

Synthèse des propositions émises dans le cadre des travaux préparatoires à la conférence nationale d'évaluation du RSA

L'article 32 de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion prévoit non seulement la tenue d'une conférence nationale d'évaluation mais également que les travaux d'un comité national d'évaluation préparent cette conférence.¹

Deux rapports intermédiaires ont ainsi été remis, le premier fin 2009 proposait la « feuille de route » du comité pour les années 2010 et 2011 et celui remis en décembre 2010 présentait les premiers résultats intermédiaires des études menées.

Le comité national d'évaluation est présidé par François Bourguignon et son secrétariat est assuré par la DARES. Outre cette direction, la DREES et la CNAF sont étroitement impliquées dans les travaux, ainsi que plus ponctuellement la DGCS. En effet, le comité est organisé en 3 groupes de travail dont chacun est présidé soit par la DARES, la DREES ou la CNAF (respectivement les groupes relatifs à l'impact du RSA sur le marché du travail, celui relatif à la gouvernance du dispositif et enfin celui dédié à l'impact du RSA sur la pauvreté et aux questions de non recours).

Afin de préparer la conférence nationale d'évaluation qui aura lieu le 15 décembre prochain, et au regard de l'avancée des travaux du comité national d'évaluation, des groupes de travail se sont réunis entre le 18 novembre et le 2 décembre 2011. **Quatre thématiques** ont chacune fait l'objet d'un groupe de travail :

- **La participation des bénéficiaires du RSA au dispositif d'insertion**, ayant réuni une quarantaine de participants le 18 novembre 2011.
- **La gouvernance, notamment locale, du dispositif et le coût de celui-ci**, ayant réuni une trentaine de participants le 28 novembre 2011.
- **L'impact du RSA sur la lutte contre la pauvreté, et les questions relatives à l'accès au dispositif** (facteurs à l'origine du non recours, lisibilité, simplification des démarches...), ayant réuni une vingtaine de participants le 30 novembre 2011.
- **L'accompagnement des bénéficiaires ainsi que les effets du RSA sur le retour à l'emploi**, ayant réuni une soixantaine de participants le 2 décembre 2011.

Afin de procéder à une concertation la plus large possible et dans le respect du cadre posé par l'article 32 de la loi du 1^{er} décembre 2008, ont participé à ces groupes des représentants de l'ADF, des conseils généraux, des opérateurs (CNAF, CCMSA, Pôle emploi), des

¹ L'article 32 de la loi du 1^{er} décembre 2008 dispose que « Dans un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement réunit une conférence nationale associant notamment des représentants des collectivités territoriales, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel, des associations de lutte contre les exclusions et des représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active aux fins, d'une part, d'évaluer la performance du revenu de solidarité active et des autres dispositifs sociaux et fiscaux en matière de lutte contre la pauvreté et d'incitation à la reprise d'activité et, d'autre part, d'établir un bilan financier de coûts induits par cette prestation. La conférence analyse enfin les conséquences du dispositif sur le recours au temps partiel dans les secteurs marchand et non marchand. **Un comité d'évaluation** comprenant des représentants des départements, de l'Etat, de la Caisse nationale d'allocations familiales, de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, des personnalités qualifiées dont la compétence est reconnue en matière d'évaluation des politiques publiques ainsi que des représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active, est chargé de préparer les travaux de cette conférence nationale. Chaque année, jusqu'à la réunion de la conférence nationale mentionnée au premier alinéa, le comité remet au Gouvernement et au Parlement un rapport d'évaluation intermédiaire ».

organisations syndicales patronales et de salariés, ainsi que des principales directions d'administration centrale concernées (DGCS, DARES, DREES, DGCL...).

Après une présentation, par un ou plusieurs experts membres du comité national d'évaluation, des travaux de ce comité au regard de la thématique abordée dans chaque groupe de travail, les participants ont été invités à s'exprimer sur les constats opérés par le comité et à formuler des propositions destinées à nourrir les tables-rondes qui se mettront en place le jour de la conférence nationale d'évaluation.

Le présent document reprend les propositions émises dans chaque groupe de travail.

I - Contributions et propositions du groupe de travail relatif à l'accompagnement social et professionnel des bénéficiaires du RSA et les effets du RSA sur le retour à l'emploi

Partant des constats du comité national d'évaluation sur ce sujet que l'on peut synthétiser rapidement ainsi :

- Concernant les effets du RSA sur le marché du travail.

Les évaluateurs observent des effets limités sur le retour à l'emploi (même si les changements majeurs de conjoncture économique et l'absence de population témoin limitent la portée des interprétations) mais également des effets limités sur le développement des contrats à temps partiels, tendant ainsi à montrer que le RSA n'a pas eu d'effets négatifs sur le marché du travail.

- Concernant les parcours d'insertion.

Les évaluateurs observent qu'à peine un peu plus de la moitié des bRSA déclarent avoir un référent insertion, manifestant une absence de progression depuis 2006, du temps du RMI. Les bRSA ayant un référent insertion se déclarent pourtant satisfaits et accèdent davantage aux actions d'insertion que les bRSA sans référent.

À l'issue des restitutions et débats de la matinée, les axes de travail suivants ont été formulés et ont donné lieu à propositions :

- **Comment se traduit, en pratique, le "référent unique d'insertion" ?**
- **Le "droit à l'accompagnement pour tous" est-il réaliste : en a-t-on les moyens ? Faut-il différencier la nature de l'accompagnement selon les types de publics ?**
- **Comment forger une alliance nouvelle, plus étroite et intégrée, entre les deux piliers de l'accompagnement : Conseil général et Pôle emploi ?**

1- Liminaire : le besoin d'un cadre national plus précis et guidant les actions locales

Les participants considèrent qu'un certain nombre de composantes du RSA, y compris parmi les plus innovantes, reposent démesurément sur les bonnes volontés locales et les relations interpersonnelles, et fragilisent de ce point de vue le bon fonctionnement du dispositif. Il s'agit notamment de :

- La définition du référent unique d'insertion (*Cf. chapitre 2-*).

- L'intervention de Pôle emploi et notamment - avant d'envisager une offre dédiée – les conditions et niveau d'accès des bRSA à son offre de services renforcée : les "parcours accompagnement" et autres prestations intensives.
- L'accès aux contrats aidés et plus généralement la façon dont on reconnaît le caractère prioritaire des bRSA dans les dispositifs de la politique de l'emploi, ainsi que dans les politiques sociales.
- L'accès à la formation et le partenariat avec les Régions.
- Les contenus des PTI et les conditions d'association des partenaires (qu'est-on en droit d'attendre de chacun, au minimum).
- Les modalités de calcul du taux de contractualisation (actuellement extrêmement hétérogènes selon les territoires et ne permettant ni de comparaisons fiables entre territoires ni d'évaluation globale).
- Etc.

→ Sur ces différents points, les participants estiment qu'un cadre national plus précis, opposable aux différents acteurs du dispositif, serait de nature à optimiser le fonctionnement du RSA.

Il conviendra en revanche de préserver certaines marges de manœuvre locales, nécessaires pour territorialiser le dispositif, par exemple : les modalités d'organisation de la fonction d'orientation, l'éventail et le calibrage des actions d'insertion à soutenir, etc.

2- Comment se traduit, en pratique, le rôle du "référént unique d'insertion" (RUI) ?

