe indubitablement par le niveau intercommunal. **Brigitte HESSE, coordinatrice du Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) de l'Agglomération Dijonnaise**, montrait comment cet outil peut accroître l'offre d'emplois. Première condition : une relation installée avec les communes et les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui ont les moyens d'organiser des parcours avec les branches professionnelles ou les employeurs. Le binôme EPCI-PLIE peut engendrer des actions très fécondes, avec les clauses d'insertion dans les marchés publics par exemple. L'accompagnement consiste alors à mieux négocier les avantages comparatifs du public éloigné de l'emploi. Le PLIE offre aux entreprises des méthodes de qualification. Tâche ardue cependant, *« d'autant qu'avec la crise, les employeurs demandent moins des postes que des diplômes. Il faut donc démontrer que c'est la qualité sur un poste donné qui est importante, avec un petit peu de délai, et un public certes plus ou moins éloigné de l'emploi, mais avec beaucoup d'aide et d'accompagnement ! »*

Ainsi, le PLIE croise capital humain et capital environnemental, afin que les bénéficiaires puissent accéder au marché du travail, comme les autres publics, dans la dignité et l'estime de soi. Or,

l'expérience montre que cet objectif est possible, à condition de développer une ingénierie sachant repérer les interstices de l'économie. Le PLIE est reconnu dans cette capacité de travailler « dans la dentelle » et d'identifier les ressources des territoires.

Au final, l'idée que les dispositifs d'insertion peuvent participer à la construction d'une nouvelle économie n'est pas seulement une utopie. Elle se révèle une idée très concrète, quand bien même cet appel revient à chaque période de crise. Par ailleurs, on doit prendre garde à l'arbre qui cache la forêt, comme le rappelle Michel Dinet : *« Je voudrais que l'on cesse de dire aux employeurs que le Conseil Général paiera le RSA socle, alors que demain ce dernier portera le chapeau, et que lesdits employeurs accorderont aux personnes quelques heures en complément ! »*. Aussi le débat pointe-t-il les risques d'un « effet d'aubaine », car le RSA pourrait être utilisé comme une « prime à la précarité de l'emploi » et participer à l'augmentation du temps partiel. *« En temps de crise, l'acteur qui aujourd'hui ne se mobilise pas, c'est bien l'entreprise et non l'usager ! »* affirme un participant. *« On s'aperçoit que c'est l'acteur économique numéro un, les entreprises, qui ne jouent pas le jeu, alors que le fond de la question est dans le retour à un vrai emploi. »*

C - Développer les bonnes pratiques

Etienne PETITMENGIN, Directeur général adjoint Solidarité du Département du Territoire de Belfort, rapporte une expérience originale relative à l'élargissement de l'offre d'emplois durables aux futurs bénéficiaires du RSA. Le Département part de deux idées très simples. La première : en temps de crise, il y a de l'emploi. Ce paradoxe se mesure très simplement par l'existence d'offres d'emplois non satisfaites. La deuxième idée est la suivante : le RSA révèle un vrai problème, celui du développement de la

pauvreté laborieuse dans la société française. Aujourd'hui, il est possible tout à la fois d'exercer un emploi et de rester sous le seuil de pauvreté.

Pour résoudre cette équation, le département du territoire de Belfort a inventé le Contrat Départemental d'Accès à l'Emploi (CDAE). Les objectifs sont relativement simples : partir d'une offre d'emploi non satisfaite qui est exprimée par un employeur. Généralement, on fait reposer les conditions de réussite de

l'insertion sur la personne bénéficiaire, et, depuis quelque temps, sur les dispositifs d'accompagnement. Or, c'est par une implication formalisée de l'entreprise, en connexion avec le salarié et le Conseil général, que l'objectif peut aboutir. Ainsi, le CDAE, convention tripartite entre un employeur, un salarié, et le Président du Conseil Général, comporte une charte de qualité, qui va au-delà d'un simple contrat de travail (dès le départ, il est affiché une période de six mois, renouvelable une fois, puis l'embauche en Contrat à durée indéterminée (CDI) ou en Contrat à durée déterminée (CDD) long sur un poste déterminé à tel endroit). Les personnes qui accompagnent le bénéficiaire (le « référent » pour le travailleur social ou le « coach » pour l'employeur) sont les seuls interlocuteurs de l'entreprise habilités à régler tout problème non technique qui se

poseraient avec l'employeur. Depuis le lancement du dispositif, 344 contrats ont été signés, dont 166 CDI.