L'accompagnement des bRSA est **reconnu comme une fonction centrale dans le dispositif RSA**, en atteste le nombre de participants à ce groupe de travail (une soixantaine). Les travaux du CNE ont montré que les bénéficiaires, quand ils ont un référent, en ont une perception positive et accèdent mieux aux actions d'insertion. De multiples travaux ont en outre montré l'impact positif sur le retour à l'emploi de cette fonction d'accompagnement et encouragent à la renforcer (*Cf. rapports du CAS – conseil d'analyse stratégique – ou du CESE – conseil économique, social et environnement – par exemple*).

La fonction de "référént unique d'insertion" (RUI), introduit par la loi RSA, fait l'objet de **très diverses représentations et appropriations** : il y a sur ce sujet quasiment autant de points de vue que de participants (le constat est assez semblable concernant la fonction de "correspondant social"). S'agit-il du référent du bénéficiaire depuis son entrée dans le dispositif jusqu'à sa sortie ? Cela paraît peu réaliste. Quelle lisibilité par rapport aux multiples autres "référénts uniques" (sur le logement, sur la santé...) ? Est-ce que ce RUI peut être dédié à l'articulation du social et professionnel, sans même nécessairement recevoir du public ? Etc.

→ Les participants formulent alors la **demande d'une définition plus précise des attendus vis-à-vis de cette fonction de référent unique d'insertion**. Cette définition guiderait les cadres et élus dans les choix d'organisation et légitimerait les professionnels de terrain dans l'exercice de leur fonction. Les travaux réalisés dans le cadre du Grenelle de l'insertion pourraient alimenter l'élaboration de cette définition. Cette définition serait ensuite **à décliner dans chaque département par un référentiel d'activité**.

La technicité et l'identité professionnelle de cette fonction seraient également à cultiver à travers une **formation spécifique**. Les participants s'interrogent à ce sujet sur les formations prévues par le CNFPT et apparemment non mises en œuvre.

Les débats et propositions se sont concentrés ensuite sur les déclinaisons sociale et professionnelle de l'accompagnement, ainsi que leur articulation :

- Concernant l'accompagnement social. Les interventions montrent que l'exercice d'une fonction de référent RSA par des travailleurs sociaux en polyvalence de secteur n'est généralement pas pleinement satisfaisant : dans cette configuration, le passage du RMI au RSA n'a pas été associé à un changement de pratique (*Cf. travaux du CNE et contributions en séance : accompagnement basé essentiellement sur de l'écoute et l'accès à des aides, peu intensif, peu articulé avec l'accompagnement professionnel...*). → Les participants ont alors demandé que de prochains travaux du CNE portent sur ces questions de façon à éclairer les choix locaux (*Cf. chap. 0*).
- Concernant l'accompagnement professionnel. Il est noté un accompagnement relativement satisfaisant pour les bRSA nouvellement inscrits à Pôle emploi et en revanche peu satisfaisant pour les bRSA inscrits de longue date : l'offre est perçue comme relativement stéréotypée, sans réelle progressivité et conduisant à la démotivation du bRSA. → Il conviendrait alors de prévoir des relations plus étroites entre Départements et Pôle emploi ainsi que des plans d'action pour une intensification de l'accompagnement (*Cf. chap. 4-*).
- Concernant le "socioprofessionnel". Les participants ont plutôt écarté l'idée d'un "référent socioprofessionnel", généraliste qui disposerait des compétences à la fois sociale et professionnelle. → Les participants ont tenu au contraire à ce que soient reconnues, mobilisées et combinées le cas échéant les **expertises propres à chaque corps de métier** : les conseillers emploi et travailleurs sociaux, disposant chacun de leurs propres compétences et n'étant pas interchangeables entre eux.

Un rappel sur l'historique de la mise en place du RMI en 1989 a illustré ce propos : il avait été demandé à cette époque aux assistants sociaux de favoriser le retour à l'emploi des bRMI, conduisant alors à des échecs pour les bénéficiaires comme pour les professionnels.

→ Le "socioprofessionnel" relève donc d'une **organisation collective articulant le social et le professionnel**, sous une forme instituée (plateforme, binôme...) ou sous la forme de passages de relais entre accompagnateurs social et professionnel (*transfert d'information, accompagnateur social préparant le bRSA à son premier entretien à Pôle emploi...*), sachant que les questions de coût et d'efficacité pèsent lourdement sur les choix d'organisation (*Cf. chapitre suivant portant sur les moyens*). L'enjeu est bien **d'être efficace collectivement**, avec des moyens contraints.

Il est rappelé que le Collectif Alerte a produit un guide sur l'accompagnement et la répartition des rôles, signé par les partenaires sociaux et mis à disposition du plus grand nombre (téléchargeable).

3- Le "droit à l'accompagnement pour tous" est-il réaliste : en a-t-on les moyens ? Faut-il différencier la nature de l'accompagnement selon les types de publics ?

Le droit à l'accompagnement pour tous répond à une saine et louable ambition (*Cf. importance de la fonction d'accompagnement dans le chapitre précédent*), mais se trouve **en bute avec les contraintes de moyens**, ne permettant pas dans certains départements de proposer une offre d'accompagnement calibrée en rapport avec le nombre de bRSA. De fait, selon les travaux du CNE, seule un peu plus de la moitié des bRSA aurait un référent insertion identifié, alors même que les acteurs du RSA (Département et Pôle emploi en particulier) décrivent un effet ciseau entre la hausse du nombre de bRSA et des moyens d'accompagnement tendanciellement à la baisse.

Les participants notent ainsi un décalage entre le souhait du législateur et les capacités locales, exposant les Départements à des poursuites de bRSA n'accédant pas à leur droit à l'accompagnement.

Les territoires, selon leur état d'avancée et niveau de couverture des publics cibles, se trouvent alors tiraillés entre plusieurs intentions :

- Concernant le périmètre des publics à prendre en compte. Le manque de moyens d'accompagnement peut conduire à segmenter les publics accédant ou non à un accompagnement (ou conduire à accompagner uniquement les bRSA qui en font la demande).

- **Faut-il alléger (voire supprimer) l'offre d'accompagnement en direction de certains publics parmi les bRSA du périmètre des droits et devoirs ?**

Ce type de question se pose pour les départements n'étant pas en capacité physique d'accompagner tous les bRSA du périmètre des droits et devoirs. La question a été posée, à titre illustratif, aux bRSA de plus de 60 ans, pour qui la question d'un allègement ou d'une adaptation de l'accompagnement se pose en raison de leur proximité l'âge de la retraite.

Cette optique a été écartée pour plusieurs raisons. D'une part, ce type de public peut avoir fortement besoin de travailler de façon à bénéficier par la suite d'une retraite suffisante (*Cf. également l'allongement de la durée de cotisation, augmentation du taux d'emploi...*). D'autre part, la "mise à l'écart" de certains publics ouvre une voie extrêmement glissante risquant d'écartier d'autres types de publics : quid des bRSA présentant un handicap, des femmes avec enfant, des jeunes non qualifiés... alors même que chacun dispose de ressources importantes et non évaluables a priori, lui permettant de rebondir à tout moment.

- **Faut-il au contraire élargir l'accompagnement aux publics non éligibles aux droits et devoirs ?**

La question a été posée pour les bRSA activité, qui non seulement entrent et sortent périodiquement du périmètre des droits et devoirs (posant alors de lourdes difficultés d'identification et de continuité d'accompagnement) mais présentent également des besoins spécifiques d'accompagnement : pour les aider à augmenter leurs ressources (nombre d'heures travaillées, mode de rémunération), pour s'assurer qu'ils ne soient pas dans une situation de travail partiel imposé de façon opportuniste par l'employeur, etc.

→ Il a alors été proposé de **supprimer le seuil de 500€ associé au « droits et devoirs »**, évitant les ruptures d'accompagnement et les difficultés de traçabilité des bRSA activité.

- Concernant la nature de l'accompagnement à offrir et les ressources mobilisables. Cf. chapitre 2-.

- Faut-il définir une exigence précise de qualité vis-à-vis de cette fonction d'accompagnement (*référentiel de fonction, professionnalité, voire "métier"...*) et/ ou faut-il s'ouvrir à toutes les ressources de son territoire (notamment associatives, dans toute leur diversité, Cap Emploi, etc.) ?

Les associations, notamment SIAE, ont été décrites comme pouvant constituer une ressource pour l'organisation de formes d'accompagnement collectives.

→ Il a également été mis en avant la nécessité de viser de **nouveaux partenariats pour l'accompagnement** de certains publics particuliers. Sur la question de l'accompagnement des travailleurs indépendants par exemple, un rapprochement avec la caisse RSI s'avérerait sans doute productif. De

même, la question des auto-entrepreneurs, représentant un faible volume mais en augmentation rapide, pourrait nécessiter des rapprochements ciblés et nouveaux.

- Faut-il associer et combiner des compétences sociales et professionnelles (de type binôme, pool d'expertise...) ou au contraire les exclure, dans une optique d'efficacité et d'économie de moyens ? → Des évaluations plus ciblées **mettant en rapport la performance et l'efficacité** des organisations retenues devront être conduites pour éclairer cette question.

4- **Comment forger une alliance nouvelle, plus étroite et intégrée, entre les deux piliers de l'accompagnement des bRSA : Conseil général et Pôle emploi ?**

Conseil général et Pôle emploi ne sont pas deux partenaires comme les autres dans l'accompagnement des bRSA : ils représentent véritablement deux piliers de cet accompagnement, des "cotraitants" mutuellement responsables de l'accompagnement et interdépendants (*Cf. articulation entre social et professionnel*), nécessitant d'être considérés comme tels et de **disposer d'outils de cotraitance adaptés**.

Le Pacte territorial pour l'insertion (PTI) est un outil plus large, débordant le champ de l'accompagnement et concernant un plus grand nombre de partenaires. Des outils plus ciblés seraient nécessaires.

→ Des propositions de différentes natures ont alors été formulées :

- **Une meilleure inscription du RSA dans les politiques nationales de l'emploi** (importance de l'impulsion nationale et de la reconnaissance du bRSA comme prioritaire, aux plans formel et opérationnel), impliquant alors plus spontanément Pôle emploi :
 - Instituer un **plan d'action national par an en faveur du RSA** et le décliner localement.
 - Prévoir un **volume fixe de contrats aidés dédiés aux bRSA** (10% par exemple) et une implication obligatoire du Département dans la CAOM (10% supplémentaires par exemple, avec possibilité d'aller au-delà).
 - Prévoir un accès des bRSA à l'offre de droit commun de Pôle emploi dans toute sa complétude : sorte de "**convention de droit commun**" où le Département pourrait exiger de son plein droit une "juste part" de l'offre de Pôle emploi (*ex : si les bRSA représentent 18% des DE, alors ils devraient pouvoir accéder à au moins 18% des services et prestations, y compris les offres renforcées ou nouvelles agences spécialisées de services- A2S*).
 - Inscrire le RSA comme **sujet périodique dans les SPEL**, offrant ainsi une place au cœur de la politique de l'emploi, à un niveau territorial permettant de différencier les approches selon les contextes urbains et ruraux.
- Le rapprochement physique des deux protagonistes, notamment via un outillage et une acculturation commune :
 - Créer un **GIP conjoint** entre Département et Pôle emploi pour l'accompagnement des bRSA. Une fusion de ces deux institutions a même été proposée, sur le ton de la boutade mais montrant bien l'impératif de proximité et imbrication.
 - Explorer toutes les possibilités **d'interfaçage entre les systèmes d'information** de chacun et envisager la création d'un **outil informatique commun** pour la traçabilité de l'accompagnement réalisé par chacun.

Un Département a témoigné d'une expérience aboutie consistant en la mise en place d'un **dossier unique** informatisé, sur le même modèle du dossier médical et permettant à un référent de visualiser le parcours du bRSA (succession de CER, périodes de latences...).

- Disposer d'un **tableau de bord commun**, portant sur des indicateurs partagés et co-analysés.
- Multiplier les **occasions et lieux d'acculturation** entre Département et Pôle emploi, à tous les niveaux (cadres, référents...): via une équipe de copilotage, les équipes pluridisciplinaires, des formations communes...

5- Autres propositions plus transversales :

Prendre la mesure de la grande diversité des pratiques selon les Départements et en faire un vecteur d'enrichissement et d'entraînement collectif : vers un outil de capitalisation et de partage

Les témoignages des participants, représentant une trentaine de départements, permettent de prendre la mesure de l'extrême diversité des pratiques et organisations locales, selon les moyens et volontarismes locaux, les priorités retenues, les historiques locaux... **Chaque territoire est porteur d'au moins une initiative, susceptible d'éclairer les interrogations d'autres territoires, voire de l'engager dans certaines directions qu'il n'aurait pas nécessairement envisagées.**

→ Il conviendrait donc de **recueillir et capitaliser cette diversité**, non pas simplement sous la forme de "bonnes pratiques", auto-promotionnelles et désincarnées du territoire, mais plutôt sous la forme de "**pratiques évaluées**" : montrant clairement et de façon contextualisée les modalités de réalisation de l'action, ses résultats, limites et conditions de réussite. Pour s'actualiser de façon dynamique et interactive, cette capitalisation reposerait nécessairement sur un **outil informatique**, de type bibliothèque en ligne.

Poursuivre les travaux d'évaluation du RSA, en les ciblant davantage

Les travaux d'évaluation ont vocation à constituer une aide à la décision. Les participants expriment à ce titre **de vives attentes vis-à-vis de ces travaux.**

→ Si les travaux réalisés fournissent des résultats assez inédits concernant la perception du dispositif par les bénéficiaires, ils gagneraient à être complétés par les travaux suivants, entre autres :

- Des investigations en direction des professionnels exerçant une fonction de référent (travailleurs sociaux et Pôle emploi) : en quoi leurs pratiques ont-elles changé depuis la mise en œuvre de la loi ? Quels sont les besoins de professionnalisation ? Quelles sont les contraintes ou limites de l'exercice de cette fonction ? etc.
- Des suivis de cohorte de bRSA, pour retracer les contenus de parcours et leurs effets, notamment en termes de retour à l'emploi.
- Des analyses rétrospectives à partir des bénéficiaires sortis du RSA vers l'emploi : quelle situation d'emploi (nature, stabilité...)? Quels facteurs déterminants dans l'accès à l'emploi ? Quel impact de l'accompagnement ? Etc.
- Le repérage d'éventuels effets pervers du RSA sur le marché du travail pourrait passer par des travaux plus ciblés sur certaines catégories de publics ou branches professionnelles. Les participants illustrent avec la question des femmes, dans l'aide à domicile ou la grande distribution par exemple.