Le principe du RSA, c'est d'activer le premier pas vers l'emploi. Or, ajoute **Etienne PETITMENGIN**, « *il faut également soutenir le deuxième pas* », c'est-à-dire une insertion stable, durable, pérenne dans l'emploi.

Finalement, avec l'expérience de Belfort, les CDAE traduisent un parcours lisible *dès le départ*, un peu à la manière de la Caf de Marseille pour ce qui concerne l'instruction, finalisée *dès le premier rendez-vous*. En somme, on peut, et l'on doit, travailler sur l'idée d'un parcours « tout de suite. »

D - L'insertion comme investissement dans le développement local : articuler l'accompagnement individuel à des projets de territoire

L'intervention publique implique donc plus de transversalité, dans la mesure où toutes les facettes du développement local sont concernées, y compris les services des collectivités territoriales. De ce point de vue, le territoire doit être considéré comme un lieu d'innovation et de construction de projets d'insertion partagés avec les structures de développement communautaire, notamment en milieu urbain, comme en milieu rural ou mixte, et sur le mode de la coopération communale ou intercommunale. « *Le territoire est un lieu d'engagement des acteurs dans une dynamique de développement et non un lieu de pouvoir* », ajoute Michel DINET, « *et on ne peut pas aller dans cette construction s'il n'y a pas implication des bénéficiaires concernés par cette dynamique* ». « *Or, la capacité à leur faire prendre la parole, à leur faire exprimer leurs talents, leurs compétences, plus que leurs diplômes, plus que leur adéquation immédiate avec l'emploi, est extrêmement compliquée* ».

En conclusion, **Frédéric MARINACCE**, **Directeur des Politiques à la CNAF**,

rapporteur de cet atelier, souligne trois points principaux, après avoir rappelé la problématique de départ. Comment réussir l'insertion au cœur d'une situation économique sans précédent, qui soulève des questions qui ne se posaient pas au moment de la conception du RSA ? Nous sommes face à des paradoxes.

D'abord, la question du financement soulève une incertitude majeure qui semble traverser tout le dispositif. Ensuite, les partenaires du RSA se montrent en quête d'une ligne de conduite claire, là où l'on constate une superposition de dispositifs et d'acteurs, dans le cadre d'une géographie décisionnelle qui est d'une certaine complexité. Ce constat est résumé dans le propos d'un participant : « *Avec tout ce que j'entends ici, j'ai besoin d'aller en formation si je veux comprendre ce qui y est dit !* ». De fait, il subsiste un problème de lisibilité. Il faudrait donc d'abord travailler sur le « qui fait quoi ». Ensuite, il s'agira d'inscrire une pédagogie de la réussite dans le parcours du bénéficiaire, qui tienne compte des

obstacles déjà rencontrés par celui-ci, avec une formation suivie jusqu'au bout et qui correspond véritablement à son projet de vie.

Troisièmement : l'offre d'emplois est une question centrale, car elle surdétermine la portée de l'accompagnement. En effet,

pourquoi se mobiliser si fortement dans l'accompagnement social -même s'il s'avère nécessaire- dès lors que celui-ci est en bute à l'obstacle d'une situation de crise économique, et que le dispositif est conçu pour que les personnes soient massivement orientées vers l'emploi ?

L'activité d'insertion doit donc être beaucoup plus prospective, tant en analyse qu'en diagnostic, dans la recherche de transversalité de l'action publique et d'emplois du futur. De ce point de vue, l'insertion est plus que jamais une question de territoire, et pas seulement une affaire de suivi des personnes, si l'on entend par territoire, moins un enjeu de pouvoir, qu'un creuset de développement local. Il s'agit là d'une question essentielle pour l'avenir : le RSA conduira t-il pour les personnes concernées à l'installation d'un statut « mixte » combinant, tout à la fois, une part d'assistance monétaire et une part de travail précaire, sur une longue durée, ou sera t-il utilisé comme un levier de développement local et d'impulsion vers l'emploi durable ?

¹ Cf Lettre de l'ODAS, *RSA et Départements : une forte mobilisation tempérée d'incertitudes*, octobre 2009.