Par ailleurs, il convient de ne pas se limiter à une lecture des moyennes nationales, mais d'y associer un **regard sur les écarts entre territoires** (valeur maxi, valeur mini...).

Engager un vaste mouvement d'informatisation de tous les actes et processus qui peuvent l'être

→ **L'informatisation peut constituer un puissant vecteur pour atteindre des objectifs stratégiques** : rapidité et fluidification des procédures, partage d'information entre partenaires proches (*Cf. chapitre 4-* portant sur la relation entre Département et Pôle emploi), meilleure gestion des problématiques de masse, accès à distance pour le bRSA, limitation des coûts (impression, archivage...), etc.

Le temps des fiches navettes et autres pièces en trois exemplaires paraît donc être appelé à disparaître progressivement.

II - Contributions et propositions du groupe de travail relatif à la participation des bénéficiaires du RSA au dispositif d'insertion

Partant de la restitution des principaux enseignements (constats et préconisations) de deux études lancées à la demande du Ministère :

- Une première étude portant sur la participation des personnes en situation d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques et notamment les dispositifs de lutte contre la précarité menée par le *Conseil National de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale* (CNLE).
- Une seconde étude, confiée à 5 organismes² intervenant dans le domaine des politiques sociales et ayant développé une expertise sur la participation des personnes en situation d'exclusion, portant sur la participation des bénéficiaires du RSA dans les équipes pluridisciplinaires (EP).

Les participants ont fait les propositions suivantes.

Les propositions évoquées en séance renvoient à **6 objectifs clefs** conditionnant la réussite d'un processus de mise en œuvre de la participation des bénéficiaires du RSA au sein du dispositif d'insertion :

1. *Formaliser et clarifier les ambitions politiques*
2. *Faire évoluer les pratiques professionnelles pour y intégrer de manière transversale la dimension participative.*
3. *Déployer des mesures de nature à favoriser la mobilisation, l'expression et l'association des bénéficiaires aux processus de participation mis en place*
4. *Intégrer la parole des bénéficiaires à tous les stades du cycle de production de la politique d'insertion (élaboration, mise en œuvre, évaluation)*
5. *Organiser et sécuriser la participation des bénéficiaires aux EP*
6. *S'assurer de la pleine participation du bénéficiaire dans la construction de son propre parcours et ce, dès la phase d'orientation*

Certaines des propositions émises par les participants ont pu être repérées dans le cadre des échanges comme essentielles et prioritaires : elles sont formalisées en bleu dans la suite du document.

1- Formaliser et clarifier les ambitions politiques à l'échelle départementale

Il s'agit là d'un préalable essentiel à la mise en œuvre de toute démarche de participation des bénéficiaires au dispositif d'insertion.

Les expériences des participants à la réunion ont fait ressortir que **l'affirmation d'objectifs politiques clairs et un portage politique fort** au niveau départemental conditionne la réussite de la démarche de participation en tant qu'elle contribue à :

- définir une communication homogène en direction de l'ensemble des équipes, des partenaires et des bénéficiaires (et plus largement des citoyens);

² Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), ATD Quart Monde, Fédération nationale des associations

d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), Mission régionale d'information sur l'exclusion en Rhône-Alpes

(MRIE), Union nationale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

- favoriser une bonne compréhension des enjeux poursuivis et par là-même l'adhésion des parties prenantes (élus, professionnels et bénéficiaires).
- donner du sens et conforter la légitimité de la participation des bénéficiaires.

Au-delà du portage politique par les élus des Départements, les participants plaident pour que **l'impératif de participation soit porté par l'ensemble des acteurs institutionnels impliqués dans les politiques d'insertion du territoire**. Cela passe en pratique par **l'inscription dans les documents stratégiques** (tels que les Plans Départementaux d'Insertion (PDI) et les Pactes Territoriaux d'Insertion (PTI), des principes fondateurs, des intentions générales poursuivies au travers de la participation des bénéficiaires et des engagements en la matière.

Le **fléchage de moyens humains, méthodologiques et matériels voire financiers** est également identifié comme favorisant la mise en œuvre des démarches participatives.

2- Faire évoluer les pratiques professionnelles pour y intégrer de manière transversale la dimension participative

Les témoignages convergent autour de la nécessité de ne pas sous-estimer l'ampleur de la « révolution culturelle » que constitue la mise en place d'une démarche de participation des usagers et ce, à double titre :

- Certains professionnels peuvent considérer - à tort- que la consultation directe des bénéficiaires va reléguer leur propre expertise au second plan. Des représentants de Conseils généraux se sont fait l'écho des **inquiétudes** pouvant s'exprimer au sein des équipes de travailleurs sociaux dans un contexte où ceux-ci peuvent parfois développer le sentiment d'être insuffisamment entendus des décideurs. Aussi apparaît-il essentiel de pouvoir donner à la parole des professionnels et à leur expertise toute la place qu'elles méritent et de **veiller à ce que les paroles des bénéficiaires et des professionnels « cohabitent » au service du dispositif (regards croisés, apports complémentaires) et que l'enrichissement soit mutuel**. Cela suppose que l'on prenne le temps, en amont de la mise en œuvre de démarches de participation, de clarifier le rôle de chacun dans le processus de décision.
- Elle implique par ailleurs **une prise de recul sur les pratiques professionnelles et une évolution de celles-ci** pour y intégrer la question de la participation des usagers de manière transversale ainsi qu'une approche collective plus forte qui vient percuter des habitudes de travail caractérisées dans le travail social et l'insertion par la prégnance de l'approche individuelle.

Aussi est-il apparu doublement important, dans la droite ligne des conclusions des travaux du CNLE et de l'étude sur la participation des bénéficiaires du RSA aux équipes pluridisciplinaires, **de considérer et d'anticiper les besoins de formation³ des professionnels, mais aussi des élus**, de manière à soutenir le phénomène d'apprentissage, l'appropriation des enjeux et faciliter la conduite du changement.

De la même manière, les participants ont jugé utile de :

³ Ont été évoqués les besoins de formation suivants : sensibilisation aux enjeux et à la plus-value de la participation, registres et « formats » de la participation, techniques d'animation de réunion, prise de parole en public, formalisation de comptes rendus ...)

- **Outiller les équipes de professionnels en charge de la mise en œuvre de démarches participatives** (guide méthodologique, guide de bonnes pratiques par exemple) et organiser des échanges de pratiques, capitaliser...
- **Favoriser les initiatives des équipes, autoriser les professionnels à « sortir des cadres administratifs », expérimenter...**

3- Déployer des mesures de nature à favoriser la mobilisation, l'expression et l'association des bénéficiaires aux processus de participation mis en place

Parmi les mesures évoquées par les participants :

- **Associer des bénéficiaires dès la phase de construction de la démarche participative et d'élaboration des outils de mobilisation de l'ensemble des bénéficiaires** (type courriers d'invitation, outils de communication, supports d'information/ de formation...). Des témoignages de Conseils généraux et de bénéficiaires ont démontré en séance la plus-value de cette action.
- **Travailler l'information en direction des bénéficiaires / usagers/ citoyens sur la démarche de participation et notamment ceux appelés à participer à des instances participatives (de type EP).** Celle-ci devra viser l'ensemble des bénéficiaires, notamment au travers d'un **processus d'information en continu.** Les nouveaux entrants dans le dispositif doivent être informés de manière systématique sur les démarches et modalités de participation et d'expression offertes par la collectivité.
- **Favoriser un climat de partage et de convivialité au sein des « espaces » participatifs** (notamment au travers des modalités d'accueil des participants)
- **Lever les freins à la participation** (recherche d'un mode de garde pour les personnes chargées de famille, remboursement des frais de transport, négociation avec l'employeur en cas de reprise d'activité, ...). Les motifs invoqués par les bénéficiaires ayant refusé de s'associer à une démarche participative doivent être analysés pour donner lieu à d'éventuels ajustements du système.
- **Généraliser les « groupes ressources »** (cf. expériences menées dans certains départements), des « collectifs d'usagers » conçus comme (de manière exclusive ou de manière cumulative) :
 - Des espaces de soutien, d'échanges et de retour sur les pratiques pour les bénéficiaires notamment engagés dans les EP;
 - Des lieux d'accès à l'information et à la formation ;
 - Des lieux de réflexion et d'élaboration de propositions en direction des décideurs en vue d'évaluer et/ou d'améliorer les dispositifs et actions d'insertion du territoire ;
 - Un vivier d'usagers prêts à s'investir dans différents espaces d'échange, de concertation, de co-construction autour des politiques d'insertion (ou tout autre sujet relevant de la compétence des Conseils généraux) ;
- **S'appuyer sur les acteurs locaux et associations locales pour relayer, accompagner voire animer ou organiser la participation des bénéficiaires.**

Pour ce qui est du rôle des associations dans les instances participatives telles que les EP notamment, plusieurs participants ont tenu à souligner que ces associations n'ont pas vocation à se substituer et à parler au nom des bénéficiaires.

- **Valoriser les effets de la participation en donnant à voir ce qu'elle produit et de quelle manière elle contribue à l'adaptation du dispositif** aux besoins et attentes des bénéficiaires. Pour cela, des bilans réguliers de la participation devront être établis.

Les participants insistent sur le fait **que les Départements ne doivent pas se limiter à associer uniquement les personnes spontanément volontaires** et/ ou celles qui ont le plus de facilité à s'exprimer et faire entendre leur voix. Ils doivent **veiller à ce que tous les publics qui souhaitent participer puissent le faire quelles que soient leurs « ressources » individuelles** (maîtrise de la langue, maîtrise de l'écrit, situation familiale, qualité d'orateur...). L'enjeu est d'éviter qu'un fossé ne se crée pas entre ceux qui accèdent à certains espaces d'échanges et de parole (bénéficiaires « actifs ») et ceux qui ne peuvent ou ne veulent pas le faire.

4- Intégrer la parole des bénéficiaires à tous les stades du cycle de production de la politique d'insertion (élaboration, mise en œuvre, évaluation)

La participation des bénéficiaires au dispositif ne saurait, aux yeux des participants, se limiter à la seule question de la participation de ces derniers aux équipes pluridisciplinaires qui ne se prononcent que sur la ré-orientation et les éventuelles sanctions individuelles.

L'enjeu est bel et bien d'associer les usagers à la construction, la gouvernance et l'évaluation du dispositif d'insertion

Du point de vue des participants, il convient pour cela de :

- **Privilégier l'intégration de bénéficiaires aux instances consultatives et décisionnelles existantes plutôt que la création d'instances complémentaires composées exclusivement de bénéficiaires**, et ce afin que les enrichissements soient mutuels et les regards croisés,
- **Assurer la traçabilité de la parole et des contributions issues du travail de réflexion des bénéficiaires**. Cela passe par une retranscription fidèle auprès des décideurs de celles-ci par les animateurs des temps collectifs (renvoie à la question de la formation de ces personnes).
- **Organiser l'examen systématique des contributions, des travaux conduits par (ou avec) les bénéficiaires**. Les propositions et avis devraient ainsi donner lieu à un retour systématique et circonstancié des décideurs politiques (si l'avis n'a pas été pris en compte, préciser pourquoi). Les participants insistent sur le fait que l'institution ne doit pas uniquement procéder à une « écoute bienveillante » mais doit tout mettre en œuvre pour transformer la parole des bénéficiaires en action.
- **Intégrer de manière transversale la dimension participative à toute démarche d'évaluation** engagée par les services départementaux. En particulier, organiser une participation systématique des bénéficiaires dans les comités d'évaluation.

5- Organiser et sécuriser la participation des bénéficiaires aux équipes pluridisciplinaires

Concernant la question de la participation des bénéficiaires du RSA au sein des équipes pluridisciplinaires (EP), la plupart des propositions issues des travaux portés par les 5 organismes nationaux et coordonnés par la DGCS ont été reprises et développées par les participants.

Si les investigations de terrain n'ont pas permis de repérer une configuration idéale et unique, elles ont toutefois donné à voir la richesse et la diversité des choix opérés par les Départements et rendu possible le repérage de bonnes pratiques, de facteurs de succès et de points de vigilance (notamment sur les modes de désignation et la durée du mandat des bénéficiaires en EP, le rôle confié aux bénéficiaires dans le cadre des EP, ...) pouvant utilement être consignées dans un **guide méthodologique communiqué à l'ensemble des Conseils généraux**.

Les personnes présentes ont insisté sur l'importance de l'information et de la formation des bénéficiaires en amont de leur prise de fonction afin de les mettre sur un pied d'égalité avec les autres membres des EP (connaissance du dispositif, de l'environnement institutionnel, des droits et devoirs des bénéficiaires...). **Une meilleure préparation à l'évaluation des situations individuelles pourrait passer par l'organisation, avec le soutien d'un professionnel, d'exercices de simulations, d'études de cas** à partir de dossiers fictifs.

D'autres formes d'accompagnement de ces bénéficiaires volontaires ont également été évoquées :

- un système de « **coaching** » par un autre bénéficiaire au moment de la prise de fonction, notamment dans l'optique d'un transfert d'expérience ;
- **des temps d'échanges entre bénéficiaires membres des EP à l'échelle départementale voire régionale.**

Enfin, la perspective d'un « **accompagnement de fin de mandat** » visant **l'identification des compétences mobilisées et/ ou acquises par les bénéficiaires dans le cadre de leur participation** aux EP a été repérée comme une condition de la valorisation de cette participation et une forme de reconnaissance de l'investissement personnel consenti. L'objectif étant, in fine, de valoriser ces éléments auprès des recruteurs dans le cadre de la recherche d'emploi.

6- S'assurer de la pleine participation du bénéficiaire dans la construction de son propre parcours et ce, dès la phase d'orientation

Si la participation des bénéficiaires à la construction, la mise en œuvre et l'évaluation du dispositif d'insertion doit être activement recherchée et organisée, elle doit avoir pour corollaire la mise en place des conditions de la participation de ces derniers dans la définition de leur propre parcours d'insertion. Sur ce plan, il semble que des efforts restent à conduire notamment afin de :

- **Garantir la qualité du premier contact, un contact « humain », individualisé et adapté, entre le bénéficiaire et l'institution** au moment de l'entrée dans le dispositif
- **Rendre les bénéficiaires « acteurs » à deux moments essentiels de leur parcours :**
 - Au **moment de l'orientation**, afin de s'assurer que le point de vue du bénéficiaire ait été intégré lors du choix du type de référent de parcours
 - A la **signature du Contrat d'Engagement Réciproque (CER) ou du Plan Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE)** afin de s'assurer que le diagnostic initial, les objectifs et les moyens définis dans le cadre du CER ou du PPAE sont bien partagés par le bénéficiaire.
- **Intégrer le point de vue des bénéficiaires dans le cadre des analyses des pratiques professionnelles des référents insertion.**

III - Contributions et propositions du groupe de travail relatif à l'impact du RSA sur la lutte contre la pauvreté et les questions de non recours au RSA

S'appuyant sur les **productions du Comité national d'évaluation sur ce thème relatives à ces deux thématiques** :

- **La montée en charge du RSA** en s'appuyant sur :
 - Une analyse du rythme de montée en charge par « composante » de RSA (RSA « socle », « activité » et « socle et activité ») et par type de public
 - La mesure des fluctuations de la situation des bénéficiaires du RSA
 - L'exposé des éléments de trajectoires des publics.
- **Le non recours au RSA et l'effet direct du RSA sur la pauvreté** en s'appuyant sur :
 - Les mesures du non recours par composante du RSA
 - La caractérisation des non recourants
 - L'analyse des motifs de non recours (notion d'éligibilité ...).

Les participants ont évoqué les propositions suivantes.

1- La simplification du dispositif et l'accès aux droits

La relative complexité du dispositif du RSA et de son articulation avec d'autres aides ne facilite pas sa compréhension et son appropriation par l'ensemble du public potentiellement éligible. Ceci est particulièrement vrai pour le RSA Activité pour lequel le nombre de non recourants est particulièrement élevé. L'articulation du RSA, en particulier avec d'autres prestations (ASS, PPE, AAH, aides diverses), est également complexe car chaque dispositif est conçu selon des objectifs et en fonction de situations qui lui sont propres.

Les participants décrivent une lourdeur de gestion du dispositif ne leur permettant pas d'assurer une action proactive en direction des non recourants (repérage, information ciblée, pédagogie...). De ce fait, une amélioration est plutôt à attendre d'une meilleure transparence et articulation des droits (à travers des bascules semi-automatisées d'un droit à un autre par exemple) et en traitant les situations au plus près des individus et des familles et en les clarifiant sur le terrain. Les actions suivantes ont été proposées :

- a. Rendre encore plus lisible le dispositif dans son organisation et ses articulations :**
- Formaliser des outils d'exposition de "qui fait quoi et pour qui" en matière d'ouverture de droits et d'orientation, y compris pour les partenaires (Pôle Emploi, CAF, CMSA...), les travailleurs sociaux au contact du terrain, les associations ; et rédiger des documents de cadrage.
 - Mettre en place des guichets uniques, pour l'information et l'ouverture des droits.
 - Simplifier le partage et l'échange d'information et de données en s'appuyant sur les systèmes d'information.
 - Exploiter les données existantes sur des non recourants effectifs ou potentiels (données de Pôle Emploi par exemple)
 - Suivre, pour éviter le risque de perte d'informations pertinentes, les bénéficiaires du RSA qui changent de situation, en particulier pour le RSA activité
 - Éviter les pertes « entre deux guichets » d'aide sociale.

En ce sens, il conviendrait de :

- Mettre en place des **passerelles entre les Systèmes d'Information** (CG, CAF, PE, voire ETT) afin de pouvoir retracer le parcours des personnes
- **Encourager la dématérialisation** des pièces justificatives de revenus pour une meilleure diffusion et traçabilité des informations entre les professionnels, mais en vérifiant auprès de la CNIL la faisabilité de la communication de données personnelles
- **Expérimenter** dans plusieurs départements un programme d'information des personnes en fin de droits d'ASS, tout en leur expliquant qu'ils ne sont pas automatiquement éligibles au RSA.

b. Simplifier et sécuriser le parcours des bénéficiaires dès l'ouverture des droits au RSA

La situation des bénéficiaires notamment du RSA activité est fluctuante et peut changer mois après mois, trimestre après trimestre :

- en entrant ou en sortant du dispositif
- en changeant de composante (bénéficiaire qui perçoit le RSA « socle », puis du RSA « activité » ou du RSA « socle et activité » le tout sur une même année).

Pour éviter des sorties définitives du dispositif liées à ces changements de statut, il paraît donc utile de favoriser une amélioration sur les points suivants:

- **Adapter l'accompagnement à la situation de la personne**
 - **Mettre en place un accompagnement différencié selon les composantes du RSA.** À titre d'exemple, l'un des départements présent lors de la réunion a mis en place une offre de service dédiée aux personnes percevant le RSA « activité ».
 - **Prendre en compte la spécificité des publics du point de vue de leurs statuts dans la construction de l'accompagnement** (travailleurs indépendants, exploitants agricoles, travailleurs intérimaires ...) avec pour objectif de prévenir les fluctuations inhérentes à leurs activités et de les réguler.

- **Outiller les professionnels**
 - **Échanger et valoriser les bonnes pratiques de suivi notamment du RSA « activité » des autres territoires** en précisant bien ce qui a fonctionné et quelles sont les marges de manœuvre
 - **Mettre en place des partenariats de manière plus systématique avec les acteurs telles que les entreprises de travail temporaire, les URSSAF notamment** afin d'élargir la connaissance que l'on peut avoir des ayants droit
 - **Élaborer un dispositif de mesure de risque : construire une grille nationale d'échelle de risque** mis à disposition de tous ceux qui accueillent les bénéficiaires en première ligne. Cette grille commune permettrait de :
 - Mesurer les potentialités d'entrée dans le dispositif
 - Évaluer les risques d'abandon des démarches et des sorties sans retour du dispositif
 - **Mettre en place une expérimentation ayant pour objectif de pouvoir identifier le meilleur interlocuteur** pour le suivi de la population qui passe d'un statut à l'autre. Dans le cadre du RSA activité, il est parfois difficile de retracer les parcours.

c. Adapter le suivi des bénéficiaires au changement de leur situation

La situation des bénéficiaires du RSA fait l'objet d'une révision tous les trois mois. Cette révision trimestrielle⁴ des droits n'est pas toujours « adaptée » aux changements de situations professionnelles des bénéficiaires (arrêt brutal de l'activité...). Par ailleurs le revenu annuel qui est la base pour l'attribution de la PPE ne peut pas être adapté tel quel. Dans certains départements, on active rapidement le mécanisme de neutralisation qui permet de prendre en compte les changements survenus dans la période de trois mois et d'assurer au bénéficiaire le maintien de son droit. Il est proposé ainsi pour tenir compte des situations réelles d'**instaurer de façon systématique un mécanisme correctif** qui permette de réguler et de rattraper des irrégularités dues aux fluctuations de la situation, du fait de la trimestrialisation de la déclaration, pour les situations les plus difficiles.

2- Information et communication à destination des bénéficiaires notamment ceux qui n'ont pas recours au dispositif

Les enquêtes menées auprès des non recourants démontrent une multiplicité de raisons du non-recours au RSA, par méconnaissance, par principe, par peur de recourir à l'assistance, par peur de perdre d'autres droits, etc. Plusieurs moyens peuvent être utilisés pour améliorer la connaissance et démystifier les difficultés d'accès :

- **a- Construire des campagnes de communication plus pertinentes et mieux « ciblées »**
 - **Faire évoluer l'image du dispositif du RSA auprès de tous les publics.** :
 - Organiser des rencontres, des forums d'allocataires qui pourront participer à la conception du matériel de communication : plaquettes, flyers et autres supports
 - Informer de façon compréhensible, avec un vocabulaire accessible et des procédures clairement expliquées, tous les acteurs du dispositif (en allant des professionnels référents uniques aux bénéficiaires eux-mêmes en passant par les associations)
 - **Cibler les publics et adapter la communication en fonction de leur diversité.** Dans la même logique que le travail sur l'image du RSA, il est important de rendre compte de la diversité du RSA :
 - Construire des actions de communication autour de publics spécifiques (les hommes seuls, les plus de 45 ans, les familles monoparentales, les travailleurs indépendants, les travailleurs intérimaires ...)
 - Préciser et communiquer sur les critères d'éligibilité des différents types de bénéficiaires en vue de toucher les non recourants.
- **b- Organiser les relais d'information et de communication**
 - **Identifier et s'appuyer sur des vecteurs de communication adaptés**
 - **S'appuyer sur les outils déjà existants et les mutualiser.** La mise en place du RSA avait été souvent l'occasion pour les départements de bâtir une campagne de communication⁵ autour du dispositif. Certains outils sont donc déjà formalisés (jeu de questions réponses sur le site internet du ministère et des collectivités, plaquettes de communication ...). Ils constituent à cet égard une base sur laquelle les acteurs pourraient s'appuyer et adapter leurs « messages »:

⁴ La réunion a été l'occasion d'avoir un débat sur la bonne période à retenir pour la révision des droits : doit-on privilégier une révision mensuelle ? Doit-on maintenir la révision trimestrielle ? Semestrielle ? Annuelle ? Les débats n'ont pas permis de trancher sur cette question.

⁵ La construction de cette campagne de communication implique comme prérequis un portage et soutien politique important.

- Principe du dispositif et critères d'éligibilité
- Présentation des premiers résultats
- Mise en exergue des bonnes pratiques
- Échanges sur les expérimentations en cours
- **Outiller les professionnels** concourant à la mise en place de la politique d'insertion sur le territoire en mettant en place :
 - des sessions d'information/formation sur le fonctionnement du dispositif
 - des fiches de synthèse à destination des professionnels en contact avec des bénéficiaires potentiels adaptées au type de public qui leur permettent d'adapter leur message selon les catégories de publics reçus.
- **Diversifier les canaux de la communication**
 - Faire mieux appel aux collectivités locales. Dans les petites communes, les maires ainsi que les secrétaires de mairie sont en proximité directe avec les bénéficiaires potentiels du dispositif du RSA. A cet égard, une communication portée par ces acteurs pourrait constituer un relais d'information de proximité important
 - Utiliser, au sein des entreprises, trois vecteurs pour la communication et l'information des salariés sur le dispositif du RSA :
 - Les syndicats et les délégués du personnel
 - Les comités d'entreprises
 - Éventuellement les responsables des ressources humaines (dans les petites structures de type TPE dans lesquelles la même personne est en charge du recrutement et de la comptabilité).
- **Mettre en place des actions de communication visant les non-recourants**
 - Missionner des spécialistes de la communication sur la thématique du non recours au droit afin de déterminer quelles sont les personnes qui connaissent le dispositif et n'y recourent pas (information en matière de profils, caractéristiques...) et les raisons de ce non recours.

A été également mentionnée la nécessité de **poursuivre les études pour une connaissance fine des non-recourants** et en particulier de leurs trajectoires et parcours.

IV - Contributions et propositions du groupe de travail relatif à la gouvernance et aux coûts induits du RSA

- Partant d'une restitution de membres du comité d'évaluation qui ont présenté les enseignements des enquêtes menées qui ont permis de :
 - Dresser un premier état des lieux de l'avancement de la mise en place du dispositif dans les territoires
 - Dégager des tendances quant aux modalités d'organisation du partenariat local sous la responsabilité des conseils généraux, chefs de file dans le cadre du dispositif RSA.
 - D'offrir une vision aussi claire que possible, au regard de l'information disponible, du volume et de la répartition des coûts par types de dépenses.

Les participants ont proposé les pistes suivantes.

1- Orientation, accompagnement et suivi de l'ensemble des bénéficiaires du RSA

- **a - Développer des outils communs permettant de mutualiser l'information et les bonnes pratiques et partager leur utilisation**

L'ensemble des témoignages recueillis s'accorde sur le fait que la bonne articulation des acteurs et de leurs pratiques participe à la « fluidité » ainsi qu'à la lisibilité de l'organisation du dispositif : « le cumul des difficultés rend nécessaire la complémentarité entre les différents acteurs ». Cette complémentarité doit viser le regroupement des expertises des professionnels qui ont des cultures professionnelles et des approches différentes ainsi que la mutualisation de leurs connaissances.

Propositions :

- **Faciliter et favoriser les échanges de bonnes pratiques** entre les différents acteurs de la politique d'insertion. Les participants expriment le besoin « *de parler le même langage* », d'avoir une meilleure appréhension de leurs partenaires tant sur le plan de leurs pratiques que de leurs outils. Cela implique d'un point de vue opérationnel une prise de recul des professionnels vis-à-vis de leurs pratiques ainsi qu'une formalisation passant par :
 - la mise en place d'un **cadre de travail commun** (écriture d'une méthodologie partagée, définition d'enjeux et d'objectifs, utilisation du même vocabulaire pour désigner le même objet ...) ainsi que des indicateurs harmonisés permettant une évaluation du dispositif partagée par les différentes parties prenantes
 - l'élaboration **d'outils communs et connus de tous les acteurs**. Matériellement, cela peut prendre la forme d'une cartographie des aides et des offres disponibles sur le territoire. Alimentée et actualisée par l'ensemble des acteurs, cette cartographie sert aussi bien le professionnel, qui dispose d'une vision exhaustive et précise de l'étendue de l'offre territoriale, que le bénéficiaire, qui peut se voir proposer un panel élargi d'offres correspondant à ses besoins.
- Construire et mettre à disposition une **boîte à outils** commune et accessible à tous.
- La proposer sur un **Intranet/Extranet**, lequel pourrait aussi comporter des sections par département pour les échanges d'information de proximité.
- **b- Améliorer la réactivité et la performance du dispositif en tenant compte de la spécificité des territoires et des politiques départementales**

L'accueil, l'orientation et le suivi des publics bénéficiaires du RSA allant du dépôt du dossier en vue de son instruction à l'accompagnement en passant par l'orientation impliquent une prise en charge la plus efficace et efficiente possible. Cette prise en charge passe par des modalités d'organisation différentes selon les territoires, et doit s'adapter à leurs caractéristiques propres.

Selon les spécificités sociogéographiques des territoires (*département à dominante rurale ou urbaine, territoire enclavé; questions de dessertes de transport et de mobilité des publics...*), plusieurs modes d'organisation du dispositif sont à envisager. Les Conseils Généraux participant à la réunion ont pu apporter des illustrations de ces différentes organisations :

- Mettre en place une plateforme d'orientation, avec **principe d'unité de lieu et de temps**. Ce qui favorise ainsi une prise en charge globale du BRSA : accueil, ouverture de droits, orientation et/ou prise de rendez-vous, l'ensemble dans un temps raisonnable.
- Constituer des **binômes composés d'un agent du Pôle Emploi et d'un agent du Conseil Général**. Ce binôme a pour **avantage de combiner les savoirs et expertises de chacun des professionnels** au profit de l'utilisateur. Selon les problématiques et difficultés évoquées, une réponse sociale et/ou professionnelle pourra être apportée à l'utilisateur. Cette configuration permet en parallèle pour les professionnels une meilleure appréhension ainsi qu'une « co-formation par l'action » de premier niveau sur un champ dont ils apprennent pour certains à maîtriser les pratiques.
- Désigner/nommer **un référent unique sur la base d'un critère de proximité avec le bénéficiaire**. Cette notion de proximité, d'aller vers le bénéficiaire tend à instituer une relation de confiance permettant d'accompagner l'utilisateur au plus près de son quotidien.

L'accompagnement des BRSA est partagé avec les autres acteurs et institutions locales (le service public de l'emploi, les associations...). En ce sens, le conseil général doit pouvoir s'appuyer sur la connaissance des bénéficiaires dont disposent ces autres acteurs. Ce partage de connaissance favorise la réactivité dans l'accompagnement des bénéficiaires ainsi que l'identification des difficultés ressenties et des démarches engagées par ces derniers. L'accompagnement prescrit ensuite n'en sera que mieux calibré et porteur d'effets à moyen terme. Il sera toutefois utile de **développer des systèmes et des méthodes de suivi communs permettant d'améliorer le suivi des bénéficiaires (outil commun de traçabilité des parcours, interfaçage entre les systèmes d'information des différentes institutions...)**.

■ **c-Agir sur la professionnalisation des acteurs de l'accompagnement**

En lien avec le développement d'outils communs et la démarche de mutualisation des informations et méthodes, la **professionnalisation des acteurs de l'insertion peut faire l'objet d'actions collectives et partenariales débouchant sur une meilleure articulation des acteurs** autour du dispositif du RSA :

- **Former et accompagner les référents uniques; les référents PE, les travailleurs sociaux et bénévoles associatifs**. Ces référents exercent des métiers impliquant des cultures, des pratiques diverses. Pour assurer l'efficacité du dispositif, la montée en compétences des professionnels positionnés sur le champ de l'accompagnement social ou professionnel est un objectif majeur. L'accompagnement de cette montée en compétences nécessite un temps long et suppose :
 - **La mise en place des temps de formation nécessaires, parfois longs**
 - **La formation commune de ces intervenants pour favoriser une compréhension commune du dispositif**

- **Des pratiques de capitalisation et mutualisation des connaissances**
- **d-Se remobiliser pour atteindre l'ensemble des bénéficiaires du RSA aujourd'hui non atteints**

Dans le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires, les Départements distinguent plusieurs catégories :

- Les nouveaux entrants dans le dispositif, inconnus des institutions
- Les nouveaux entrants dans les dispositifs connus des institutions
- Les anciens bénéficiaires du RMI, de l'API

L'ensemble de ces publics doit être capté et accompagné. Bon nombre de Conseils Généraux indiquent qu'il est parfois plus difficile de capter certains publics, tels que les anciens bénéficiaires du RMI ou de « retrouver » les publics désormais suivis par Pôle Emploi.

Face au principe posé par la loi de « droit à l'accompagnement pour tous », impliquant l'impératif d'accompagnement de l'ensemble des bénéficiaires du RSA et la prise en compte de problématiques sociales pouvant toucher ces personnes (mobilité, isolement, maladie, illettrisme...), la mise en place de systèmes permettant le repérage et l'accompagnement de l'ensemble des bénéficiaires dont ceux qui aujourd'hui ne sont pas « repérés » :

- **Mettre en place des « plans de rattrapage » départementaux de l'ensemble des bénéficiaires, pouvant commencer par des populations cibles**, de façon cohérente au regard des moyens disponibles
- **Mutualiser les données de façon systématique, notamment par un partage amélioré des informations** contenues dans les systèmes d'informations des acteurs. Si cette pratique est effective entre le Département et la CAF, il reste encore à développer avec Pôle Emploi (au-delà du l'outil DUDE) dans le cadre d'un système intégré allant au-delà de la simple transmission de données.
- Développer un **cadre méthodologique partenarial type** pour le rattrapage
- **Élaborer un calendrier** étalant et fixant le traitement des situations individuelles.

2- La mise en place du conventionnement et des PTI

Dans le cadre de la définition de la politique d'insertion et de la mise en œuvre du dispositif du RSA dans les territoires, la capitalisation ainsi que l'échange de bonnes pratiques constituent des leviers indispensables à la bonne articulation du travail des acteurs au service du suivi des publics. De ce point de vue, l'identification de lieux de rencontres, la conception et la co-élaboration d'outils de travail communs favorisent non seulement l'échange entre professionnels mais « fluidifient » également le pilotage du dispositif.

- **a- Échanger et communiquer avec les partenaires et acteurs locaux**
 - **Formaliser les conventions entre les différents partenaires** permet de poser la base d'un cadre de travail partagé avec la définition des :
 - enjeux et objectifs communs
 - pistes de travail
 - modalités d'organisation et d'actions
 - indicateurs de résultats et d'efficacité homogènes en vue d'une évaluation de ce partenariat.
 - **Développer l'élaboration des Pactes Territoriaux d'Insertion là où ils ne sont pas en place, dans un esprit opérationnel.** Il convient pour cela de fixer au plan national des règles plus précises en matière de partenariat et de

collaboration. Les témoignages montrent en effet que les départements se situent à des stades assez différents et surtout que les pratiques divergent fortement.

- **Capitaliser sur les PTI aboutis, au bénéfice en particulier des PTI en cours de lancement ou à venir.** Si certains font de cet outil l'un des fondements de la déclinaison de la politique d'insertion sur le plan local, d'autres départements n'en sont qu'au « premier niveau » de PTI. Un retour d'expérience sur les premiers PTI mis en place à destination des territoires est en train de s'organiser pour les faire vivre.
- **Évaluer l'organisation et surtout les effets des conventionnements et PTI :**
 - mesurer les effets des coopérations engagées
 - qualifier la valeur ajoutée des conventionnements et des PTI
 - améliorer l'efficacité et l'articulation des dispositifs existants
 - réajuster les modes de partage et d'organisation.
- **b- Valoriser les réussites et diffuser les bonnes pratiques**

Dans une perspective de capitalisation et de partage, il semble important de mettre en avant ce qui n'a pas fonctionné, ce qui mérite d'être réadapté mais également de souligner ce qui a fonctionné :

 - **Formaliser les fiches de communication, les plaquettes**
 - **Mettre en place des réunions d'information collective systématiques**
 - **Mettre à disposition une base d'informations** sur des thématiques identifiées et consultables par tous ...
- **c- Renforcer la collaboration avec le Conseil régional**

Le conseil régional étant compétent en matière de formation, notamment professionnelle, il est donc le chef de file et le garant d'une offre de service élargie à tous les publics, y compris aux BRSA. . La formation professionnelle représente pour les BRSA un élément majeur pour l'accès à l'emploi.

 - **Systématiser les collaborations** entre le Département et la Région
 - **Développer la connaissance croisée des offres de services** pour mieux ajuster les parcours et l'accompagnement des bénéficiaires, en l'envisageant depuis l'entrée (accueil, instruction, orientation) jusqu'à la sortie (IAE., emploi de droit commun...) en passant par la formation).